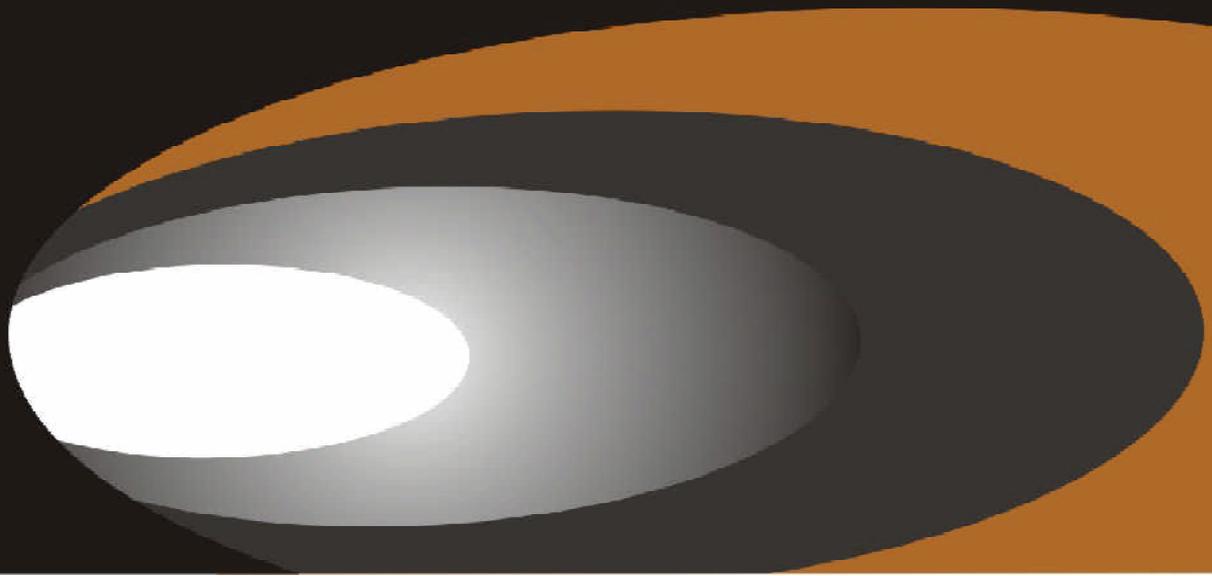


IV



**Democracia
Posdictadura**

20 años de democracia. Uruguay: 1985-2005: miradas múltiples*

***CAETANO, Gerardo . “Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda” en G. Caetano (comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Taurus, Montevideo, 2005. Páginas 19 –48.**

Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda.

2. La reestructura política: ciclos del proceso gubernativo

En este apartado se habrá de comenzar el análisis refiriendo en forma genérica la ubicación de los cuatro gobiernos que se sucedieron en estos veinte años en el marco de lo que consideramos los tres ciclos en que se divide el período abordado. No cabe en este punto el objetivo de un análisis específico de cada administración ni tampoco un balance detallado de sus logros y fracasos. Se aludirá en cambio en forma sumaria a los signos fundamentales que jalonaron cada administración, a los efectos de reconstruir un itinerario general del proceso gubernativo en el país.

En términos generales, desde una perspectiva histórica podrían identificarse tres grandes ciclos a lo largo de estas dos décadas de democracia:

- a. *la transición democrática* (1975-1979), faena que prácticamente monopolizó las tareas de gobierno y la atención central de la primera administración de Sanguinetti;
- b. *impulsos y frenos de las reformas* (1990-1999), signo que abarcó la administración presidida por Lacalle y la segunda presidencia de Sanguinetti, y concluyó básicamente con la crisis brasileña, iniciada en enero de 1999, con el consiguiente despliegue de la recesión en nuestro país;
- c. *recesión, colapso y reactivación económica* (1999-2005), que configuran las claves de algunos de los principales avatares del último gobierno liderado por Jorge Batlle.

2.1. La transición democrática (1985-1989)

En otro texto escrito en colaboración con José Rilla⁴, señalábamos como premisa conceptual que la transición democrática efectiva no había tenido lugar durante el último tramo de la dictadura (1980-1985), que caracterizábamos como *dictadura transicional*. La verdadera transición democrática se inició, a nuestro juicio, con la asunción de las autoridades constitucionales electas en los recortados comicios de 1984 (con personas y

⁴ Gerardo Caetano y José Rilla: *Breve historia de la dictadura*, Montevideo: CLAEH-EBO, 1987 (primera edición); Montevideo: Grupo Editor, 1998 (segunda edición).

partidos proscriptos). Esta faena, que incluía una amplia agenda de temas (amnistía para los presos políticos, investigación y despacho a la justicia sobre la autoría y responsabilidades de las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, restitución o compensación a los funcionarios públicos destituidos, regularización en el funcionamiento de las instituciones dentro de un Estado de derecho pleno, etcétera), terminó siendo sin duda la principal tarea que debió enfrentar el primer gobierno democrático posdictatorial⁵.

Dejando rápidamente atrás lo acordado en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) por los partidos y los principales actores sociales, el nuevo gobierno liderado por el presidente Sanguinetti estableció lo que dio en llamarse un *gobierno de entonación nacional*, con el establecimiento de un acuerdo limitado (pero operativo) con el Partido Nacional, liderado entonces por Wilson Ferreira Aldunate. Este se concretó a través de la presencia de figuras de extracción blanca en el gabinete y en otros cargos públicos de relevancia, a título personal pero con respaldo partidario (entre ellos nada menos que Enrique Iglesias al frente de la Cancillería en un período decisivo, y una coparticipación efectiva en directorios de empresas públicas y entes autónomos), y con una pauta activa de gobernabilidad en el Parlamento, anunciada y luego aplicada por el Partido Nacional bajo liderazgo wilsonista. Como práctica innovadora, que lamentablemente luego no se continuó, se adjudicaron también seis cargos de dirección en el Estado al Frente Amplio, lo que, si bien no configuraba un acuerdo de gobierno, traducía una vocación de reconocimiento e incorporación de la izquierda a un esquema de mayor presencia en la fiscalización de las tareas gubernamentales.

Se trataba, en suma, de un *gobierno de partido minoritario* que contaba sin embargo con un esquema de gobernabilidad amplio garantizado por el Partido Nacional (en especial verificado en el Parlamento y durante el período 1985-1987), lo que no obstó a menudo a arduas negociaciones de los asuntos caso a caso. Existió también durante este período el instrumento de las llamadas *reuniones de cúpula* (entre los principales dirigentes de todos los partidos con representación parlamentaria). Como dijimos, la faena principal del primer gobierno de la posdictadura fue consolidar la pendiente transición democrática que habían dejado notoriamente inconclusa los militares, lo que finalmente se realizó de modo polémico y en el marco de fuertes controversias, en particular con la sanción parlamentaria de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, votada en el Parlamento en diciembre de 1986. Esta norma fue objeto de severas acusaciones, como veremos, por la oposición de izquierda y sectores blancos y colorados que, juzgándola como una *ley de impunidad*, apoyaron a las organizaciones de derechos humanos y en especial a la de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos a los efectos de completar los requisitos legales para someter la ley aprobada al recurso de referéndum popular. Luego de un muy convulsionado proceso de junta de firmas, el referéndum se concretó finalmente en abril de 1989 y dio la victoria a quienes abogaban por la ratificación de la ley: un 55,44% del llamado *voto amarillo* contra el 42,42% del *voto verde*⁶.

⁵ En estos últimos tiempos, más de un analista y algunos actores han referido en forma pública la idea de que de manera efectiva la transición viene a concluir con el acceso de la izquierda al gobierno. Aunque periodizar las transiciones siempre resulta complejo pues estas suelen dejar casi siempre cuentas pendientes, por varios motivos no compartimos una periodización que expanda la transición hasta el año 2005. En términos explicativos y hasta narrativos preferimos registrar esa casi década que se inicia en noviembre de 1980 con el inolvidable plebiscito constitucional del *no* y que se cierra con el referéndum ratificadorio de la Ley de Caducidad de abril de 1989, destacando sin embargo la necesaria distinción entre la *dictadura transicional* (1980-1985) y la *transición democrática* (1985-1989).

⁶ Cf. Jorge Leonel Marins y Juan Francisco Bacigalupe: *Sistema electoral y elecciones uruguayas 1925-1998*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 1998, p. 85.

Merece destacarse que la ley le entregaba la llave de toda posibilidad de investigación y búsqueda al Poder Ejecutivo, el que además debía decidir qué casos se investigarían y quiénes los llevarían adelante. En la propia implementación de lo dispuesto por la norma aprobada, el entonces presidente Julio María Sanguinetti ratificó su convicción de que la Ley de Caducidad debía significar un “punto final” y que por ello no era conveniente dar ningún paso “riesgoso” en el sentido de la investigación a fondo de lo sucedido, ni aun en la búsqueda de soluciones a temas traumáticos como el de los niños desaparecidos. En ese marco, se le encomendó al Consejo del Niño la tarea de investigar el destino de estos últimos (lo que desbordaba por completo las posibilidades y recursos de ese organismo) y la investigación sobre la situación de los detenidos desaparecidos se confió nada menos que a un fiscal militar. La voluntad política de concluir todo debate sobre el punto, para muchos desbordando incluso los límites y alcances de lo dispuesto en la propia Ley de Caducidad, quedaba por demás de manifiesto⁷.

Ante esta situación irregular, los familiares de los detenidos desaparecidos se negaron a comparecer ante el fiscal militar designado. Como denunció la organización de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, “se llegó a la absurda contradicción de que, aun en los casos que el Poder Ejecutivo declaró comprendidos en la ley (que solo ampara a militares y policías) [...] el fiscal dictaminó que no existían pruebas de la participación de unos y otros”, con el resultado más que previsible del archivo de los expedientes. Incluso hasta en el caso de las denuncias de “las desapariciones producidas antes del período de facto y por tanto no comprendidas en la ley”, los jueces competentes se negaron a actuar y derivaron los expedientes al Poder Ejecutivo para que este determinara si tales hechos no estaban amparados en la *caducidad*, con el resultado por todos esperado⁸. Como se demostraría con el tiempo, la “solución” ante semejante temática no resultaba ni buena ni consistente, y las cuentas pendientes de los sucesos de la dictadura permanecerían vigentes —durante años en forma soterrada pero no menos efectiva— en la agenda política del país, para reaparecer con vigor años después⁹.

Con sus cuentas pendientes, pero también con la legitimidad del pronunciamiento popular favorable en el referéndum de abril de 1989 y con el beneficio de mejores desempeños y logros en otras áreas (restitución de miles de funcionarios públicos, reconstrucción general de un clima de libertades, por ejemplo), la mayoría de blancos y colorados —aunque con disidencias internas, en especial entre los primeros— dio por concluidos los temas de la transición, y el gobierno consolidó sus esfuerzos en procura de un proceso de reordenamiento

⁷ Cabe aquí la transcripción textual del artículo cuarto de la ley de referencia por ser este motivo posterior de fuerte controversia a propósito de la solidez de la “solución” y de sus pautas de aplicación por los sucesivos Poderes Ejecutivos desde la fecha: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, el Juez de la causa remitirá al Poder Ejecutivo testimonio de las denuncias presentadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley y actuaciones relativas a personas presuntamente detenidas en operaciones militares o policiales y desaparecidas, así como de menores presuntamente secuestrados en similares condiciones. El Poder Ejecutivo dispondrá de inmediato las investigaciones destinadas al esclarecimiento de estos hechos. El Poder Ejecutivo, dentro del plazo de ciento veinte días a contar de la promulgación de esta ley, dará cuenta a los denunciantes del resultado de estas investigaciones y pondrá en su conocimiento la información recabada”.

⁸ Cf. Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos: *El referéndum desde Familiares de desaparecidos*, Montevideo, 1988, pp. 55 y 79 ss.

⁹ Por cierto que respecto a este punto controversial el texto que se presenta no es neutral, no podría serlo, por lo que se emite una opinión que, sin embargo, con el paso del tiempo ha ganado terreno en una opinión pública que luego del referéndum pareció querer olvidar el tema, pero que más tarde lo retomó como un reclamo cívico legítimo e impostergable. Cf. Gerardo Caetano: “El testamento ciudadano y la exigencia de verdad”, en *Revista de Derechos Humanos*, año 2, n° 2, Montevideo: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos-FCU, 2004, pp. 19-34. Para un análisis actualizado de algunas de las derivaciones e implicaciones de este tema, cf. A. Marchesi, V. Markarián, A. Rico y J. Yaffé (comps.): *El presente de la dictadura. Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay*, Montevideo: Trilce, 2004.

y *normalización general* y en favor de una administración de la crisis económica y social dejada como herencia por la dictadura. De todos modos, se consiguió avanzar en la recuperación de algunos equilibrios macroeconómicos (aunque dejando para el futuro gobierno un elevado déficit fiscal), creció el PBI, se logró un aumento efectivo en el salario real, se impulsó el retorno de la negociación colectiva tripartita al ámbito privado, descendió levemente y con altibajos la inflación, se obtuvieron mejorías importantes en los indicadores sociales más relevantes, se promovió el incremento de las inversiones en distintas áreas¹⁰.

La agenda que predominó en las elecciones de 1989, que dieron finalmente el triunfo al Partido Nacional, así como el inmovilismo y el silencio que prevalecieron (con excepciones) hasta 1996 en torno al tema de las cuentas pendientes de la dictadura en materia de derechos humanos, parecieron confirmar por entonces la apuesta y el deseo de los líderes de ambos partidos tradicionales y de las Fuerzas Armadas de volver invisible y silencioso el tema. La historia por venir, sin embargo, depararía sorpresas al respecto y probaría con claridad que el tema no estaba zanjado.

2.2. El ciclo de las reformas: impulsos y frenos (1990-2000)

Luego de la muerte de Wilson Ferreira Aldunate, ocurrida en marzo de 1988 (que dejó el camino más abierto a un cada vez más pujante Luis Alberto Lacalle), y del triunfo al año siguiente de Jorge Batlle sobre Enrique Tarigo (dentro de las internas de un *Batllismo* cada vez menos *Unido* con inocultables diferencias políticas e ideológicas en su seno), con una izquierda debilitada que vivía dramáticamente la ruptura de su unidad (con la separación del PGP y del PDC, que conformarían juntos y con otros socios menores el Nuevo Espacio), las elecciones de 1989 se proyectaron en forma nítida dentro de un escenario de competencia centrífuga, con clara y muy parecida orientación liberal de ambos candidatos favoritos. Los resultados comiciales (cf. más adelante el cuadro respectivo) impulsaron así una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal como camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en el gran asignador de costos y beneficios, etcétera. En realidad se trataba de la llegada al Uruguay de las *reformas de primera generación* del llamado Consenso de Washington, inherentes a la interpretación dada por los organismos financieros internacionales a la nueva etapa del nuevo capitalismo globalizador. Debe decirse que estas ideas eran las que defendían desde tiempo atrás tanto Lacalle como Batlle y que, por cierto, no las ocultaron en sus respectivos programas en la campaña electoral. Mientras tanto, Sanguinetti (la otra figura eje del nuevo gobierno a formarse, junto con Jorge Pacheco Areco) mantenía diferencias importantes con los enfoques de ambos, por entonces dominantes entre los gobiernos de América Latina.

Después de una negociación ardua, en la que las distintas fracciones partidarias hicieron sentir sus divergencias, se concretó finalmente el acuerdo del que emanó el llamado gobierno de *coincidencia nacional*. Más allá de las diferencias entre sus integrantes, este configuró, al menos al comienzo, un caso de coalición neta, sustentado entre otros en acuerdos sobre los siguientes temas: ajuste fiscal, forma de elección de autoridades del CODICEN, creación del Ministerio de Vivienda, reforma del Estado a través de privatizaciones y otros instrumentos, reforma de la seguridad social, como los puntos más importantes. La coalición así formada

¹⁰ Para un seguimiento de estos y otros indicadores sociales, económicos, demográficos y culturales durante el período, cf. el Apéndice estadístico de Gerardo Caetano y José Rilla: *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al siglo XXI*, Montevideo: CLAEH-Fin de Siglo, 2005, pp. 475 ss.

contaba con 84 escaños en la Asamblea General (un 64%), lo que otorgaba mayorías parlamentarias al gobierno electo.

Sin embargo, las tensiones que se vislumbraron al comienzo mismo del gobierno muy pronto cerraron el ciclo cooperativo y con él los sustentos últimos de la coalición configurada. En 1991 se retiraron primero el Foro Batllista (nuevo sector fundado por Sanguinetti) y luego el Batllismo Radical de la vieja lista 15 (liderado por Batlle), aunque el gobierno conservó la fuerza parlamentaria para mantener los vetos presidenciales. En marzo de 1993, por su parte, el retiro de los sectores nacionalistas del Movimiento Nacional de Rocha y de Renovación y Victoria dio el golpe de gracia a un gobierno que, desde entonces, quedó en una posición claramente minoritaria, contando solamente con el respaldo de la Unión Colorada y Batllista. Por muchos motivos, la competencia electoral se había instalado tempranamente en el escenario político nacional, desbordando las posibilidades de acuerdo incluso sobre leyes puntuales relevantes.

A pesar de estos avatares complejos, el gobierno de Lacalle pudo avanzar en varias de sus iniciativas y reformas, algunas previstas en su programa electoral y otras emergentes de una adaptación pragmática en relación con los itinerarios integracionistas de la región. Entre estas últimas se encuentra nítidamente la incorporación del Uruguay al Mercosur, que de hecho se había iniciado ya como una alianza restringida entre Brasil y Argentina en años anteriores. Por cierto, hay una historia del Mercosur anterior al tratado fundacional de marzo de 1991: ella está sintetizada en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre de 1985, signada entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un Mercosur bastante distinto del que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese *otro* Mercosur, que no pudo ser en varios aspectos, se asemeja mucho más al que parece despuntar en estos últimos años, con las propuestas que para una transformación integral del bloque se han venido formulando desde el 2002 y el 2003. Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más integrales, de proyección más eminentemente política y amplia, bastante distantes de las fórmulas institucionales que luego se concretaron en 1990 y 1991.

El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió con el cambio de gobierno en Argentina y Brasil. Para decirlo de modo sintético, el modelo de Mercosur *fenicio*, fuertemente liberal en lo económico y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad de neto corte intergubernamentalista y de baja intensidad, que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente en julio del 90, en la llamada Acta de Buenos Aires, firmada por los nuevos presidentes de Brasil y Argentina, Fernando Collor de Melo y Carlos Menem respectivamente. Esta iniciativa, que inicialmente había sido promovida por Itamaraty y que luego consolidó su articulación con Argentina, generó de inmediato un fuerte impacto en el recién instalado gobierno uruguayo liderado por el presidente Lacalle, que promovió de manera acelerada la incorporación de Uruguay al acuerdo regional, a partir de lo que advertía con lucidez: quedar fuera del acuerdo generaría consecuencias fuertemente negativas para el comercio uruguayo (desde tiempo atrás muy afincado en la región), además del efecto de aislamiento sobre Uruguay y los demás países de la región. En su iniciativa de incorporación al nuevo bloque, Uruguay convocaba a que hicieran lo mismo Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables entre los países a asociarse. Sin embargo, como era hartamente previsible, la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria resultaba absolutamente imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio. Paraguay sí se incorporaría y finalmente se llegaría a la firma solemne del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. Esta fue una jugada audaz y certera del gobierno de Lacalle, que a pesar de estar sin duda auspiciada también por el signo ideológico básicamente común de los gobiernos de entonces en los cuatro países socios (todos en mayor o menor medida acordaban en las orientaciones liberales de sus políticas económicas),

generó un tratado que finalmente pudo ser respaldado en el Parlamento uruguayo por la casi totalidad de los legisladores de todos los partidos. Desde visiones y proyectos por cierto muy diferentes, los cuatro partidos uruguayos con representación parlamentaria coincidieron en que la integración regional podía ser esa ansiada *locomotora* capaz de *desbloquear* los rumbos internos del país en su propio beneficio¹¹.

Otro ejemplo de cambio obtenido pese a las dificultades de la herida *coincidencia nacional* fue la fuerte inflexión generada a partir de 1991 con la desregulación del mercado laboral a través de una iniciativa que venía a cambiar una práctica de 50 años de negociación colectiva (básicamente desde el modelo de la Ley de Consejo de Salarios de 1943, con los altibajos de las modificaciones políticas de signo autoritario aplicadas desde 1968 y en especial con la dictadura cívico-militar iniciada en 1973), la negociación colectiva no se inhabilitaba pero ya no resultaría general; solo valdría para aquellas empresas afiliadas a las cámaras, por lo que la mayoría quedaría fuera. A partir de ese momento la clásica negociación por rama perdió densidad; los acuerdos se volvieron más difíciles que antes; mientras los temas salariales perdían cada vez más pie en la agenda de la negociación, aparecían nuevos temas como la flexibilización y la tercerización, con la consiguiente profunda modificación del mercado laboral y todos sus fuertes impactos¹².

Donde el gobierno presidido por Lacalle encontró sus principales frenos fue en dos proyectos que juzgaba como decisivos: la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la seguridad social. En el primer caso, las fuerzas del gobierno pudieron obtener la sanción de la citada ley, cuyo principal contenido radicaba en la habilitación de ANTEL para la asociación con capitales privados, pero la norma fue luego impugnada por sectores y partidos, así como por organizaciones sociales opuestas a su contenido. Cumplidos los requisitos legales para someterla al recurso del referéndum popular en la segunda instancia de ratificación, este finalmente se celebró el 13 de diciembre de 1992 y la ley resultó derogada por cifras concluyentes: 71,58% contra 27,19%. En la oportunidad el Frente Amplio y el Foro Batllista lideraron políticamente la campaña por la derogación, lo que, a pesar de los otros apoyos de la Comisión pro Referéndum, configuró el factor más decisivo para explicar lo abultado de la derrota del gobierno. En lo que respecta a la reforma de la seguridad social, el fracaso político fue más profundo, ya que ni siquiera pudo alcanzarse la aprobación de una ley, pese a la gravedad extraordinaria del desfinanciamiento del régimen tradicional (que para funcionar llegó a requerir porcentajes muy altos del gasto público). A pesar de la sucesión de iniciativas del gobierno para impulsar soluciones al tema (ley de urgencia, funcionamiento de un grupo técnico-político de integración multipartidaria, informe general como sustento de una norma de consenso, etcétera), no se llegó finalmente a ningún acuerdo sobre el particular. Más allá de estos fuertes frenos, que implicaban entre otras cosas la vigencia del viejo imaginario estatista de los uruguayos y la consiguiente escasa receptividad de la ciudadanía frente a los enfoques privatizadores, el gobierno de Lacalle logró empero abrir a inversiones privadas algunas empresas públicas como PLUNA, la administración de servicios portuarios, la banca intervenida y el negocio de los seguros. Muchas de estas acciones generarían en los

¹¹ Entre muchos textos que podrían consultarse al respecto, cf. Roberto Bouzas y Hernán Soitz: *instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétrica: el caso Mercosur*, Hamburgo: Universität Hamburg, Institut für IberoamerikaKunde, Arbeitspapier n° 1, 2002; Gerardo Caetano y Rubén Ferina (eds.): *La encrucijada del Mercosur. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: OFA-CLAEH, 2002; Deisy Ventura y Alejandro Perotti: *El proceso legislativo del Mercosur*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004; Gerardo Caetano: *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*, Montevideo: FESUR, 2004.

¹² Cf. G. Caetano, C. Zurbriggen, N. Doglio y L. Senatore: *Los sindicatos frente al impacto de la transformación del mercado laboral. ¿Crisis de desaparición o crisis de transformación?*, Montevideo: FESUR, serie Análisis y Propuestas, 2003; Zurbriggen, N. Doglio y L. Senatore: *Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo*, Montevideo: FESUR, serie Análisis y Propuestas, 2003; Milton Castellano: *Hacia una nueva ley de negociación colectiva*, Montevideo: FESUR, serie Análisis y Propuestas, 2004.

años siguientes acusaciones de corrupción que sin duda erosionarían la imagen de Lacalle y de su sector. De todos modos, debe señalarse que los indicadores sociales continuaron, y en algunos casos profundizaron, el ritmo de la mejoría verificada en el período anterior. Por citar solo un ejemplo, los índices de pobreza, que en 1986 afectaban nada menos que al 46,2% de los uruguayos, en 1994 habían descendido a un 15,3%¹³.

Los resultados de los comicios de 1994 (cf. cuadro respectivo) indicaron una situación extremadamente singular, al consagrar un casi triple empate entre el Partido Colorado, que finalmente resultó el vencedor, el Partido Nacional y el Frente Amplio-Encuentro Progresista, en ese orden. Basta decir que entre el primer y el tercer partido la diferencia fue de apenas un 1,7% de los votos válidos. Nuevamente en la presidencia, Julio María Sanguinetti apostó de inmediato a una negociación fuerte a los efectos de obtener los sustentos de una coalición de gobierno con cimientos más sólidos y perdurables que la que había podido lograr su antecesor. Con vistas a ese objetivo indispensable para encarar un paquete de reformas, Sanguinetti encontró un aliado fundamental: la interlocución del nuevo presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, de neto perfil negociador y convencido partidario de la concreción de una coalición neta, que impulsara reformas en varios campos. El proceso de negociación de los acuerdos se inició con un estilo diferente: la conformación de comisiones de integración multipartidaria sobre una agenda de temas considerada por el gobierno como central, que perfilaba el programa reformista del nuevo gobierno (reforma educativa, seguridad pública, política económica, reforma constitucional, reforma de la seguridad social).

Durante esta etapa, pese a algunos acuerdos más amplios, pudo observarse que el eje coalicionista volvía a ser blanquicolorado y que la figura de Volonté como auténtico copartícipe de la conducción del gobierno adquiriría una visibilidad cada vez mayor. Fue así que pudo fundarse sobre bases sólidas el llamado *gobierno de coalición*, que contaba con 84 legisladores a su favor en la Asamblea General (64%). Los resultados de un acuerdo de esta naturaleza, que prácticamente se extendió hasta el año electoral, superaron todos los tiempos de los ciclos de cooperación alcanzados por los gobiernos anteriores. Una breve y no exhaustiva reseña de la productividad legislativa obtenida por la coalición durante el período 1995-1998 ofrece una prueba manifiesta de lo señalado: ajuste fiscal, Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Reforma de la Seguridad Social, Ley de Presupuesto Nacional, Ley de Desmonopolización de Alcoholes, rendiciones de cuentas con gasto cero, Ley de Inversiones, Ley del Marco Regulatorio del Sistema Energético (cuya impugnación no pudo alcanzar los requisitos exigidos para la aplicación del recurso de referéndum), reforma constitucional sancionada en el Parlamento y luego plebiscitada favorablemente por un margen mínimo del 50,5% de los votos emitidos el 8 de diciembre de 1996, entre otras iniciativas menos relevantes¹⁴.

Con el respaldo de una coalición más disciplinada, esta segunda administración de Sanguinetti pudo avanzar en un conjunto relevante de reformas, entre las que podrían destacarse cuatro: la *reforma de la seguridad social*, la reforma educativa, la continuación de la reforma del Estado y la reforma constitucional. En lo que refiere a la primera, por ley aprobada en 1995, se fue a la concreción de un régimen mixto que combinaba el régimen universal provisto por el Banco de Previsión Social con un sistema complementario de ahorro y capitalización individual. Pese a la oposición de la izquierda y de un amplio espectro de organizaciones sociales, en esta ocasión no pudo cumplirse con los requerimientos para someter la ley a un recurso de referéndum, por lo que la reforma quedó vigente. En lo que

¹³ Para seguir la secuencia de este y otros indicadores, cf. Caetano y Rilla: *Historia contemporánea*. o. cit., Apéndice estadístico.

¹⁴ Aunque desde una postura explícita de adhesión partidaria, para el análisis de este período de gobierno resulta muy útil el libro de Ramiro Podetti: *La política entre la cooperación y el conflicto. Un balance del cogobierno blanco entre 1995 y 1999*, Montevideo: Ediciones de la Plaza, 2003.

hace a la *reforma educativa*, su desarrollo estuvo signado por una muy fuerte controversia pública, impulsada inicialmente por los sindicatos de la enseñanza y luego por el Frente Amplio. Acusada de *neoliberal* y de estar condicionada por los organismos financieros internacionales, los contenidos de la reforma parecen desmentir en lo fundamental tales acusaciones. Más allá de legítimas polémicas, propuestas como la descentralización de centros de formación docente en el interior del país, la universalización de la cobertura preescolar para niños de cuatro y cinco años, la extensión de escuelas de tiempo completo en zonas pobres (con provisión de alimentación diaria), el rechazo persistente de las autoridades del CODICEN a la aplicación de políticas descentralizadoras y promotoras de la iniciativa educativa en el ámbito privado (éstas sí típicas de las reformas liberales aplicadas en el continente), la reforma (siempre controversial) de planes y programas, resultan propuestas por cierto bien distintas al formato liberal de las reformas educativas defendidas por los organismos financieros internacionales y aplicadas en el continente¹⁵. Las objeciones que resultan más justas y pertinentes tienen que ver con el estilo de implementación (bajo el liderazgo arrollador y con frecuencia autoritario de Germán Rama, con escasos y a menudo nulos niveles de involucramiento y participación de los docentes) y con la no incorporación de la ineludible demanda de dignificación de los muy magros salarios de maestros y profesores (pese al fuerte incremento en el período de los recursos destinados a la educación pública, que pasaron del 8,6% al 20% del Presupuesto)¹⁶.

En lo que refiere a la *reforma del Estado*, se acotaron sus alcances y se optó por una orientación igualmente distante de las posturas extremistas de estatistas y “neoliberales”. De ese modo se produjo una reorientación en las propuestas caracterizada por el énfasis en contenidos como focalización, gerencia descentralizada, flexibilidad en las provisiones, impulso de la competitividad y productividad, entre otros. También en este campo se continuó incentivando (con resultados visibles) la reducción de la plantilla de funcionarios públicos: según las investigaciones de Narbono y Ramos, estos descendieron un 23% entre 1995 y 1999¹⁷. Finalmente, luego de muchos fracasos, también durante este período se concretó las tantas veces anunciada *reforma constitucional*, que modificaría aspectos sustantivos, en particular del sistema electoral. Tras arduas y a veces laberínticas negociaciones interpartidarias, finalmente se llegó a un texto de acuerdo que sin embargo fue rechazado por la mayoría del Frente Amplio (con la excepción de Líber Seregni y de Danilo Astori y su sector, Asamblea Uruguay). El proyecto, aprobado en el Parlamento, fue finalmente plebiscitado favorablemente el 8 de diciembre de 1996 por un margen muy estrecho: obtuvo el 50,5% del total de los votos emitidos. Según una ajustada síntesis de Daniel Buquet, los principales aspectos de la reforma eran los siguientes: 1) *en materia electoral*, introducción de elección presidencial por mayoría absoluta, eventualmente en una segunda vuelta; exigencia de candidatos únicos por partidos para presidente y de hasta tres por partido para el cargo de intendente —designados por la convención nacional, en el primer caso por mayoría simple de convencionales y en el segundo por las convenciones departamentales—, cada uno de los cuales debía contar con por lo menos un 30% del apoyo de los convencionales; prohibición de acumulación de votos por sublemas en el nivel de diputados; eliminación de la distinción entre lemas permanentes y accidentales; 2) en

¹⁵ Para advertir las diferencias notorias entre un enfoque liberal y uno privatista clásicos en torno a un formato de reforma educativa, cf. el libro de uno de los más agudos y radicales críticos de la llamada “reforma de Rama”, Pablo da Silveira: *I.a segunda reforma*, Montevideo: CLAEH-Fundación Banco de Boston, 1995.

¹⁶ Por un enfoque contradictorio y alternativo al del texto sobre la caracterización de la reforma educativa de este período, cf. Selva López et al.: *Reforma educativa. Análisis crítico y propuestas*, Montevideo: Fundación Vivían Trías-EBO, 1998 (Grupo de estudios y propuestas de la Fundación Vivían Trías)

¹⁷ Cf. María Ester Mancebo, Pedro Narbono y Conrado Ramos (comps.): *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Montevideo: ICP-EBO, 2002. También puede consultarse Conrado Ramos (ed.): *I.a reconstrucción general del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”*, Montevideo: ICP-EBO, 2003. Ambos libros pertenecen a la colección Política Viva.

materia de régimen de gobierno y relación entre poderes, habilitación del presidente a solicitar el voto de confianza para su gabinete y, en ausencia de este, remover a miembros del gabinete y a directores de empresas públicas o entes autónomos; reforzamiento de los poderes presidenciales ante el Parlamento, al restringirse los plazos para el trámite de las leyes de urgencia y modificarse a su favor la consideración de los vetos interpuestos¹⁸.

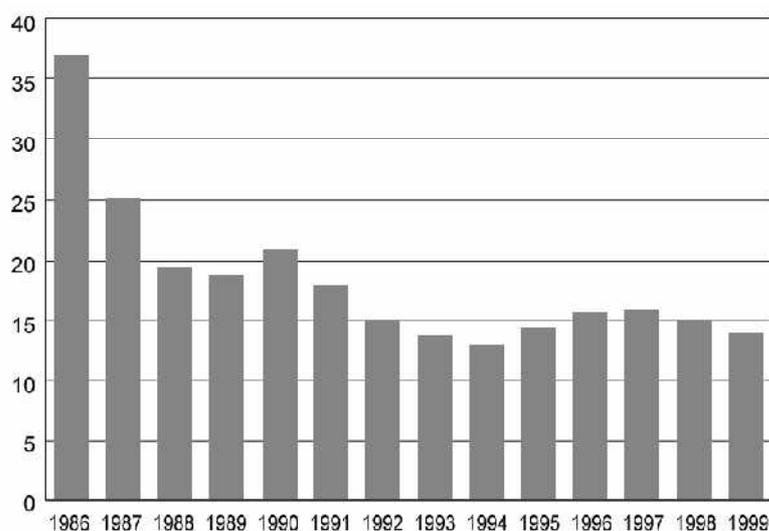
Al análisis de estas propuestas reformistas que signaron la segunda administración de Sanguinetti habría que sumar el registro de otros dos aspectos también distintivos de ese período 1995-2000: en primer lugar, el freno del descenso y luego el aumento moderado de los niveles de pobreza, pese a la persistencia del crecimiento económico y de la continuidad de la mejoría en otros indicadores sociales; en segundo lugar, una fuerte reapertura de las controversias en torno al tema de las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura y la búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido.

En torno al primer punto señalado, resulta indispensable reiterar que después de la debacle social con que terminó la dictadura, del ajuste recesivo de 1983-84 y de una pauperización muy grave de la población, hubo una mejora fuerte de la economía al retornar los gobiernos democráticos, que supieron combinar crecimiento económico con abatimiento de la pobreza. Este indudable éxito volvió a hacer del Uruguay el país más igualitario de América Latina (claro que esta ya era por entonces una de las regiones que presentaban mayor inequidad social en el planeta). Sin embargo, estas tendencias favorables comenzaron a detenerse hacia mediados de los años noventa. Las razones son varias: se llegó a un *núcleo duro* de la población pobre con zonas de marginalidad muy fuerte sobre el cual era muy difícil operar con eficacia, aun desde políticas sociales orientadas o focalizadas; el propio desarrollo económico destruyó o precarizó empleos no calificados, lo que afectó a los sectores menos educados, que tienden a ser los más pobres; mientras tanto, se produjo también un incremento en el diferencial de ingresos entre los sectores más y menos educados. Todo ello contribuyó a frenar el descenso de la pobreza y eventualmente a su moderada expansión. La sociedad toda, no solo un gobierno o el Estado, comenzó a encontrarse entonces con problemas sociales más difíciles de resolver, con una pobreza más difícil de abatir, problema estructural cuyas consecuencias futuras no fueron suficientemente percibidas. Aunque en esos años siguieron mejorando indicadores fundamentales como la mortalidad infantil o la cobertura educativa de los preescolares (instrumento esencial para generar igualdad en una sociedad como la uruguaya), muchos de los fenómenos de desigualdad y precarización más estructurales que se venían mencionando se consolidaron y en algunos casos (como en el de la infantilización de la pobreza) se profundizaron¹⁹.

¹⁸ En muchos de los pasajes anteriores se han tomado como pauta fragmentos del último capítulo de la nueva edición de la *Historia contemporánea...*, op. cit., escrita por el autor en colaboración con José Rilla.

¹⁹ En torno a este tema específico existe una amplia y calificada bibliografía. Pueden destacarse dos lecturas indispensables, a partir de trabajos de investigación realizados en momentos por cierto bien distintos: Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym: *La infancia en el Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, Montevideo: CLAEH, 1986; Rubén Kaztman y Fernando Filgueira: *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo: UCU-IPES-I1N, 2001.

GRÁFICO I. Evolución de la pobreza por hogares. Uruguay urbano,* 1986-1999



* Localidades de más de 5.000 habitantes.

Fuente: Tomado de Rubén Kaztman y Fernando Filgueira: *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo: UCU-IPES-IIN, 2001.

Luego vendría la recesión económica, iniciada en 1999, y por distintas vías se afectaría mucho más radicalmente el conjunto del escenario social. Podría ingresarse en el debate instalado en el país desde hace ya años respecto a las formas de medición de la pobreza y sus resultados diversos. Se trata de una discusión relevante que hay que dar con rigor y sin intereses políticos menores. Pero cabe ir más profundamente: el recorrido histórico de los indicadores sociales en el Uruguay desde el fin de la dictadura hasta el presente revela que existen problemas estructurales que trascienden las coyunturas y la acción de los gobiernos, que se han profundizado pero no nacieron con la recesión económica y cuya gravedad exige sin demoras políticas de Estado de nuevo cuño.

En lo que refiere al retorno del tema de la violación de los derechos humanos durante la dictadura durante esta segunda administración de Sanguinetti, se impone aquí una breve reseña de lo ocurrido al respecto en esa década larga de los noventa. Luego del referéndum de abril de 1989, el tema estuvo poco presente en la campaña electoral de ese año, y fue notoriamente opacado durante el período de gobierno de Lacalle. Por cierto, esa circunstancia no obedeció a una actitud de resignación de las organizaciones de familiares y de derechos humanos, que continuaron con sus actividades y reclamos, pero sin duda comenzaban años difíciles para reivindicar el esclarecimiento de los hechos. Como ha señalado Javier Miranda: "se instaló muy consistentemente una visión de la pacificación, sistemática y persuasivamente por los actores políticos que impulsaron la Ley de Caducidad, que asimilaba consolidación de la democracia, pacificación e impunidad. Este enfoque de la impunidad como condición *sine qua non* de la pacificación matrizó profundamente la opinión pública y ganó audiencia. Incluso entre muchos de quienes se habían opuesto a ella durante los años previos"²⁰. El tema, en efecto, quedó relegado en la agenda pública, y esa tónica general no varió ni siquiera ante pronunciamientos como el del Informe 29/92 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que en octubre de 1992 concluyó que la Ley de Caducidad resultaba incompatible con la normativa continental e internacional en materia de derechos

²⁰ Javier Miranda: "Derechos humanos. De la Ley de Caducidad a la Comisión para la Paz", en Observatorio Político: *Informe de coyuntura* n° 1, 2000, "A un año de gobierno del presidente Batlle", Montevideo: ICP-Trilce, 2001, pp. 71-72.

humanos, al tiempo que recomendó al gobierno uruguayo otorgar compensaciones a las víctimas y tomar medidas efectivas para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables²¹.

Sin embargo, por motivos locales y también internacionales, el tema se reactivó, en particular a partir de 1995 y 1996. En octubre y noviembre de 1995, el senador Rafael Michelini (hijo de Zelmar), líder del Nuevo Espacio, había comenzado una ronda de contactos reservados con varios militares retirados (entre ellos el general [r] Ballestrino) y con el secretario de la presidencia, Elías Bluth, en busca de vías de acuerdo. Si bien las gestiones avanzaron y se llegó incluso a hablar de la posibilidad de concretar una Comisión de la Verdad, finalmente la propuesta fue rechazada por los militares y por el presidente Sanguinetti. De todos modos, era un retorno del tema a la agenda pública más relevante y a la atención de buena parte de la población. En la noche del 20 de mayo de 1996, al conmemorarse los veinte años de los asesinatos de Héctor Gutiérrez Ruiz, Zelmar Michelini, Rosario Barredo, William Whitelaw y Manuel Liberoff, bajo el lema "Verdad, memoria y nunca más", marcharon en silencio por el centro de Montevideo varias decenas de miles de uruguayos, en un gesto colectivo que renovó con fuerza la convicción ciudadana respecto a la necesidad de reimpulsar el reclamo de verdad a propósito del destino de los detenidos desaparecidos y el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. En ese mismo mes de mayo de 1996, el capitán de navío (r) Jorge Trócoli²² publicaba el domingo 5 en el diario *El País* una carta titulada 'Yo asumo... Yo acuso...', en la que confesaba su participación directa en prácticas de tortura y realizaba una serie de consideraciones acerca de las causas del terrorismo de Estado y el revisionismo sobre los crímenes cometidos durante la dictadura. La salida pública de Trócoli tenía directa vinculación con un informe de la revista *Posdata*, que en su número del 25 de abril lo había involucrado como coordinador de las incursiones de oficiales argentinos en Uruguay en 1977²³. Esa carta provocó una muy fuerte controversia pública en el país, con reacciones de todo el espectro social y político.

A esta reactivación del debate y de la sensibilidad sobre el tema venía a sumárseles el inicio de gestiones e iniciativas concretas para viabilizar una renegociación del problema con los militares y el gobierno, centrada en el esclarecimiento de los hechos y en la necesidad de que las Fuerzas Armadas y el Estado asumieran responsabilidad institucional por lo ocurrido durante la dictadura. Este sería el foco de atención y el núcleo de negociación de los siguientes cinco años. Fueron en verdad muchas las iniciativas planteadas en tal sentido, pero todas ellas chocaron con una actitud francamente contraria del gobierno y de los militares, lo que terminó bloqueando una nueva tramitación aun acotada del tema. La respuesta de los oficiales superiores ante estas gestiones fue tan unánime como cerrada. En abril de 1997 los generales firmaron un "compromiso" en el que afirmaban el mantenimiento de "una misma línea" contraria a la formación de comisiones que investigaran el pasado y a "entrar en revisionismos que no conducen a ninguna buena salida". El entonces comandante en jefe de la Armada, Raúl Riso, manifestó por su parte que "no [cabía] el revisionismo del pasado" y que el planteo de la comisión era "un ejemplo de otro país, de otro momento social"²⁴.

Sanguinetti mantuvo también una postura monolítica sobre el tema, que sin embargo, como vimos, pareció tener un momento de cambio o por lo menos de duda hacia fines de 1995 y en 1996, en ocasión de las gestiones reservadas impulsadas por el senador Michelini

²¹ Cf. Serpaj; *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 1992*, Montevideo; Serpaj, 1992.

²² A propósito del caso Trócoli y de un análisis riguroso sobre sus libros, cf. Daniel Gil: *El capitán por su boca muere o la piedad de Eras. Ensayo sobre la mentalidad de un torturador*, Montevideo: Trilce, 1999.

²³ Cf. Samuel Blixen: "¿Quién es Jorge Trócoli? Mentiras verdaderas", en *Brecha*, Montevideo, 10 de mayo de 1996, p. 3.

²⁴ Cf. *Búsqueda*, Montevideo, 2 de abril de 1997.

a las que hemos hecho referencia. Hubo trascendidos y testimonios— no documentados ni confirmados por las partes— en cuanto a que en altas esferas del gobierno se llegó a manejar la hipótesis de la creación de una Comisión de la Verdad. Lo cierto es que, más allá de las versiones contrapuestas²⁵ en torno al episodio, la propuesta recibió finalmente un rotundo rechazo de las jerarquías castrenses y devolvió a Sanguinetti al monolitismo de su postura anterior. La divergencia radical reapareció y volvió a marcar a fuego el debate público sobre el tema durante los años de la segunda administración del líder del Foro Batllista, a quien llevó incluso a un endurecimiento progresivo de su postura que hizo eclosión al final de su mandato, a propósito del caso *Gelman*.²⁶

En el marco de los distintos temas referidos, puede observarse en este período de gobierno un primer ciclo prolongado de alta productividad legislativa, con una muy elevada disciplina de los representantes colorados y nacionalistas tanto en el gabinete como en el Parlamento. Todo esto mermó marcadamente al final del mandato, con el escenario electoral ya instalado. Para muchos analistas, la persistencia más allá de lo prudente de Volonté en la coalición fue, junto con otros errores políticos, uno de los grandes factores que explican el desastre electoral que sufrió su sector en los comicios de 1999 (su influencia política literalmente desapareció al no obtener representación parlamentaria), así como un elemento que también contribuyó al gran fracaso electoral del Partido Nacional en su conjunto, que se tradujo en una magra votación en primera vuelta de apenas un 22,3% de los sufragios tras la candidatura única de Lacalle. Por su parte, la llegada de los tiempos de la competencia electoral también empujó a un fortalecimiento en la exhibición de matices y diferencias en filas coloradas.

2.3. Recesión, colapso y reactivación económica (2000-2005)

La reforma constitucional plebiscitada favorablemente por mínimo margen, como vimos, en diciembre de 1996, tuvo su primera experiencia de aplicación en 1999. En esa ocasión y contra muchos pronósticos que no le otorgaban chance, ni siquiera en las elecciones internas dentro de su partido, en lo que configuraba su quinta postulación a la Presidencia de la

²⁵ En su momento polemizaron públicamente sobre el punto Michelin, Bluth y Ballestrino, confrontando visiones disímiles acerca de lo ocurrido. A propósito de lo que aconsejaba Julio M. Sanguinetti a los militares en referencia a la posibilidad de una reapertura del tema, en forma reciente Mauricio Rosencof, quien desarrolló una relación con el Tte. Gral. Medina al participar ambos en la iniciativa Infancia Patrimonio Nacional (INPAN), volvió a señalar que el último comandante del Ejército durante la dictadura le señaló en más de una oportunidad que el entonces presidente Sanguinetti recomendaba no reactivar el tema: “[...] quería referirme — dice Rosencof en un libro recientemente editado a propósito de sus diálogos con Seregni— [...] al respeto al que llegamos con Medina, que fue un hombre del proceso pero también fue un hombre clave de la transición a la democracia. Un día decidimos quedarnos después de una sesión de INPAN y tuvimos un diálogo muy sencillo: ‘Bueno, ¿qué hacemos con el otro tema?’. Y nos pusimos a conversar. [...] ‘ Y él lo decía con claridad: ‘Sanguinetti no quiere que se hable de esto porque va a hacer agua por todos lados. La orden superior es decir que acá no hay desaparecidos. Sabemos que eso no es así...’ Ahora, si surge con responsabilidad de un diálogo un entendimiento, una alternativa para que esto funcione de tal manera que se llegue a una solución, nosotros podemos hablar con Sanguinetti’”. Cf. Fernando Butazzoni: *Seregni-Rosencof. Mano a mano*, Montevideo: Aguilar, 2002, pp.391-392.

²⁶ El 10 de octubre de 1999 Juan Gelman publicó una carta abierta al presidente Sanguinetti en la que le reclamaba que llevara adelante gestiones a propósito de la solicitud de ayuda que ya le había formulado en mayo de ese año para localizar el paradero de su nuera y de su nieto o nieta, que según informaciones en su poder habían sido desaparecidos en Uruguay. En su carta pública, Gelman reveló también que había hablado del tema con Elías Bluth y que este le había señalado que el presidente uruguayo se había comprometido a “hacer todo lo posible” para investigar el caso. Cf. *República*, Montevideo, 10 de octubre de 1999, pp. 4-5, “Carta abierta del poeta Juan Gelman al Presidente Sanguinetti. ¿Qué piensa hacer con mi nieto o nieta?”. De ese modo se inició un duro diferendo que involucró a destacados intelectuales del mundo solidarizados con el poeta argentino, entre ellos los premios Nobel de Literatura José Saramago (quien también dirigió una carta a Sanguinetti el 21 de octubre de ese mismo año) y Günter Grass. El presidente uruguayo respondió con dureza tanto a Gelman como a Grass.

República, Jorge Batlle, con 72 años de edad y 55 años de vida política ininterrumpida, pudo alcanzar finalmente la victoria. Primero, derrotó al candidato forista Luis Antonio Hierro en las internas de abril; como candidato único del Partido Colorado, ingresó al balotaje como segundo candidato más votado en la primera vuelta de octubre (con poco más del 32% de los sufragios) y, finalmente, ganó la segunda vuelta el 28 de noviembre (tras firmar un acuerdo programático con el Partido Nacional) con el 52,26% de los votos contra el 44,53% que recogió la fórmula del Encuentro Progresista, encabezada por Tabaré Vázquez. En cumplimiento de lo pactado en noviembre de 1999, cuando ambos partidos tradicionales acordaron las bases programáticas de un gobierno de coalición, luego de la victoria electoral de Batlle se dio forma a la integración de una coalición de gobierno que todo anunciaba como de difícil gestión: el presidente electo no ostentaba los mejores antecedentes como articulador previsible y debía lidiar con dos líderes políticos tan avezados como duros en la negociación, los ex presidentes Sanguinetti y Lacalle; la coalición era fruto de la unión entre la segunda y la tercera fuerza políticas, en lo que refiere a los caudales electorales obtenidos, con la exclusión de la primera (el Frente Amplio-Encuentro Progresista) y con mayorías parlamentarias exiguas (55 diputados en 99 y 17 senadores en 31), dentro de partidos con notorias diferencias internas; entre otros factores.

Mucho podría decirse sobre la gestión de Batlle al frente del gobierno que ha terminado. Tal vez falte perspectiva para juicios concluyentes, pero algunos pocos comentarios pueden acercarse. Alguien que, como Jorge Batlle, no había necesitado ser presidente para ingresar como figura de destaque en la historia política nacional, no logró demostrar en el ejercicio de la primera magistratura un desempeño acorde con sus antecedentes y las expectativas generadas. Durante el primer tramo de su gobierno, Batlle pudo impulsar muy fuertemente su popularidad ante la opinión pública, ilusionada ante una serie de iniciativas que parecían marcar una inflexión de renovación positiva: la creación de la Comisión para la Paz, con el consiguiente reconocimiento de un problema que sus antecesores habían insistido en dar por concluido; la inauguración de un nuevo marco de diálogo con la oposición de izquierda y en especial con su líder, Tabaré Vázquez, que perduró en el primer año de su gestión pero que rápidamente comenzó a erosionarse; la convocatoria a una “lucha sin cuartel” contra el contrabando y contra otros focos de corrupción en ciertas áreas del Estado; la denuncia de los desajustes increíbles en materia de política salarial dentro de la Administración Pública; la adopción de un estilo más informal y campechano, que lo acercó en los primeros momentos al ciudadano común; entre otros aspectos.

En aquel marco inicial, ese estilo que el propio presidente calificó como orientado a *desacralizar el poder* configuraba —más allá de su espontaneidad y de su vinculación directa con sus rasgos personales tradicionales— también toda una estrategia que apostaba a ese fondo cultural de la acción política, a esa red difusa pero decisiva en la que se construyen los sentidos, las creencias, los relatos que identifican un imaginario político y que, entre otras cosas, refieren en una sociedad *lo-que-se-puede-hacer-y-lo-que-no-se-puede-hacer*. Aquella búsqueda de un nuevo *estado del alma*, para usar también las palabras del propio Batlle, buscaba además generar un ambiente político favorable para, desde una suerte de idilio con la opinión pública, manejar con mayor poder una coalición difícil. Las ambigüedades originarias del nuevo sistema electoral hicieron, por ejemplo, que Batlle debiera enfrentar una difícil dualidad como presidente de la República: accedió a esa investidura después de un contundente pronunciamiento favorable, de corte cuasiplebiscitario, en el balotaje de noviembre, pero con una debilidad parlamentaria inocultable. La bancada quincista resultaba minoritaria dentro la representación obtenida por el Partido Colorado (lo que otorgaba sin duda una gran cuota de poder al ex presidente Sanguinetti y a su grupo), al tiempo que — como vimos— la propia coalición en su conjunto tenía una mayoría parlamentaria muy estrecha, lo que daba también carácter decisivo a cualquier disidencia o indisciplina en el apoyo nacionalista. Parecía plausible estimar que ese nuevo estilo, que tanto apostaba al terreno de la opinión pública, buscaba también contrabalancear por ese lado su debilidad política en el Parlamento, al tiempo que podía favorecer su capacidad de negociación

dentro de la coalición. En ese sentido, se consideraba que no resultaría sencillo, ni para los socios del gobierno de coalición ni aun para los opositores, marcar disidencias o retacear apoyos ante un presidente tan popular, en especial en el momento inaugural de su gobierno, cuando su romance con la ciudadanía se encontraba en el punto más alto.

Por cierto, una apuesta como esta también contenía riesgos inocultables. Era una jugada fuerte y, como todas las de su tipo, generaba incertidumbres y controversias de no fácil manejo. Apostar a un vínculo tan fuerte y directo con la opinión pública aumentaba expectativas pero también alentaba demandas, a menudo contradictorias. Aunque hoy resulte difícil recordarlo a la luz de lo sucedido, en el año 2000 hubo momentos en que todos querían reunirse personalmente con el presidente Batlle a los efectos de destrabar conflictos y obtener la satisfacción de sus demandas. Sin embargo, la apuesta tenía su regla de hierro y los años siguientes bien que lo probarían: si las iniciativas presentadas no prosperaban (y todos sabemos que el éxito de ninguna de ellas dependía solamente de la buena intención del presidente), la frustración sería proporcional a las expectativas suscitadas. Ese estilo más imprevisible y abierto, con todas las ventajas señaladas, podía sin embargo complicar y enrarecer los acuerdos de gobierno con los otros líderes de la coalición, entre los cuales se encontraban nada menos que dos ex presidentes que —por distintas razones que no hace falta reseñar— no debían de simpatizar demasiado con esta forma de hacer política y de ejercer la primera magistratura. Por otra parte, ese estilo del presidente Batlle podía generar una sobreexposición desgastante de su figura y de sus iniciativas de gobierno. Los idilios, sobre todo con la opinión pública, suelen ser efímeros.

Luego el país padeció las llamadas *siete plagas* (aftosa, desequilibrios monetarios con la región, crisis financiera, desacomodamiento de los mercados internacionales, etcétera) y, más allá de controversias, Batlle y su gobierno vieron caer vertiginosamente no solo su popularidad sino también su credibilidad gobernante. A ello contribuyeron no poco la verborragia imprudente que ganó al presidente y sus errores muy graves en el plano de la comunicación política, no solo con la opinión pública sino con interlocutores tan poderosos como otros presidentes o el periodismo nacional e internacional. A partir de todo esto, pero también como corolario lógico de cómo se procesó la crisis entre el 2001 y el 2002, no pudo resultar persuasivo un relato que explicaba lo que ocurría únicamente en virtud del contagio que nos venía de los vecinos en crisis. Ante la magnitud de lo sucedido, la ciudadanía en general varió radicalmente su visión de la figura presidencial y del gobierno en general, y dio señales cada vez más contundentes de un balance crítico y un antioficialismo militante. El estallido de la crisis, que venía anunciándose pero que finalmente se desató con toda su virulencia en el 2002, encontró a un gobierno debilitado en varios frentes. Los fundamentos de la reforma constitucional de 1996 —crear reglas electorales que incentivaran las coaliciones fuertes y duraderas y presidentes con fuerza política y respaldo propios— pusieron de manifiesto su inconsistencia en aquella encrucijada. La coalición se rompió en el peor momento y el centro presidencial alcanzó en esa misma coyuntura crítica una debilidad tal que lo llevó casi al inmovilismo y a la imposibilidad de interlocución negociadora. Como hoy sabemos y entonces se intuía, no faltaron conspiraciones que buscaron la interrupción del mandato de Batlle y la realización de elecciones anticipadas, hipótesis catastrófica que pudo evitarse gracias a la lealtad institucional y el civismo puestos de manifiesto por todos los restantes actores²⁷.

Cabe resaltar que en el análisis de la ruptura de la coalición, aunque resulte materia opinable, a mi juicio no sería justo cargar responsabilidades contra la actitud tomada entonces por el Partido Nacional. En el texto de la declaración del Directorio nacionalista que dispuso el retiro de los ministros blancos del gabinete, se refirió entonces la necesidad

²⁷ A este respecto, cf. muy especialmente Claudio Paolillo: *Con los días contados*, Montevideo: Búsqueda-Fin de Siglo, 2004.

de “reformular los entendimientos de febrero del año 2000” (que respondían y confirmaban el acuerdo previo al balotaje de noviembre de 1999 entre ambos partidos) y de radicar el espacio de los acuerdos “en el Parlamento”, exhortando al Poder Ejecutivo a una intensificación del trabajo en ese ámbito en torno a ciertos temas considerados centrales. También se planteó entonces como “esencial para el futuro del país encarar el problema de la deuda externa nacional, convocando para ello a todos los partidos políticos”. Lo sucedido desde entonces tuvo ciertos giros contradictorio; pero no contrarió la imagen de cooperación en los momentos más difíciles: si bien la “governabilidad parlamentaria” no pudo funcionar de acuerdo con las visiones más optimistas, en los momentos claves y decisivos —por ejemplo, en ocasión de la Ley de Reordenamiento Financiero, en el peor momento de la crisis, o cuando la creación del Nuevo Banco Comercial (con parte de las carteras de deudores de los bancos gestionados o intervenidos por el Estado uruguayo desde el momento de la crisis de mediados del 2002, nuevo tramo de la azarosa reestructura del sistema financiero uruguayo *después de la tormenta*)—, los apoyos de los parlamentarios nacionalistas estuvieron. Asimismo, si bien el Encuentro Progresista no votó la primera de las leyes referidas aunque sí la segunda, su actitud de lealtad institucional y aun su cooperación con las iniciativas del gobierno, aunque desde otra perspectiva, también tuvieron expresión en el pacto de los disensos, la continentación de las organizaciones sociales de perfiles más radicales y una actitud de moderación general innegable, precisamente en momentos en que se desplegaban amenazas e intentonas claramente desestabilizadoras. Finalmente, dentro del Partido Colorado, el espíritu de colaboración de Sanguinetti y de su sector fueron permanentes, incluso acallando diferencias notorias con medidas y acciones implementadas por el gobierno. Todo esto refuerza la idea de un fracaso fuerte del *centro presidencial* en su rol de articulador de apoyos y en el manejo de la capacidad de iniciativa de la administración.

En el momento más crítico del 2002, la asunción como ministro de Economía del senador Alejandro Atchugarry estableció una suerte de corrimiento tácito del liderazgo del gobierno, desde un *centro presidencial* paralizado y sin credibilidad, a una suerte de *primer ministro* que elaboraba sustentos de gobernabilidad en medio de la tormenta, a través de acuerdos parlamentarios y con la obtención de apoyos de los líderes partidarios más connotados. No es exagerado afirmar que ese período, que algunos analistas —entre los que me cuento— hemos calificado como momento de *parlamentarismo informal* (habida cuenta de la gobernabilidad obtenida desde los acuerdos difíciles del Legislativo con el entonces ministro Atchugarry), fue tal vez el tramo más difícil y a la vez el más exitoso de toda esa administración, aunque los tiempos de la cosecha llegarían después. Durante ese año largo el gobierno pudo sortear con éxito varios obstáculos que se presentaban como insalvables.

La hondura de la crisis resultó inusitada. Aunque de ello tratan en detalle otros trabajos de esta compilación, la referencia a algunos pocos registros estadísticos y a lo ocurrido en relación con ciertos indicadores clave tal vez permita aquilatar la magnitud de la caída. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados del 2003. El examen de indicadores como el desplome vertical del PBI entre 1998 y 2003 (en términos globales y por persona), los niveles del desempleo, que orillaron la cifra récord del 20%, los problemas de ocupación que afectaron a la mayoría de los activos, la fuerte caída del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PBI, el descenso también vertical de las exportaciones, el derrumbe de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del *default*. Luego de un agobiante feriado bancario, en aquella semana inolvidable de los saqueos y rumores de finales de julio y comienzos de agosto del 2002, finalmente —en este caso específico, con un protagonismo muy fuerte de Batlle a partir de su controvertida amistad y adhesión política al presidente George Bush— el gobierno pudo contar con el respaldo directo de un préstamo *punte* otorgado por el gobierno de Estados Unidos, lo que permitió el acuerdo con los organismos financieros internacionales y evitar el *default*.

Quedaban sin embargo las terribles secuelas sociales de la crisis. En apenas cuatro años emigraron más de 100.000 uruguayos, lo que supera la brecha entre nacimientos y defunciones durante ese mismo período. Según datos oficiales, la pobreza trepó a finales del 2003 al 30,9%, con un 56,5% en la población de entre 0 y 4 años y más de un 50% en la población menor de 18 años. La tasa de deserción educativa se mantuvo en guarismos muy elevados, al tiempo que se revelaban altos porcentajes de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. La tormenta puso al desnudo las falencias del Estado en la atención a una situación de emergencia social, en cuanto al diseño de políticas sociales adecuadas, el manejo de información coherente y lo más actualizada posible, la consistencia y fortaleza de sus servicios educativos y sanitarios en todo el país. Se puso de manifiesto de manera por demás clara que la *sociedad hiperintegrada* y el *Estado escudo de los débiles* habían quedado atrás y que en el país se generaban fenómenos antes insospechados de indigencia, desnutrición infantil, radicación territorial del poder social. El avance de la pobreza y de la marginación (esta última con sus connotaciones culturales además de sociales) evidenciaba el cuadro de una sociedad fragmentada, guetizada, con rupturas profundas del tejido social y de los espacios públicos.

Con seguridad, pocos uruguayos pudieron hacerse ilusiones cuando el presidente Jorge Batlle, en su último discurso del año 2002, no vaciló en anunciar que el 2003 sería “el año de las grandes transformaciones”²⁸. Muchas razones podían fundar entonces el escepticismo general frente a este nuevo pronóstico presidencial. Pesaban en esa dirección las heridas no cerradas de uno de los años más difíciles que recuerde la república, la pérdida de credibilidad del primer mandatario, la ruptura de la coalición de gobierno, el paulatino distanciamiento del Partido Nacional de cara a un mejor posicionamiento ante las próximas elecciones, el desánimo y el temor ciudadanos luego de los duros golpes vividos, entre otros motivos que podrían registrarse. En verdad resultaba difícil persuadir a la ciudadanía de que lo que no se había logrado en condiciones políticas más favorables (pese a las *plagas y contagios* de los últimos tiempos) se podría obtener en el cuarto año de una administración en baja, con un timonel desprestigiado y un escenario de clara fragilidad. Antes bien, lo que la mayoría de los uruguayos podía anhelar con mayor sensatez era que la estabilidad esbozada en los últimos meses del año se consolidara y que se retornara gradualmente al crecimiento, como bases realistas para dar respuesta a las acuciantes necesidades de una sociedad en condiciones de emergencia.

Con el telón de fondo de los primeros indicios de reactivación y con el activo de la exitosa operación de canje de la deuda pública uruguaya, el gobierno —de la mano de la habilidad negociadora del ministro Atchugarry— apostó entonces a la prioridad de la estabilización, como soporte imprescindible para aspirar a emprendimientos más ambiciosos. Sin embargo, a mediados de año, un tanto sorpresivamente, fue el mismo Atchugarry quien anunció una suerte de relanzamiento proactivo del gobierno, pidiendo un año de “tregua política” y planteando una agenda en la que destacaban un tratamiento diferente de la rendición de cuentas y una reforma tributaria más o menos ambiciosa, junto con otras iniciativas de menor significación. En verdad, la expectativa sobre este cambio de perfil del gobierno no duró demasiado: no hubo posibilidad de acuerdo alguno en torno a la rendición de cuentas, y la reforma tributaria ni siquiera pudo llegar como proyecto al Parlamento, pese al consenso cada vez más generalizado respecto a la inadecuación radical del sistema impositivo vigente en el país.

Aunque con seguridad también fundada en otras razones, la también sorpresiva renuncia en agosto del 2003 del ministro Atchugarry y su rápido cambio por el economista Isaac Alfie configuraron, por distintos motivos, dos señales claras de que el relanzamiento del gobierno había fracasado y que este se resignaba a restringir definitivamente su agenda, ante la

²⁸ Hizo ese anuncio en ocasión de su clásica conferencia de fin de año en los almuerzos de ADM.

ratificación de un cuadro de situación que no habilitaba acuerdos propositivos. Este cambio ministerial marcó sin duda un hito en ese último año de gobierno. Se pasaba de un ministro negociador y ecléctico a otro de perfiles más técnicos y ortodoxos. El presidente Batlle anunciaba, para perplejidad de muchos, que “los tiempos políticos” debían dejar lugar ahora a “los tiempos técnicos” y que en realidad Alfie sería más un “ministro de Hacienda” que de Economía. Volvía a cambiar el formato de gobierno, pero el debilitamiento de la iniciativa gubernamental en el Parlamento se volvía más visible que nunca. En sus primeras declaraciones, sin embargo, el nuevo ministro marcó con realismo un nuevo escenario pautado por una agenda más restringida y menos proactiva, aunque de cumplimiento todavía incierto: se priorizarían el cuidado del frente fiscal y el aumento de la eficiencia del Estado; se apuntaría a obtener la aprobación parlamentaria de las reformas de las cajas Militar y Policial y de la Ley de Fideicomisos; se intentaría un programa de desregulación para incentivar la competencia y estimular inversiones. Atrás quedaba definitivamente el anunciado “año de las grandes transformaciones” y lo más resaltante —en la dirección de un compromiso incontrovertible que se cumpliría efectivamente— fue el firme anuncio de Alfie de que con él no habría “carnaval electoral”.

Para los políticos uruguayos, el 2002 y ese primer semestre del 2003 fueron un período especialmente difícil. Las tendencias de la opinión pública profundizaron sus giros críticos y los impulsos de reacción antipolítica que se habían advertido un año atrás comenzaron a arreciar. No sin razón se puede alegar que en este tipo de coyunturas la responsabilidad más inmediata se orienta rápidamente hacia los políticos, y en particular hacia quienes ejercen el gobierno. En el Uruguay contemporáneo esto parece confirmarse con al menos dos datos agregados: en primer lugar, consignas del tipo “que se vayan todos” no calan todavía, entre otras cosas porque los desempeños generales del sistema, pese a todos los pesares, efectivamente son mejores que en otras partes del continente y porque existen alternativas políticas —concretamente, la izquierda del Encuentro Progresista- Frente Amplio— que por entonces todavía no habían desempeñado la responsabilidad del gobierno nacional y que desde allí podían canalizar al menos parte del descontento; en segundo término, salvo episodios aislados, el espacio de la protesta pública, aun en los peores momentos, fue muy mayoritariamente pacífico, si bien no dejaron de advertirse algunas notas inquietantes de intolerancia en ascenso.

Con un prematuro arranque de la campaña promovido por el referéndum sobre la ley de ANCAP, celebrado el 7 de diciembre del 2003 (que concluyó con un contundente y tal vez inesperado 62,3% a favor de la derogación de la norma, pero que en realidad constituía un plebiscito arrollador en torno a la impopularidad del gobierno y también de las figuras más connotadas de ambos partidos tradicionales, Sanguinetti y Lacalle, que habían protagonizado la campaña en defensa de la ley), y la emergencia de varios conflictos de magnitud, en especial el vinculado con la situación de los funcionarios de Salud Pública, algunas previsiones parecieron confirmarse: aumento de la conflictividad, mayor estrechamiento aún de la posibilidad de acuerdos, anticipación del ciclo pleno de confrontación y competencia políticas entre los partidos. A un año y medio del cambio de gobierno, las restricciones externas e internas para la operativa de este se ponían de manifiesto. Sin embargo, el contexto internacional se volvía cada vez más favorable para consolidar la reactivación económica iniciada en el país, con la locomotora de un sector agropecuario que encontraba muy buenos precios y posibilidades de mercado. Los indicadores económicos comenzaron a evidenciar un ritmo creciente de recuperación, aunque su traslación al campo social y su influencia política resultaran más lentas y limitadas.

Puede decirse con convicción que la democracia uruguaya y sus actores ratificaron en aquellos años comprometidos su fortaleza cívica en la respuesta a la crisis. Son evidencias en esa dirección: el rechazo sostenido del presidente y del gobierno en general a ceder a la tentación de la deriva autoritaria y represiva (que más de un actor público reclamó en los momentos de mayor conflictividad); su apuesta a compartir con los familiares de los

detenidos desaparecidos la aventura de la Comisión para la Paz, que constituyó un avance importante pese a que no logró varios objetivos esperables²⁹; la franca lealtad institucional manifestada por todos los partidos y de manera especialmente significativa por la oposición; la moderación expresada en condiciones muy adversas por la mayoría de los dirigentes sindicales y de los ciudadanos afectados más directamente por la crisis —indigentes, pobres, desocupados, así como, en otro plano, los ahorristas y deudores afectados por la debacle financiera—. Sin embargo, también es cierto que los signos ya referidos de *reacción antipolítica* se incrementaron y que la situación vivida puso de manifiesto la caída de calidad democrática, en el país en varios niveles³⁰. Como han señalado distintos analistas sobre la situación del Uruguay en términos de calificación institucional comparativa, la *brecha de insatisfacción* se ha acrecentado con fuerza en el país en los últimos años. Ello vuelve más manifiesto aún el contraste entre una muy persistente y tradicional adhesión ideológica de la ciudadanía uruguaya a los valores de la democracia representativa y una evaluación crecientemente crítica respecto al funcionamiento general de las instituciones³¹.

El impacto de la crisis ha contribuido a focalizar viejas y también nuevas demandas de transformación de nuestro sistema político, las que por cierto no parecen converger en un nuevo contexto de reforma constitucional, eventualidad que como siempre en el Uruguay alguien agita, pero que en las actuales circunstancias no parece convocar mayorías ni constituir un centro de preocupación principal de los partidos y de la opinión pública. Las demandas de transformación política e institucional —en el sentido más amplio de la categoría— apuntan a asuntos que van más allá de la coyuntura pero cuya mención contribuye a caracterizarla en algunos de sus perfiles más relevantes. Se trata, por ejemplo, de la constatación reiterada sobre la inadecuación del Estado uruguayo, amplificada ante las exigencias del contexto, así como las enormes dificultades para alcanzar consensos políticos firmes respecto al rumbo de reformas que todos invocan pero que no terminan de concretarse en aspectos medulares como: la modificación impostergable de un sistema tributario colapsado; la generación al más alto nivel del Poder Ejecutivo de un sistema integrado para las políticas sociales; la renovación de un sistema nacional de información que actualice los mapas sociales para permitir al Estado y también a las organizaciones de la sociedad civil llegar a tiempo y a los lugares adecuados para cortar los circuitos de reproducción de la

²⁹ Lograda a partir de una propuesta de Familiares acordada con Batlle y con Tabaré Vázquez, la labor de la Comisión para la Paz deja un estimable avance en un tema que, como vimos, se había buscado invisibilizar durante una década. A pesar de que a la Comisión no se le dio todo el respaldo político debido (el presidente Batlle no presionó como debía a los militares para que cooperaran en serio y llegó a prohibir una entrevista entre los integrantes del organismo y los comandantes de las tres armas) ni los recursos necesarios para que su investigación pudiera lograr mayores profundidades (sorprende como increíble el bajo presupuesto otorgado a una indagatoria cívica que sin duda era tal vez la más importante de la historia uruguaya), el balance de lo realizado marca un paso adelante en la búsqueda de la verdad. No obstante, al contrario de lo dicho por el propio presidente luego de publicarse el Informe final de la Comisión, este no es —no podría serlo— un “punto final” ni, menos, “la verdad definitiva sobre los hechos investigados”. El nuevo gobierno de Tabaré Vázquez se ha comprometido públicamente a continuar las investigaciones y a aplicar en todas sus dimensiones y sin sobreinterpretaciones de la Ley de Caducidad, que, por ejemplo, no abarca a civiles ni puede amnistiar delitos cometidos fuera de fronteras, como lo ha planteado durante todos estos años el Estado uruguayo.

³⁰ Sobre este tema particular de la caída en la calidad democrática de la democracia uruguaya, puesta de relieve pero no iniciada en estos años de crisis, cf. Gerardo Caetano, Laura Gioscia y Gustavo De Armas: “La democracia uruguaya, sus desafíos y descontentos”, en *Informe de Coyuntura* n° 5, octubre de 2004, “La política en el umbral del cambio”, Montevideo; ICP-EBO, 2004, pp. 5-24.

³¹ Estos dos rasgos ya desde hace años vienen poniéndose de manifiesto en las mediciones comparativas de opinión pública en el Latinobarómetro. Para el análisis de este tema, cf. Agustín Canzani: “Mensajes en una botella. Analizando las elecciones de 1999-2000” y Gerardo Caetano, “El proceso electoral de 1999 y la recolocación de la política uruguaya”, en AA.W.: *Elecciones 1999-2000*, Montevideo: ICP-EBO, colección Política Viva, 2000, pp. 197-264. También de Agustín Canzani: *Significados del desencanto político en una “democracia dura”. Tendencias recientes en Uruguay y el contexto latinoamericano*, Montevideo: Equipos/Mori, 2000.

pobreza y la marginalidad; el fortalecimiento de los instrumentos y habilitaciones de *accountability* en diversos planos (sistema financiero, salud, sistema judicial, etcétera); la ampliación o habilitación efectiva del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en diversos planos (participación política de la mujer, voto de los uruguayos radicados en el exterior, entre otros).

Tras la tormenta del 2002 se perfila el tema, de relevancia auténticamente histórica, de la consolidación de una necesaria transformación en el modelo de ciudadanía que mayoritariamente cultivan los uruguayos. A la firmeza de la conciencia sobre los derechos políticos tradicionales hoy parece cada vez más imperativo sumar otras dimensiones de ejercicio de los derechos ciudadanos usualmente descuidadas. Así, por ejemplo, las revelaciones emergentes tras la reciente muerte de Maykol Cardozo³² o el caso verificado hace algunos años de un niño infectado de sida en el Instituto de Cardiología Infantil, con todas sus repercusiones polémicas en el enfrentamiento público entre las autoridades de esa institución y las del Fondo Nacional de Recursos, refieren al tema mayor de un ejercicio más consistente de los derechos del usuario, sobre todo en un sector tan sensible y desafiado como el de la salud y en una sociedad tan medicalizada y que transfiere tanto poder a la corporación médica como es la uruguaya. No solo en clave individual sino también en el plano de la acción colectiva, el impacto de la crisis ha reforzado la exigencia de una mayor concientización del ciudadano en su condición de usuario y contribuyente, para exigir al poder allí donde este se radique y construir instrumentos eficaces para que las instituciones y los actores asuman responsabilidades y rindan cuentas del modo más transparente posible.

³² Cf., a propósito de este caso como del conjunto del tema que se está considerando, Serpaj: *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2004*, Montevideo: Serpaj, 2004.

Uruguay hoy. Paisaje después del 31 de octubre*

***DEMASI Carlos, RICO Álvaro, ROSSAL Marcelo. “Transición y postransición (1980-2002). Hechos y sentidos de la política y la pospolítica” en O. Brando(comp). *Uruguay hoy. Paisaje después del 31 de octubre*. Ediciones del Caballo Perdido, Montevideo, 2004. Páginas 24 – 46.**

Transición y postransición democrática (1980-2002). Hechos y sentidos de la política y la pospolítica*

1) 1989: Las nuevas realidades políticas

Posiblemente el año 1989 quede marcado como el final de una época, tanto en lo que se refiere a la situación internacional como a la situación interna. Episodios resonantes como la caída del muro de Berlín, o menos visibles como el “Consenso de Washington”, marcan la nueva característica de un mundo que veía con asombro que finalizaba la Guerra Fría y que imaginaba estar viviendo “el fin de la historia” y el comienzo de la era del reinado de la democracia liberal y la libertad de mercado.

En otra escala, y con diferente intensidad, también en lo interno ese año fue una bisagra que marcó una fractura: el resultado del referéndum por la Ley de Caducidad puso fin a una etapa en la reivindicación de los derechos humanos y significó el comienzo de un periodo de reflexión y redefinición de objetivos que se prolongaría por varios años. Por otro lado, las conflictivas elecciones internas del Partido Colorado demostraron la fragilidad de una colectividad que parecía destinada a ejercer el gobierno “hasta el próximo milenio”, pero que no pudo resistir la exposición pública de sus divergencias.

Las elecciones de 1989 no solamente mostraron que la rotación de partidos en el poder comenzaba a ser más rápida que en el período 1958-71 (donde cada lema ejercía dos mandatos consecutivos antes de dejar paso a su adversario) o que un tercio del electorado ya no se sentía vinculado a los lemas tradicionales. También quedó a la vista que una iniciativa popular como fue la reforma constitucional que ligaba las jubilaciones con el IPC podía ser apoyada por un 80% del electorado, aunque los sectores mayoritarios de los lemas tradicionales la enfrentarían con una campaña que describía una tenebrosa perspectiva de caos financiero y de inflación descontrolada si llegaba a aprobarse.

* Los libros citados en este artículo están incluidos en la bibliografía general del curso.

En un sistema que se proclamaba “partidocéntrico” y donde aparentemente nada podía suceder en el espacio político sin la iniciativa de las dirigencias de los partidos, un alto porcentaje de electores decidieron encadenar al candidato de su preferencia con la obligación de incrementar las jubilaciones en una tasa preestablecida: era un hecho público y visible que operadores políticos que apoyaban la candidatura del Dr. Batlle (tenaz opositor a la reforma) incluían la papeleta del SI (de apoyo a la misma) junto con las listas de votación de su partido para evitar que los electores rechazaran los sobres.

Pero en ese contexto tan novedoso, la particular dinámica interna de la política uruguaya no fue sensible al impacto de los cambios que llegaban del exterior: ni la caída del muro de Berlín ni la crisis del bloque socialista fueron obstáculo para que el sublema que apoyaba el Partido Comunista (Democracia Avanzada) obtuviera la más alta votación de su historia y se transformara en el sector mayoritario del Frente Amplio. El resultado no dejó de sorprender a los analistas, que lo atribuyeron a la tardía reacción de los electores uruguayos (los acontecimientos en Europa oriental se desencadenaron a principios de noviembre) y principalmente al enfoque “posmoderno” de la publicidad electoral del sector. Sin embargo, parecía claro que en un futuro inmediato, el PCU -siempre muy sensible a las variaciones de la política del PCUS- iba a sentir los efectos de cambios tan importantes.

2) Los años 90: la política liberalizadora

Las tendencias innovadoras que se insinuaron en la década anterior, se profundizaron en los años '90 a impulsos de un nuevo elenco gubernamental que, en buena medida, asumió como propias las orientaciones defendidas por el semanario “Búsqueda”. Por lo menos dos de sus más notorios colaboradores pasaron a integrarse a las filas del gobierno: el Ec. Javier de Haedo, columnista de temas económicos, y el Dr. Ramón Díaz, Director, editorialista e integrante del Consejo Editorial. Pero no solamente se trataba de un cambio de elenco, sino que había una nueva realidad a la que responder.

El “Plan Brady” había permitido cierta licuación de la deuda por medio de quitas y modificaciones de su estructura; paralelamente, el “Consenso de Washington” impulsaba un “nuevo modelo económico para América Latina” basado en las privatizaciones, la apertura comercial, el equilibrio fiscal y la reforma del Estado como estímulos para la inversión externa. El nuevo gobierno no vaciló en iniciar un camino de privatizaciones similar al que había iniciado Argentina poco antes, y a su impulso se aprobó una “Ley de empresas públicas” que desmonopolizaba varios servicios y abría el camino para la privatización de las empresas estatales.

Si bien este era un modelo largamente atacado desde la izquierda y defendido desde los sectores liberalizadores, la irrupción de este nuevo formato encontró una situación novedosa en cuanto coincidió con la caída del bloque socialista primero, y la desaparición de la URSS después; quizá como nunca antes en la historia del siglo XX, el modelo liberal pareció destinado a imponerse sin que tuviera ningún rival a la vista: no habría ninguna oposición que obligara a amortiguar sus objetivos o a transar con modelos antagónicos. Esto trajo como resultado que el cuestionamiento a estas políticas se viera afectado por la crisis profunda del paradigma revolucionario defendido desde la creación de la 3ª Internacional, lo que debilitaba gravemente la posibilidad de promover un modelo alternativo. En ese contexto crítico, fueron los sindicatos los que tomaron iniciativas para enfrentar las políticas privatizadoras, ante cierta atonía de los partidos de izquierda.

Como una ironía de la historia, el nuevo gobierno comenzaba su actuación simultáneamente a la del “modelo alternativo” representado por la administración frenteamplista en la Intendencia de Montevideo. Para muchos el triunfo del Frente Amplio mostraba el crecimiento de la desilusión del electorado por los partidos tradicionales, y no faltaba quien anunciara

que era la última oportunidad que éstos tenían para mostrar su capacidad de transformación y para implantar un nuevo modelo para una sociedad que se percibía como afectada por una larga y profunda crisis. Por esta razón, desde el comienzo el nuevo elenco gubernamental impulsó con mucho optimismo la promoción de políticas y “reformas” liberalizadoras que se prolongarían por toda la década: si todo ocurría según lo esperado, las nuevas realidades debían reflejarse en los respectivos resultados de cada una de las experiencias que se ponían en marcha.

Los objetivos explícitos definidos por el nuevo gobierno eran abatir el déficit fiscal y reducir la inflación a un dígito en un plazo de seis meses, dos metas que parecían difíciles de alcanzar: la inflación de 1989 había sido la más alta de la década, y el déficit fiscal heredado -particularmente alto como corresponde a un año electoral- amenazaba escaparse de control como consecuencia de la aprobación de la reforma constitucional que ligaba el monto de las jubilaciones al incremento de los precios.

Para lograr sus objetivos, el gobierno promovió una rápida rebaja de aranceles para impulsar la apertura de la economía. Las nuevas autoridades del Banco Central aplicaron mecanismos de venta de las reservas de oro (uno de los temas más discutidos de la campaña electoral dado que fue el “caballo de batalla” del Dr. Jorge Batlle -y para muchos, la causa principal de su derrota- y prudentemente rechazado por el Dr. Luis A. Lacalle), y luego establecieron la “banda de flotación” para el dólar, con lo que se instauró un mecanismo de “ancla cambiaria” para controlar la cotización del peso y, paralelamente, controlar la inflación.

Uno de los objetivos principales de esta política económica era el de sanear y reforzar el sistema financiero, algo en lo que ya se había comprometido el gobierno anterior: los bancos adquiridos por el Estado en el período pasado fueron reprivatizados, y se impulsó una política de reforzamiento del sistema bancario a los efectos de superar la crisis de la década anterior y de impulsar las inversiones en el sector. En este sentido los resultados parecieron evidentes a corto plazo; también pareció exitoso el objetivo de bajar el déficit fiscal, algo que se logró relativamente; en cambio la disminución de la tasa inflacionaria a un dígito anual demoró varios años en alcanzarse; más del quinquenio que dura un período gubernamental.

El proceso de apertura de la economía mantuvo un ritmo persistente y continuado, a pesar de la renovación del gobierno. A lo largo del período iniciado en 1985 se mantuvo el cumplimiento de los compromisos de la deuda externa; así fue que el Uruguay alcanzó el “investment grade” en 1997 lo que permitió bajar la carga de los pagos por el descenso del “riesgo país” y facilitó el ingreso de capitales. Por otra parte, la declaración de “país libre de aftosa sin vacunación”, en 1996, permitió acceder con las exportaciones de carne a los países de más alto nivel de consumo.

En todo este período se percibe un fuerte crecimiento del producto (el más importante registrado desde mediados de los años '50), impulsado principalmente por la inversión externa; el incremento en las inversiones se produjo especialmente en ramas tales como los servicios y las agroindustrias, además de otras de consumo interno. Sin embargo, algunos aspectos mostraban que los índices macroeconómicos no reflejaban todo el panorama: el desempleo estructural era muy elevado y se mantenía aún en un contexto de crecimiento del PBI. Por otro lado, la pobreza y la marginalidad crecieron a la vez que lo hacía el impulso general de la economía. Sin duda, el modelo económico que se estaba aplicando no habilitaba una participación medianamente equitativa de la población.

Pero a este panorama podían agregarse algunas dificultades derivadas de la perduración de prácticas anteriores o de la modalidad de aplicación de estas políticas. Si bien se aprobó una ley que limitaba el ingreso de funcionarios a la administración pública, ésta quedó en mero formalismo cuando (invocando la autonomía departamental) no se limitó el ingreso

de funcionarios a las Intendencias que luego pueden pasar “en comisión” a la administración central; por otra parte, la prohibición también fue eludida por multiplicación de los “contratos de obra” como una nueva modalidad de trabajo en la administración pública. Igualmente la preocupación por el equilibrio fiscal no impidió el incremento del gasto público en los años electorales, lo que trajo como resultado el aumento de la tasa de inflación y la implantación de “ajustes fiscales” en los años en que se inauguraba un nuevo gobierno.

3) La irrupción del MERCOSUR

Quizá la novedad más importante del período no provino de las iniciativas del nuevo gobierno sino que llegó desde el exterior con la creación del Mercosur. Como resultado de un proceso de acercamiento que se inició con el reinstauración de regímenes democráticos en la región, desde 1985, Brasil y Argentina comenzaron a establecer bases de política económica comunes que se concretaron en varios acuerdos (el “Programa de Integración y Cooperación Económica” firmado en 1985, el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” de 1988, el “Acta de Buenos Aires” de 1990 que fijaba la creación de una “Zona de Libre Comercio” a partir del 1° de enero de 1995). Todos esos acuerdos culminaron con la firma del “Tratado de Asunción”, en marzo de 1991.

La participación de Uruguay en este proceso había sido la de un observador expectante: si bien es cierto que no había participado en los acuerdos entre Presidentes, Sanguinetti había concurrido a las reuniones y sólo había suscrito algunos de los protocolos comerciales. Para el Uruguay, la profundización de este proceso de acercamiento le planteaba serios problemas: no quería quedar demasiado vinculado a las decisiones de los dos vecinos, pero su comercio exterior se orientaba mayoritariamente hacia éstos. La aprobación del Tratado de 1991 obligó a realizar opciones sobre la marcha, aunque no exentas de dudas y con poderosas opiniones en contra (incluso de integrantes del equipo económico). Finalmente, el Parlamento aprobó la integración al bloque regional por amplia mayoría y con el apoyo de todas las bancadas.

Desde entonces, el Mercosur ha sido uno de los temas recurrentes en el debate nacional, ya que se lo percibe como un riesgo a la vez que una oportunidad. Para el Uruguay, la diferencia con sus vecinos ha sido un elemento identitario poderoso que ha posibilitado la definición del país como Estado; la eliminación de barreras puede implicar la desaparición de la especificidad del Uruguay en cuanto entidad nacional (un tema que ha estado presente cada vez que se plantea la necesidad de profundizar o de ampliar el acuerdo regional). Mientras tanto el acuerdo tenía un comienzo vigoroso: en 1994 se produjo la firma del “Protocolo de Ouro Preto” que fijó la implantación de la unión aduanera para el 2006, lo que impulsó su rápida ampliación: acuerdos con Chile en 1996 y con Bolivia al año siguiente.

4) La Reforma Educativa

En 1995, con el presupuesto quinquenal del segundo gobierno del Dr. Julio Ma. Sanguinetti se inaugura la Reforma Educativa, la que inicia su actividad con amplio apoyo político. Dicha reforma integraría en sus contenidos antiguos reclamos de los docentes y de la sociedad uruguaya. El encargado de llevarla adelante, el sociólogo Germán W. Rama, contaba con un firme reconocimiento académico y el equipo que lo secundaba en la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP) integraba a docentes reconocidos y a un espectro político e ideológico a priori amplio.

Desde el punto de vista teórico, en sus libros “La Democracia en el Uruguay” y en el análisis de la Encuesta Nacional de Juventud que elaboró CEPAL (junto a Carlos Filgueiras),

Rama relanza la teoría de la excepcionalidad uruguaya (en tanto que sociedad "hiperintegrada"), lo que apoya innegablemente el discurso del llamado "Tercer Batllismo". La nueva jerarquía de la ANEP cuadraba con el elenco en el poder y hasta contaba con el apoyo de gran parte de la izquierda política³. En primera instancia resulta difícil de entender por qué fue perdiendo rápidamente los apoyos y la legitimidad popular.

Tal vez el fenómeno de la Reforma Educativa nos sirva para entender cómo una sociedad altamente politizada como la uruguaya rechaza las pautas mundializadas de administración pospolítica. El argumento fundamental de los estudiantes liceales para oponerse a la Reforma y lograr amplio apoyo popular para sus movilizaciones, era lo inconsulto de las tomas de decisión y lo oscuro de algunos aspectos de la misma (ya había fracasado la "mini-reforma" constitucional en base a la desconfianza de una sociedad politizada frente a los acuerdos cupulares que incluían aspectos inciertos para la opinión pública).

La propia ANEP -disfraz restaurado del CONAE-, es una institución con déficit de democracia, si se toma en consideración la forma de administración de la Enseñanza Pública que precedió a la Ley 14.101, redactada por Sanguinetti como ministro de Educación de Juan Ma. Bordaberry. Gobernar la enseñanza desde ese lugar institucional exigiría especial cuidado si lo que se pretende es generar modificaciones sustanciales en la estructura de la Educación Pública⁴; pero Germán Rama eligió otra actitud, y protagonizó continuos enfrentamientos públicos con diversos actores.

Pero lo que probablemente le resultara más intolerable a gran parte de la sociedad uruguaya fue la suficiencia técnica en la que situaba; y este aspecto molestaba por derecha (recordemos los repetidos choques de Rama con el Partido Nacional y su visión de la Historia Patria) e izquierda (sobre todo a la militancia social y gremial que tenía buenos motivos para desconfiar de las posturas tecnocráticas).

Se podría decir que el documento que da origen a la Reforma Educativa es el índice Diagnóstico OPP/BID, que propone no sólo un modelo de financiamiento para la educación sino también los grandes lineamientos de la misma. El hecho de que la política educativa del país se apruebe y discuta como materia presupuestal, ya dice bastante sobre cierta reconfiguración pospolítica del campo político uruguayo que se esbozaba en 1995; y si el enfoque tecnocrático es característico de lo pospolítico, la lectura del documento aprobado nos permite apreciar esta característica en términos muy claros⁵. Si bien la mayoría de los actores políticos participaban de la reconfiguración pospolítica, la sociedad civil organizada se resistió a aceptarlo y ha demostrado, también en el caso de la administración de la Enseñanza, gran capacidad para no caer en la doxa dominante.

La Reforma Educativa no fue un tema que pudiera tratarse como una sola y única cosa más bien puede verse como un paraguas que mantuvo bajo su abrigo a un conjunto de políticas sociales y educativas de diferente tenor y alcance y que deberían analizarse por separado. Está claro, de todos modos, que la idea de agruparlas bajo ese paraguas provino

³ Roque Faraone señala el "silencio del Frente Amplio" y la colaboración en la Reforma de parte de algunas "personalidades aisladas" provenientes de la coalición, aunque reconoce que algunos sectores de la izquierda sí denunciaron a la Reforma Educativa. "Reforma Educativa y poder político", en: Sala de Tourón, L. (comp.), Reforma Educativa, Depto. de Publicaciones/Universidad de la República/CEIL/Montevideo, 1999.

⁴ La ley 14.101 eliminó, en su artículo 40, las Asambleas Nacionales de Profesores. Ver: Cayota, V., "Algunas precisiones sobre la Reforma Educativa", en: Sala de Tourón, L. (comp.), Reforma Educativa, Depto. de Publicaciones/Universidad de la República/CEIL/Montevideo, 1999.

⁵ "La comunicación debe orientarse a obtener ciertos efectos beneficiosos para la legitimación de la política en cuestión". P. 135 del Índice Diagnóstico Social OPP/BID (Educación), también es ilustrativo ver el Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones de la ANEP (1995-1999).

del propio gobierno, con lo cual obtuvo -espejo invertido-, la contestación generalizada en contra de todo lo que se hallaba bajo esa "protección" discursiva.

Como decíamos, el caso más saliente de contestación a la Reforma Educativa vino por el lado de los estudiantes de Secundaria. Con ellos la acción de la ANEP mostró la cristalización de viejas disposiciones autoritarias que provienen desde la ya citada Ley 14101, así como la incapacidad de dichas disposiciones para poner coto a la actividad gremial estudiantil.

Las autoridades educativas habían seguido desde el comienzo las instrucciones del "índice diagnóstico" en cuanto a obtener la legitimidad de las políticas, y así fue que recogieron algunas de las demandas de las Asambleas Técnico Docentes (ATD). Respecto de los estudiantes de Secundaria, en cambio, mantuvieron las circulares represivas de la actividad gremial y profundizaron una estrategia de ampliar el Ciclo Básico, pero más como una continuación de la Escuela Primaria que de un acercamiento a los Bachilleratos; de hecho, hasta la propia separación edilicia de uno y otro Ciclo colaboró con la "infantilización" de los liceales de los primeros tres años de la Enseñanza Secundaria⁶.

Aunque en el discurso se declaraba haber tomado en cuenta las recomendaciones de las ATD, estas fueron insertadas en un programa político de retirada de la participación efectiva de los docentes en la implementación de las políticas: tras el otorgamiento de "autonomías gerenciales" a los liceos como "centros educativos" con "proyecto de centro" (retórica de la nueva política educativa), propiciaban una fuerte operatividad de los directores de los liceos (al modo de gerentes de pequeñas empresas) frente a una decreciente capacidad de incidencia de los profesores en sus gremios.

Desde gran parte de la izquierda política se apoyó a la Reforma Educativa, sobretudo en sus etapas iniciales; intelectuales originariamente frenteamplistas ocuparon cargos en el nuevo elenco dirigido por Rama. Los estudiantes de Secundaria, en cambio, fueron quienes con sus ocupaciones "hirieron de muerte" al marketing de la naciente Reforma, que era - y sus restos todavía son- el pragmatismo gubernamental de los contratos de obra y el gran endeudamiento público con consecuencias menores en asistencia social.

Los estudiantes liceales y sus masivas protestas significaron una primavera de la política en el preciso momento en que la configuración pospolítica se encontraba en su cenit.

5) Los efectos de las políticas de los años 90

Si bien los resultados efectivos de las políticas aplicadas no tuvieron el impacto esperado (no hubo la sensación de un giro relevante en la percepción de la crisis), en cambio tuvo efectos importantes en otras dimensiones: el impulso de privatizaciones se vio frenado por el referendun de la "Ley de Empresas Públicas" convocado por un conjunto de gremios y que terminó con el rechazo parcial de la ley; igualmente la reforma política instrumentada en la "mini-reforma" constitucional de agosto de 1994 fue rechazada por el electorado (lo que significaba el primer caso en la historia de rechazo de una reforma constitucional impulsada por el mecanismo de "ley constitucional", es decir que ya contaba con el apoyo mayoritario de los partidos políticos). Por último, el proceso de privatizaciones se vio afectado por las denuncias de irregularidades y ganancias ilícitas que terminaron con el procesamiento de algunas de las figuras más relevantes del gobierno de Luis A. Lacalle y la anulación de la reprivatización del Banco Comercial, vendido a un financista internacional con supuestos avales de bancos italianos.

⁶ En la fundamentación de la enseñanza por Áreas en lugar de disciplinas se pone el ejemplo de la Enseñanza Primaria en cuanto a la pedagogía que se debe tomar como modelo, ya desde el Índice Diagnóstico.

Estos resultados frenaron el vigoroso impulso con que el gobierno de Lacalle había encarado la agenda propuesta por el "Consenso de Washington", y que tuvo menos continuidad en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti: en parte por los magros resultados obtenidos por su antecesor, pero también por la recesión que comenzaba a asomar en la región y por el propio talante de un político que prefiere presentarse como "gradualista" antes que como un impulsor de reformas rápidas. En este segundo período de aplicación de la política de apertura económica y de construcción de un acuerdo regional, el gobierno de Julio Ma. Sanguinetti obtuvo algunos éxitos tales como la reforma constitucional de 1996 que concretó la modificación del sistema electoral; aunque para entonces la ingeniería instrumentada tuviera más que ver con la urgencia de impedir un triunfo de la izquierda que la de incorporar más transparencia al sistema.

En el contexto de estos cambios, los resultados que comenzaron a hacerse más visibles mostraron a las claras que el proyecto no resultaba exitoso: en principio, el acuerdo entre los grandes partidos para impulsar las reformas se vio bloqueado por la acción de las fuerzas sindicales, que asumieron el papel opositor (que se esperaba realizarían los partidos) y que promovieron iniciativas para frenar los proyectos impulsados por el gobierno: la campaña contra la ley de Empresas Públicas se hizo con la invocación a frases de Batlle y Ordóñez (la iniciativa no contó con el apoyo del Dr. Batlle, pero sí la apoyó Sanguinetti cuando ya se había puesto en marcha). Igualmente, la "mini-reforma" resultó rechazada en el marco de la confusa situación generada por la represión policial en los incidentes del Hospital Filtro. Curiosamente el escenario de la política, que estaba fuertemente monopolizado por los partidos desde la transición democrática, comenzaba a ser disputado por los sindicatos que impulsaban iniciativas que tenían eco en la opinión pública.

Paralelamente, el Frente Amplio resultaba beneficiado por la falta de apoyo de la sociedad a las políticas impulsadas por el gobierno. Esto no dejaba de resultar paradójico si se piensa que algunas de las iniciativas finalmente bloqueadas contaron con el apoyo de una parte del Frente Amplio, y que además la izquierda se encontraba fuertemente afectada por los acontecimientos de Europa del Este: a la caída del muro de Berlín y la desaparición del bloque socialista, le siguió en 1991 la caída del régimen comunista de la URSS y el comienzo de una etapa de crisis en la izquierda mundial. Esta se manifestó en el Uruguay de varias maneras, que fueron desde la "desideologización" del discurso de la izquierda política, hasta el debate interno en el Partido Comunista. Si bien la mayoría de sus integrantes de definición "renovadora" renunció a la dirección del PCU (caso inédito en el contexto regional) arrastrando tras de sí a una masa de militantes, el partido continuó su actuación manteniendo una línea ortodoxa.

A pesar de que en el conjunto de la izquierda la crisis del socialismo provocó desconcierto y afectó el debate interno y la capacidad de generar proyectos y de impulsar iniciativas, el crecimiento electoral del Frente Amplio tomó gran impulso en las elecciones de 1994, donde si bien el resultado y orden de los partidos mantuvo la pauta tradicional (triunfo colorado, segundo los blancos y el Frente Amplio en tercer lugar), los resultados mostraron un apretado final donde apenas dos puntos porcentuales diferenciaban al primero del tercero. La novedad de un electorado dividido en tercios casi iguales fue el signo más visible de los profundos cambios que se estaban produciendo en la sociedad y la política desde fines de los '80; y los resultados de 1999 mostrarían que todavía esa transformación no había terminado.

6) Reformas constitucionales y sistema electoral

Desde la recuperación de la democracia, el tema de las reformas y la discusión sobre proyectos de distinto tipo ha sido una constante de la agenda política nacional. Así, aunque la mayoría de ellas finalmente no se concretara, se llevaron adelante varios intentos de reforma constitucional que trataban de adaptarla a las nuevas situaciones de la etapa posdictadura. En este sentido, se destaca como ejemplo negativo, el ya mencionado (y

abrumador) rechazo de la ciudadanía al proyecto conocido como "mini-reforma"; y, como ejemplos positivos, el apoyo que un poco más del 50% de la ciudadanía le otorgara al proyecto de reforma constitucional que se plebiscitó el 8 de diciembre de 1996. Esta reforma comenzó a aplicarse en las elecciones de noviembre de 1999, y si bien tenía como finalidad inmediata postergar el acceso al gobierno de la izquierda, "alteró profundamente las reglas del sistema electoral, del sistema de partidos y de la formación misma del gobierno". (G. Caetano; J. Rilla, p. 34). Efectivamente, varios de los principios del sistema electoral erigido entre 1910 y 1934 fueron modificados a través de un proceso que puede contemplar un ciclo de hasta cuatro actos comiciales a lo largo de más de un año. La elección presidencial pasó a regirse por el principio de mayoría absoluta de votos y con doble vuelta, sustituyendo al principio de mayoría simple en un solo acto electoral; se estableció la candidatura única por partido a la presidencia de la República, y un máximo de dos candidaturas a las intendencias; se resolvió la realización de elecciones primarias obligatorias, simultáneas y abiertas para todos los partidos a los efectos de elegir dichos candidatos; se desvincularon las elecciones nacionales de las departamentales y las primarias de las generales; y se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales.

Los efectos de esta reforma, sumados a otros importantes cambios que se venían procesando más lentamente en el sistema político y de partidos desde la salida de la dictadura (que son novedosos en los comportamientos tradicionales del electorado uruguayo, cada vez más independizado de fidelidades partidarias o directrices), van a ir conformando una nueva situación política que tendrá su corolario de transformaciones definitivas en las elecciones nacionales de 2004.

En todo caso, desde 1971 a la etapa posdictadura, y salvando el interregno dictatorial, el clásico sistema bipartidista evoluciona hacia un formato multipartidista, en base a la competencia electoral de tres partidos con posibilidades de ser gobierno: Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio y, en alguna coyuntura (1989), hasta de cuatro partidos, incluyendo al Nuevo Espacio.

Otras características novedosas, ilustrativas de la movilidad política y fluctuación de los gustos del electorado en el período, han sido la inestabilidad de las relaciones de fuerza entre sectores político-partidarios, la aparición de nuevos grupos y los permanentes recambios intrapartidarios. En el Partido Colorado, la hegemonía batllista al interior del partido, que había sido desplazada en la inmediata predictadura por Pacheco y Bordaberry, retornó con el triunfo en las elecciones de 1984. Pero este proceso, al poco tiempo, se reprodujo en la división del batllismo, entre el Foro Batllista y la Lista "15", reflejo del distanciamiento del Dr. Julio María Sanguinetti y el Dr. Jorge Batlle. Por otra parte, el peso del sector "pachequista" fue desapareciendo al decrecer el apoyo de su electorado tras la muerte de su líder. Por tercera vez en el correr del siglo XX, el Partido Colorado perdió las elecciones; pero cinco años después recuperó la presidencia de la República, nuevamente por intermedio del Dr. Julio María Sanguinetti tras hacer una alianza con un sector político que, escindido del Frente Amplio, finalmente terminó ingresando al Partido Colorado: el Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP). Su máximo dirigente, el Dr. Hugo Batalla, accedió así a la Vicepresidencia como compañero de la fórmula victoriosa. Y el Partido Colorado volvió a triunfar en la segunda vuelta de las elecciones nacionales, en 1999, con la fórmula Batlle-Hierro.

En el Partido Nacional, a la salida de la dictadura se verificó la continuidad de la supremacía interna del sector "wilsonista". Su máximo líder, Wilson Ferreira Aldunate, el candidato individualmente más votado en las últimas elecciones antes del golpe de Estado, en 1971, por disposición del régimen militar fue encarcelado y excluido de la contienda electoral en 1984. La fórmula se integró con los nombres Zumarán-Aguirre, que simbolizaba la continuidad de la alianza "Por la Patria" - "Movimiento Nacional de Rocha", aunque el líder principal de este último sector, Carlos Julio Pereira, fue electo senador y no postuló (aunque no por su voluntad) a los máximos cargos electivos.

El triunfo electoral de Luis Alberto Lacalle en 1989, (primer mandatario blanco en acceder directamente a la Presidencia por la vía electoral), marcó también una trasposición de los liderazgos internos en el Partido Nacional que, luego de casi veinte años, pasaron a manos del sector "Herrerista". Esto cambiará otra vez en las siguientes elecciones, en 1994, ante la emergencia de un nuevo dirigente partidario, el Dr. Luis Alberto Volonté, ex presidente del directorio de UTE que pierde en los comicios de 1994 ante Julio Ma. Sanguinetti. La correlación interna en filas nacionalistas volvió nuevamente a rotar para las elecciones de 1999 cuando, luego de una disputa interna muy agresiva entre Ramírez y Lacalle, éste finalmente logró presentarse como candidato único a la presidencia (obteniendo la peor votación en la historia del Partido Nacional).

Un recorrido de cambios acompañó también la evolución de la izquierda como partido político, que fue influyendo decisivamente en la transformación del sistema político y de partidos en el país. Su presencia electoral en 1971, no obstante haber obtenido menos del 20 % de los votos, quebró el tradicional sistema "bipartidista fraccionalizado" en dirección a un sistema "multipartidista". En 1994, el crecimiento electoral de la izquierda marcó, por primera vez en la historia electoral del país, un virtual triple empate de fuerzas con los dos partidos históricos y, en las últimas elecciones del conmovido siglo XX uruguayo tras la aplicación de la reforma constitucional que instaurara el balotaje, la izquierda se transformó en la primera fuerza política del país y con mayor representación parlamentaria al obtener el apoyo del 40 % del electorado.

Cinco años después, en vísperas de las elecciones del año 2004, la izquierda confirmó su crecimiento acumulado y sostenido, dándole las encuestas una intención de voto de la mitad o más del electorado del país. Ello representó una experiencia inédita en la historia política de América Latina ya que, por primera vez, la izquierda podía acceder (y así lo hizo) al gobierno contando tal apoyo de la ciudadanía y en un país de larga tradición democrática.

Para la consolidación de este proceso resultó fundamental la obtención y buena gestión administrativa desarrollada en la Intendencia Municipal de Montevideo durante tres lustros, desde las elecciones municipales de 1989 hasta la reelección del Arq. Mariano Arana en el cargo de Intendente, ahora con el apoyo de más de la mitad de los montevideanos, en un país que concentra más de un millón y medio de habitantes en su capital.

Este proceso fue también acompañado por una evolución en el sistema de alianzas de los sectores de la izquierda, pautada por la agregación de sucesivos grupos y denominaciones; a partir de la originaria: Frente Amplio (1971), Encuentro Progresista (1994), hasta Nueva Mayoría (2004). Así también resulta interesante analizar en el período, la forma en que la izquierda fue resolviendo la relación entre sus características de coalición (o movimiento) y la de partido político y, finalmente, el recambio de liderazgos que procesara, entre su dirigente histórico el Gral. Líber Seregni (que renunció sorpresivamente a la presidencia de la organización en 1996) y el afianzamiento, a partir de allí, de la conducción del Dr. Tabaré Vázquez.

La historia reciente de la izquierda uruguaya no está exenta de fuertes convulsiones. No sólo porque llevó la peor parte en la represión y el enfrentamiento al autoritarismo y la dictadura cívico-militar (con su secuela de muertos, desaparecidos, detenidos, torturados, exiliados y despedidos de sus trabajos), sino también porque su presencia fue proscripta en las elecciones internas admitidas por el régimen militar en 1982, en pleno proceso de transición a la democracia (allí el Frente marca su "voto en blanco" obteniendo alrededor de 80 mil voluntades), y porque a la salida de la dictadura, en las elecciones de 1984, sus máximos dirigentes nacionales y sectoriales estaban proscriptos, impedidos de presentarse como candidatos.

La rotación de fuerzas en la interna frentista será también una constante, ilustrando acerca de una ciudadanía de izquierda que tampoco se ata electoralmente a ningún grupo en particular, y que emigra de elección en elección según su propia historia de vida, convicciones personales, propuestas y líderes. En 1984, el Partido por el Gobierno del Pueblo resultó la fuerza mayoritaria. Luego, la discusión sobre “las dos izquierdas” concluyó con una ruptura del Frente Amplio en 1989, poco antes de las elecciones nacionales y el alejamiento del PGP y del Partido Demócrata Cristiano, que conformaron el “Nuevo Espacio”. No obstante la escisión en ese año, como ya se señaló, la izquierda ganó la Intendencia Municipal de Montevideo.

En 1989, en la víspera de la implosión del llamado “socialismo real”, Democracia Avanzada, una alianza que tenía su referencia en el Partido Comunista, se convirtió, paradójicamente, en la primera fuerza del Frente Amplio reuniendo el 40% de su electorado. En 1994, Asamblea Uruguay y su dirigente, el Ec. Danilo Astori, ocuparon el primer lugar. También en esta elección se produjo el retorno del PDC al Frente Amplio y el ingreso de Nin Novoa, ex Intendente nacionalista de Cerro Largo que, de allí en más, ha sido el acompañante de la fórmula presidencial encuentrista-frenteamplista; en 1999 le llegó el turno de la mayoría al Partido Socialista y, finalmente, en el 2004, se ubicó en esa posición el Movimiento de Participación Popular (MPP), una alianza de grupos y personalidades independientes que tiene por fuerza central al Movimiento de Liberación Nacional -Tupamaros.

El proceso de transición de la dictadura a la democracia y la postransición política, ha sido también un proceso que confirma el fin del ciclo expansivo del Estado “de compromiso” y “asistencial”, característico del Uruguay Batllista, y la continuidad del ciclo iniciado con el primer gobierno del Partido Nacional, en 1959, de “liberalización” y “privatización”. Así, “las últimas cuatro décadas del siglo XX en el Uruguay son los años de la “amortiguada” retracción del papel del Estado” (La Política: 2003, p. 189).

Si una matriz estadocéntrica ha sido constitutiva del proceso de modernización institucional del Uruguay, y si por tal se quiere caracterizar la fuerte interrelación e “intercambiabilidad” entre las esferas estatales, partidarias y societales, entonces sería indudable que en estas últimas tres décadas, tanto el traumatismo dictatorial como los cambios acontecidos luego en democracia, terminaron afectando la configuración misma de dicha matriz y la relación tradicional entre sus partes componentes, proceso que ya lleva cerca de medio siglo y que algunos autores latinoamericanos (M. Cavarozzi, M.A. Carretón, entre otros) caracterizan como imposición de una nueva matriz “mercado-céntrica”.

Respecto a las transformaciones estatales, es posible verificar algunas en estos últimos años: el declive de las funciones productivas y sociales del Estado uruguayo; los intentos de debilitamiento de la propiedad estatal y de fortalecimiento de las iniciativas privatizadoras; las reformas en la estructura del Estado y la disminución del número de funcionarios públicos; los cambios en las formas clientelísticas tradicionales y los nuevos tipos de relacionamiento entre grupos de poder y el poder gubernamental; el apartamiento de las funciones reguladoras y de arbitraje de la relación entre el trabajo y el capital; la imposición del modelo de “flexibilización laboral” con consecuencias inmediatas en la pérdida de puestos de trabajo, la precarización e informalización del empleo, y otros fenómenos similares que trastocaron fuertemente la “cultura del trabajo” y asentaron, en contrapartida, una “cultura de la pobreza”; la tecnocratización de la política y la elitización de las decisiones de gobierno; y también el mayor impacto y la vulnerabilidad nacional frente a las continuadas crisis regionales y mundiales de la economía capitalista globalizada.

No obstante el proceso gradual de liberalización y reducción de los fines, funciones y personal del Estado bajo la impronta de la ideología liberal de “Estado mínimo”, el proceso de privatización no pudo consumarse plenamente como en otros países de la región, particularmente en Argentina, ni tampoco pudo completarse el desmantelamiento del Estado.

La razón principal de ello, como ya se señaló, fue la interposición del recurso de referendum por parte de sindicatos y sectores de la sociedad civil apoyados por los partidos políticos de izquierda. En ese sentido, dos hitos del período resultaron: el referendum de diciembre de 1992 sobre la Ley de Empresas Públicas que, entre otros, deroga el artículo que autorizaba la asociación de ANTEL con empresas privadas y el referendum sobre ANCAP, en diciembre del año 2003. El resultado de este plebiscito, y el último sobre el agua, confirman el giro político del electorado hacia posiciones de izquierda y el desprendimiento de su adhesión a los lemas históricos.

7) La presidencia del Dr. Jorge Batlle y los tiempos de crisis

Los años noventa estuvieron marcados por el impulso económico y el crecimiento de las inversiones, lo que representó un continuado crecimiento del PBI a lo largo de la década. Pero a comienzos de 1999 la aplicación regional del modelo comenzó a manifestar signos de agotamiento: Brasil abandonó sorpresivamente la convertibilidad y el Real saltó a 3 por dólar; como consecuencia, la relación de precios del resto de los países del Mercosur con el Brasil se desequilibró de manera irreparable, afectando los intercambios de la región y la competitividad con el exterior. Paralelamente, la Argentina defendió su “uno a uno” monetario al precio de una recesión de la que le costaba mucho salir: los últimos meses del gobierno menemista estuvieron marcados por el estancamiento económico, una situación que resultaba inexplicable a la luz de la política aplicada (que necesariamente debía funcionar, ya que había recibido el aplauso del FMI). Los resultados electorales de 1999 (triumfo de la coalición del Radicalismo con la Alianza) parecieron marcar un giro importante en el rumbo, pero sorpresivamente la política del nuevo gobierno se apegó al criticado modelo del antecesor y hasta recuperó al ministro Domingo Cavallo como principal ejecutor de medidas “salvadoras”, tales como el “blindaje financiero” o el “megacanje” de la deuda.

En Uruguay, el Presidente electo Jorge Batlle asumió en marzo del año 2000; pero a poco de iniciar su actuación (bajo el esperanzado lema de que “Argentina pronto se recuperará”), debió enfrentar problemas inesperados: en principio pudo percibirse un cambio de atmósfera en el Mercosur, donde el impulso inicial comenzó a diluirse cuando empezaron los problemas en las economías regionales. Así, los proyectos de apertura comercial y los acuerdos bilaterales, desde 1999, comenzaron a ser sustituidos por las limitaciones encubiertas y las “barreras no arancelarias”, mientras que las negociaciones de los acuerdos más complejos quedaban en punto muerto. El intento de relanzamiento del Mercosur realizado en la conferencia de Buenos Aires en el año 2000, tuvo poco resultado efectivo, asediado por las consecuencias de la recesión económica.

Desde Uruguay el tema se veía con preocupación, ya que el mantenimiento de la “banda de flotación” representaba una progresiva valorización de la moneda uruguaya con relación al dólar, y esto se reflejaba en la pérdida de competitividad de la producción y el encarecimiento de la oferta de servicios: la queja contra el “atraso cambiario” pasó a ser un tema permanente y la amenaza de una devaluación comenzó a delinear en el horizonte, a pesar de los desmentidos oficiales. Por otra parte, el Presidente Batlle, no parecía particularmente habilitado para enfrentar las dificultades; su mayoría política era producto de un acuerdo hecho bajo la presión de las urgencias electorales, y la ventaja alcanzada en las urnas no garantizaba ningún margen de maniobra al nuevo gobernante.

Las iniciativas promovidas por el nuevo gobierno comenzaron a chocar con las mismas dificultades que encontró el de su antecesor Lacalle: dos iniciativas de incorporar capitales privados a entes del Estado (ANTEL y ANCAP) fueron duramente cuestionadas por los sindicatos que organizaron inmediatamente una campaña de recolección de firmas. Sugestivamente, el anuncio del comienzo de la recolección disuadió al gobierno de impulsar una de las dos iniciativas pero se consideró que era posible obtener aprobación para la otra,

la asociación de ANCAP con capitales privados; finalmente este proyecto fue rechazado por la ciudadanía. Pero las dificultades mayores provinieron de otros sectores.

En el 2001 se declaró un foco de ñosa en la región que incluyó algunos casos declarados en Uruguay; con lo que el apreciado estatus de "país libre de aftosa" quedó suspendido y con él la posibilidad de vender a buenos precios la carne vacuna; por las características de las normas internacionales sobre el tema, llevaría varios años recuperar ese nivel. Cuando todavía no se habían superado las consecuencias de la "crisis de la aftosa", se produjo el derrumbe de la economía argentina: en diciembre de 2001 se desencadenó en ese país un proceso de crisis financiera que comenzó con la limitación de los retiros de los cajeros automáticos (el llamado "corralito") y que rápidamente continuó con manifestaciones de protesta seguidas de dura represión policial y que arrastró a la renuncia al Presidente de la Rúa, y pocos días después a su sucesor Rodríguez Sá. Aunque el Dr. Eduardo Duhalde logró estabilizarse en la Presidencia y convocar a elecciones para instrumentar una reinstitucionalización ordenada, la inseguridad financiera perduró por varios meses y afectó a toda la región.

En Montevideo, las noticias de la situación argentina comenzaron a conmover progresivamente la plaza financiera: los rumores de corridas bancarias se sucedieron sin interrupción desde febrero de 2002; el gobierno reiteraba frases optimistas en un esfuerzo por devolver la confianza, mientras disponía el auxilio a bancos en crisis con medidas que serían posteriormente muy criticadas. Por ese entonces debía enfrentar una fuerte retirada de depósitos bancarios que se mantuvo durante varios meses, mientras incrementaba la cantidad de dinero en circulación para financiar un déficit fiscal muy elevado, y esto incidía sobre el tipo de cambio y la inflación. A fines de julio los depósitos bancarios habían descendido un 45%, pasando desde 13.700 millones de dólares hasta 7.600 millones y el riesgo país, que había sido el más bajo de la región, comenzó a trepar por encima de los 2500 puntos. Entonces se decretó un feriado bancario de una semana, mientras se diseñaba una política para enfrentar la crisis sin caer en el default ni en el cierre de los bancos.

La política que instrumentó el gobierno a partir del feriado bancario pudo disminuir progresivamente la corrida y devolver cierta confianza en el sistema, lo que permitió estabilizar algunas de los factores más relevantes de la economía; por otra parte, los ahorristas y el sistema político colaboraron para mantener la estabilidad: los partidos, manteniéndose dentro de los límites de la lealtad al sistema (aunque sin ocultar sus discrepancias con la política adoptada) y los ahorristas, moderando las protestas y los retiros de depósitos luego de la apertura de los bancos a comienzos de agosto. La "estabilidad" lograda permitió aprovechar los beneficios de la mejora de la competitividad provocada por la devaluación monetaria (se triplicó el valor del dólar en pesos uruguayos), lo que aumentó las exportaciones y desalentó las importaciones; por otra parte, la tasa de inflación (que se había calculado en 50% para el 2003) se contuvo dentro de límites bastante más bajos. Aunque este proceso, también aumentó el endeudamiento interno en dólares de miles de uruguayos.

8) La crisis de la postransición y el «retorno de la realidad»⁷

Al retorno de la democracia en el Uruguay, los pobres superaban el millón de personas (1.071.1 personas). Esa cifra se reduce casi seis años después, en 1994, situándose en cerca de cuatrocientos mil (387.1). Pero con la recesión prolongada que atravesó el país entre 1998-2002 y con los efectos de la crisis de este último año hasta el presente, la cantidad de uruguayos pobres aumentó nuevamente a ochocientos cincuenta mil, o sea, el 30.9 % de todos los habitantes del país urbano. De ellos, setenta y seis mil son indigentes.

Por más de veinte años, en dictadura o en democracia, el país no ha podido superar una situación social en la que se combinan pobreza, indigencia y marginalidad, reproduciéndose por generaciones un “círculo de pobreza” que sedimenta una “cultura de la pobreza”. Es decir, la consolidación de grupos de población cada vez más numerosos y en el que se combinan varias generaciones de uruguayos, que rompen vínculos con el mercado laboral y el sistema educativo, que se segregan espacialmente habitando en asentamientos irregulares, que debilitan las formas de interacción y convivencia con otros sectores sociales y que van combinando formas legales e ilegales de sobrevivencia cotidiana. Son parte de esa cultura de la pobreza, entre otros fenómenos: el embarazo y la maternidad adolescentes, la ruptura del modelo de familia nuclear, la infantilización de la pobreza, la violencia y la delincuencia, la guetización habitacional y la precariedad laboral, la emigración, la falta de identificación civil de miles de personas, el abandono escolar y liceal.

Apenas algunas cifras ilustrativas de dicha situación general. La mitad de los niños del país son pobres, cuando el total de pobres, como se señaló, es el 30.9 de la población, y casi el 58% de los niños que habitan en la capital se encuentran en dicha condición. El 16.5% de los mismos son hijos de madres adolescentes y el 53.5% de todos los niños que nacieron en el Uruguay en el año 2001 son “naturales”.

La crisis del modelo de desarrollo nacional que comienza a mediados de los años cincuenta del siglo pasado, conlleva a la gradual desindustrialización y consiguiente pérdida de puestos de trabajo, sobre todo en la industria manufacturera. A partir de la década de los años '70, dicho proceso se hace sostenido. Mientras a la salida de la dictadura, en 1986, la tasa de desempleo se ubicaba en el 10%, en el año 2003 se ubicó en el entorno de los 20-25%, es decir, 110.000 desocupados.

Asimismo, barrios tradicionalmente obreros presentan altos porcentajes de pobreza, por encima de la media, entremezclando viejos y nuevos pobres, indigentes y marginales. En Malvín Norte, 34% de sus habitantes son pobres; La Teja: 35.6%; Belvedere: 37.9%; Villa Española; 39.7%; Cerrito: 41.3%; Lezica: 44.6%.

Las desigualdades sociales en el interior del país entre la población de los distintos departamentos y zonas geográficas, a pesar de los procesos de diversificación económica y productiva, son también significativas, acentuándose el fenómeno migratorio interno y externo.

⁷ Varios de los datos estadísticos y conceptos de este apartado aparecen en el artículo de Edison Lanza del semanario Búsqueda: “Una nueva cultura de la pobreza desnuda el ‘desvanecimiento’ de la ‘frontera separa las actividades legales e ilegales’ de 2 de setiembre 2004, p.34-37. El mismo, a su vez, refiere a elaboraciones contenidas en La ciudad fragmentada de varios autores, IPES-Universidad Católica, el “Informe de discriminación y derechos humanos en Uruguay”, UNICEF y “Nuevas formas de Familia” UNICEF-Universidad de la República. Asimismo, se citan referencias al trabajo de D. Veiga y A. L. Revoir sobre “Desigualdades sociales en el Uruguay” del Depto. de Sociología de la Universidad de la República y del “Observatorio de Montevideo de Inclusión Social”, Depto. de Descentralización de la IMM.

En la capital del país, el 33.6% de las personas son pobres, concentrándose las peores situaciones en determinados barrios. En algunos, los índices de pobreza de sus habitantes alcanzan el 60% (Paso de la Arena, Pueblo Victoria, Bañados de Carrasco, La Paloma); en otros, supera el 80% (Casavalle).

Ello introduce importantes cambios en la ciudad: el crecimiento desordenado; la alteración de la composición social de los vecindarios; el vaciamiento de zonas y la sobreocupación de otras; el aumento de la violencia y los índices delictivos, así como su localización en la población joven, entre 18 y 25 años.

A la salida de la dictadura, entre los años '80 y '90 del siglo pasado, como producto de la recesión económica, la desindustrialización del país y el repliegue del Estado en la regulación de la convivencia entre orientales, se acelera el proceso iniciado en los años '70: el desplazamiento de los sectores sociales más pobres hacia las áreas periféricas, acentuando la «satelización» de la ciudad. Actualmente, viven en Montevideo entre 190 y 240 mil personas en 364 asentamientos irregulares, proyectándose que esa situación involucrará hacia el año 2006, unas 300 mil personas. Aunque, a partir de la década de los '80, dichos asentamientos dejan de ubicarse en las zonas periféricas para establecerse, también, en el entorno de algunos centros de trabajo, barrios ricos o, incluso, el centro y la ciudad vieja, constituyendo verdaderos enclaves poblacionales. En la capital, unos 8 mil clasificadores de residuos representan alrededor de 50 mil personas integrantes de sus núcleos familiares.

El proceso de fuerte exclusión social va acompañado de "exclusión subjetiva": se acentúa la distancia entre mundos de pertenencia otrora compartidos; aparecen nuevas formas de autoidentificación grupal; se reeditúan formas de polarización, violencia simbólica y estigmatización social. Y esto es particularmente visible a edades muy tempranas, hipotecando así el país buena parte del futuro de sus jóvenes generaciones: si un tercio de los uruguayos vive bajo la pobreza, más de la mitad de ellos son niños.

Según el «Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Uruguay» (UNICEF. Abril, 2004): «la pobreza tiende a concentrarse en los sectores de población más joven y particularmente entre los niños, presentando uno de los índices proporcionalmente más altos de pobreza entre sus niños». Uruguay no ha logrado aún transferir adecuadamente sus riquezas, y de allí que «el hecho mayor y más notorio de vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia tiene que ver con la pobreza» y efectos de la misma: deserción escolar (un 40% de los niños no cumple con los 10 años de enseñanza obligatoria); repetición (por lo general el 20% de los niños repiten el primer año de escuela, cifra que alcanza el 40% en algunas zonas más pobres); niños en situación de calle (el Plan CAIF pasará a dar una cobertura de 20 a 40 mil niños en las zonas pobres); etc.

Entonces, ¿puede sostenerse una democracia política «virtuosa» sobre la base de una sociedad de sectores cada vez más pobres y excluidos y sobre un sistema económico capitalista basado en nuevas formas de explotación y marginación económica y subjetiva? Nuevamente este es el dilema, después de 20 años de democracia posdictadura en el Uruguay. Y ello abre interrogantes a futuro, acerca de un modelo de desarrollo agotado que arrastra en el deterioro a su élite dirigente tradicional y la posibilidad de que se abran paso nuevas alternativas, incluida el recambio en los elencos tradicionales que gobernaron el país por más de medio siglo.

9) Los saldos de la dictadura y la Comisión para la Paz

Aunque la crisis económica sea (posiblemente) el fenómeno del gobierno de Jorge Batlle que más impactó a los uruguayos, probablemente la decisión de crear la "Comisión para la Paz" sea, en el largo plazo, una de las medidas más trascendentes y más cargada de consecuencias de todo el período postransicional.

El tema de las violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura fue una de las "cuentas pendientes" de la década de los '90; en parte porque el resultado del referéndum de 1989 provocó un impacto muy fuerte en las organizaciones de derechos humanos (hasta 1996 no hubo conmemoraciones del "20 de mayo", aniversario del asesinato de Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz en Buenos Aires), y también porque los sucesivos presidentes (Lacalle y Sanguinetti) hicieron oídos sordos a cualquier reclamo, amparándose en que el resultado de 1989 "había laudado definitivamente el tema". Sin embargo, los últimos meses del segundo gobierno de Sanguinetti estuvieron marcados por el reclamo del poeta argentino Juan Gelman, que invocando promesas del Presidente (incumplidas), de búsqueda de su nieta desaparecida en Uruguay, salió a la opinión pública internacional y logró el apoyo necesario para transformar el caso en un tema de relevancia global. Aunque el Dr. Sanguinetti se empeñó en argumentar que "no había niños desaparecidos en Uruguay" para colocar la demanda en el plano de la campaña electoral, su estrategia fracasó (en buena medida porque pocas semanas después de terminado su mandato, su sucesor el Dr. Batlle, ratificó el hallazgo en Montevideo de la nieta del poeta argentino).

En su discurso en el Parlamento al asumir la Presidencia el Dr. Batlle utilizó una expresión que se volvió célebre (definió la paz como un "estado del alma"), y se comprometió a dar satisfacción a las demandas de los familiares de los desaparecidos. Poco después de ratificar el hallazgo de la nieta de Gelman, Batlle intervino para convencer a quien se suponía era Simón Riquelme, el hijo desaparecido de Sara Méndez, de que accediera a realizarse un análisis de sangre que definiría su verdadera identidad. Varios años de espera infructuosa se resolvieron por la negativa, lo que permitió reorientar la búsqueda hasta concretar su hallazgo algún tiempo después, en Buenos Aires.

Todo este proceso tuvo un punto fuerte cuando, en agosto de 2000, se creó la Comisión para la Paz con el cometido de "determinar la situación de los detenidos - desaparecidos durante el régimen de facto, así como de los menores desaparecidos en similares condiciones." La resolución invocaba la necesidad de "consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre los uruguayos" y también de cumplir con "una obligación ética del Estado y una tarea imprescindible para preservar la memoria histórica" ⁸.

Luego de varios meses de trabajo, la Comisión hizo público su "Informe final" en abril de 2003, y muchos pudieron sentirse decepcionados ya que, por ejemplo, por una inexplicable restricción del lenguaje en el Informe no se menciona la palabra "asesinato" cuando se refiere al destino de los desaparecidos (según se lee en la pág. 39, "QUINTEROS ALMEIDA, Elena Cándida. Falleció [sic] en los primeros días de noviembre de 1976") Sin embargo, a la vista de los antecedentes, el Informe representó un momento importante en la lucha por el respeto de los derechos humanos en el Uruguay, ya que por primera vez reconoce (y lo hace sin atenuantes) la responsabilidad del Estado en el proceso de detención-desaparición-asesinato de detenidos:

"...es siempre y en todo caso el ESTADO quien tiene la obligación suprema de defender determinados valores, afianzar ciertos principios y descartar determinados procedimientos, usando su autoridad y poder con estricto apego a la ley y a los derechos fundamentales de la persona humana" ("Informe final... " 43, pág. 17).

⁸ Ver <http://www.presidencia.gub.uy/sic/noticias/archivo/2000/agosto/2000080912.htm>.

El Informe destaca que la mayoría de las desapariciones ocurrieron después de 1976, cuando "los antecedentes de las personas fallecidas evidencian que la enorme mayoría de ellas no participaba en forma directa en actos de violencia ni integraban organizaciones subversivas. La fecha de sus muertes pone de manifiesto, por su parte, que la mayoría de ellas se verificaron después que la sedición había sido desarticulada y derrotada y cuando sus integrantes se hallaban detenidos en establecimientos de reclusión." ("Informe final..." 46, pág.18).

A pesar de todas sus limitaciones (expresamente se negó el carácter de "investigadora" a la Comisión, y el propio Presidente negó la autorización para que interrogaran a militares), igualmente más de una década y media de obstinada negativa de dos presidentes fue puesta en evidencia con estas afirmaciones. En lo que pareció un intento de capitalizar el ambiente favorable que pareció generar el Informe para clausurar el tema, inmediatamente el Presidente aceptó "en todos sus términos las conclusiones del Informe Final de la Comisión para la Paz, asumiendo que las mismas constituyen la versión oficial sobre la situación de los detenidos-desaparecidos durante el régimen de facto"⁹.

La explícita aceptación de que por lo menos 26 personas "fueron detenidas y, en definitiva, fallecieron", no puso fin al tema como esperaba el Dr. Batlle. Si bien es verdad que la Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos valoró positivamente que "el Informe Final, después de años de negación, reconoce que en Uruguay se practicó el Terrorismo de Estado y que los detenidos desaparecidos son consecuencia de este accionar de la dictadura", no aceptó el carácter de "punto final" que pretendió dársele desde el gobierno y reivindicaba las 222 denuncias de desapariciones. La Asociación de Madres y Familiares reclamaba "verdad total" y la condena social a las violaciones para "que nunca más se repita"¹⁰.

Desde que el Poder Ejecutivo reconoció la existencia de casos de detenidos desaparecidos, colocó nuevamente en el debate la situación de los perpetradores de esas (y otras) violaciones de los derechos humanos: si bien es verdad que las organizaciones de derechos humanos aceptan el fallo electoral de 1989 que ratificó la "Ley de Caducidad", su reclamo de "verdad y memoria" apunta más a la construcción de un "nunca más" en cuanto apela a una sanción social (ya no penal) para los violadores de los derechos humanos.

⁹ Decreto presidencial del 16 de abril de 2003. <http://www.presidencia.gub.uy/decretos/2003041605.htm>.

¹⁰ "... algunas precisiones" de la Comisión de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (20/04/2003 en <http://www.fing.edu.uy/adfi/mail/adur/msg00102.html>). Pocos días después el PIT/CNT emitió una declaración más dura. Ver "Resolución sobre la comisión para la Paz" (23/04/2003) en <http://www.fing.edu.uy/adfi/mail/adur/msg00103.html>

La “segunda” transición en el Uruguay*

* LANZARO, Jorge. “El Presidencialismo pluralista en la ‘segunda’ transición (1985-1996)” en J. Lanzaro (comp.). *La “segunda” transición en el Uruguay*. FCU, Montevideo, 2000. Páginas 25 – 31

El Presidencialismo pluralista en la ‘segunda’ transición (1985-1996)

Las claves de la «doble transición»: diversidad política y variedades de la democracia

En las últimas décadas, el Uruguay experimenta una «doble transición», al igual que otros países de América Latina y en un proceso comparable al de Europa del Este o al que encararon en su momento las comarcas meridionales del viejo continente, en especial España. La primera transición se refiere a la salida del régimen autoritario instalado en 1973 y se cierra con la restauración democrática en 1985, aun cuando queden todavía pendientes algunas cuentas de la dictadura y una parte de los desvelos políticos se dirijan a modelar los procesos de consolidación de la democracia recuperada⁴.

La «segunda» transición viene de atrás y comprende de manera muy amplia una serie de reformas fundamentales: en el estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la inserción regional y en el relacionamiento internacional⁵.

⁴ Se habla también de transición, en este primer sentido y en una aplicación discutida, con respecto a países - como México - en los que se experimenta un proceso de desarrollo político, a partir de regímenes de baja calidad democrática, que algunos consideran autoritarios, en los que no ha habido sin embargo dictadura.

⁵ Hay autores que - siguiendo el ejemplo de Guillermo O’Donnell - hablan de la «segunda transición» para referirse a la afirmación del régimen democrático, que viene después del pasaje al gobierno democrático. Aquí empleo la expresión en un sentido distinto, con las notas indicadas en el texto y remitiendo a una transformación histórica mucho más abarcativa: de la matriz política, económica y social, del estado y del mercado. Este enfoque se emparenta con el que ha presentado Marcelo Cavarozzi: «**Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina**», en la «**Revista de la UNAM**». México, junio 1992. Ver también: Manuel Amonio Carretón & Malva Espinosa «**¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?**», FLACSO, Santiago de Chile, agosto 1992. En una postura semejante se ubican quiénes hablan de transición «dual» y otros autores, como Juan Carlos Portantiero, quien se refiere a un proceso de transiciones, complejo y «secuencial»: «**Revisando el camino; las apuestas de la democracia en Sudamérica**», en **Revista «Sociedad» - 2/1993** (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). Acerca de las «transiciones simultáneas» - la democratización y una reforma de la economía que la orienta hacia el mercado, sea que se aborde primero una u otra - puede verse el artículo de Leslie Armijo, Thomas Biersteker & Abrahan Lowenthal, «**The Problems of Simultaneous Transitions**», en «**Journal of Democracy**» - 4/1994.

Estamos ante un giro de época, con una disputa por las pautas de civilización, que pone en jaque las construcciones que se fueron levantando a lo largo del siglo, antes y después de la crisis del '30, mediante un proceso extenso y contencioso -todavía abierto- a través del cual, en formas inacabadas, más o menos nítidamente, con irregularidades e incertidumbres, va apareciendo el trazo de los nuevos patrones de desarrollo.⁶

En el camino de las reformas estructurales se registran a su vez ciclos determinados -en virtud del signo político y los objetivos planteados- por lo que cabe incluso marcar etapas o estadios diferentes, en una distinción que en modo alguno es cortante y que no siempre resulta clara: con un primer «round», de corte más bien negativo, en el que resaltan las disciplinas de «ajuste» y de «apertura», enganchado con los objetivos ambiciosos del segundo «round», que remiten a procesos mayores, más complejos y más arduos, del armado («positivo») de un nuevo orden -en series de reforma de «primera» y de «segunda» generación- con la reconstrucción normativa e institucional que ello implica⁷.

La nueva ola de modernización y el complejo de reformas que la jalona nos emparentan a los demás países del continente e incluyen al Uruguay dentro de un movimiento histórico mayor, que se viene produciendo en el mundo entero. Sin embargo, tras el manto de homogeneidades que acarrea supuestamente la «globalización», ante el peso de la dependencia, el formidable embate ideológico del «pensamiento único» y los condicionamientos internacionales que lo respaldan, se alzan -caso a caso- distingos relevantes. Tal cual ha ocurrido en otros recodos fundamentales, se trata de una evolución común, pero no uniforme. El mapa de la «segunda» transición, como lo fue el de la primera, es un mapa de diversidades.

Con ese punto de vista, hay trabajos que subrayan la especificidad de los periplos nacionales y varios autores han avanzado en la elaboración de tipologías, en particular respecto a América Latina, con esquemas que hacen hincapié en la articulación entre lo político y lo económico, tomando en cuenta el papel del estado, las distintas modalidades del «ajuste» y la forma de las reformas, que son surtidas, en virtud de su signo, por la índole de sus

⁶ En una encrucijada como la actual, con una perspectiva compleja, mas amplia que la que pueden brindar los enfoques sobre el desarrollo económico, es útil recordar los términos en que se ha planteado el problema de las crisis y de las secuencias del desarrollo político en el marco de las teorías de la modernización, que prosperaron antes del último empujón del liberalismo. Ello nos llevaría a observar de qué manera se dibujan en la coyuntura actual de crisis, ciertos elementos claves del desarrollo político nacional: igualdad y participación, eficiencia en el gobierno y capacidad de «penetración» de los aparatos públicos, incidencia en los procesos de distribución y redistribución, articulación e integración de las nuevas aristas de diferenciación social - en tanto componentes de identidad y de legitimación de las sucesivas construcciones de la nación y el estado. En este sentido ver el texto clásico sobre **«Crises and Sequences in Political Development»**. Princeton University Press 1971 (con las contribuciones de Lucian Pye, Myron Weiner, Joseph La Palomhara, Sidney Verba, James Coleman) y en particular el capítulo de Leonaid Binder, **«The Crises of Political Development»**.

⁷ Para un enfoque acerca de los dos estadios, en los procesos de reforma estructural y de conversión de la economía, ver los artículos incluidos en el **«Journal of Democracy»** - 4/1994, ya citado (en particular el de Moisés Naím. **«Latin América: The Second Stage of Reform»** y el de Joan Nelson, **«Linkages Between Politics and Economics»**). La distinción es discutible y no siempre resulta fácil recortar la historia en tales términos. Pero vale igualmente como una indicación de la complejidad y de la extensión de estos procesos, del carácter sobresaliente y determinante que adquieren las distintas tareas a realizar, en la «liberalización» inicial (ajuste, apertura, contención), en el «building» de nuevas organizaciones y en el establecimiento de normas de relevo, a nivel del mercado y del estado, de la economía, de la política, del trabajo y de la educación. Vale también como señal respecto de los requerimientos políticos, apelaciones ideológicas y ejes de consenso, que las diferentes tareas y los diferentes momentos pueden exigir. Más adelante se hacen unos apuntes acerca de esta cuestión en el caso uruguayo, retomando las observaciones planteadas en un artículo anterior: Jorge Lanzaro, «Estado y política en el Uruguay post-autoritario», en César Aguiar et al., **«Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur»**. Obsur, Montevideo 1991.

trámites y por sus resultancias⁸. En tensión con las variables económicas, la política hace la diferencia, en su tenacidad irreductible, conjugando las legalidades de la historia propia y los fondos de cultura con los impulsos de innovación, mediante ese hilado de lo viejo y lo nuevo, de continuidades y rupturas, que en cada país tiene una silueta singular y cuaja con la productividad específica de la relación de fuerzas⁹.

Atendiendo a las características peculiares de esta ecuación de poderes, hay que decir que en el horizonte actual de América Latina, la «segunda» transición se ventila en el cauce de órdenes políticos disímiles. Órdenes que en estos mismos lances experimentan transformaciones significativas -por la remodelación institucional, los cambios en el sistema de partidos y en las relaciones de cooperación o de antagonismo en las que entran sus integrantes, así como las variantes en el régimen electoral y en las estructuras de liderazgo- pudiendo ser clasificados, primariamente y a grandes trazos, en función del tipo de democracia, de los modos de gobierno, de la centralidad y de la fortaleza del estado, tomando en cuenta la suma de factores que inciden en la determinación de la lógica general -del principio político- que preside el desenvolvimiento de las reformas.

Con respecto a América Latina y a otros países (Europa del Este, Asia), se ha discutido acerca de las aptitudes de la democracia y de los regímenes autoritarios para llevar adelante las tareas de la reforma, en cada uno de sus estadios. No faltan los que alegan que la democracia puede ser ineficiente -e incluso «incompatible»- y el autoritarismo más apropiado, por lo menos en el despegue inicial, dada la aspereza de las medidas de ajuste y la resistencia que despiertan¹⁰. Hay autores que se levantan contra este «mito de la ventaja autoritaria» (José María Maravall) o contra la «falacia tecnocrática» (Stephan Haggard), que le anda cerca y según la cual, para resolver los problemas de la reforma basta con poner las cosas en manos de los «expertos», alejándolas de los políticos. En contrapartida llega la defensa de la democracia, sobre todo para acceder a una fase superior de las reformas, en la escala de la «segunda generación»: cuando ya no se trata solamente de alcanzar la estabilidad y la liberalización -lo que, supuestamente, podría imponerse mediante acciones de «comando»- si no que es preciso internarse en un proceso de construcciones, muy complicado, que reclama participaciones amplias.

Más allá de estas apreciaciones -que son en buena medida normativas e incurren a veces en generalizaciones apresuradas y muy pobres- la experiencia enseña que los paquetes de

⁸ Oponiéndose al economicismo liberal, son varios los trabajos que insisten en el reconocimiento del carácter decisivo de la política y hacen desde esta óptica un estudio comparativo, a fin de clasificar los procesos de ajuste, la remodelación económica y el conjunto de las transiciones en curso: las políticas de reforma - o la economía política de la reforma - en una cuerda sistemática de pluralidad. Ver por ejemplo: Geraid M. Meier (Ed.), **«Politics and Policy Making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy»**. Instituto for Contemporary Studies (ICS Press), San Francisco 1991; Stephan Haggard & Robert Kaufman, **«The Politics of Economic Adjustment. International Constraints. Distributive Conflicts and the State»**. Princeton University Press 1992; Joan M. Nelson (Rd.), **«A Precarious Balance An Overview of Democracy and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America»**. Institute for Contemporary Studies (ICS Press), San Francisco 1994; William Smith, Carlos Acuña & Eduardo Gamarra (Ed.), **«Democracy. Markets and Structural Reform in Latin America»**. University of Miami, North-South Center, Miami 1994; William Smith, Carlos Acuña & Eduardo Gamarra (Ed.), **«Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform»**. University of Miami, North-South Center, Miami 1994

⁹ Como ejemplo en este sentido, puede verse el repaso comparativo de Juan Carlos Torre, **«El proceso político de las reformas económicas en América Latina»**. Paidós, Buenos Aires 1998.

¹⁰ El Chile de la época de Pinochet vendría a aportar las pruebas de la «ventaja autoritaria». A su vez, las vicisitudes de otros países de la región, hablarían en esta óptica de la «desventaja democrática»: de las dificultades de encarar simultáneamente la democracia y la reconversión; o bien, de lo problemáticas que resultan las reformas si se ha establecido «primero» la democracia, a continuación de un régimen autoritario que no avanzó en los trabajos fundacionales.

reforma, en sus distintos momentos, con distintos itinerarios y distintos componentes, pasan y han pasado por diversas avenidas políticas. En América Latina, después de las transiciones de los años ochenta, el cotejo democracia versus autoritarismo se ha reformulado, ubicándose en una sintonía en la que cuentan por supuesto los «grados» de democratización, pero también la clase de democracia que se edifica, su «calidad» y su género¹¹.

Vale entonces acudir a los acervos elementales de la Ciencia Política, para distinguir -con Max Weber y con Robert Dahl, con Arend Lijphart, Giovanni Sartori o Norberto Bobbio- las democracias «pluralistas» de aquéllas que tienen un porte «populista» o «plebiscitario», las que operan en clave de «mayoría» o con juegos «decisionistas» y las que se ajustan a una dinámica más «consensual», las que desenvuelven apelaciones de «hegemonía» o concurren mejor a la negociación y al compromiso, las que acuden prioritariamente a la resolución electoral y las que incluyen también un componente «contractual» -en intervenciones partidarias o corporativas, más «societalistas» o más «estadísticas»- según tengan un perfil «competitivo» abierto o cerrado, con o sin magnitudes consistentes de pluralidad, en el plano político, en el elenco civil y en la órbita gremial.

Hay miradas que resultan particularmente ilustrativas en el sentido que postulamos, ya que reivindican fuertemente el principio de diversidad y ensayan tipologías de la democracia que reposan en la articulación de varias dimensiones, cruzando los formatos de resolución política con el género y el número de los actores intervinientes¹².

Es ineludible insistir asimismo en el carácter estratégico del estado -de su centralidad, de su fortaleza, de su autonomía y a la vez de su «arraigo», atendiendo al entramado de relaciones que lo vinculan con los agentes del mercado y de la sociedad civil- en una estructura que resulta decisiva, tanto en lo que respecta a las posibilidades de desarrollo, como en lo que respecta a las posibilidades de la democracia.¹³

¹¹ En esta línea se encuentra la idea de la «democracia delegativa» acuñada por Guillermo O'Donnell: «**Democracia delegativa**», *«Cuadernos del CLAEH»* • 61/ 1992. Así como las nociones que manejan Catherine Conaghan y James Malloy: de «despotismo democrático» (según la idea de Tocqueville) o de regímenes «híbridos», que están encuadrados en la democracia por su origen electoral competitivo, pero dejan que desear, a causa del estilo de liderazgo y los arrestos de gobierno, la relación entre los poderes del estado, la impronta de sus procesos decisivos y otras fallas en la gestión pública. Cíe.: James Malloy, «**Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais**», en Lourdes Sola (comp.), «**Estado, mercado e democracia. Política e economía comparadas**». Paz e Terra, Rio de Janeiro 1993. Catherine Conaghan & James Malloy, «**Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in Central Andes**». Pittsburgh University Press 1994.

¹² Es por ejemplo el caso de Gregory M. Luebbert, «Comparative Democracy». Columbia University Press, New York 1986. También el de Philippe C. Schmitter & Terry Kari, «The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central América», en Peter Vollen (Ed.), «Bound tu Charme: Consolidating Democracy in East Central Europe». Instituto for East West Studies, New York 1992. Para la problemática de la diversidad puede verse asimismo: Lawrence Whitehead, «**Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina**», en «**Pensamiento Latinoamericano**». 14/1989 y Jonathan Hartlyn, «**Democracia en la actual América del Sur: convergencias y diversidades**», en «**Síntesis**» - 22/ 1995.

¹³ Una perspectiva en esta dirección es la que defiende Peter Evans en «**The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change**», en Stephan Haggard & Robert Kaufman, «**The Politics of Economic Adjustment. International Constraints Distributive Conflicts and the State**». cit. Peter Evans retoma aquí la noción de «embeddedness» expuesta por Mark Granovetter: «Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddedness», en el «**American Journal of Sociology**» - 91/1985. Ver también el texto de Theda Skocpol, «**Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**», en P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), «**Bringing the State Back In**». Cambridge University Press, Cambridge 1985.

Para adelantar en este camino, necesitamos profundizar en la investigación propia de las distintas configuraciones de la democracia latinoamericana, conocer mucho mejor sus antecedentes históricos y sus pautas de funcionamiento, extendiendo seriamente el campo del análisis comparativo y de nuestras categorías teóricas¹⁴.

¹⁴ Una indagación como ésta puede nutrirse de otros troncos de estudio, acerca del estado, de la política y de los formatos de ciudadanía, de la genética y de la transformación de las democracias, volviendo sobre líneas que ya han sido exploradas en América Latina. Retomando por ejemplo la herencia de Barrington Moore y la senda de Theda Skocpol, como han hecho Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens & John D Stephens, en su estudio sobre **«Capitalist Development and Democracy»**. The University of Chicago Press, Chicago. O apoyándose en los enfoques de R. Bendix y de T..S. Marshall, como hace Gosta Esping-Andersen para construir su tipología del «welfare state»: **«Los tres mundos del estado de bienestar»**. Generalitat Valenciana, Valencia 1993. Una reflexión muy sugerente sobre la cuestión de la democracia y sus vertientes, es la que expone con su proverbial solvencia Charles Tilly: **«La democracia es un lago»**, en la Revista **«Sociedad»** - 7/1995 (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

Partidos y electores. Centralidad y cambios*

***CAETANO Gerardo, PÉREZ Romeo, RILLA José. “Cambios recientes y desafíos en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia” en G. Caetano, J. Rilla, P. Mieres, R. Pérez. *Partidos y electores. Centralidad y cambios*. CLAEH, EBO, Montevideo, 1992. Páginas 123-133.**

Cambios recientes y desafíos en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia.

I.- Introducción

Los autores de esta ponencia han coincidido, cierto tiempo atrás, en la asignación de una primacía en la política uruguaya, de hoy y de ayer, a los partidos. Sobre esa convicción vienen trabajando, conscientes de la notable provisionalidad de las afirmaciones en que expresan los resultados que entienden alcanzar. Son asimismo conscientes de que la centralidad de los partidos en un curso histórico de largo plazo constituye una hipótesis que requiere la acumulación de una abundante evidencia empírica.

Todavía no disponen, ciertamente, de esa acumulación; pero algunas búsquedas parciales los han alentado a presentar a la crítica algunos tanteos, algunos análisis derivados de la hipótesis partidocrática. El que sigue tiene, como dos o tres anteriores, el carácter de un avance destinado a someterse a todas las revisiones que el examen y la confrontación propios de un seminario determinen. La circunstancia de no carecer la convicción partidocéntrica de valiosos antecedentes en la historiografía y en la politología uruguayas corrobora aun la decisión de ofrecer estos preliminares.

Con cada artículo o ponencia, los autores procuran dar algún paso adelante en las implicaciones teóricas de la centralidad de los partidos, así como en la descripción e interpretación de cierto fenómeno o cierto período de nuestra historia política. Esa estructura mantiene el texto que sigue; sus referencias corresponden, entretanto, a acontecimientos y cursos recientes.

II.- Una política de partidos. Un marco de referencias

Entre las claves más señaladas para comprender la intrincada política uruguaya, ocupa un lugar destacado la referencia a su condición predominante—aunque no exclusiva— de *política de partidos*. En efecto, esa centralidad de los partidos uruguayos como actores políticos dominantes constituye una línea de larga duración de nuestra historia y una clave configuradora de nuestra política. Desde la etapa fundacional del Estado y la sociedad uruguaya hasta el proceso contemporáneo de la dictadura y la transición democrática, no

resulta difícil, en verdad, hallar procesos y elementos confirmatorios de ese fenómeno manifiesto de la partidización.

Por cierto que este carácter de estabilidad y firmeza de los partidos otorga a la historia política uruguaya un nuevo elemento de singularidad respecto a las otras repúblicas del continente. En efecto, la centralidad del rol de los partidos dentro del sistema político constituye un fenómeno altamente atípico en la mayoría de los países de América Latina, habituados por lo general al predominio de otros actores en la tramitación de las políticas estatales y en los ámbitos decisorios¹.

La relevancia de los partidos en la política se vincula claramente con otras peculiaridades de la sociedad uruguaya: una estratificación social que revela históricamente bajos niveles de tensiones interclásicas, un Estado tradicionalmente inclusivo y relativamente autónomo, un elenco político con fuertes índices de adensamiento grupal y persistencia, una cultura política mesocrática y fuertemente referida a la postulación de una "república de ciudadanos", entre otros rasgos no menos relevantes. Advertimos de inmediato que en este listado sumario de fenómenos y rasgos de la historia uruguaya de larga duración relacionados con la centralidad de los partidos, se entremezclan factores de muy diversa índole y significación. En algunos de ellos se percibe más nítidamente una referencia de tipo causal; en otros predomina la condición de efecto; muchas veces se perfila una simbiosis entre ambas relaciones. Por ejemplo, el tipo de estratificación social tradicional del Uruguay ha favorecido y aun propiciado el éxito de una convocatoria *ciudadana*, de corte policlasista, tan propia de los partidos; a su vez, como se verá, en la compleja trayectoria del Estado uruguayo es posible rastrear tanto orígenes como consecuencias de la centralidad partidaria.

De este modo, no se puede comprender cabalmente las raíces de esta "política de partidos" sin referir al marco más general de las relaciones entre Estado y sociedad o a las formas peculiares en que discurre el fenómeno de la cultura política en el Uruguay.

Entre las múltiples *traducciones* que tiene el predominio de los partidos en el espectro tradicional de los actores de la política uruguaya, tal vez pocas adquieran la efectiva trascendencia del espacio central ocupado en la historia uruguaya por el arbitraje electoral como referencia incluso configuradora de todo el sistema político. Cualquier vistazo sumario que se haga sobre la evolución política uruguaya no puede sino destacar, como rasgo estructural, el peso formidable de la tradición electoralista sobre el conjunto de los actores políticos. Esa fuerte configuración electoralista del sistema político es una característica que por otra parte ya tiene sus años en el país. Data efectivamente muy altos índices de participación electoral² y se produjo una espectacular aceleración en el crecimiento del electorado³.

Esa referencia electoralista de nuestra "política de partidos" guarda asimismo relación

¹ Cfr. Andrés THOMPSON: *Los Partidos Políticos en América Latina. Notas sobre el estado de la temática*. Buenos Aires, CEDES, 1987, Documento de Trabajo 1, Grupo de Trabajo de Partidos Políticos, sin esta perspectiva, sin embargo, cabría preguntarse acerca de la relevancia de los partidos en otros países latinoamericanos, como Honduras, Colombia, Chile y Costa Rica, lo que a nuestro juicio no obsta para ratificar la singularidad del caso uruguayo.

² En los comicios nacionales de 1930 para la elección de Presidente de la República, miembros del Consejo Nacional de Administración y colegios electorales en cinco departamentos, el porcentaje de participación llegó al 80.05 % del total de habilitados, siendo estos últimos aproximadamente el 91 % sobre el máximo posible de personas que podrían revestir en aquel momento condición de ciudadanos. Para un seguimiento de la evolución de la participación electoral, cfr. Juan RIAL: *Elecciones. Reglas de juego y tendencias*, Montevideo, CIEP, 1984, Cuaderno 3, Historia y política.

³ Solo entre 1905 y 1931 (apenas 26 años y aun antes de la concesión de los derechos políticos femeninos), el electorado creció en un 668,4 %. Cfr. Ana FREGA: *El pluralismo uruguayo (1919-1933). Cambios, sociales y política*, Montevideo, C.L.AE.H, 1987, Serie Investigaciones n° 54.

con el papel decisivo que muchos actos comiciales han tenido en la historia del país. Así, por ejemplo, la derrota del primer batllismo en 1916, que propició la política del “Alto” a las reformas, o la espectacular victoria nacionalista de 1958, que impulsó un cambio de rumbos categórico en la historia política del país. Así también lo ocurrido con los militares uruguayos durante su hegemonía en el gobierno en los últimos años, quienes en el momento en que buscaban una legitimación para sus planes fundacionales, no dudaron en procurarla por la vía plebiscitaria en 1980. En este contexto pudo ser un grave error prescindir de la mediación de los partidos (incluso de los tradicionales). En ese sentido, y como también lo probaría el reciente referéndum, el período dictatorial y la transición democrática no pudieron ajenizarse a esa regla tan uruguaya de dirimir los pleitos cruciales en el escenario electoral.

Tareas y transferencias partidarias

Política de partidos y ciudadanos, política amplia y profundamente electoralizada. Pero, ¿cuáles fueron las raíces y las razones de este rasgo estructural? Pasemos una rápida revista a algunas de ellas.

En primer término, resulta esclarecedor reparar en el extenso repertorio de funciones y tareas de muy diversa índole que han desempeñado nuestros partidos. En el marco de esa perspectiva histórica, es que puede corroborarse de modo más enfático la pertinencia de la consideración sistémica de los partidos uruguayos. Si en la observación de nuestra práctica política cotidiana aparecen rasgos muy recurrentes que contribuyen a reafirmar la idea de partidos que interactúan de modo casi permanente y que operan complementariamente en múltiples aspectos, es en el reconocimiento de sus faenas comunes que su sistema de interacciones múltiples adquiere perfiles más nítidos y estables⁴.

Es así que en el marco de un sistema y en la larga duración se descubren prioritariamente en los partidos, los orígenes de ciertas prácticas decisivas que llegaron a generalizarse más allá del nivel estrictamente político en la sociedad uruguaya. Ese cumplimiento relativamente exitoso de múltiples tareas —de envergadura no menor, como veremos— se insinúa como labor mancomunada de los partidos, más allá de la conflictividad inherente de sus interrelaciones. (...)

En el cumplimiento de estas y otras tareas, los partidos uruguayos (todos, no solo los tradicionales) no llegaron a alterar de modo decisivo sus “pactos fundacionales” y su esquema organizativo, haciendo fracasar muchas veces tentaciones corporativistas e intentonas golpistas, las que, si siempre encontraron apoyos en los partidos, casi nunca llegaron a hegemonizarlos y, antes bien, despenaron fuertes resistencias dentro de ellos. No es casual entonces que, en la génesis de los distintos procesos dictatoriales por los que ha atravesado la historia uruguaya (comparativamente escasos respecto a los demás países de América Latina), casi siempre surja como dato fundamental entre sus antecedentes la crisis de los partidos o su inhibición coyuntural en el cumplimiento de algunas de sus funciones tradicionales. Sobre este tema y sus múltiples derivaciones nos detendremos específicamente más adelante.

Por cierto que la centralidad de los partidos no solo ha operado en sentido favorable respecto del destino y de la trama de la política uruguaya. El hecho de que muchos de los vicios y desequilibrios presentes en la vida política cotidiana de los uruguayos hayan sido transferidos fundamentalmente desde los partidos (para alcanzar luego, y tal vez por ello, una relevancia primerísima en el resto del sistema político), constituye un nuevo elemento

⁴ Para el tema de la pertinencia de la consideración sistémica de los partidos uruguayos, cfr. Romeo PÉREZ: “Los partidos en el Uruguay moderno”, en *Cuadernos del CLAEH*, n°31, 1984/3.

que reafirma su carácter de actores políticos dominantes. En el marco de ese registro mencionemos a título indicativo: la extensión del clientelismo como una base de sustentación de la expansión del Estado (...)

Una “política de permanencias”

Otro rasgo estructural de la política uruguaya, que mucho tiene que ver, por otra parte, con la centralidad del rol de los partidos, remite a su fuerte proclividad a la permanencia y a la continuidad. (...)

Por cierto que la persistencia de las estructuras políticas uruguayas no puede entenderse como una inmutabilidad absoluta. Al contrario, el caso uruguayo bien puede utilizarse como un ejemplo confirmatorio de la idea de David Easton acerca de “la persistencia con cambio y a través del cambio”. En esta perspectiva, el registro de la supervivencia continuada en las formas, estructuras y agentes de la vida política uruguaya —en especial de sus partidos— supone, como veremos más adelante, incorporar de inmediato esa noción del “cambio compatible con la continuidad”. De allí la trascendencia del señalamiento de fenómenos como la capacidad de los partidos uruguayos de “adaptarse por autotransformación”, la persistencia de su sistema de lealtades y de su identidad histórico-tradicional con actores políticos del pasado, la influencia de su permanente dialéctica entre novedad y tradición⁵.

Política de permanencias entonces —tanto “buenas” como “malas”—, en cuya génesis una vez más se refuerza la noción de la centralidad de los partidos en la escena política uruguaya. La homeostasis del conjunto del sistema político tenía allí uno de sus cimientos más arraigados y también su traducción quizás más señalada.

350

Implicancias del enfoque

Concebir la historia política uruguaya como “historia de partidos” implica sin duda reinterpretar la significación de procesos y acontecimientos cruciales (...)

Una historia de la política uruguaya con los partidos como sujetos principales reformularía, entre otros tópicos, el que se vincula al origen de la democracia pluralista y las prácticas de coparticipación en el gobierno. Una y otras aparecerían entonces, probablemente, como resultado de múltiples avances, retrocesos y acumulaciones, en un principio rudimentarias, cumplidos por los agrupamientos partidarios masivos, con frecuencia de rasgos caudillescos. Los fundamentos de la democracia del país, que ya no se observarían como colocados en pocos años y en virtud de la acción de pocos hombres, se afirmarían en las luchas del siglo XIX y en pautas culturales gradualmente elaboradas. Esa mejor comprensión histórica se proyectaría sobre la evolución actual del sistema partidario y habilitaría una interpretación más ajustada y pronósticos más sagaces acerca del impacto de muchos de los fenómenos más contemporáneos de nuestra vida política.

Asimismo, este énfasis en la acción de los partidos no supone en modo alguno conceptualarlos como los actores únicos o exclusivos de la política uruguaya, ni menoscaba el rol cumplido por otros actores. Antes bien, da cuenta de un fenómeno estructural en el conjunto del sistema político, “cuya trascendencia se refuerza precisamente en la atención y en el análisis del papel desempeñado por los otros actores (grupos de presión empresariales, sindicatos, Fuerzas Armadas, etc.) en frecuente articulación operativa con los partidos.

⁵ Cfr. David EASTON: *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1979, pp. 122 y ss.

El Uruguay del siglo XX. La Política*

***FILGUEIRA Fernando, GARCÉ Adolfo, RAMOS Conrado, YAFFÉ Jaime. “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX” en Varios. *El Uruguay del siglo XX. La Política.* Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2003. Páginas 173 – 203.**

Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX.

Introducción

Hasta 1875, en Uruguay, el Estado fue prácticamente una ilusión. Desde el período militarista y hasta inicios del siglo XX se desarrolló un importante proceso de construcción estatal. Sobre la base firme de estos cimientos se edificó el Estado uruguayo moderno que jugará un papel de gran relevancia en la historia del Uruguay contemporáneo. Una mirada comparativa refuerza esta percepción: el Estado uruguayo ha sido uno de los de mayor desarrollo relativo en América Latina. Durante el siglo XX logró dejar su huella en los rincones más recónditos del país y lo hizo con la profundidad legal, social y económica de una entidad omnipresente en la vida de los uruguayos. No es fácil encontrar claves únicas de esta excepcionalidad regional ni delimitar etapas simples y claramente definidas de su derrotero político, económico e institucional.

En cualquier ejercicio historiográfico, el problema de la periodización es uno de los desafíos cardinales.(...)

¿Cómo dividir entonces la historia de nuestro Estado? Creemos que es más sencillo pensar la historia del Estado uruguayo en el siglo XX distinguiendo sólo dos grandes etapas. Una primera etapa de expansión (1904-1958), presidida por un fuerte optimismo en cuanto a la capacidad del Estado para regular el mercado, incorporar la sociedad e impulsar el desarrollo del país. Una segunda etapa (1959-2000), en la que nuestras elites primero, nuestros grupos sociales después y nuestros ciudadanos finalmente fueron plasmando en el Estado la idea de que los mercados y la sociedad civil deben adquirir un mayor protagonismo en el desarrollo nacional. El Estado en Uruguay no fue un mero espejo de su política doméstica ni de su entorno internacional. Inició antes su estatismo y antes su liberalismo.(...)

Repliegue

En primer lugar resulta indudable que se ha producido una tecnificación de la política en la última década y media. El político profesional ha dado paso al especialista, el economista y el planificador en muchas áreas del Estado. La conformación del personal y mandos medios y superiores de la OPP, el Banco Central, el Banco República y otras entidades

estatales atestiguan este giro. Por su parte, la reforma educativa muestra nuevamente un ascenso de la lógica técnica sobre la política. Sin embargo esto no debe confundirse con la tecnocratización de la política. Uruguay y su Estado siguen siendo partidocéntricos. Lo que implica esta afirmación es que los partidos de buena o mala gana han otorgado en sus propias filas y en su gestión estatal un mayor poder a los técnicos. El repliegue del clientelismo y de su incidencia en la morfología, tamaño y funciones del Estado posee referentes empíricos más concretos aún. (...)

Mutación y refugio

Sin embargo, resulta ingenuo pensar que medio siglo de partidos-máquina con mecanismos clientelares extendidos en un sistema político polarizado (recordar la aparición del tercer contendiente que termina siendo al final del siglo la mayor representación parlamentaria del sistema de partidos) desaparecería de la noche a la mañana por acciones concretas y por la tendencia a la tecnificación de la política. Por el contrario, el clientelismo persiste, sólo que el mismo, por un lado, ha mutado y, por otro, se ha refugiado.

Ha *mutado* desde la modalidad del club político y del intercambio individualizado de votos por empleos y jubilaciones, a uno de clientelismo notoriamente más elitista de contrataciones, e intercambios de regulaciones por apoyos económicos y de opinión pública entre grupos de interés y partidos. Los partidos controlan el andamiaje regulatorio, las concesiones y las contrataciones desde el Estado, y los grupos de interés el poder económico, social e intelectual que legitima, financia y oficia de soporte social a los partidos. Así es que el clientelismo se ha deshorizontalizado. (...). Simplemente, ha cambiado quién se beneficia del clientelismo, porque ha cambiado, al menos parcialmente, la forma de atraer y retener votos.

(...) De todos los espacios del Estado en donde el viejo clientelismo podía recalar, refugiarse y hacerse fuerte existe uno que conjuga los requisitos arriba definidos: las intendencias departamentales. (...)

Sobre la matriz de un Estado expansionista pero crecientemente colonizado por los partidos en la primera etapa se inició la segunda etapa del Estado uruguayo. Esta segunda etapa es más ambigua que la anterior en su signo, pero hemos aventurado la idea de que la misma posee como clave interpretativa una voluntad de repliegue estatal desde una vena liberal y otra de racionalización estatal desde un espíritu desarrollista. Se le suma a esta combinación de voluntades la persistencia durante un largo período de la lógica clientelar y particularista que articuló a un Estado social, empresario y regulador con la sociedad civil. No fueron menores los efectos de esta particular combinación de factores. Uruguay fue durante un período corto de la posguerra la sociedad más igualitaria, integrada, democrática y pacífica del continente. El fin del Uruguay de la abundancia marca el fin del Estado expansionista y el inicio de su repliegue y racionalización. El nuevo modelo económico mundial que hace su ingreso en la escena global ya a partir de los setenta da nuevos impulsos a la agenda liberal, y en Uruguay, el Estado verá plasmados estos impulsos en la última década. El Estado social se mercantiliza, el Estado empresario se terciariza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego del mercado. Aún, este Estado está lejos del Estado privatizado y minimalista que tantos países en la región han abrazado.

Conclusión

A lo largo de este ensayo le hemos presentado al lector una nueva periodización del Estado uruguayo. (...)

La intuición básica sobre la que se articula la argumentación es que es posible, *grosso modo*, distinguir dos (y sólo dos) grandes ciclos en la historia del Estado uruguayo durante el siglo XX: hasta 1958, un ciclo de expansión tanto en lo funcional como en lo organizativo; a partir de 1959, un ciclo de repliegue. Estas dos grandes etapas tienen, por ende, signos ideológicos opuestos: mientras que la primera se sustenta en una visión que jerarquiza el papel del sector público en la promoción del desarrollo y en la prestación de las políticas sociales, la segunda se apoya en un diagnóstico muy crítico de la intervención estatal en la economía, responsabiliza al sector público de los problemas económicos y propone potenciar el papel del mercado.

Aunque los *signos ideológicos* predominantes en cada una de estas dos grandes fases son opuestos, las *magnitudes* de los cambios son comparables. Este punto no puede ser soslayado ni por los estudiosos ni por el público. Si el “*primer batllismo*” (1903-1916), al establecer monopolios, nacionalizar empresas y sentar las bases del Estado de bienestar uruguayo, pasó a la historia como una era fundacional, los últimos 25 años del siglo, los años durante los cuales Uruguay aceleró el ritmo de las transformaciones liberales iniciadas en 1959, también deben ser interpretados como una época de grandes transformaciones. Desde el punto de vista histórico, y más allá del debate normativo acerca de si ése era o no el camino apropiado, tan importante como establecer monopolios del Estado, fijar “*precios políticos*”, expandir el papel del Estado en las políticas sociales y establecer barreras proteccionistas, es eliminar los monopolios públicos, desregular los mercados, reformar el Estado de Bienestar incorporando la iniciativa privada y abrir la economía a la competencia del resto del mundo.

Naturalmente, tanto en el ciclo de expansión como en el de repliegue es posible distinguir momentos de mayor intensidad reformista o dimensiones del Estado más radicalmente modificadas. Durante el primer ciclo, la expansión del Estado se aceleró de forma especial durante los años del “*primer batllismo*” (para la función productiva), los del “*terrismo*” (para la función reguladora) y los del “*luisismo*” (que a un nuevo impulso de las dos anteriores sumó la ampliación de la función social). Durante el ciclo de retracción del Estado, luego del primer empuje protagonizado por el primer gobierno nacionalista (1959-1962) y su Ministro de Hacienda, Cr. Juan Eduardo Azzini, la liberalización cobrará un nuevo impulso durante la dictadura, especialmente a partir del Ministerio del Ing. Alejandro Végh Villegas (1974-1977). En los noventa, fue nuevamente durante un gobierno del Partido Nacional (1990-1994) y de su fracción herrerista que se registró un fuerte impulso liberal de reforma del Estado (apertura comercial, reforma del Estado),

El Estado uruguayo no ha sido, por lo tanto, una totalidad inmutable y monolítica. No lo ha sido en sus funciones, ni en su morfología, ni en la articulación entre intereses sociales, saberes técnicos y lógicas políticas. En primer lugar, desde el punto de vista funcional, el primer impulso estatista uruguayo es el del Estado empresario y más tímidamente el Estado social. Pero es realmente en una segunda etapa del estatismo del país en donde emerge el Estado regulador. También en su repliegue y racionalización estas diferencias funcionales se comportaron de manera variable. Es el Estado regulador el que primero se repliega; más tarde lo harán, y en forma por demás tímida, el Estado social y el Estado empresario. En segundo lugar, desde el punto de vista organizacional, resulta claro que los ya referidos procesos de especialización y diferenciación funcional impactaron en el tamaño y división institucional del Estado. Nuevamente las dos etapas propuestas permiten delimitar un período de expansión en tamaño, con otro de lento repliegue, que se acelera sobre el final del siglo. Por último, la articulación entre política, Estado y técnica en Uruguay constituye

una clave para entender los procesos graduales tanto de construcción como de repliegue estatal. Al abarcar con la mirada los últimos cien años se dibuja con claridad la curva de ascenso, crisis y recuperación de la capacidad técnica del Estado.

(...) El debate acerca del papel del Estado cobra especial visibilidad en tiempos de crisis. En cada coyuntura crítica los uruguayos vuelven a sus interrogantes habituales acerca de la viabilidad del país, su inserción internacional, su proyecto de desarrollo y su Estado. A veces, las crisis han reforzado la opción vigente. La crisis del 29 fortaleció una orientación de expansión en la intervención del Estado que ya venía, por lo menos, desde los gobiernos de Batlle y Ordóñez. La crisis petrolera de 1974, a su vez, aceleró la instrumentación de políticas liberalizadoras que se venían insinuando desde los años 60. Otras veces, las crisis catalizan grandes virajes y se convierten en puntos de inflexión. De la crisis de 1890 emergió el Estado batllista; de la crisis de los 50, el Uruguay liberal. Teniendo en cuenta estos precedentes, cabe preguntarse cuál será el impacto de la crisis actual (1999-2002) en la historia del Estado uruguayo: ¿ratificará el rumbo liberal prevaleciente o será el punto de partida de un nuevo ciclo de expansión del Estado?

La respuesta a esta pregunta depende, naturalmente, de factores domésticos. Uno de los factores endógenos fundamentales es, ciertamente, el signo ideológico del partido gobernante. Sin embargo, hay un factor exógeno que tiene un peso fundamental en la determinación del lugar que cada coyuntura crítica termina desempeñando en la historia de cada país: el clima ideológico mundial. La crisis del 29 ambientó el ascenso del intervencionismo (keynesiano, en los países del centro, cepalino "*avant la lettre*" en los de la periferia). La crisis del petróleo, por su parte, fue el telón de fondo del regreso de la ortodoxia. Últimamente, las visiones más rígidamente ortodoxas han perdido terreno en el debate internacional. Los enfoques que miran con escepticismo la lógica y el funcionamiento real de los mercados vuelven a suscitar expectativas. Si este descaecimiento del liberalismo se confirmara, la crisis actual de Uruguay podría ser el punto de partida de un nuevo ciclo de expansión del Estado, aunque los aprendizajes realizados y los saberes hoy generalmente aceptados hacen poco probable que tal expansión, de producirse, transite las mismas modalidades que fueron propias del ciclo de avance estatal que transcurrió durante la primera mitad del siglo XX.

El Uruguay del siglo XX. La Economía*

ANTÍA, Fernando. “La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia. 1985-2000” en Varios. *El Uruguay del siglo XX. La Economía. Iº de Economía, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2001. Páginas 132 - 151.

La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia. 1985-2000

4. La política económica nacional en 1985-2000

En este apartado se analizan las políticas económicas aplicadas por los gobiernos que actuaron entre 1985 y 2000, procurando identificar sus rasgos centrales y, cuando corresponda, señalar sus diferencias. En primer lugar, se hace una breve referencia a los lineamientos generales y luego se repasan las principales políticas.

4.1. Lineamientos generales

La política económica de corto plazo del primer gobierno democrático posterior a la dictadura no introdujo cambios de entidad y procuró evitar la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y alcanzar cierta reactivación de la economía. No obstante, en materia de política de ingresos se promovió la realización de negociaciones tripartitas (trabajadores, empresarios y gobierno) para la fijación de los salarios del sector privado. Por otra parte durante este quinquenio no se concretaron reformas estructurales e institucionales de importancia y se pusieron en marcha algunos regímenes de promoción sectorial tendientes a promover la inversión en determinadas actividades o sectores (Zonas Francas, hotelería y forestación).

A principios de la década de 1990 se implementó un plan de estabilización de precios de “ancla cambiaria”, que operó muy lentamente sobre la inflación, al punto de que recién al cabo de ocho años la misma se ubicó por debajo de 10% anual. Asimismo, en esta década se iniciaron importantes reformas estructurales e institucionales.

Uruguay se destaca en el ámbito latinoamericano por el carácter gradual y moderado con el que en los noventa, se pusieron en práctica las reformas estructurales propias del “Consenso de Washington”⁴. En efecto, la apertura comercial, que se inició gradualmente en los setenta, se profundizó a lo largo de los noventa y privilegió la apertura regional

⁴ Un reciente trabajo del BID construyó un índice de políticas de reforma estructural, basándose en el grado de avance de las reformas en los ámbitos comercial, tributario, financiero, laboral y de privatizaciones. Según el valor de ese índice, los 18 países latinoamericanos estudiados se clasificaron en 1985 y en 1995 en cuatro grupos: reformadores tempranos, reformadores recientes, reformadores graduales y reformadores lentos. Uruguay integra con Colombia el grupo de reformadores graduales, en virtud de que el valor del índice de reformas era superior al promedio en 1985 e inferior en 1995 (Lora, 1997).

(MERCOSUR); la reforma del Estado avanzó lentamente, casi sin recurrir a las privatizaciones y de la mano del crecimiento del gasto público (particularmente del gasto social); la reforma laboral fue parcial (desde 1991 el Estado se retiró gradualmente de la negociación salarial en el sector privado y se habilitó una flexibilización laboral parcial *de facto*); y la reforma previsional creó un sistema de carácter mixto. La reforma financiera realizada en los setenta supuso una amplia liberalización y apertura en este campo que fue refrendada por los gobiernos posteriores. Asimismo, la reforma tributaria -entendida como la eliminación de los impuestos distorsionantes y la búsqueda de la neutralidad impositiva, que lleva a concentrar la recaudación en el impuesto al valor agregado- también se llevó a cabo en los setenta, aunque en los ochenta y noventa se revirtió parcialmente, pues las urgencias fiscales determinaron la imposición de nuevos tributos y el aumento de las tasas de los ya existentes.

Dado el gradualismo de la implementación de las políticas macroeconómicas y de las reformas estructurales, el moderado y ecléctico contenido de estas últimas y los favorables resultados económico-sociales alcanzados (particularmente hasta 1998), algunos analistas del proceso de reformas uruguayo lo calificaron de ejemplo de "*gradualismo exitoso*"⁵.

Se han dado diversas *explicaciones* al carácter de estas políticas: la conformación ideológica de la sociedad (caracterizada por una alta valoración del papel del Estado⁶, la que, a su vez, se asocia con la arraigada influencia del modelo batllista de principios del siglo XX); las características del sistema político (composición multipartidaria, fuerte gravitación de la izquierda, tradición negociadora y existencia de mecanismos institucionales que habilitan la democracia directa); y el talante conservador y renuente al cambio de una población envejecida. Asimismo, el conocimiento de las crecientes dificultades del más temprano modelo argentino de privatización y liberalización generalizadas (tanto en términos de eficacia económica como de corrupción), habría operado como un freno a la aplicación de una versión "pura" de las recomendaciones del "Consenso de Washington".

4.2. Principales políticas

Como fue señalado, la liberalización y la apertura financiera de la economía uruguaya ocurrieron en la segunda mitad de la década de los setenta, durante la dictadura militar. En el período que nos ocupa se preservó aquel marco de funcionamiento financiero y se profundizó la *apertura comercial*. Los aranceles aduaneros se redujeron gradualmente en la segunda mitad de la década de los ochenta y aceleradamente en la primera mitad de los noventa. Concomitantemente, se produjo una pronunciada reducción de las barreras no arancelarias. Asimismo, entre 1991 y 1999 tuvo lugar un acentuado abatimiento de los aranceles al interior del MERCOSUR, al punto que a partir del 1° de enero de 2000 se eliminaron virtualmente los aranceles para el comercio intrarregional⁷.

El acicate de la competencia externa determinó *cambios significativos de la estructura productiva*. Por un lado, se produjo una reasignación de recursos productivos hacia actividades consideradas competitivas en el nuevo contexto de apertura a la región. Por otro, se

⁵ Véase al respecto: Katzman, Filgueira y Furtado (2000). En otro artículo, Henry Finch, aunque usando otros términos y apoyándose en las conclusiones de trabajos de otros analistas (Luiz C. Bresser Pereira y otros), coincide con esa visión (Finch, 1998).

⁶ Ejemplo de ello es la adhesión que muestra la población a un esquema de propiedad estatal de las empresas de servicios públicos. Obsérvese que una reciente encuesta de opinión pública (FACTUM, El Observador 4/3/01) muestra que 71 % de los encuestados prefiere mantener los principales entes estatales en manos públicas, mientras que sólo el 20% es partidario de alguna forma de participación privada. Entre estos últimos, sólo el 4% considera que la mejor solución es el pasaje total de las empresas estatales a la esfera privada.

⁷ En rigor, para el comercio de automóviles subsiste un régimen de comercio administrado y para el de azúcar rigen aranceles y barreras no arancelarias intrazona. En ambos sectores se prevé firmar acuerdos sectoriales que regirán durante un período de transición hacia el libre comercio.

procuró alcanzar una mayor eficiencia mediante la reorganización de la gestión empresarial y/o la introducción de nuevas tecnologías.

Como fue dicho, la profundización de la apertura de la economía se produjo en un contexto de apreciación de la moneda nacional (y de las de los países vecinos), que encareció relativamente los bienes no transables y los salarios respecto de los bienes transables. Esa alteración de los *precios relativos* tuvo diversos efectos. Por una parte, afectó negativamente la competitividad externa de la producción nacional (primero, fuera de la región y luego de la devaluación brasileña de 1999, también en la propia región). Por otra parte, contribuyó a afianzar el carácter “ahorrador de mano de obra” de las nuevas tecnologías adoptadas.

El gobierno organizó su *política económica de corto plazo entre 1985-1989* en torno a los objetivos de estimular la recuperación de la economía, mejorar moderadamente el poder de compra de los salarios y jubilaciones, evitar un desborde inflacionario, cumplir con el pago puntual de las obligaciones externas y garantizar la estabilidad del sistema financiero. Dichos objetivos fueron parcialmente alcanzados, aunque luego de la reactivación inicial, y ante el escaso incremento de la inversión y el aumento del desequilibrio comercial externo, se percibió la dificultad de lograr un crecimiento sostenido. Al mismo tiempo la preservación de la estabilidad del sistema bancario determinó que el Estado asumiera fuertes compromisos financieros; lo que, de suyo, dificultó la reducción del déficit fiscal.

La búsqueda de la estabilización de precios primero y la preservación de los logros alcanzados en este terreno después, constituyeron los ejes de la *política económica de corto plazo de los tres gobiernos que actuaron en la década de los noventa*. Al igual que los demás planes de estabilización ortodoxos de “ancla cambiaria”, el de diciembre de 1990 se apoyaba en la idea de que, asegurado el equilibrio fiscal, la variación de los precios de los bienes transables iba a converger con la tasa de devaluación más la inflación internacional. La creciente apertura externa garantizaría la obtención de esa convergencia, y la misma se extendería luego a los bienes no transables. Sin embargo, la convergencia demoró en producirse (recién se alcanzó en 1996) y ello derivó en la acumulación de una pronunciada inflación en dólares.

En el bienio 1999-2000, la política económica de corto plazo procuró conciliar dos objetivos: la *mejora de los precios relativos transables/no transables* y la *preservación de la estabilidad de precios*. El primer objetivo se persiguió mediante el manejo de instrumentos fiscales (reducción de la carga tributaria sobre el sector productor de bienes transables) y cambiarios (devaluación nominal superior a la inflación) y a través del impulso a las reformas estructurales destinadas a reducir el “costo país” (desmonopolizaciones de servicios públicos). El segundo objetivo se procuró a través de la reducción del déficit fiscal y del mantenimiento de un moderado ritmo de devaluación (7,4% anual)⁸. Si bien la inflación siguió siendo reducida, la mejora de los precios relativos de los bienes transables/no transables fue sólo parcial, y al término del período subsistían los problemas de competitividad.

Desde la reinstauración de la democracia y hasta nuestros días los sucesivos gobiernos se empeñaron en *sanear y fortalecer al sistema financiero*, que había sido muy afectado por la profunda crisis financiera de los primeros años ochenta. Con ese propósito se dispusieron sucesivas refinanciaciones de las deudas del sector privado con las instituciones financieras

⁸ Ante la devaluación brasileña de enero de 1999, el gobierno uruguayo rehusó acelerar el ritmo devaluatorio y optó por mantener el que venía aplicando desde abril de 1998. Si bien ello no significó una modificación desde el punto de vista formal, sí lo fue respecto a lo esperado, pues en la lógica del plan de estabilización en ejecución hubiera correspondido realizar nuevas reducciones del ritmo de deslizamiento cambiario. La opción del gobierno por no incrementar el ritmo devaluatorio puede ligarse al temor de que ello derivara en un empuje inflacionario en un año electoral y/o a la percepción de que la devaluación brasileña iba a derivar en una aceleración inflacionaria en ese país que dejaría incambiado el tipo de cambio real bilateral Brasil-Uruguay.

y se “adquirieron” y sanearon los bancos en crisis, de modo de habilitar su ulterior privatización. En los hechos, el Estado uruguayo otorgó a los depositantes una suerte de seguro gratuito y generalizado que mantuvo la confianza interna y externa en la plaza financiera. Como consecuencia de esas acciones, el Estado debió asumir la mayor parte de las cuantiosas pérdidas generadas por la crisis financiera. A su vez, se fortaleció el Banco Central en su carácter de supervisor del sistema financiero (incluso sobre los bancos públicos), se incrementaron los requisitos de capital y reservas de los bancos, y se adoptaron las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Asimismo, a partir de la década de 1990 se impulsó una *reforma del sistema financiero estatal*. Ello incluyó la definición de los cometidos y atribuciones del Banco Central como autoridad monetaria mediante la sanción de su Carta Orgánica y la transformación de los otros bancos públicos (BROU y BHU). El eje de esa transformación fue la tendencia a equiparar las condiciones de funcionamiento de esas instituciones con las de los bancos privados, de modo de fomentar su competencia con estos últimos. No obstante, en oposición a ese propósito, persistieron prácticas y políticas bancarias que no se relacionan con una lógica mercantil (ejemplo: refinanciaciones de las deudas con el BROU y con el BHU) y se realizaron sólo leves modificaciones a las estructuras administrativas y de los sistemas de gestión de los bancos públicos. Por último, al finalizar el período dos de los bancos “adquiridos” seguían siendo gestionados por el Estado (en solitario o en asociación con capitales privados), como consecuencia de la crisis financiera de los ochenta (el Banco Caja Obrera, en trámite de privatización, y el Banco de Crédito, constituido en empresa mixta de mayoría estatal).

Paralelamente, los distintos gobiernos siguieron *cumpliendo puntualmente* con el pago de las obligaciones financieras internas y externas del sector público. De modo que no se incurrió en atrasos en los pagos de intereses (conducta que, además de Uruguay, en las dos últimas décadas sólo adoptaron Chile y Colombia en América Latina) y sólo se refinanció la deuda externa con bancos privados extranjeros en dos oportunidades (en 1986 y 1991), en términos similares a los acordados por los otros países latinoamericanos.

El esfuerzo hecho por el Estado en el terreno de la preservación de la *buena reputación financiera* le permitió acceder fluidamente al financiamiento provisto mediante la emisión de títulos de deuda, que fueron adquiridos por los agentes económicos del país o de la región. Esa relativa holgura financiera redujo las restricciones fiscal y externa y contribuyó a generar las condiciones que hicieron posible el pronunciado abatimiento de la inflación. Asimismo, la condición de buen pagador y la reducción del déficit fiscal habrían sido elementos determinantes de la obtención de la calificación de país libre de riesgo especulativo (“*investment grade*”) concedida en 1997. A su vez, el rescate del sistema financiero local contribuyó a asegurar la continuidad del funcionamiento (y el crecimiento) de la operativa de la plaza financiera regional.

La *política de fomento a la inversión* se sustentó principalmente en los estímulos provistos por las leyes de Promoción Industrial de 1974 (mediante la ley de Inversiones después de 1988) y las normas de fomento a la inversión en el sector turismo a partir de 1988 (hotelería y complejos turísticos). Paralelamente, se dispusieron otros regímenes especiales de fomento a la inversión entre los que destacan los de Zonas Francas, forestación, vitivinicultura y riego. A pesar de que no se han publicado evaluaciones que permitan conocer los efectos de esos regímenes sobre las decisiones de inversión, resulta claro que los mismos fueron intensamente utilizados por los inversores y que en algunos de los sectores considerados (hotelería, complejos turísticos y forestación), la inversión realizada al amparo de esos mecanismos fue especialmente cuantiosa.

Durante el período 1985-2000 se verificó un proceso de gradual y moderada *reforma del Estado*. Bloqueado el camino de las privatizaciones generalizadas, como consecuencia del categórico pronunciamiento de la ciudadanía en el plebiscito de 1992⁹, las claves de la

reforma del Estado fueron: la desmonopolización de ciertas actividades que hasta entonces estaban restringidas al sector público, la gradual adopción del mecanismo de concesión de obra pública, la formación de empresas mixtas, la reforma del sistema de la Seguridad Social y la implementación de una política tendiente a reducir la plantilla de funcionarios públicos.

Las *desmonopolizaciones* procuraron fomentar la competencia entre empresas públicas y privadas de modo de aumentar la eficiencia de las primeras y habilitar el abatimiento de los costos de los servicios públicos. Las mismas alcanzaron a las actividades de generación de energía eléctrica, telefonía celular, concesión de préstamos hipotecarios “en el pozo” y producción de alcohol. Asimismo, se desmonopolizaron parcialmente las actividades de seguros y puertos. Ese proceso tomó nuevo impulso hacia el fin del período, cuando se dispuso dejar sin efecto el monopolio estatal en otras actividades (telecomunicaciones, excepto la telefonía básica) y el gobierno asumió el compromiso de realizar una gradual apertura a la competencia en las áreas de refinación de petróleo y de distribución de combustibles. Por su parte, las concesiones de obra pública surgieron en los noventa, estimuladas por las serias limitaciones financieras del sector público.

Otra modalidad de transformación de las empresas estatales fue la creación de *empresas mixtas* Estado-sector privado -ya sea para operar la concesión de un servicio antes prestado por una empresa estatal (Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo), para reestructurar las empresas públicas (transformación de PLUNA en una empresa mixta, en la que el Estado conserva el 49% del capital y asociación de ANCAP con una empresa extranjera para producir cemento), o para gestionar un banco comercial (Banco de Crédito).

La *reforma del sistema de Seguridad Social* fue una de las modificaciones institucionales más importantes por sus posibles efectos fiscales a largo plazo y como mecanismo orientado a estimular el desarrollo de un mercado nacional de capitales. Es de hacer notar que el diseño de la reforma que finalmente se impuso y las propias decisiones adoptadas por los trabajadores al momento de elegir la administradora de su fondo jubilatorio, dan cuenta de la alta valoración que tienen el sistema político y la sociedad uruguayas del papel del Estado. Obsérvese que se construyó un esquema mixto que combina los dos regímenes extremos (reparto y capitalización) y que una parte significativa de los trabajadores optó por afiliarse a la administradora de propiedad estatal¹⁰.

Ante la imposibilidad de establecer un ajuste drástico del nivel del gasto público, y dado el elevado peso del rubro remuneraciones -lo que ha de asociarse al peso del empleo público en el empleo total-, los sucesivos gobiernos optaron, de hecho, por reducir gradual, pero sostenidamente, la *plantilla de funcionarios públicos*. Se recurrió principalmente a dos mecanismos: el incentivo al retiro de los funcionarios excedentarios, mediante el pago de diferentes tipos de bonificaciones, y la imposición de barreras a la entrada de nuevos funcionarios (prohibición prácticamente total de que ingresaran nuevos funcionarios al sector público por diez años a partir de 1995, salvo en la educación y en los gobiernos departamentales). Dicha política logró en parte su objetivo: el empleo público se redujo significativamente, pero derivó en un envejecimiento medio de los funcionarios de la Administración, que habría afectado negativamente la eficiencia de la función pública¹¹.

⁹ En esa oportunidad, el 72,5% de la ciudadanía se expresó a favor de la derogación parcial de la ley que habilitaba la “privatización” de algunas empresas públicas.

¹⁰ La AFAP República, entidad de derecho privado de propiedad de empresas estatales (BROU, BPS y BSE), es la empresa líder en su sector y en diciembre de 2000 poseía el 37% de los afiliados y el 56% del fondo de ahorro previsional.

¹¹ La edad promedio de los funcionarios públicos se incrementó de 38,5 años en 1986 a 41,6 años en 1999 Véase al respecto: Amarante, Verónica, “Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado”. DT 2/01. Instituto de Economía de la FCEyA. Montevideo, 2001.

5. Principales resultados económico-sociales

El período 1985-2000 se caracterizó por la obtención de un *crecimiento económico* más acelerado que el observado en los treinta años anteriores. En efecto, a pesar de que las condiciones iniciales eran muy adversas, que durante ese período tuvieron lugar importantes reformas económicas y que en el último bienio la economía cayó en recesión, entre 1985-2000 el PBI creció 3,1% a.a., ritmo de expansión que triplica el del período 1956-1984 (1% a.a.)¹². El crecimiento del PBI uruguayo sólo fue algo inferior al PBI mundial en el mismo lapso, ligeramente superior al del conjunto de los países de América Latina e incluso algo superior al de Brasil y Argentina. Dado el bajo ritmo de crecimiento de la población en nuestro país, el PBI *per cápita* de Uruguay creció a un ritmo superior al de la economía mundial y al de los vecinos (Cuadros 1 y 2).¹³ Las *causas* que hicieron posible el mencionado desempeño guardan relación con múltiples factores. No obstante, una aproximación general debe destacar el hecho de que la economía uruguaya pudo generar las condiciones que le permitieron aprovechar los impactos externos beneficiosos y amortiguar los negativos, de modo de alcanzar cierto dinamismo de la producción. La aceleración del crecimiento medio muestra que, a pesar de los fuertes “golpes de timón” de la política económica en el período -que por momentos priorizó la obtención del equilibrio externo y por momentos el objetivo de reducir la inflación-, de la variación de los precios relativos y del contexto externo, la economía experimentó un crecimiento medio apreciable. Las claves de este cambio parecen haber estado en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos básicos, que aminoró la gran incertidumbre existente en el pasado y, fundamentalmente, en la apertura regional de la economía, particularmente porque la misma le habría dado un rumbo “hacia donde crecer”.

Las mayores tasas de crecimiento se registraron durante buena parte de los *noventa*, cuando hubo condiciones financieras internacionales favorables, avanzó aceleradamente la integración regional en el marco del MERCOSUR, creció significativamente la economía argentina y se verificó una convergencia de hecho en materia de políticas macroeconómicas y de precios relativos entre los tres países de la región. No obstante, esa situación cambió a partir de 1999: las condiciones financieras internacionales se volvieron menos favorables, cayeron los precios de los productos agrícolas, subió el precio del petróleo, la economía argentina entró en recesión, Brasil dejó flotar su moneda y, dada la persistencia de los regímenes cambiarlos en los países del Plata, aquella convergencia de hecho desapareció y fue reemplazada por una fuerte divergencia de las políticas macroeconómicas y de los precios relativos en el ámbito regional, en el marco de todo lo cual la economía uruguaya también entró en recesión.

El crecimiento del PBI en 1985-2000 fue determinado por todos los componentes de la *demanda*, pero el incremento de las exportaciones de bienes y servicios (5,6% a.a.) fue algo superior al de la demanda interna (4,1% a.a.). Del lado de la oferta, se observó un sensible crecimiento de las importaciones (8,9% a.a.) (Cuadro 2). El crecimiento del Ingreso Bruto Nacional (IBN) superó en el período 1985-2000 al del PBI (3,8% y 3,1% a.a., respectivamente), lo que indica que evolucionaron favorablemente los términos de intercambio y se redujeron los pagos de factores al exterior.

¹² Entre 1956-1972, período de estancamiento, el crecimiento del PBI uruguayo fue 0,8% a.a. y entre 1973-1984, período de la dictadura militar, fue 1,3% a.a.. Por último, en el período 1956-2000 el crecimiento del PBI fue 1,8% a.a..

¹³ Ese desempeño cobra importancia cuando se lo compara con la trayectoria anterior del crecimiento económico uruguayo respecto al de sus vecinos. Obsérvese que entre 1870 y 1988 “el PBI per cápita de Brasil creció a una tasa 20% superior a la de Argentina y 70% superior a la de Uruguay”. Véase al respecto: Bértola, Luis y Porcile, Gabriel, “Argentina. Brasil y Uruguay y la economía mundial: una aproximación a diferentes regímenes de convergencia y divergencia”, en *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*. Ediciones Trilce. Montevideo, 2000.

La *inversión bruta interna* experimentó un crecimiento acumulativo anual algo superior al del PBI (4,1% a.a. y 3,1% a.a., respectivamente). De modo que el coeficiente de inversión de la economía uruguaya mostró un moderado incremento (Cuadro 2). No obstante, el mismo continuó ubicándose en niveles reducidos, tanto en la comparación regional como en la internacional¹⁴. Una interpretación posible del reducido valor de ese coeficiente es la que sostiene que la inversión se mantuvo en niveles comparativamente bajos porque el sector público invirtió poco, como consecuencia de las fuertes restricciones fiscales. Al mismo tiempo, y a pesar de que la inversión del sector privado creció a un ritmo apreciable, especialmente en el período 1991-1998, su dinamismo fue insuficiente para elevar significativamente el coeficiente inversión/PBI.

En relación con el *bajo coeficiente de inversión*, se han formulado otras tres hipótesis explicativas que pueden complementarse entre sí. En parte, el coeficiente de inversión habría continuado siendo relativamente bajo porque fue muy pequeño el crecimiento de la población y ello derivó en menores necesidades de infraestructura y vivienda en comparación con las de otros países, y, en parte, porque en buena medida la inversión se concentró en el sector de servicios que tendría un menor requerimiento de capital por unidad de producto. Finalmente, es posible que la inversión y el ahorro interno estén subestimados en las Cuentas Nacionales y que una y otro hayan sido algo superiores a los registrados¹⁵.

Por otra parte, la *inversión extranjera directa (IED)* experimentó un marcado crecimiento en la década de los noventa. Ese crecimiento se percibió en las estimaciones oficiales, pese a que tienden a subestimarla sistemáticamente¹⁶, y aún más marcadamente en estimaciones realizadas en ámbitos universitarios (Bittencourt y Domingo, 2000). Estos autores señalaron, incluso, que si se tiene en cuenta el hecho de que Uruguay no realizó privatizaciones de importancia, la cuantía de la afluencia de la IED a nuestro país en los últimos años fue similar a la que recibieron los principales países de la región. El crecimiento de la IED en los noventa se apoyó principalmente en la dinamización de la realizada en emprendimientos productivos, pues la inversión residencial de los no residentes en las zonas balnearias creció levemente. Entre los sectores perceptores de inversión extranjera entre 1985-2000 destacan: el sector agropecuario (forestación y arroz), el agroindustrial (papel, tops de lana, frigoríficos, tabaco, cerveza, agua mineral y lechería), el industrial (química, fertilizantes y neumáticos), el de energía (gas natural), el turístico (hotelería), el de comercio minorista (supermercados) y el de servicios financieros (tarjetas de crédito y fondos de ahorro provisional). Importa señalar que, al igual que en otros países de la región, buena parte del crecimiento de la inversión en los noventa se concretó en la adquisición de empresas ya existentes. Por otra parte, se ha considerado que la constitución del MERCOSUR habría sido un factor de atracción de inversiones extranjeras, a tal punto que 40% del reciente flujo de IED se explicaría por la formación de la Unión Aduanera.

¹⁴ El coeficiente de inversión bruta interna/PBI de Uruguay (15,9% en 1998) fue ese año más bajo que el promedio del MERCOSUR (21 %) y que el promedio mundial (20%).

¹⁵ El Banco Central admite que las Cuentas Nacionales sólo dan cuenta parcialmente de las variaciones de existencias. Por otra parte, se ha señalado que las estimaciones oficiales también subestiman la inversión fija, sea porque no captan adecuadamente el valor invertido en construcción, sea porque subestiman el volumen de la inversión en bienes de capital y plantaciones permanentes. Por lo demás, dado que el consumo privado se calcula "por residuo", al considerar que todos los títulos de la deuda pública, excepto los poseídos por instituciones financieras, están en poder de no residentes, se sobreestiman los pagos de intereses al exterior y el déficit en cuenta corriente. Al proceder de esta forma, también se subestima el ahorro interno.

¹⁶ Sólo consideran una estimación parcial de la inversión inmobiliaria en Punta del Este y la reinversión de utilidades que realiza un conjunto acotado de empresas transnacionales radicadas en el país. Recientemente, se incluyeron algunas adquisiciones de empresas existentes.

La brecha entre el crecimiento real de las exportaciones y las importaciones se tradujo en un leve crecimiento del desequilibrio en *cuenta corriente* del balance de pagos medido en dólares, aunque éste fue en parte amortiguado por la favorable evolución de los términos de intercambio y por la reducción de los pagos de intereses. Pese a la existencia de ese desequilibrio en cuenta corriente, el resultado del balance de pagos fue persistentemente positivo (salvo en 1985 y 1991; en este último año debido a que se volvió a comprar parcialmente la deuda externa en el marco del Plan Brady), por la permanente afluencia de capitales del exterior. Esta última derivó del incremento del endeudamiento externo de los sectores público y privado, del aumento de la inversión extranjera directa y del saldo predominantemente positivo de la cuenta de "errores y omisiones". Por otra parte, se superó la "crisis de la deuda" y las relaciones deuda/PBI, intereses/PBI volvieron a ubicarse en niveles sólo algo superiores a los vigentes antes de la misma (especialmente en lo atinente a la deuda externa neta de reservas internacionales) (...)

Las *exportaciones de bienes y servicios* medidas en dólares crecieron 6,8% a.a. en el lapso 1985-2000. Entre ellas destacan por su dinamismo las correspondientes a servicios (8,9% a.a.), lo que se debió en buena medida al pronunciado crecimiento de la primera mitad de los noventa. La mayoría de las ventas de servicios se realiza en los países vecinos, y corresponde a servicios turísticos y a "otros servicios" (bancarios, transporte, comunicaciones, portuarios y almacenamiento). Las exportaciones que más crecieron en el período fueron las de estos últimos (10,8% a.a.), aunque las correspondientes a servicios turísticos también crecieron significativamente (7,3% a.a.)¹⁷.

Las *exportaciones de bienes* medidas en dólares crecieron 5,8% a.a.. Entre ellas, destacan por su crecimiento las destinadas a los países vecinos (10,1% a.a.), mientras que las orientadas al resto del mundo crecieron a un ritmo más lento (4% a.a.). El mayor crecimiento se verificó en un conjunto heterogéneo de bienes que hemos denominado "nuevos y dinámicos"¹⁸ que en conjunto alcanzó tasas de crecimiento superiores a 10% a.a., mientras que las exportaciones "tradicionales" (carnes, cueros y lanas) y las de los restantes bienes lo hicieron a un ritmo más lento (...)

Si se consideran los *sectores productivos* a un alto nivel de agregación ("un dígito"), los que más crecieron en el período 1985-2000 fueron: electricidad, gas y agua y comercio, restaurantes y hoteles -en ambos casos principalmente como consecuencia del aumento de la demanda interna- y transporte y comunicaciones, en parte debido al incremento de la demanda interna (particularmente en comunicaciones) y en parte por el aumento de la venta de servicios a los países vecinos. En contraste, los sectores de menor crecimiento fueron: pesca (cuya actividad se contrajo), industria manufacturera en su conjunto (que apenas creció) y los sectores agropecuario, construcción y servicios comunales, sociales y personales (que crecieron menos que el promedio). Finalmente, el sector de establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas creció lo mismo que el PBI total (...)

Algunos sectores de la industria manufacturera y de la actividad agropecuaria crecieron significativamente en 1985-2000. Se trata de *ramas o rubros cuyas exportaciones aumentaron notoriamente* (particularmente hacia el mercado regional), ya sea porque poseen ventajas comparativas derivadas de la disponibilidad de abundantes recursos naturales, o porque disponen de otras ventajas competitivas. En el primer grupo destacan los rubros forestación, arroz y leche en el sector agropecuario y, en menor medida, ganado bovino; entre las agroindustrias, productos alimenticios diversos, cervecerías y malterías, productos

¹⁷ Se ha señalado que los ingresos de divisas procedentes del turismo podrían estar siendo subestimados en las mediciones oficiales.

¹⁸ Se trata de las exportaciones de: arroz, lácteos, madera, papel, químicos, plásticos y metalmecánica.

lácteos y, en menor medida, matanza de ganado y pulpa de madera, papel y cartón. A su vez, crecieron a buen ritmo algunas ramas industriales que procesan insumos importados (químicas básicas, plásticos y automóviles). Las dos primeras ramas utilizaron los acuerdos bilaterales con los vecinos y con posterioridad el MERCOSUR y, además, aprovecharon los regímenes especiales de importación (admisión temporaria), que le permitieron acceder a insumos más baratos procedentes de fuera de la región. La rama de automóviles se desarrolló al amparo de los acuerdos de comercio administrado en el sector.

Finalmente, también crecieron a tasas apreciables algunos *sectores cuya producción está principalmente orientada al mercado interno* (envases de papel y cartón, bebidas sin alcohol y tabaco); el primero a causa del crecimiento de la producción y las exportaciones agroindustriales y los restantes a causa de la expansión del mercado interno de bienes de consumo final. Las ramas de bebidas sin alcohol y tabaco se beneficiaron de un régimen tributario especial que las protege de la competencia externa, aunque en el caso del tabaco también se verificó un significativo crecimiento de las exportaciones en los últimos cinco años.

Las ramas de la industria que acusaron una mayor contracción fueron las de calzado, prendas de vestir, tejidos de punto, productos metálicos, artículos de limpieza, perfumes y cosméticos, que tenían en común su estrecha dependencia de la protección del mercado interno y su incapacidad para adaptarse a la apertura externa. En el sector agropecuario la producción de lana fue la que más se contrajo, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de la fibra y la consecuente contracción del *stock* ovino.

La *economía se abrió al exterior*¹⁹ y esa apertura fue más marcada en el ámbito regional. Téngase en cuenta que en promedio Argentina y Brasil absorbieron 41% de las exportaciones de bienes uruguayos en 2000, mientras que en 1984 absorbían 22% del total²⁰. Por otra parte, casi 90% de los turistas extranjeros que visitaron Uruguay provino de Argentina y Brasil y estos países absorbieron la mayor parte de las exportaciones de "otros servicios", por lo que el peso de Argentina y Brasil en el total de las exportaciones de bienes y servicios es aun mayor que el que tuvieron en las ventas de bienes. En estas condiciones, y tal como cabía esperar habida cuenta del incremento de las relaciones económicas en el ámbito regional, se observó una creciente correlación entre los movimientos de los ciclos de la economía uruguaya y los de sus vecinos, particularmente respecto a la economía argentina.

Como consecuencia del diferente ritmo de crecimiento de los distintos sectores y de la evolución de los precios relativos transables/no transables la *estructura productiva de la economía* sufrió cambios significativos. Disminuyó el peso de la industria manufacturera y del sector agropecuario y aumentó la participación de algunos sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones, bienes inmuebles y servicios a las empresas) en el PBI. Considerados en su conjunto, los sectores productores de bienes redujeron significativamente su participación en el PBI total (pasaron de 44,2% en 1984 a 29,1% en 2000) y los productores de servicios y "otros" sufrieron el proceso contrario (pasaron de 56,1% a 70,9% en los mismos años) (...)

¹⁹ El coeficiente de apertura externa (exportaciones más importaciones con relación al PBI) debería reflejar ese cambio. Sin embargo, valuado a precios corrientes muestra una leve caída, como consecuencia del incremento del valor de la producción de bienes no transables resultante del "atraso cambiario". Por el contrario, cuando se lo estima en pesos constantes muestra un pronunciado crecimiento y alcanza valores muy elevados. No obstante, los valores de este último indicador también están distorsionados, pues al proceder de esta forma los flujos de exportaciones e importaciones se valúan a los precios del año base (1983) y en dicho año los precios en pesos de los bienes transables eran muy elevados. De modo que el "verdadero" coeficiente de apertura externa se ubicaría entre los valores que muestran las mediciones a precios corrientes y a precios constantes.

²⁰ Nótese que en 1973 (año anterior a la firma de los primeros acuerdos bilaterales de comercio con ambos países) hacían lo propio con sólo 7,3% de las exportaciones de bienes.

La *estructura de las exportaciones* también se modificó significativamente: se redujo la participación de las exportaciones de bienes y aumentó la de los servicios, en especial la correspondiente a "otros servicios". Por su parte, también se modificó la composición de las exportaciones de bienes. Las exportaciones "tradicionales" perdieron peso en el total (fundamentalmente como consecuencia de la reducción de las de lanas) y aumentó la participación de las exportaciones "nuevas y dinámicas", de preferente inserción en el ámbito regional.

El cambio de la estructura productiva modificó la composición del *empleo urbano*. Los cambios más significativos guardaron relación con la pérdida de peso del empleo industrial y el incremento de la participación de los sectores de servicios (...). Asimismo, se verificó una pronunciada reducción del empleo público en el total (24% en 1986 y 17,1% en 2000).

A lo largo del período que se analiza se redujo marcadamente la *inflación* que desde 1998 ha sido inferior a 10% anual (...). Ello contrasta con la *performance* de la variación del nivel general de precios durante el largo período de inflación crónica que se inició en 1957 y se extendió hasta pasada la mitad de la década de 1990²¹. Además, en este nuevo contexto los mecanismos de indexación tendieron a adecuarse a una situación de baja inflación. Así, a partir de 2000 los ajustes de salarios de los funcionarios del Gobierno Central, de las pasividades y de las tarifas se realizan sólo una vez al año y lo propio tendió a suceder en el sector privado. Importa señalar que la ley vigente en la materia incluye una cláusula de salvaguardia que establece que en el caso de que la inflación superara el 10% anual volverían a disponerse ajustes semestrales.

La modificación de las condiciones financieras internacionales y regionales (superación de la crisis de la deuda y restablecimiento de la afluencia de capitales a la región) y la favorable evolución de los términos del intercambio en el ámbito regional (como consecuencia de la pronunciada inflación en dólares en los países vecinos) determinaron en los noventa una reducción del tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo. Estos fenómenos y la estrategia antiinflacionaria gradualista con "ancla cambiaria" adoptada entonces provocaron una pronunciada *inflación en dólares*, que modificó los precios relativos transables/no transables y derivó en el deterioro de la posición competitiva de los productos uruguayos respecto de los de fuera de la región²². La pérdida de competitividad frente a Europa se incrementó desde 1996, cuando comenzó a verificarse una persistente depreciación de las monedas de esa región frente al dólar. Después de la devaluación brasileña de enero de 1999 también se verificó una sensible pérdida de competitividad con respecto a Brasil.

La pérdida de competitividad fue parcialmente compensada por el *incremento de la productividad* en el sector productor de bienes transables y por la reducción de la carga tributaria sobre los sectores expuestos a la competencia externa (agro e industria). En relación con lo primero, ha de tenerse en cuenta que en el período 1985-2000 la productividad aparente en la industria manufacturera (PBI/hora trabajada) creció 5,8% a.a.²³ y que la productividad no agropecuaria (PBI no agropecuario/personal ocupado) se incrementó 1,5% a.a. Por su parte, los rendimientos por hectárea de los principales rubros agropecuarios se incrementaron pronunciadamente en los noventa, influidos por el aumento de la inversión y

²¹ Obsérvese que entre 1957 y 1998 la inflación media anual superó ininterrumpidamente los dos dígitos. En ese lapso el IPC varió a una tasa a.a. de 50,3%,

²² Entre 1985 y 2000 los precios minoristas en dólares crecieron todos los años (excepto en 1985 y en el trienio 1998-2000). El crecimiento fue de tal entidad que los precios en dólares aumentaron a una tasa media de 6,9% a.a., por lo que "punta a punta" casi se triplicaron.

²³ En general se acepta que la productividad medida con los datos de la Encuesta Industrial tiende a sobrestimarla, pues, dado que esa encuesta no capta adecuadamente los procesos de subcontratación y tercerización de actividades, muestra una caída de las horas trabajadas superior a la efectiva. No obstante, se acepta que en el período considerado, y particularmente en los noventa, habría existido un sensible crecimiento de la productividad laboral en la industria.

por las mejoras de gestión²⁴. Finalmente, en los noventa, y con especial fuerza a partir de 1995, la carga tributaria que recae sobre los sectores agropecuario e industrial tendió a reducirse²⁵.

La prolongada recesión determinó un notable incremento del desempleo en el último bienio, al punto que en 2000 la tasa de desempleo media anual ascendió a 13,6%. Por lo demás, en el bienio 1999-2000, el crecimiento del desempleo habría sido amortiguado por el incremento de la emigración de trabajadores uruguayos²⁶. Si no se consideran los efectos de las fluctuaciones cíclicas, se observa que la tasa de *desempleo estructural* ha tendido a crecer en comparación con las décadas anteriores, para ubicarse en torno a 10%.²⁷ Es de hacer notar que el desempleo aumentó a pesar de que el volumen de empleo creció casi ininterrumpidamente en los 16 años considerados (sólo se redujo en 1996 y en 1999-2000). El aumento del desempleo estructural se debió a varios factores, entre los que destacan: el incremento de la tasa de la actividad (atribuible al persistente incremento de la oferta de trabajo de las (mujeres), la imposición de fuertes barreras al ingreso de nuevos funcionarios en la Administración Central y las empresas públicas y el cambio tecnológico "ahorrador de mano de obra" ocurrido en los últimos años.

En este contexto negativo existen algunos aspectos que, dependiendo de la evolución de otras variables, podrían permitir una futura reducción del desempleo. Obsérvese que, por un lado, la tasa de actividad ya es alta (casi 60% para el "país urbano" en 2000) -en parte porque ya es elevada la tasa de actividad femenina (casi 50%)- y, por otro, que el incremento de la población es reducido, por lo que, si bien puede esperarse que continúe creciendo la oferta de trabajo, ese crecimiento sería moderado. En estas condiciones, si tiene lugar un crecimiento sostenido de la economía y un abatimiento de los costos laborales expresados en dólares, podría reducirse el desempleo.

Pese al deterioro que sufrió en el último bienio, durante el período 1985-2000 aumentaron el *salario medio real* (1,9% a.a.), las pasividades medias reales (4,3% a.a.) y el ingreso medio real de los hogares (4,4% a.a.). Importa destacar que la mencionada evolución de los ingresos ocurrió en circunstancias en que la economía se abrió significativamente al exterior y a partir de un poder de compra de los salarios y pasividades especialmente deprimido. El crecimiento de los ingresos tuvo lugar en un contexto de moderado aumento del PBI, de uno algo mayor del IBN y de una persistente caída de la inflación.

La evolución de las pasividades medias reales, que crecieron más aceleradamente que los salarios medios, fue el resultado de la vigencia desde 1990 de la modificación constitucional que estableció la cuantía y la oportunidad de los reajustes periódicos de las jubilaciones y pensiones.

Por otra parte, estudios sobre la *distribución del ingreso* en este período (Vigorito,

²⁴ Así, en los noventa creció a buen ritmo la producción de carne vacuna y leche por hectárea, entre los rubros pecuarios, y lo propio sucedió con los rendimientos por hectárea del arroz, el trigo y la cebada, entre los rubros agrícolas.

²⁵ Obsérvese que de acuerdo con estimaciones de OPYPA-MGAP, la presión fiscal sobre el PBI del sector agropecuario se redujo de 15,5% en 1990 a 9,4% en 2000; mientras que estimaciones de la Cámara de Industrias señalan que algo similar ocurrió en la industria manufacturera: la carga fiscal se redujo de 12% del PBI en 1992 a 7,6% del mismo en 1998.

²⁶ Véase al respecto las exposiciones realizadas por los especialistas en demografía Adela Pellegrino y Juan José Calvo en la Comisión para el Estudio de Soluciones Legislativas para la Migración, Cámara de Diputados, 19 y 26 de junio de 2001.

²⁷ Obsérvese que en 1998, luego de tres años en los que la economía creció 5% a.a., el desempleo medio anual en el país urbano fue de 10,1 %.

1999 y 2001) concluyeron que no se modificó la desigualdad de ingresos entre hogares entre 1986 y 1997 y se observó un leve aumento de la concentración a partir de 1998. La relativa estabilidad de la distribución del ingreso se habría debido a que el aumento de la dispersión salarial y el moderado efecto concentrador derivado del incremento real de las pasividades fueron contrarrestados por la reducción de la dispersión de los ingresos procedentes del capital y de los patrones. Por lo demás, la distribución del ingreso en Uruguay se destaca como la más equitativa en el contexto de América Latina, aunque para evaluar adecuadamente el alcance de ese posicionamiento debe tenerse en cuenta que América Latina tiene la distribución del ingreso más inequitativa del mundo.

Por su parte, el porcentaje de hogares y personas *pobres* se redujo entre 1990 y 1994, creció levemente entre 1995 y 1998 y más aceleradamente durante la recesión en 1999 y 2000. En la década de los noventa, en promedio, 23,2% de la población estaba en situación de pobreza (Cuadro 4). No obstante, según la CEPAL, el nivel de pobreza de Uruguay es el más bajo de América Latina. La virtual estabilidad de la distribución del ingreso en los noventa y el relativamente bajo nivel de pobreza, sumados al moderado crecimiento del porcentaje de personas pobres, contribuyeron a que la experiencia reformista uruguaya de los noventa fuera calificada como de un "gradualismo exitoso" y a que el país obtuviera calificaciones elevadas en el Índice de Desarrollo Humano que anualmente elabora las Naciones Unidas²⁸.

No obstante, en los últimos años crecieron *la marginalidad, la segregación y la segmentación sociales*, al tiempo que se observa una creciente infantilización de la pobreza y una nueva aceleración de la emigración. Por lo demás, se presume que, dada la prescindencia estatal en materia salarial, podría verificarse un incremento de la dispersión salarial que tendería a generar una mayor concentración del ingreso en el futuro. Estos fenómenos son muy preocupantes, en la medida en que esas tendencias están erosionando la elevada integración social que caracterizó a la sociedad uruguaya durante buena parte del siglo XX (Katzman, Filgueira y Furtado, 2000).

El *déficit fiscal* descendió tendencialmente entre 1985 y 1998, aunque aumentó en todos los años preelectorales y se redujo en los primeros años de gestión de las respectivas administraciones, salvo en la actual. El déficit fiscal se redujo a pesar del persistente aumento del gasto público. Esa caída se basó en un pronunciado incremento de la recaudación tributaria, que hasta 1998 se debió al crecimiento casi ininterrumpido de la actividad económica. En el bienio 1999-2000, por el contrario, cayeron los ingresos fiscales, afectados por la contracción de la actividad económica. Dado que el gasto público se redujo en menor proporción, el desequilibrio fiscal se incrementó y se ubicó en torno a 4% del PBI. No obstante, el déficit se mantuvo en niveles muy inferiores a los que tenía a comienzos del período y, además, debe tenerse en cuenta que aproximadamente una cuarta parte del mismo se debe a la aplicación de la reforma previsional (...)

La *estructura tributaria* se siguió basando en el IVA, y en menor medida en los impuestos a la renta empresarial y a los que gravan consumos específicos, pero a lo largo del período considerado se incrementaron las tasas de los impuestos ya existentes y se crearon otros nuevos, a fin de cerrar la brecha fiscal²⁹. Como se señaló, a partir de 1995, y como parte de la estrategia de recuperar la competitividad de los sectores productivos nacionales

²⁸ El Informe de las Naciones Unidas sobre el índice de Desarrollo Humano correspondiente a 2001 ubica a Uruguay en el puesto 37° en el ranking mundial y en la segunda posición (detrás de Argentina) en el ámbito latinoamericano. Dicho índice califica a los países de acuerdo con tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la esperanza de vida al nacer, el nivel educativo y el ingreso per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo.

²⁹ Ejemplo de ello son: los impuestos a la compra de moneda extranjera, a las transmisiones patrimoniales, a las comisiones, a los honorarios profesionales y para la educación primaria. A la vez, se aumentaron las tasas del IVA, de los impuestos a las retribuciones personales y el componente impositivo incluido en las tarifas de los servicios que proveen las empresas del Estado.

afectados por el “atraso cambiario”, se tendió a reducir la carga tributaria que recae sobre los sectores agropecuario e industrial, lo que fue parcialmente compensado por el incremento de los impuestos al consumo.

El *gasto público* como porcentaje del PBI creció casi ininterrumpidamente en el período postdictatorial. Téngase en cuenta que hacia 1985 el gasto público consolidado habría ascendido a menos de 30% del PBI y que en la actualidad representaría 35% del mismo. Ello sucedió a pesar de la significativa caída del peso de los intereses de la deuda pública, y se debió fundamentalmente al incremento de los egresos en concepto de Seguridad Social, que, como se vio, crecieron notablemente en los últimos años (al fin del período absorbían poco más de la mitad del gasto total). Obsérvese que, aun cuando la reforma previsional recién implementada tuviera el éxito esperado, el gasto en Seguridad Social se reduciría muy levemente a partir de 2001, según previsiones oficiales. No obstante, durante el período de transición, que se extendería hasta 2028, el déficit primario del sistema de la Seguridad Social tenderá a crecer respecto a la situación “sin reforma”, como consecuencia del desfinanciamiento resultante de la transferencia de parte de los recursos al régimen de capitalización.

Las cifras oficiales respecto del *nivel y composición del gasto del Gobierno Central* muestran que creció de 18,9% del PBI en 1984 y a 23,9% del PBI en 2000. Lo hizo con fuerza a partir de 1993 y volvió a acelerarse en el bienio 1999-2000. Al reparar en la estructura del gasto destaca la pronunciada reducción de los correspondientes a defensa, a las actividades y servicios económicos y de las transferencias a otros niveles del gobierno (en conjunto se redujeron de 5,4% del PBI en 1984 a 3,1% del mismo en 2000). En contraste, se verifica un fuerte aumento de los gastos vinculados a seguridad y asistencia social (de 6% del PBI en 1984 a 10,8% del total en 2000), lo que se debió fundamentalmente al incremento del gasto en Seguridad Social (BPS y Cajas Militar y Policial).

Como se adelantó, durante el lapso que nos ocupa se consolidaron las características del *sistema financiero uruguayo* adquiridas en la segunda mitad de los setenta. Continuaron incrementándose los depósitos y créditos (crecieron 4,5% y 2,6% a.a. deflactados por el IPC), el grado de dolarización de unos y otros (en 2000 se situaron en 86,1% y 69,7%, respectivamente) y la captación de depósitos de no residentes (de 10,9% del PBI en 1984 pasaron a 24% del mismo en 2000). Asimismo, una parte significativa, aunque desconocida, de los títulos de la deuda pública en circulación también está en poder de no residentes. Cabe apuntar que la mayor parte de los instrumentos financieros en poder de no residentes (depósitos y títulos públicos) pertenecería a argentinos.

Dado el grado de *dolarización de los depósitos*, puede afirmarse que los agentes económicos residentes casi sustituyeron la moneda nacional por el dólar (particularmente en lo que hace a la función de “reserva de valor” del dinero). Ello se debió a un lento proceso iniciado en la década de los sesenta, que se acentuó a partir de mediados de los setenta cuando el Estado creó un marco adecuado para su extensión (autorización de los depósitos en dólares, plena libertad cambiaria y eliminación del curso forzoso de la moneda nacional). Finalmente, la crisis de los ochenta le dio un impulso adicional. La extendida dolarización se debió a la profunda desconfianza con respecto al valor de la moneda nacional aparecida durante el largo período de inflación crónica.

La elevada dolarización de la actividad financiera exigió dotar al Banco Central de un alto nivel de *reservas internacionales*, de modo de ponerlo en condiciones de actuar como “prestamista en última instancia” de un sistema financiero que realiza la mayor parte de su actividad en moneda extranjera. A tal punto que en 2000 las reservas de la autoridad monetaria superaron 13% del PBI, magnitud que triplica largamente la emisión de dinero fuera del Banco Central.

Por otra parte, desde mediados de los noventa se dio impulso a la formación de un

mercado de capitales nacional que pudiera proveer financiamiento de largo plazo y constituir una alternativa al crédito bancario. De hecho, ese objetivo se logró sólo en parte (las AFAP manejaban a fines de 2000 recursos por más de 800 millones de dólares, y esa cifra crece cada año), pero la inmensa mayoría de esos fondos se destina a adquirir títulos de deuda pública, pues el intento de desarrollar un mercado de valores privados (obligaciones negociables) se vio frustrado por el reiterado incumplimiento de los compromisos por parte de los emisores.

Así las cosas, el *funcionamiento de los mercados financieros* sigue siendo insatisfactorio, pues si bien los bancos manejan cuantiosos recursos y se incrementó el uso que las empresas y personas hacen de los servicios bancarios (“bancarización”), los bancos otorgan sobre todo financiamiento de corto plazo, nominado en moneda extranjera y muy caro cuando se trata de créditos en moneda nacional. Además, la elevada dolarización del crédito constituye un factor que, por un lado, limita las posibilidades de utilizar la política cambiaria para modificar los precios relativos y, por otro, obliga a los deudores a asumir el riesgo cambiario. En coyunturas como la actual, en las que la economía requiere transitar hacia un tipo de cambio real de equilibrio más elevado y salir de la recesión, la considerable dolarización de la actividad financiera dificulta el logro de ambos objetivos. El primero, por el impacto negativo que tendría una devaluación de la moneda sobre los deudores en moneda extranjera, y el segundo, porque el aumento de la percepción de riesgo cambiario obstaculiza la toma de créditos y, por esa vía, desalienta la inversión y el consumo durable.

El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*

***PUCCI, Francisco. “Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo” en E. Mazzei (comp.). *El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación.* Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 2003. Páginas 264 – 271.**

Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo

2b Las transformaciones productivas en el Uruguay.

La modernización tecnológica afectó a los países latinoamericanos, aunque en forma diferenciada según países y regiones, y sin alcanzar la envergadura de las transformaciones ocurridas en los países centrales. Su lugar privilegiado ha sido la gran industria de los sectores vinculados a la exportación y su motivación básica el aumento de la calidad de los productos para obtener padrones de competitividad internacional en el mercado externo²². Con la integración de la microelectrónica y de los procesos informatizados en los sistemas de producción, la organización taylorista del trabajo será reemplazada por nuevas formas de organización del trabajo y de la producción. Las transformaciones tecnológicas se vuelven, por tanto, un factor clave para el aumento de la capacidad competitiva de los sectores de punta de la economía de cada país²³. Esta reestructuración es heterogénea y está fundada en la flexibilidad unilateral de las relaciones laborales²⁴ y no siempre implican sistemas participativos de gestión²⁵.

La difusión de determinadas herramientas de gestión, tales como los modelos de calidad total, las normas ISO 9.000, la certificación de competencias, etc. se inscriben en el proceso de difusión de los nuevos modelos productivos en el marco de la globalización de las economías. Sin embargo, estas herramientas de gestión se aplican en contextos productivos

²² Humphrey, J. “Nuevas temáticas en Sociología del Trabajo”. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 1 No. 1. 1995.

²³ Abramo, L. “Modernização tecnológica e ação sindical.” CLACSO, Buenos Aires. 1987.

²⁴ De la Garza Toledo, E. “Reestructuración productiva y respuesta sindical en México”. México, IIEC, UNAM 1993.

²⁵ Leite, M. “Novas formas de gestao de mao de obra e sistemas participativos en Brasil”, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 1 No.1 1995.

que tienen sus especificidades en términos de culturas de trabajo, racionalidades empresariales, relaciones laborales y poder sindical. De ahí que la aplicación concreta de las herramientas de gestión para modificar modelos productivos adquiera diferentes características en función de ramas de actividad, empresas e incluso en función de realidades micro-sociológicas al interior de cada empresa²⁶.

Para la sociedad uruguaya, las dificultades se duplican porque la misma se ve sometida, simultáneamente, a un doble proceso. Por un lado, debe enfrentar la escasez de recursos como consecuencia de la debilidad de su desarrollo económico. Por otra parte, debe enfrentar, al mismo tiempo, transformaciones profundas en sus relaciones sociales, en el sentido expuesto, en el marco de los procesos de globalización a escala internacional. Este doble proceso agrava los componentes que se pueden encontrar en contextos más desarrollados, como lo describen Beck, Giddens y Luhmann para las sociedades europeas.

Un aspecto que resulta importante para explicar el doble carácter de la sociedad uruguaya es el siguiente: Uruguay, si bien es un país débilmente desarrollado en lo económico, es y ha sido un país moderno en lo social y político. Esta modernidad sin desarrollo hace que la sociedad se asimile rápidamente las transformaciones que se dan en las sociedades desarrolladas, pero que encuentre dificultades para implementar estos cambios. En este sentido, la sociedad uruguaya se diferencia de otras sociedades latinoamericanas, que no alcanzan los mismos niveles de modernidad en lo social, o solo lo hacen en forma parcial en los grandes centros metropolitanos. También se diferencia de las sociedades europeas, en la medida en que las mismas disponen de recursos económicos y tecnológicos que les permiten afrontar de otra manera las transformaciones producidas en la modernidad.

La globalización es el contexto a través del cual se difunden las herramientas de gestión (calidad total, re-ingeniería, etc.) en el mundo del trabajo. Estos mecanismos incorporan componentes de la modernidad reflexiva en la realidad productiva de nuestro país, pero sin alcanzar los niveles de desarrollo económico de los países centrales. Esto hace de que, en la sociedad uruguaya, coexistan simultáneamente, las tensiones clásicas de la sociedad industrial, que todavía no están resueltas, con las tensiones y conflictos derivados de las transformaciones de la modernidad. Esta doble tensión agudiza los desafíos y los problemas que debe enfrentar la realidad productiva de nuestro país.

Como se señaló en trabajos anteriores²⁷, en el caso uruguayo, la incorporación y adaptación de nuevas herramientas de gestión se realiza en un contexto industrial de tipo patrimonial, donde predominan vínculos de tipo paternalista y particularista que permean todas las relaciones sociales de tipo fabril. Lejos de sustentarse en criterios abstractos e impersonales de logro, eficiencia y competitividad al estilo de las grandes empresas del mundo desarrollado, las relaciones sociales en las empresas capitalistas uruguayas están teñidas de "familismo" y lealtades personales. Estos particularismos atraviesan la organización productiva, de la cual no se puede decir que siga estrictamente los criterios de tipo taylorista fordista expuestos más arriba. Por otra parte, la imposición de esta forma de organización laboral, depende, para cada sociedad e incluso, para cada empresa, de los niveles de organización y lucha alcanzados por los sindicatos obreros. De alguna manera, todo proceso de trabajo presupone la cristalización de una serie de componentes de tipo social y político que varían de caso en caso y que resultan de la confrontación de diversas tendencias.

²⁶ Supervielle, Marcos; Quiñones, Mariela. *La implantación de la flexibilidad en Uruguay*. Documento de Trabajo No. 45, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1999.

²⁷ Supervielle, Marcos, Pucci, Francisco. *Política de relaciones laborales e innovaciones tecnológicas en Uruguay. El caso del sector textil*. En: "Uruguay: el debate sobre la modernización posible". Ediciones Banda Oriental, pgs. 176-223, 1991.

En ese sentido, la organización del trabajo tradicional en la industria uruguaya, si bien se inspira en los métodos y las concepciones tayloristas-fordistas, lo hace de manera más atenuada y cuanto a sus efectos que lo que ha sido en otros contextos. Es en este contexto productivo donde se realiza la incorporación de modernos instrumentos de gestión (calidad total, re-ingeniería, etc.) que tienen efectos variados según ramas o sectores de actividad²⁸, pese a la heterogeneidad de las situaciones podemos concluir que las estrategias de modernización productiva ensayadas por los empresarios en los últimos años parecen priorizar la flexibilidad externa (flexibilización de las condiciones contractuales de trabajo) más que la flexibilidad funcional (polivalencia del desempeño laboral al interior de la empresa), aunque la matriz histórica de las relaciones laborales y la acción del movimiento sindical han disminuido relativamente la primera tendencia. Su consecuencia parece ser un creciente proceso de desregulación²⁹ expresada en el predominio de relaciones informales entre los actores laborales.

De todas maneras, tanto a nivel de la industria como a nivel de los servicios, las estrategias empresariales priorizan la reducción de costos vía flexibilización de las condiciones contractuales de la mano de obra o la tercerización de partes del proceso productivo, más que la apuesta a una mejora en el desempeño laboral de la empresa. Estas tendencias no son, por cierto, uniformes en todos los sectores o ramas, pero parecen ser las predominantes en el contexto productivo uruguayo. Este proceso de desregulación implica que las condiciones generales de trabajo se incorporen también a una lógica de mercado, donde el trabajador asume los riesgos laborales por su propia cuenta. Todas las dimensiones señaladas anteriormente confluyen a que los trabajadores tiendan a aceptar la degradación de las condiciones de trabajo y en muchos casos salaricen estas malas condiciones de trabajo.

Los procesos de desregulación y el desarrollo de formas de trabajo precario, que implican un carácter temporario, inestable e inseguro de los puestos de trabajo, aparecen como factores de aumento de los riesgos de accidente y otros daños a la salud de los trabajadores. Los riesgos están vinculados a la ausencia de garantías y a la constante rotación de los trabajadores exponiéndolos a condiciones de empleo cambiantes, en las cuales carecen del conocimiento necesario en el proceso de trabajo dentro del nuevo establecimiento y carecen del entrenamiento y las destrezas para llevar adelante las nuevas tareas que se le asignan.

La fragilidad jurídica de las nuevas situaciones laborales -en términos contractuales- y las diversas modalidades que éstas implican, parecen colocar a los trabajadores en una situación vulnerable en términos de riesgos ocupacionales, seguro de enfermedad y diversas prestaciones de la Seguridad Social. El deterioro de las condiciones de trabajo muestra sectores con mayor desprotección, dependientes de formas de precarización del empleo como ser: el trabajo clandestino, el cuentapropismo, las changas, y en general todo lo que es característico del sector informal de la economía. También se demuestra la mayor vulnerabilidad etaria, como el trabajo de niños y adolescentes o el crónico abandono como los trabajadores agropecuarios, a domicilio, del servicio doméstico, etc.

A nivel de los servicios, las áreas más comprometidas con la modernización tecnológica en el caso uruguayo abarcan sectores como la banca, los transportes, la salud y las comunicaciones³⁰. Estos sectores están sometidos a nuevos criterios de eficiencia en la prestación de sus servicios; pero a diferencia de la industria, que puede orientarse con distintos niveles de calidad a segmentos diferenciados del mercado, los servicios deben

²⁸ Superville, Marcos; Quiñones, Mariela. *La implantación de la flexibilidad en Uruguay*. Documento de Trabajo No. 45, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1999.

²⁹ Superville, Marcos; Pucci, Francisco. *Condiciones de trabajo y desregulación. Análisis de las condiciones de trabajo en Uruguay*. Anuario de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Revista Arbitrada. Fundación de Cultura Universitaria. 1995.

³⁰ Argenti, G. "Monographie sur la performance technique des centrales digitales". Montevideo, Mimeo. 1993.

ajustarse a patrones universales de eficiencia, que toman referencias en los polos más avanzados tecnológicamente³¹.

La modernización tecnológica en los servicios se puede catalogar como de "asincronía negativa" que se verifica en aquellos casos en los cuales se realizan cambios tecnológicos que no son precedidos ni acompañados de estrategias preparatorias de los recursos humanos y las formas de organización. Por otro lado, también se constata que la eficiencia no se mide a través de indicadores externos sino que se construye social y cognitivamente. Así como la transferencia de tecnología no implica la transferencia de saberes determinados social y culturalmente³², también la eficiencia a nivel de los servicios hay que entenderla en un marco de relaciones laborales construido socialmente, que define modelos, estructuras de poder y códigos de evaluación de la eficiencia. Esta eficiencia pasa por reconstruir una imagen del cliente que supere la desarticulación por especializaciones que tiene como correlato una visión taylorista de la organización del trabajo. En este sentido, la puesta en relevancia de la relación "proveedor-cliente" en el área de servicios es un intento de superar la lógica de división de trabajo taylorista³³.

En términos de convenios colectivos se observa la inadecuación de los mismos a la nueva realidad laboral, en tanto existen nuevas categorías profesionales no contempladas en los mismos. Esta inadecuación dificulta la negociación salarial al tiempo que introduce rigideces que obstaculizan el logro de acuerdos que aseguren una mejor distribución de los beneficios económicos del cambio técnico entre los trabajadores y la empresa. La inadecuación de las normas laborales y de la organización formal del trabajo pone en un primer plano la importancia del sistema informal de reglas para lograr la eficaz realización del trabajo. Toda actividad laboral cuenta con una organización informal que permite un desarrollo más racional y simple del sistema de producción³⁴. Estas regulaciones juegan un papel clave en la medida que van cubriendo los desajustes y las lagunas que van dejando las normas formales que no acompañan las transformaciones reales de las relaciones entre los actores individuales y colectivos.

2c Cambios en el movimiento sindical

En Uruguay como en el resto del mundo, el sector industrial es el eje sobre el cual se construyeron históricamente las relaciones laborales que luego se expandieron hacia los demás sectores. Los cambios en la industria, por lo tanto, fueron los determinantes de los cambios de la organización del movimiento sindical, de sus formas de acción y de las relaciones de dependencia en general. Esta jerarquización actualmente se está reformulando en función de distintos procesos: 1) La desindustrialización creciente de la economía uruguaya debido a las políticas ensayadas en los últimos veinte años 2) La creciente importancia del sector servicios como generador de empleo 3) la cada vez menos tajante división entre trabajadores manuales, administrativos y técnicos debido a los cambios tecnológicos³⁵.

El desarrollo de formas individualizadas de relación social y las tendencias reseñadas más arriba apuntan a un debilitamiento del movimiento sindical, tanto en lo que respecta a su

³¹ Walter, J. "Ajuste, flexibilidad laboral y nuevas formas de organización del trabajo en las empresas argentinas". Debates CEIL, Buenos Aires, 1994.

³² Ruffier, J. "L'efficiencia productive. Comment marchent les machines". GLYSI, Lyon, 1996.

³³ Una similar preocupación aparece en el trabajo Camus, A. y Dodier, N. "L'intérêt pour les patients a l'entrée de l'hôpital". Centre de Recherches Medicine, Maladie et Sciences Sociales. 1994.

³⁴ Reynaud, J.D. "Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale." A. Colin. París. 1988.

³⁵ Supervielle, Marcos; Pucci, Francisco. "Transformaciones de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales en la salud privada ante los procesos de globalización en Uruguay". Documento de Trabajo N° 31, Departamento de Sociología, F.C.S. Montevideo, 1996.

peso estructural en la economía, como a sus capacidades de implementación de acciones colectivas en el escenario público. En esta perspectiva, la existencia de un estilo de acción sindical inclusivo, centralizado y altamente politizado, con fuerte implantación en el escenario público y estrechos lazos con los partidos políticos, consistentes inserciones en los espacios de intermediación de intereses y con una larga tradición de negociación centralizada, aparece seriamente amenazada por las transformaciones productivas.

El papel cohesivo y estructurante de las instituciones políticas en sociedades con entramados sociales más débiles que los del capitalismo maduro se ve amenazado por una lógica de mercado que acota los parámetros de acción colectiva y potencializa el referente individualista en la relación con el poder. La desregulación y la flexibilidad como criterios cimentadores de los diseños productivos que acompañan la modernización tecnológica, acentúan la fragmentación de demandas y la heterogeneidad de situaciones, debilitando los referentes colectivos y de clase de los actores sociales³⁶.

Se produce un aflojamiento de los vínculos entre partidos políticos y movimientos sindical una desarticulación de los espacios de intermediación de intereses y una restricción a las formas de participación y de articulación de demandas de los actores sociales constituidos históricamente. Las dimensiones corporativas desplazan el accionar de los partidos políticos, aunque en diferente sintonía que en épocas anteriores. Ya no se trata de un actor homogéneo que se inserta en el sistema político proponiendo demandas colectivas, sino que se producen fuertes diferenciaciones y se acentúan heterogeneidades que particularizan las demandas, fragmentando la lógica colectiva y debilitando las interrelaciones con el sistema político. Esto implica que los organismos centrales de las organizaciones sindicales pasen a adoptar actitudes defensivas y son cuestionados como representantes de los trabajadores en tanto sujeto político. La pérdida de centralidad y de capacidad de mediación despoltiza la función sindical y pone en relieve las adscripciones corporativas como elementos determinantes del accionar sindical, de sus formas organizativas y de sus procesos de toma de decisiones.

En la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores se profundizan las tendencias reseñadas más arriba. La negociación bilateral por empresa comienza progresivamente a sustituir la negociación trilateral por rama de actividad, aunque ésta se mantiene aún en numerosos sectores de actividad. En los convenios comienzan a surgir diferentes cláusulas sobre flexibilización de horarios, de cantidad de trabajadores, de condiciones salariales, etc³⁷.

El contenido de los acuerdos muestra nuevos indicadores relativos al alcance de la negociación colectiva. Hasta 1990, la temática salarial fue el eje predominante de la negociación.³⁸ Esto se debió a diversos factores, entre los cuales podemos destacar el interés de los trabajadores en recuperar niveles adquisitivos profundamente deteriorados en la etapa militar; las dificultades organizativas y de reconstitución del movimiento sindical que perduraban en algunos sectores luego de la consolidación democrática, lo que obstaculizaba un enriquecimiento de las pautas a negociar; la ausencia de presiones hacia la renovación tecnológica y organizativa de la producción; la preocupación, por parte del movimiento sindical, de ligar el salario a la evolución de las variables macroeconómicas, etc.

Estas pautas se fueron modificando paulatinamente a partir de 1988, y con más fuerza desde 1990. Los temas del cambio tecnológico y de la reconversión productiva, el salario

³⁶ Lanzaro, Jorge. "El sindicalismo en la fase poskeynesiana". Cuadernos del CLAEH No.5859. Moniex 1991.

³⁷ Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Rodríguez, Juan Manuel. "Conflictividad laboral 1er semestre 1996 y perspectivas." Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. UCUDAL, Montevideo, 1997.

³⁸ Pucci, Francisco. "Sindicatos y negociación colectiva (1985-1989)" Ediciones CIESU, Montevideo, 1992.

ligado a la productividad, la inclusión de cláusulas de paz que aseguraran la colocación de productos en los mercados internacionales, fueron modificando los contenidos de la negociación. Por otra parte, la negociación del cambio técnico se realiza principalmente a nivel de la empresa, dada la heterogeneidad de situaciones y de problemáticas distintas para cada caso.

A partir de los años 90 aparece con fuerza el problema del desempleo, producto de la incapacidad de muchos sectores industriales de competir en las condiciones impuestas por la integración regional. El desempleo industrial, a su vez, generó una debilidad creciente del movimiento sindical en los diferentes ámbitos de negociación, lo que acentuó las tendencias descentralizadoras y la desprotección de los trabajadores tanto industriales como del sector servicios.

En medios sindicales se ha reconocido la importancia de introducir cambios respecto las formas clásicas de acción gremial. Se atribuye a la capacidad de gestión de los sindicatos una relevancia que nunca había tenido en un sindicalismo caracterizado por su actitud fuertemente contestataria³⁹. El hecho de que algunas fábricas en crisis hayan pasado a propiedad de los trabajadores en forma de cooperativa, no es ajeno a esta nueva forma de pensar la acción sindical. Existe también un reconocimiento de la debilidad estructural del sindicalismo expresado en el crecimiento de la informalidad, y de la necesidad de establecer nuevas alianzas y nuevas formas de lucha, no sólo centradas en la producción sino también en la reproducción de la fuerza de trabajo (políticas de vivienda, cooperativas de consumo, etc.).

La clásica actitud contestataria del movimiento sindical se ve contrarrestada en muchas empresas o sindicatos por una actitud más colaboracionista, aunque también se perfilan fuertes resistencias a la modificación de las formas de organización del trabajo. Los círculos de calidad, la responsabilidad del trabajador y todos los elementos que componen las nuevas modalidades de producción a escala mundial son aún resistidas por los trabajadores y por los sindicatos. Esto se debe, sin duda, a que estos elementos aparecen asociados, ante los trabajadores, a la desregulación de las relaciones laborales y al deterioro de las condiciones de trabajo, más que a un aumento en los niveles de calidad y de eficiencia en el trabajo.

En este sentido, el clivaje generacional puede llegar a ser determinante en las modificaciones futuras de las relaciones de trabajo. Tanto a nivel del trabajador individual como a nivel de dirigencias sindicales, los trabajadores más viejos ofrecen más resistencias al cambio que los más jóvenes. La aptitud hacia el cambio depende también de la rama de producción: los sectores más dinámicos y con mayores perspectivas económicas parecen más abiertos al cambio en las relaciones laborales que los sectores más rezagados.

Otro elemento de cambio profundo en la orientación sindical es la priorización de la defensa del empleo como estrategia de lucha, dejando de lado el énfasis histórico en la defensa del salario como eje de las reivindicaciones. Este cambio es producto de la amenaza de desempleo que proviene de la apertura económica la pérdida de competitividad de muchas empresas, y el desempleo causado por la renovación tecnológica. Este cambio ha ambientado un acercamiento y una mejor disposición para el diálogo entre empresarios y trabajadores, aunque la perspectiva de transformaciones profundas en las relaciones laborales es aún lejana. Esta mejor actitud para el acercamiento no se aprovechó políticamente por la falta de instancias institucionales que permitieran traducir esta mejor disposición en acuerdos sociales de largo alcance. La desregulación laboral y la prescindencia estatal han multiplicado los focos de conflicto, en tanto los elencos gobernantes han perdido interlocutores con capacidad de centralizar y unificar la tramitación de los conflictos. Los

³⁹ Valenzuela, Samuel. Movimientos obreros y sistemas políticos; un análisis conceptual y tipológico. Desarrollo Económico, Vol. 23, No. 91.1983.

partidos políticos de izquierda perdieron fuerza como factor aglutinador y homogenizador del movimiento sindical, al tiempo que las instancias orgánicas centrales han perdido, en comparación con el pasado, capacidad de control y dirección sobre las luchas sindicales.

De todas maneras han surgido nuevos liderazgos sindicales, particularmente en sectores dinámicos de la economía, más sensibles a los requerimientos de los nuevos modelos productivos, preocupados por el aumento de la eficiencia y la competitividad de la economía, sin por ello renunciar a valores centrales del movimiento sindical uruguayo.

La apertura de la economía, principalmente a través del Mercosur, generó desempleo en sectores no competitivos de la economía, así como la posibilidad de reducciones salariales importantes en los sectores que mantienen los niveles de empleo actuales. Esto ocurrió, entre otros aspectos por la disparidad salarial entre los países integrantes del Mercosur, que producen desequilibrios importantes en el mercado de trabajo. Lo mismo ocurre con las legislaciones laborales, que promueven fuertes diferencias en relación al nivel de protección laboral. Si la tendencia es igualar hacia el promedio, la fuerza de trabajo uruguayo se verá afectada en su nivel de remuneraciones, en especial en los trabajos menos calificados. Estos elementos contribuyen sin duda al debilitamiento estructural y organizativo del movimiento sindical uruguayo. Un indicador claro de este proceso es la presencia predominante, en los últimos Congresos del PIT-CNT, de los sindicatos del sector público, que mantienen condiciones de estabilidad mayores que los sindicatos del sector privado⁴⁰. Las posibilidades de revertir estas tendencias pasarán, en buena medida, por las actitudes concretas que los movimientos sindicales adopten frente a esta novedosa experiencia histórica.

Conclusiones

El modelo taylorista fordista fue y es aún el modelo racional y burocrático que adoptó la sociedad industrial para organizar el trabajo. La crisis de ese modelo está asociado a los procesos de transformación global de la modernidad que hemos desarrollado esquemáticamente en este trabajo.

En el caso uruguayo, la transformación del modelo taylorista fordista se ve impulsada por la difusión y aplicación de herramientas de gestión, derivado de la necesidad de obtener mayores niveles de calidad para colocar la producción en los mercados regionales e internacionales.

Sin embargo, la difusión de estas herramientas de gestión no se asocia directamente a la implementación de estrategias de desarrollo basados en la apertura de la economía. Los cambios en el mundo del trabajo forman parte de un proceso de transformación profunda de las relaciones sociales, que van más allá del campo laboral. Los nuevos modelos productivos tienden a incorporar el riesgo, la incertidumbre, como componentes permanentes de las relaciones de trabajo. La incertidumbre y el riesgo no constituyen componentes coyunturales ligados a determinadas políticas económicas; son la expresión, en el plano productivo, de las transformaciones globales en las relaciones sociales. Eso hace que estos componentes expresen tendencias profundas, inscriptas en modificaciones radicales en las relaciones sociales de la modernidad, que no pueden reducirse simplemente a determinantes tecnológicas o económicas.

Las transformaciones en el mundo del trabajo expresan tendencias irreversibles de la modernidad avanzada, que deberán enfrentar las diferentes políticas de desarrollo que se

⁴⁰ Supervielle, M. y Gari, G. "El sindicalismo uruguayo; estructura y acción." Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. 1995.

pretendan implementar en nuestro país. Estas tendencias modifican los cimientos de racionalidad, conocimiento científico, orden y jerarquía sobre los cuales se construyeron las sociedades industriales. El papel de la ciencia y de la tecnología en el proceso de desarrollo, el peso de las organizaciones en la estructuración del mundo del trabajo y de la estratificación social, las formas de acción colectiva conocidas hasta ahora, son, entre otras, dimensiones que se ven cuestionadas y amenazadas en el contexto de cambios que se producen en la modernidad avanzada. La crisis de estos pilares cuestiona los cimientos sobre los cuales se ha edificado el modelo taylorista de trabajo, abriendo nuevas perspectivas que incorporan la subjetividad y la inteligencia al proceso de trabajo, pero generando también contextos marcados por la incertidumbre y el riesgo como dimensiones permanentes del proceso de trabajo y de las relaciones laborales en general.

Los procesos de trabajo en nuestro país parecen inscribirse en formas neofordistas específicas, en las cuales la incertidumbre asociada a las nuevas formas de trabajo no se ve acompañada del desarrollo de nuevas posibilidades para la incorporación de las capacidades cognitivas y comunicativas de los trabajadores. No resulta extraño, por tanto, que entre los trabajadores, de manera individual y colectiva, existan fuertes tendencias a rechazar y resistir la implementación de los nuevos modelos de organización del trabajo. El desafío que se le presenta al movimiento sindical es decidir que tipo de estrategias debe desarrollar, partiendo de la base de que estas tendencias son irreversibles, y que la defensa de las formas tradicionales de trabajo parece utópica y poco deseable. Una posibilidad es buscar profundizar las transformaciones del modelo taylorista rescatando los aspectos más positivos para los trabajadores en términos de desarrollo de sus potencialidades en el proceso de trabajo⁴¹, si bien los componentes de riesgo e incertidumbre difícilmente desaparezcan.

En definitiva, las transformaciones de la modernidad se plantean como un desafío concreto, tanto para los especialistas y técnicos, como para los actores colectivos e individuales. Estos cambios no sólo impactan el mundo del trabajo, sino que inciden en campos tan diversos como las políticas sociales, la salud, la conducta desviada, etc. Hasta donde ha sido afectada la sociedad uruguaya por estos cambios y cuales serán sus rumbos, son temas que requieren de amplias investigaciones, no sólo en el campo de la sociología del trabajo, sino en numerosos y diferentes terrenos.

⁴¹ Massera, Ema. Acerca de la necesidad (y de la oportunidad) de una relación pro-activa entre educación y trabajo en Uruguay. Primeras Jornadas Universitarias Multidisciplinarias sobre las Transformaciones en el Mundo del Trabajo. FCS, FCEyA.F.P. Montevideo, 25 de setiembre de 2001.

20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*

***DE ARMAS, Gustavo. "De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido" en G. Caetano (comp.). 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Taurus, Montevideo, 2005. Páginas 276 – 283.**

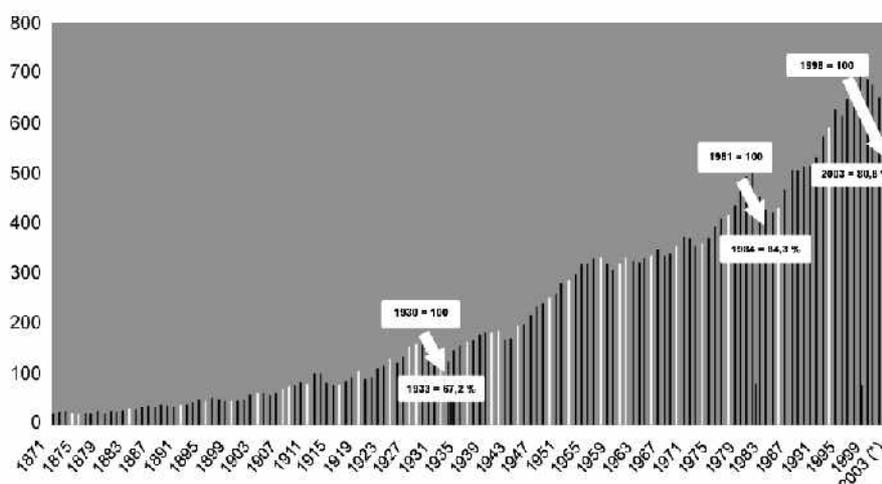
De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último año de un largo recorrido

3. La evolución de la pobreza y la desigualdad en las últimas dos décadas

La evolución de la pobreza durante los últimos veinte años en Uruguay no puede ser analizada sin referir al comportamiento de la economía nacional en dicho período. Este ciclo histórico comienza y termina, en términos económicos, del mismo modo: con la salida de una crisis profunda. La primera crisis, ocurrida en 1982 y popularmente conocida como la crisis de la *tablita* (que supuso el colapso de la política cambiaria imperante hasta ese momento), determinó una reducción del PBI per cápita del 15,7%, una contracción que la sociedad uruguaya no experimentaba desde la década del treinta. La segunda crisis implicó una caída del PBI per cápita aun mayor: 19,2% (gráfico 1).

377

Gráfico1. Evolución del PBI en Uruguay 1870-2003 (base 1913 = 100)



Fuentes: Para el período 1870-1996, Luis Bértola: *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), 1998; para el período 1997-2002, BCU; para 2003, estimación de CINVE.

El comportamiento de la pobreza en los últimos veinte años debe ser analizado contemplando la trayectoria de la economía uruguaya en dicho período (la alternancia de períodos de bonanza y momentos de penuria), así como las transformaciones estructurales que han venido operando sobre la sociedad uruguaya. Desde luego, a estos dos factores (la evolución económica del país y las transformaciones socioestructurales) debemos sumar el éxito o fracaso que han tenido las políticas sociales y, más en general, la acción estatal para hacer frente a los fenómenos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Tras la crisis de la *tablita* —uno de los factores que provocaron la crisis del régimen autoritario—, la economía uruguaya comenzó a recorrer un ciclo de sostenido y significativo crecimiento, como no se conocía desde los años cuarenta. De hecho, entre 1984 y 1998 se registra un incremento casi ininterrumpido del PBI⁶, que acumuló un alza del PBI per cápita del 66,6%, sólo por debajo del 90,9% registrado entre 1942 y 1956, el período de mayor expansión del producto desde 1870 a la fecha⁷.

Esta destacable *performance* constituye una de las principales causas de la sostenida reducción de la pobreza ocurrida entre 1986 y 1994: de 46,2% a 15,3% (cuadro 5). Desde luego, esta mejora económica no podría explicar por sí sola el incremento de los ingresos de los hogares más pobres si no hubiese operado al mismo tiempo una leve mejora en la distribución del ingreso o, por lo menos, su mantenimiento. En este sentido, no debemos olvidar que en muchos países de la región —sobre todo en Argentina— la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó sensiblemente durante los años noventa, en el marco del proceso de liberalización económica.

Así como la reducción de la pobreza ocurrida entre 1986 y 1994 parece haber respondido al crecimiento económico, la tendencia al alza que se inició en el año 2000 —y, en particular, la duplicación del porcentaje de personas pobres durante el 2002— halla su correlato en la última crisis económica. Empero, hay que destacar que la reducción de la pobreza se había desacelerado cinco o seis años antes de la recesión, cuando la economía uruguaya aún se encontraba en una fase de crecimiento; de hecho, entre 1994 y 1998, el PBI per cápita creció 14,4% acumulado⁸.

En suma, la evolución de la pobreza los últimos veinte años puede ser descrita como la sucesión de tres períodos: el primero, entre 1986 y 1994, estuvo pautado por la pronunciada caída de la pobreza (del 46,2 al 15,3%), en particular entre los adultos mayores (del 32,6 al 4,2%); el segundo, entre 1994 y 1999, se caracterizó por el estancamiento de la tasa general de pobreza y por un leve aumento de esta entre los menores de seis años; el último, desde 1999 a 2004, estuvo signado por el crecimiento significativo de la pobreza en todas las franjas de edad. Entre los niños más pequeños (0 a 5 años) el balance de los últimos dos decenios resulta preocupante: en el último trimestre del 2002 —tras la devaluación y la escalada inflacionaria— el porcentaje de pobreza fue similar al de 1986: respectivamente, 60% y 63,2%.

⁶ El único año de este período en el que registró una reducción del PBI contra el año anterior fue 1995 (Bértola: o. cit.).

⁷ Elaboración propia basada en Bértola: o. cit.

⁸ Ídem.

Cuadro 5. Evolución de la pobreza en Uruguay 1986-2004, por tramos de edades. Porcentajes.

	Total de personas pobres	0 a 5 años	65 y más años	Relación entre los niños de 0 a 5 años y personas de 65 o más, pobres
1986	46,2	63,2	32,6	1,94
1987	35,6	54,1	20,8	2,60
1988	26,6	44,2	12,4	3,56
1989	26,6	44,1	13,1	3,37
1990	29,7	49,9	14,9	3,35
1991	23,4	41,0	9,7	4,23
1992	19,9	37,5	6,4	5,86
1993	17,1	32,6	5,6	5,82
1994	15,3	30,7	4,2	7,31
1995	17,4	34,4	5,1	6,75
1996	17,2	35,5	4,8	7,40
1997	17,2	36,4	4,9	7,43
1998	16,7	34,7	4,1	8,46
1999	15,3	32,5	3,4	9,56
2000	17,8	37,4	3,9	9,59
2001	18,8	38,3	3,9	9,82
2002	23,6	46,6	5,4	8,63
2003	30,9	56,5	9,7	5,82
2004	32,1	56,5	10,8	5,23

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística: *La familia y el hogar*, Montevideo: INE, 2002; ídem: *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2004*, Montevideo: INE, 2005; ídem: *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2003*, Montevideo: INE, 2004.

Al analizar la evolución de la pobreza en las últimas dos décadas no solo se desprenden con claridad las tres fases reseñadas; también se advierte el avance del proceso de *infantilización de la pobreza*, señalado a fines de los años ochenta por el sociólogo Juan Pablo Terra⁹. En estos últimos veinte años la desigual incidencia de la pobreza entre los niños y los adultos –sobre todo entre los niños más pequeños y los adultos mayores– se ha profundizado. En 1986 la tasa de pobreza que se registraba entre los menores de seis años era, aproximadamente, dos veces mayor de la que se observaba entre las personas de 65 años o más; a fines de los años noventa (antes del inicio de la crisis), en cambio, era diez veces mayor. Uno de los factores a los que se atribuye la espectacular caída de la tasa de pobreza entre los adultos mayores (del 32,6 al 4,2% entre 1986 y 1994) es la reforma de la seguridad social de 1989, que vinculó los incrementos de las jubilaciones a la evolución de

⁹ Juan Pablo Terra: “Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres”, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 47, Montevideo: CLAEH, 1988; ídem: *Población en riesgo social. Infancia y políticas públicas en el Uruguay*, Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1990; ídem: *Análisis de la situación de los niños y las mujeres del Uruguay*, Montevideo: UNICEF, 1991.

los salarios. Empero, cabe destacar que la mayor reducción fue anterior a la reforma: de 32,6% a 12,4% entre 1986 y 1988.

El mayor incremento de los niveles de pobreza se produjo durante el año 2002: entre el primer trimestre y el último, el porcentaje de personas pobres prácticamente se duplicó (del 16,7 al 31,2%). En el transcurso del 2003 el porcentaje de pobreza osciló levemente, llegando a su valor más alto en el último trimestre del 2003: 33,6%¹⁰. No obstante, al considerar el valor anual advertimos que el guarismo más alto es el que se registró en el 2004: 32,1% sobre el 30,9% que se observó en el 2003¹¹. En suma, aproximadamente 870.000 personas residentes en localidades de 5.000 habitantes o más¹² vivían bajo la línea de pobreza en el 2004¹³. Suponiendo que los niveles de pobreza no sean significativamente diferentes entre las localidades urbanas y el medio rural, podríamos concluir que más de un millón de personas vivían bajo la LP en el año 2004.

Si bien el panorama que surge de las recientes publicaciones del INE sobre la evolución de la pobreza es por sí solo extremadamente preocupante, el cuadro de situación se torna más crítico si consideramos otras estimaciones sobre la magnitud de la pobreza en Uruguay. Como se puede apreciar en el cuadro 6, al aplicar la LP definida por el INE en 1996 se concluye que el 41,2% de la población residente en localidades mayores de 5.000 habitantes se hallaba en situación de pobreza en el 2004: prácticamente diez puntos porcentuales por encima del valor estimado por el INE¹⁴. En términos absolutos y expandiendo los datos de la ECH a todo el país, esto significa que 1:335.000 personas se encontraban en situación de pobreza.

Cuadro 6. Residentes en localidades mayores de 5.000 habitantes que viven bajo la línea de pobreza, por franjas de edad, según la estimulación del INE (2002) y la del Instituto de Economía, con base en la LP definida en 1996. Serie 1991-2004. En porcentajes.

	0 a 5		6 a 12		13 a 17		18 a 64		65 o más		Total	
	LP INE 2002	LP Inst. Econ. 2002	LP INE 2002	LP Inst. Econ. 2002	LP INE 2002	LP Inst. Econ. 2002	LP INE 2002	LP Inst. Econ. 2002	LP INE 2002	LP Inst. Econ. 2002	LP INE 2002	LP Inst. Econ. 2002
1991	41	41,9	39,9	40,6	33	34	19,1	20,2	9,7	10,9	23,4	25,5
1994	30,7	36,5	28,8	34,8	24,1	29,3	12	15,7	4,2	6,5	15,30	20,2
1997	36,4	45,3	30,5	39,7	25,8	35,2	14,1	20,4	4,9	8,3	17,2	24,6
1999	32,5	42,7	28,3	38,6	22,7	32,6	12,1	21,2	3,4	7,3	15,3	22,2
2001	38,3	50,3	35,4	45,7	27,7	37,7	15,3	23,3	4	8	18,8	27,3
2002	46,5	57	41,9	52,8	34,6	45,5	20,3	29,3	5,4	9,8	23,6	32,5
2003	56,5	66,5	50,2	61,5	42,7	53,8	27,8	38,4	9,7	17	30,9	41
2004	56,5	66,4	53,7	61,4	45	53,2	28,7	37,1	10,8	15,8	32,1	40,9

Fuentes: procesamientos estadísticos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República; Instituto Nacional de Estadística: *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2003*. Montevideo: INE, 2004; Instituto Nacional de Estadística: *Evolución de la pobreza por el método del ingreso, Uruguay 1986-2001*, Montevideo: INE, 2002.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística: *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2003*, Montevideo: INE, 2004.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística: *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2004*, Montevideo: INE, 2005.

¹² Representativas del 80% de la población del país.

¹³ Instituto Nacional de Estadística: o. cit.

¹⁴ *Ibidem*

Al comparar los datos de pobreza de 2003 y 2004 surge como hecho particularmente preocupante el crecimiento del porcentaje de personas en situación de indigencia: de 2,8 a 4% utilizando la línea de pobreza definida por el INE en el 2002, y de 4,1 a 6,1% aplicando la establecida en 1996. Esta evolución estaría indicando que el espectacular crecimiento del PBI durante el 2004 (más del 12%) y la reducción de la tasa de desempleo, no sólo no han logrado revertir los altos índices de pobreza alcanzados en los últimos años, sino que no se han traducido en una mejora significativa para los sectores de la población que padecen la situación de pobreza más extrema. Entre el 2001 y el 2004, el porcentaje de población en situación de indigencia se ha triplicado, independientemente de la metodología que utilizemos para su cuantificación, con lo cual en el año 2004 prácticamente uno de cada diez niños menores de seis años se hallaba en esta situación (cuadro 8).

Cuadro 7. Personas en situación de indigencia por distintas metodologías de línea de pobreza. Serie 2000-2004. En porcentajes.

Años	Línea de indigencia INE 2002	Línea de indigencia INE 1996
2000	1,5	2,2
2001	1,3	2,1
2002	1,9	3,0
2003	2,8	4,1
2004	4,0	6,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística: *Estimación de pobreza por el método de ingreso 2004*. Montevideo: INE, 2005.

Cuadro 8. Niños y adolescentes en situación de indigencia (línea de indigencia 2002) por franjas de edad. Serie 2000-2004. En porcentajes.

Años	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	Total (0 a 17 años)
2000	3,76	3,11	2,62	3,17
2001	3,60	3,21	2,21	3,04
2002	5,44	3,78	2,70	3,96
2003	7,50	5,33	4,23	5,65
2004	8,91	8,55	6,12	7,91

Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística: *Estimación de pobreza por el método de ingreso 2004*. Montevideo: INE, 2005.

El panorama se torna aún más crítico al cuantificar el porcentaje de población que se encuentra en situación de *pobreza extrema*, definida ésta como indigencia o vulnerabilidad a la indigencia¹⁵. Si bien la apertura por barrio dentro de Montevideo de los datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE no tiene validez estadística, puede resultar útil para

¹⁵ Definimos operacionalmente la pobreza extrema como la situación en la que se hallan las personas que poseen un ingreso per cápita inferior al costo de 1,5 canastas básicas alimenticias o líneas de indigencia. Gustavo De Armas: "El rol de la educación en la construcción de la equidad en el Uruguay. Desafíos, oportunidades y límites de la educación ante los cambios sociales: pobreza, familia e integración social", en *Kinder und Ju-gendhilfe in Deutschland und Uruguay*, Berlín y Münster: Waxmann, 2004.

visualizar la distribución espacial de la pobreza extrema. Como se puede apreciar en el cuadro 9, utilizando el valor de CBA o línea de pobreza establecido por el INE en el 2002, uno de cada diez uruguayos se encontraba en situación de pobreza extrema en el 2004: 9,8% en Montevideo y 10,7% en el resto del país. Aplicando el valor de CBA o LI de 1996 se llega a guarismos aún más críticos: 13,4% y 13,6%, Montevideo y el interior respectivamente. Resulta alarmante confirmar la incidencia de la pobreza en algunos barrios de Montevideo y en algunos departamentos del interior. En este sentido, los valores extremos se registran en el barrio montevideano Casavalle, donde las dos terceras partes de los niños menores de 14 años se encontraban en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia el pasado año (cuadro 9).

Cuadro 9. Personas en situación de “pobreza extrema” (indigencia o vulnerabilidad a la indigencia) por tramos de edad seleccionados y métodos de cálculo del valor CBA o LI, según áreas geográficas seleccionadas. Año 2004. En porcentajes.

Total de personas	Personas de 0 a 14 años			
	Metod. 2002	Metod. 1996	Metod. 2002	Metod. 1996
Montevideo	9,8	13,4	22,4	29,1
Barrio Casavalle de Montevideo	44,1	57,4	58,7	72,7
Resto del país	10,7	13,6	21,7	26,5
Departamento de Artigas	17,9	23,2	34,6	41,4

Fuente: Elaboración propia basada en los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del INE de 2004.

Más allá de la discusión acerca de la magnitud actual de la pobreza, de su evolución en los últimos veinte años y de la desigual incidencia registrada entre niños y adultos, una de las conclusiones más preocupantes que se desprenden de los datos es que probablemente en este período se haya ido consolidando un *núcleo duro* de pobreza, compuesto por personas con ingresos inferiores al costo de 1,5 canastas básicas de alimentos; un grupo poblacional predominantemente joven, integrado en un 68% por menores de 30 años¹⁶. Si bien la evidencia empírica disponible —básicamente los datos de las encuestas de hogares del INE— no permite afirmar en forma terminante esta conclusión, algunos trabajos recientes parecen avalarla. En particular, los datos presentados a fines del 2004 por el Observatorio de Inclusión Social de la Intendencia Municipal de Montevideo y el Instituto de Educación Popular El Abrojo dan cuenta de la consolidación, durante los últimos quince años, del proceso de exclusión social en la ciudad de Montevideo.

El comportamiento de las tasas de pobreza a lo largo de los últimos veinte años y la aparición de procesos de exclusión social se corresponden con la evolución de la distribución del ingreso. (...)

¹⁶ Ibidem.

20 años de democracia. Uruguay: 1985-2005: miradas múltiples*

*CALVO Juan José, PELLEGRINO Adela.
“Veinte años no es nada...” en G. Caetano
(comp.). *20 años de democracia. Uruguay
1985-2005: miradas múltiples*. Taurus,
Montevideo, 2005. Páginas 251 – 268.

Veinte años no es nada...

1.- Introducción

La demografía se caracteriza por ser una disciplina de las ciencias sociales que ha afinado su capacidad de formular pronósticos. Esto se debe, en parte, al mejoramiento de los instrumentos disponibles para hacer estimaciones, pero, sobre todo, a que los parámetros de temas de los que se ocupa sufren cambios que se procesan lentamente y, salvo guerras o catástrofes, pueden ser proyectados con bases muy firmes.

A pesar de ello, la evolución demográfica en el mundo durante las últimas décadas del siglo XX ha sido bastante diferente de lo que las proyecciones habían indicado. Primero, el crecimiento de la población en los países del Sur se enlenteció más de lo pensado en algunos casos. Segundo, la migración desde el Sur al Norte, cuya finalización predijo al terminar el auge económico de los *treinta gloriosos* en los países del Norte, se convirtió, por el contrario, en el fenómeno demográfico más importante de los últimos veinte años. Tercero, la fecundidad se redujo más de lo esperado en la gran mayoría de los países (exceptuando algunos del África subsahariana), con un ritmo muy rápido, y en la mayoría de los industrializados se llegó a tasas por debajo del nivel de reproducción. Cuarto, luego de haber predominado en los países desarrollados la familia nuclear típica, con ese ambiente que rodeó el empuje de los nacimientos del *baby boom*, al cabo de una generación se observan cambios importantes en las formas de familia, tanto en su estructura como en lo relativo a la formación y disolución de las uniones.

En Uruguay, después del largo período de estabilidad demográfica entre las décadas de 1930 y 1970, los parámetros principales comenzaron a alterarse. Como a lo largo de su historia, el país se caracteriza por una demografía atípica. Los indicadores de crecimiento, de fecundidad y de mortalidad, así como la estructura por edades, se acercan a los valores observados en los países industriales. Al mismo tiempo, la migración internacional se orienta, al igual que en el conjunto del mundo subdesarrollado, hacia los países del Norte.

Habiendo procesado tempranamente su transición demográfica¹, Uruguay se distinguió

¹ Se entiende por *transición demográfica* el pasaje de un régimen de alta natalidad y mortalidad a otro de baja natalidad y mortalidad. Dado que el descenso de la mortalidad suele anteceder al de la natalidad, durante la transición se observan altas tasas de crecimiento de la población.

por presentar una situación diferente de la del contexto latinoamericano. No registró explosivas tasas de crecimiento poblacional, y el precoz descenso de la natalidad y de la mortalidad asemejó su comportamiento demográfico al de algunos países europeos. La creencia, aceptada por la mayor parte de los elencos gobernantes durante el siglo XX, era que el país no tenía problemas demográficos o poblacionales. La consecuencia de esta percepción fue que no se implementaron políticas de población, y la integración de las variables poblacionales en la gestión y administración públicas fue muy rudimentaria. Los temas de población no se incorporaron al debate sobre la sociedad uruguaya hasta hace pocos años, y quedaron en un segundo plano en materia de medidas políticas, entre otros, el desafío de enfrentar las consecuencias negativas del envejecimiento, acciones en materia de salud reproductiva, así como la capacidad de retener a los jóvenes que emigran o recibir a aquellos que quieren retornar.

Los veinte años transcurridos desde la restitución del gobierno democrático constituyen un plazo muy breve para los tiempos demográficos. Sin embargo, Uruguay cambió mucho en ese lapso: la desigualdad aumentó, y aquella sociedad *hiperintegrada* –usando la terminología de Germán Rama– dio paso a una sociedad crecientemente fragmentada. En ese lapso aparecieron o se agudizaron muchos de los fenómenos demográficos que constituyen el telón de fondo de la sociedad contemporánea.

En este capítulo se presenta una caracterización demográfica del país durante los veinte años transcurridos entre 1984 y 2004; se describe la evolución de los diferentes componentes del cambio demográfico (natalidad y fecundidad, mortalidad y migración), así como otros cambios relevantes, como las modificaciones en la estructura por edades de la población y las transformaciones en las estructuras familiares.

2.- Cuando veinte años es mucho

A la salida de la dictadura, la población uruguaya residente en el país llegaba apenas a los tres millones de habitantes. Veinte años más tarde, se ha incrementado en un cuarto de millón. El bajo ritmo de crecimiento en este período, del orden del 4 por mil anual, se debe principalmente a la baja natalidad y al persistente proceso de emigración internacional (que ya había asolado el país durante la década de 1970), muy intenso entre 1999 y 2003.

En los veinte años comprendidos entre 1985 y 2004, en cifras aproximadas:

- nacieron 1:087.000 niños y niñas;
- murieron 615.000 personas (de las cuales cerca de 21.000 no llegaron a cumplir un año de vida);
- se registraron aproximadamente 363.000 matrimonios...
- ... y casi 152.000 divorcios;
- no menos de 700.000 personas migraron de un departamento a otro;
- el saldo migratorio internacional (inmigrantes menos emigrantes) tuvo signo negativo y fue de alrededor de 200.000 personas.

Antes de realizar el Censo Fase I (2004), el Instituto Nacional de Estadística había proyectado en 3,4 millones la población del país para ese año (esta proyección incluyó supuestos acerca de la migración internacional); sin embargo, los datos censales dieron como resultado sólo algo más de 3,2 millones. De no haber mediado la migración internacional, la población residente en el país debería haber aumentado en al menos medio millón de personas, dado que el crecimiento efectivamente observado fue cercano a la mitad de esa cifra.

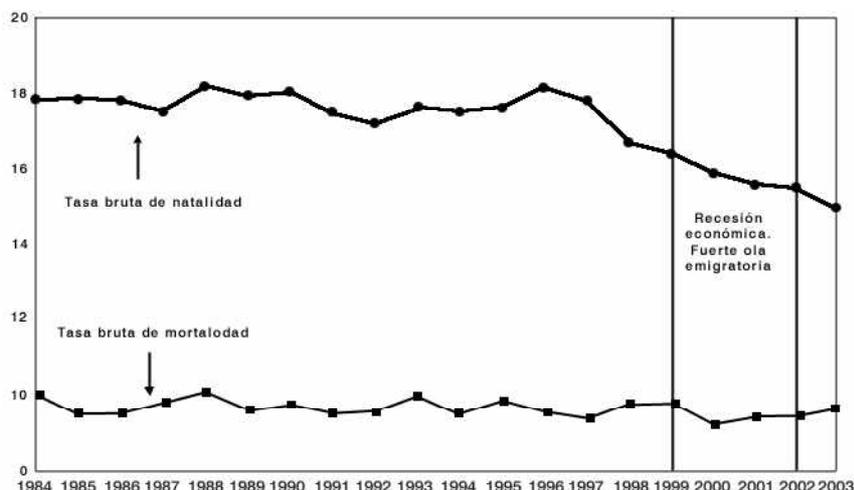
3.- Una baja natalidad, aún en descenso

En 1985 el país llevaba prácticamente medio siglo con valores relativamente bajos de la tasa bruta de natalidad; la transición demográfica en Uruguay se cumplió con pocos años de diferencia respecto a algunos países europeos (España, Italia), en la década de 1940. El descenso observado en los pasados veinte años (de 18 a 15 nacimientos anuales por cada mil personas) se procesó principalmente desde 1998, y por lo tanto guarda relación con la crisis económica vivida y el consiguiente proceso emigratorio. En esos difíciles años no es de descartar que muchas parejas hayan postergado la decisión de tener hijos para algún momento más favorable desde el punto de vista económico.

Asimismo, es factible que la emigración haya desempeñado un papel importante en el descenso de los nacimientos, dado que fue más intensa en las personas en edades activas jóvenes, en las que también se concentra la reproducción.

Como otro elemento a tener en cuenta para comprender la disminución en los nacimientos Cabella² señala, entre las modificaciones ocurridas en el ámbito de la familia, que entre 1975 y 2001 los divorcios se duplicaron, al igual que las uniones libres y los nacimientos fuera del matrimonio legal, mientras que la tasa de nupcialidad se redujo a la mitad. Estos cambios ocurrieron principalmente a partir de mediados de los años ochenta.

Gráfico 1. Evolución de las tasas brutas de natalidad y mortalidad



Fuente: Elaborado a partir de las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública.

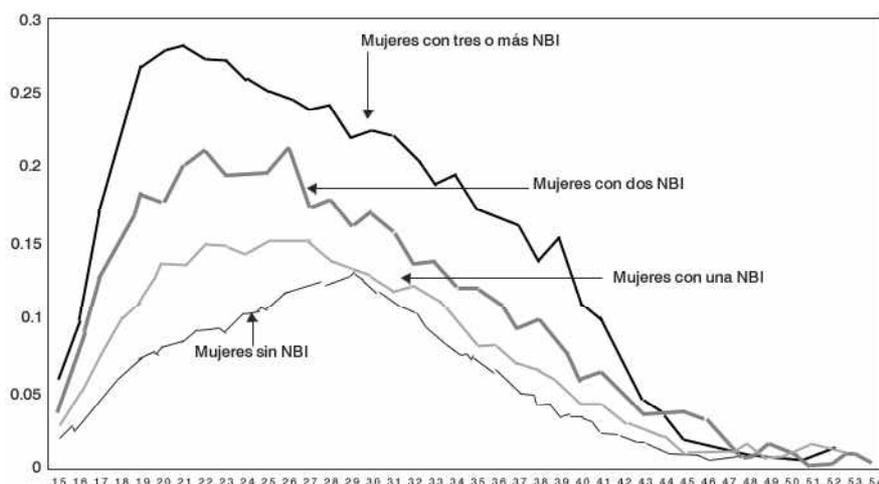
4.- Creciente peso de los pobres en la reproducción de los uruguayos

Si bien los valores más altos en los indicadores de fecundidad de los sectores más pobres no son un fenómeno exclusivo del Uruguay, ni tampoco nuevo (a comienzos de los ochenta se estimaba que las mujeres de ingresos familiares más bajos tenían prevalencia de embarazos entre 33 y 39% superiores a las mujeres de ingresos medios y altos), existen diversos indicios que señalan que la reproducción biológica de la población uruguaya descansa cada vez en mayor medida en los sectores más carenciados. De acuerdo con la información

² Wanda Cabella; "Efectos del divorcio sobre el desempeño educativo y social de los niños: evidencia nacional e internacional", en *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo: Universidad de la República y UNICEF, 2003.

censal de 1996, más del 50% de los nacimientos ocurrían en madres que presentaban al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Los diferenciales de fecundidad por cantidad de NBI son muy claros; el rango de variación va desde 2,2 hijos por mujer en el caso de las mujeres no pobres, hasta 5,7 hijos por mujer en los tramos más carenciados (tres y más NBI).

Gráfico 2. Estructura de la fecundidad por NBI.



Fuente: Juan José Calvo: *Las necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay de acuerdo al Censo de 1996*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Documento de trabajo n° 50, 2000.

Por otro lado, también la estructura de la fecundidad por NBI está marcada por profundas diferencias. A medida que consideramos un mayor nivel carencias críticas, los valores máximos de las curvas se trasladan hacia edades más jóvenes. Así, mientras las mujeres con tres o más NBI maximizan su fecundidad a los 19 años (en un claro esquema de fecundidad precoz), la situación se transforma en una meseta extendida en edades mayores para las mujeres con una o dos NBI, y llega a un máximo a los 29 años en las mujeres sin NBI. De todas formas, esta cúspide tardía observada en las mujeres con necesidades básicas satisfechas (NBS) se encuentra muy por debajo del valor encontrado para aquellas de la misma edad con dos o más NBI.

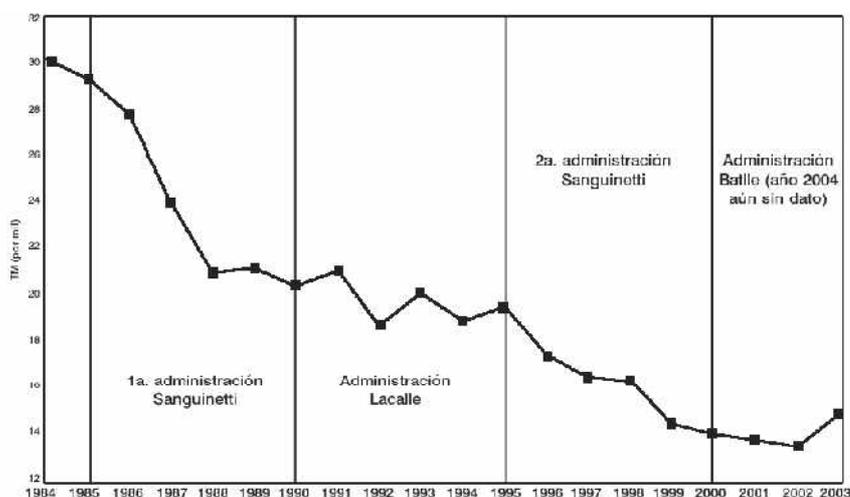
En conclusión, la fecundidad de las mujeres más pobres duplica la de las mujeres con NBS, con una brecha de diez años entre los momentos en que ambos grupos maximizan su reproducción.

5.- Importante descenso de la mortalidad infantil

En los pasados veinte años no se observaron cambios relevantes en los valores de la mortalidad general. Las defunciones anuales oscilaron entre 29.000 y 32.000, con un valor de la tasa bruta de mortalidad muy cercano a 10 por mil en todo el período. Sin embargo, es destacable el descenso registrado en las muertes de menores de un año. La tasa de mortalidad infantil (TMI) disminuyó a la mitad: de 30 a 15 defunciones de menores de un

año por cada mil nacidos vivos. Dos terceras partes de la ganancia sobre la mortalidad infantil corresponden a la mortalidad neonatal, es decir, a las defunciones ocurridas en los primeros 28 días de vida.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de mortalidad infantil.



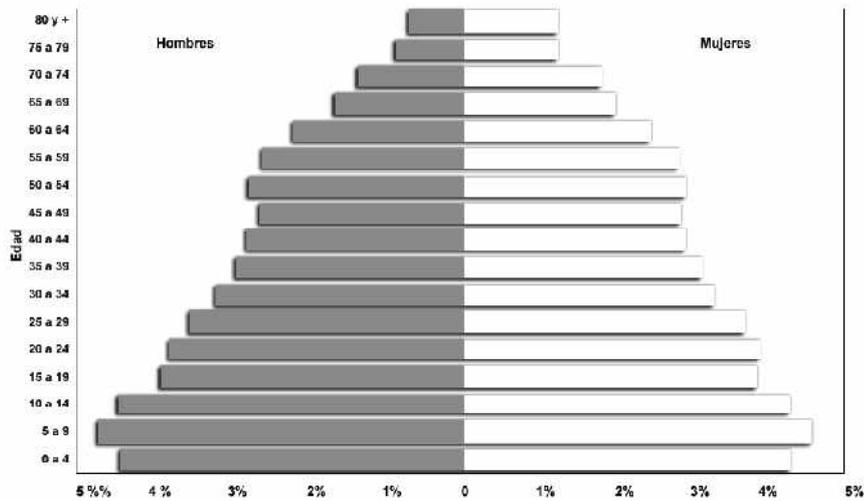
Fuente: Elaborado a partir de las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública.

La TMI es un indicador extremadamente sensible al contexto socioeconómico en el cual las personas viven; de ahí la fuerte importancia que se le presta desde la perspectiva política. Al fin del período militar, el valor de la TMI situaba al país en un lugar retrasado con respecto a otros países latinoamericanos (Costa Rica, Cuba, Chile); por esa razón, los esfuerzos por reducir el valor del indicador han constituido una preocupación fundamental de los gobiernos democráticos. Como se aprecia con claridad en el gráfico, el fuerte descenso se procesó principalmente en la primera y tercera administración de gobierno posdictadura.

6.- Una estructura poblacional envejecida... que continuó envejeciendo

La población uruguaya en los primeros años del siglo XXI tiene un perfil etario muy diferente del observado a inicios del siglo XX. Cien años de reducción de la fecundidad, de reducción de la mortalidad con la consiguiente ganancia en esperanza de vida (la esperanza de vida al nacer era de 50 años en la primera década del siglo XX, mientras que hoy llega a los 75 años), así como los embates de la emigración internacional, han dejado su huella en la pirámide de población. A comienzos de la nueva era democrática, la pirámide de población uruguaya reflejaba una estructura de avanzado envejecimiento; esto es, que los distintos grupos de edad tienden a tener similar peso relativo. El impacto de la emigración internacional se hizo patente en faltantes de población, visibles en ciertos tramos de edad por ahuecamientos en la pirámide (en particular, en las personas de entre 25 y 49 años de edad, y más notorios en los hombres que en las mujeres). (Véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Población de 1985



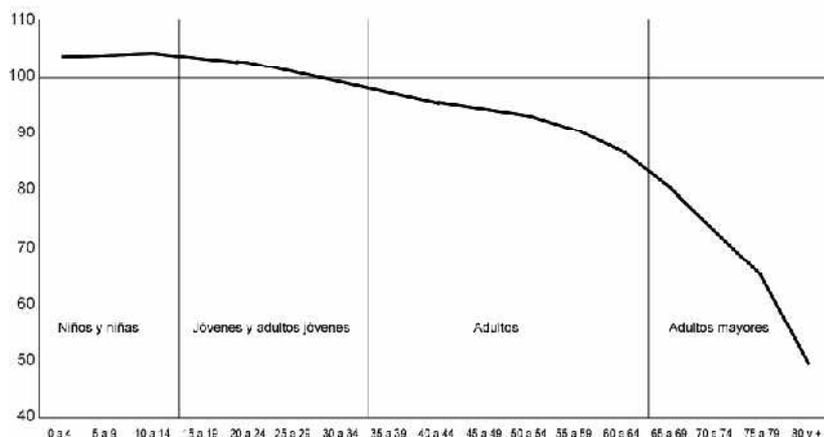
Fuente: Elaborado a partir de datos del Censo de 1985.

Veinte años más tarde se perfila un país donde el proceso de envejecimiento es aún mayor. A esta evolución han contribuido tanto la baja en el número de nacimientos como la emigración internacional. Este último fenómeno tiene consecuencias doblemente envejecedoras en la estructura demográfica: por un lado, la propensión migratoria es mayor entre las personas jóvenes; por otro, es en estas edades que las parejas tienen hijos, los cuales emigran acompañando a sus padres o nacen en los países de recepción.

La relación de masculinidad expresa el número de hombres por cada cien mujeres. Este indicador, calculado para los distintos grupos de edades, puede reflejar tanto condiciones socioeconómicas como biológicas. En los seres humanos nacen más hombres que mujeres (105 es la relación de masculinidad esperada entre los nacimientos), pero la mortalidad es mayor entre los hombres. Ello explica que, en ausencia de otros factores, sea esperable que el indicador vaya disminuyendo su valor a medida que se consideran tramos de edad mayores. Otros factores, como la migración, influyen de manera importante en la determinación de la relación de masculinidad.

A partir de los datos recabados en la Fase I del Censo de Población realizado en 2004 se construyó el gráfico 5. Este muestra que el mayor peso relativo de los hombres frente a las mujeres (particularmente en la niñez, pero también entre los jóvenes) se revierte en el grupo de edad 25 a 29 años, por lo que la proporción de mujeres es mayor entre los adultos (y muy desigual entre los adultos mayores). La ganancia de esperanza de vida, si bien se ha verificado en ambos sexos, ha sido mayor para las mujeres, y eso explica fundamentalmente el valor del indicador en las edades mayores, que llega a tres mujeres por hombre entre las personas de 90 años y más.

Gráfico 5. Uruguay 2004: hombres por cada cien mujeres (por tramos de edad).



Fuente: Elaborado con datos del Censo Fase I 2004 del Instituto Nacional de Estadística.

7.- La migración internacional

La migración de población es uno de los fenómenos demográficos de mayor importancia en la historia de la población uruguaya. En la segunda mitad del siglo XX comenzó a observarse, al igual que en otros países de América, un fenómeno nuevo, que implicaba una reversión de las corrientes tradicionales de migración internacional, originadas de Europa y Medio Oriente, al tiempo que empezaban a desarrollarse corrientes de emigrantes latinoamericanos hacia otros países de la región (fundamentalmente a la Argentina) y hacia los países desarrollados, en particular Estados Unidos.

Aunque el Uruguay se incorporó a esa tendencia general, hay dos rasgos que caracterizan el fenómeno en el caso de este país. En primer lugar, la precoz respuesta de la emigración como estrategia de vida frente a las crisis y, en segundo lugar, el volumen que alcanzó el éxodo con respecto al total de la población.

Así como la inmigración del siglo XIX y primera mitad del XX, la emigración desde la segunda mitad del XX y primeros años del XXI tuvo consecuencias importantes sobre la sociedad uruguaya, no solo por su volumen, sino también por su efecto sobre la estructura social y la cultura.

Desde el punto de vista cuantitativo, la emigración internacional afectó el crecimiento de la población y alteró el peso relativo de las generaciones, aumentando el envejecimiento de la estructura de edades, reduciendo el número de jóvenes y de nacimientos.

Desde el punto de vista social, los impactos han sido múltiples. Es claro que las sociedades pueden verse enriquecidas por la influencia de diferentes culturas que transmiten los emigrantes y beneficiarse de las transferencias en dinero o en especie que ellos envían a sus familiares, a sus comunidades locales o a instituciones diversas. Sin embargo, desde otro punto de vista, la sociedad uruguaya pierde recursos humanos valiosos, se deteriora la calidad de su fuerza de trabajo, las familias se ven afectadas por la distancia y, lo más importante, se expande un sentimiento de depresión sobre la sociedad y en el imaginario colectivo se instala la idea generalizada de que el proyecto de futuro está fuera de fronteras.

En el plano de los individuos, también las consecuencias suelen ser de diverso tipo y contradictorias. Algunos pueden desarrollar proyectos personales exitosos desde el punto de vista laboral y económico, aunque también pueden sufrir maltratos que en ciertos casos

llegan a la categoría de violaciones a los derechos humanos, en especial cuando se encuentran en condición de ilegales.

A fines de 1984, la sociedad uruguaya se impregnó de euforia, como consecuencia de la celebración de las elecciones nacionales y la reinstalación, el 1° de marzo de 1985, del gobierno democrático. El nuevo período auguraba un futuro de cambios y proyectos. El retorno de los exiliados y de los emigrantes fue un objetivo importante entre las medidas que se implementaron en ese entonces. Muchos dirigentes políticos y observadores creyeron que la emigración sería un fenómeno del pasado; incluso, las hipótesis en que se basaron las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística preveían una reducción progresiva de la emigración, que llevaría a un saldo migratorio nulo. En cambio, algunos científicos sociales sostuvieron que el fenómeno de la emigración era estructural en la sociedad uruguaya y que continuaría en el largo plazo; el principal portavoz de esa tesis fue César Aguiar³.

En 1989, la Encuesta Nacional de la Juventud, realizada sobre el final del primer gobierno democrático, relevó que la predisposición a la emigración, al menos temporalmente, alcanzaba a alrededor de la cuarta parte de los jóvenes del país urbano (33% en Montevideo y 16% en el resto del país). Aunque en todas las categorías analizadas se constataron niveles elevados de voluntad emigratoria, los jóvenes que se declaraban particularmente proclives a emigrar pertenecían a hogares ubicados en estratos de ingresos medios y altos. La voluntad de emigrar aumentaba con el nivel educativo alcanzado y era particularmente elevada entre quienes se encontraban realizando estudios técnicos y universitarios. Los países señalados como opciones de destino eran fundamentalmente los desarrollados⁴.

Los resultados del censo de 1996 confirmaron esa predisposición y también que la realidad de la emigración había continuado, aunque con un ritmo menor. El volumen de emigrantes en los períodos intercensales anteriores había sido de 200.000 personas para 1963-1975 y 180.000 para 1975-1985. Para el período 1985-1996 el número se estimó en 100.000 personas. Si bien esto suponía una reducción de aproximadamente la mitad, significaba de todos modos un volumen considerable para una población que en 1985 no llegaba a los tres millones de personas. Por otra parte, el retorno se estimó en aproximadamente 60.000 personas entre 1975 y 1985, y 40.000 entre 1985 y 1996, lo que compensaba parcialmente la pérdida de población⁵.

A fines de la década de 1990, particularmente en 1999, comenzó un nuevo empuje fuerte de la salida de uruguayos del país. Impulsada por la desocupación que aumentaba y favorecida por una demanda creciente de empleos en los países desarrollados, la respuesta emigratoria frente al desempleo funcionó rápidamente⁶. Los vínculos de los emigrantes ya instalados y las redes generadas, junto con la circulación eficiente de la información, hicieron viable esa respuesta.

Los datos sobre el período reciente son muy escasos, y las estimaciones del volumen migratorio son menos precisas que las disponibles para los períodos anteriores. Tomando como base el registro de la Dirección de Migración, estimamos que la diferencia entre las

³ César Aguiar; Uruguay país de emigración, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1982.

⁴ Adela Pellegrino (con la colaboración de C. Lujan): La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos. Estudio en base a datos de la Encuesta Nacional de Juventud 1989-1990 del Instituto Nacional de Estadística, Montevideo: INJU-CEPAL-OIM, 1994

⁵ Wanda Cabella y Adela Pellegrino: *Estimación de la migración internacional en Uruguay 1963-2003* (mimeo), Montevideo: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), 2004.

⁶ A fines de la década de 1990 se eliminó la visa como requerimiento para que los ciudadanos uruguayos pudieran ingresar a los Estados Unidos. Aunque la permanencia sin visa era por un límite de tres meses y sin posibilidad de trabajar, este mecanismo alentó a muchos a viajar a ese país y permanecer allí sin permiso legal. La visa volvió a requerirse en agosto de 2003.

entradas y salidas de uruguayos, solamente en el aeropuerto de Carrasco y para el período 1996-2004, da un saldo negativo de alrededor 100.000 personas. Este saldo negativo se concentra casi totalmente entre los años 1999 y 2003, que coinciden con la agudización de la crisis económica, quizá la más importante de la historia de este país. Mediante la utilización de datos parciales (Estadísticas Vitales y resultados preliminares del Censo Fase I del 2004) disponibles a inicios del 2005, hemos estimado que el saldo migratorio para la totalidad del período 1985-2004 es de alrededor de 200.000 personas (con signo negativo).

La emigración uruguaya durante los veinte años que estamos estudiando se orientó hacia los países desarrollados. Aunque existe una dispersión importante de uruguayos residentes en diferentes países, sabemos que, en el último período, los Estados Unidos y España han recibido más de un tercio cada uno del flujo total⁷. La colonia más numerosa de uruguayos sigue siendo la de Argentina, principal lugar de destino tradicional de los emigrantes uruguayos; sin embargo, la crisis de las últimas décadas operó de manera similar en ambos países, por lo que Argentina dejó de ser un destino de emigración, a pesar de los vínculos entre los residentes a uno y otro lado de la frontera. El censo de población realizado en Argentina en el año 2001 mostró una reducción del número de personas nacidas en el Uruguay.

Para evaluar el impacto de la emigración uruguaya reciente, la única información estadística son las respuestas a unas preguntas incorporadas en la Encuesta Caracterización Social de 2002, realizada por el Banco Mundial⁸. De allí se deduce que entre los emigrantes predominan los hombres adultos jóvenes, con un nivel educativo entre medio y alto si se lo compara con el de los individuos de la misma edad residentes en el país (la proporción de personas con estudios terciarios es mayor entre los emigrantes que entre quienes permanecen en el país, y la de los que solo tienen estudios primarios es menor). En Estados Unidos y España, el nivel educativo de los inmigrantes uruguayos puede considerarse alto en relación con la población residente en Uruguay. La limitada información indica que hay un grupo de emigrantes que accede a trabajos que exigen alta calificación, pero la mayoría se ubica en espacios que suponen una movilidad social descendente desde el punto de vista del estatus de los puestos a los que acceden. No obstante, estos empleos les permiten, en general, generar ahorros y acceder a un nivel de vida mejor que el que podían tener en su país.

En Uruguay la emigración se ha convertido en un fenómeno estructural desde mediados del siglo XX, y los censos realizados desde entonces han puesto en evidencia volúmenes importantes de "ausentes". Esto es válido incluso para el período intercensal 1985-1996, cuando los efectos del retorno tras la reinstauración de la democracia fueron neutralizados por una emigración que continuó durante ese lapso.

Es evidente que, en el contexto actual, la migración y la movilidad de la población son fenómenos asociados con la globalización. Es positivo que la gente se mueva, aprenda a conocer otras miradas, otras culturas; pero el Uruguay es un país vulnerable desde el punto de vista demográfico y la emigración contribuye a disminuir (aún más) el ritmo de crecimiento y a acentuar el proceso de envejecimiento de la población. Las implicaciones económicas de esta pérdida no deben contabilizarse solamente en términos del capital humano acumulado en los individuos que emigran, el deterioro de la relación activos/pasivos y la consecuente disminución de contribuyentes a la seguridad social, sino también en cuanto a la pérdida de iniciativas, de imaginación y de fortaleza para enfrentar las situaciones de cambio.

⁷ Adela Pellegrino y Andrea Vigorito: "Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay", en *Migración Internacional*, Colegio de la Frontera, Tijuana (México), 2004.

⁸ *Ibidem*

Las políticas migratorias, en el marco de las políticas de población, constituyen un asunto que el país tiene la obligación de mirar atentamente, que merece el conocimiento de sus motivaciones y consecuencias, y que debería ser objeto de políticas de Estado orientadas a aprovechar sus efectos positivos y revertir los negativos.

8.- Cambios en la familia

La familia, como objeto de estudio de la demografía, es un capítulo relativamente nuevo de la disciplina. De los estudios sobre la familia se han ocupado intensamente quienes se propusieron reconstruir el perfil familiar que se expandió en el mundo occidental desde mediados del siglo XX, así como quienes cuestionan esa institución social o inclusive preconizan su desaparición. Algunos especialistas han planteado que, en lugar de desaparecer, lo que se observa es *la reinención de la familia, en busca de nuevas formas de convivencia*, como titula su libro la socióloga alemana Elisabeth Beck-Gernsheim⁹.

Frank Furstenberg¹⁰ sostiene que en el último tercio del siglo XX se dio “un cambio radical en la forma y la función de la familia occidental”. Es en el ámbito de la familia que se forjan los comportamientos demográficos, al mismo tiempo que las transformaciones demográficas afectan a las familias.

El Uruguay se ha caracterizado por haber incorporado ciertos comportamientos demográficos de forma precoz, en comparación con el conjunto de los países no desarrollados. Si los fenómenos asociados con la primera transición demográfica se produjeron por lo menos cuatro décadas antes que en otros países latinoamericanos (excluyendo a la Argentina), los cambios de la llamada segunda transición demográfica fueron observados casi al mismo tiempo que en los países industriales, aunque se están procesando con una cronología e intensidad diferentes¹¹.

Durante el último cuarto del siglo XX, las tendencias observadas por los indicadores sobre nupcialidad y divorcialidad experimentaron cambios radicales, y se modificaron con “un ritmo sin precedentes en la historia de la familia uruguaya”, indica Wanda Cabella¹².

Aunque esos cambios empezaron a manifestarse en Uruguay a partir de la década de 1970, en el segundo quinquenio de los ochenta se registró una inflexión significativa en la mayoría de los comportamientos familiares: descendió la tasa de nupcialidad, aumentó el indicador coyuntural de divorcialidad, creció el porcentaje de personas en unión libre en el total de los unidos y aumentó de manera importante el porcentaje de nacimientos extramatrimoniales. Las series disponibles en el Programa de Población, en las que se basan Cabella y Paredes, se detienen en los años 2000 o 2001, año a partir del cual las estadísticas comienzan a reflejar la caída en picada de algunos indicadores y el aumento de otros, como la tasa de divorcio. Para este período muy reciente, tenemos la dificultad de no disponer de un buen marco de referencia para la población, que incluya las consecuencias del nuevo empuje emigratorio, el cual naturalmente no estaba previsto en las hipótesis en que se basan las proyecciones oficiales.

⁹ Elisabeth Beck-Gernsheim: *La reinención de la familia. En busca de nuevas formas de convivencia*, Barcelona: Paidós, 2003.

¹⁰ Frank Furstenberg: “El cambio familiar estadounidense en el último tercio del siglo XX”, en *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo: Universidad de la República y UNICEF, 2003.

¹¹ Mariana Paredes; “Los cambios en la familia en Uruguay: ¿Hacia una segunda transición demográfica?”, en *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo: Universidad de la República y UNICEF, 2003.

¹² Cabella: o. cit., p. 200.

Los indicadores utilizados muestran que los cambios ocurridos entre 1981 y 2001 en las pautas de coresidencia han sido más significativos en Montevideo que en el interior. El cambio más notable es el aumento del número de hogares de personas solas (hogares *unipersonales*). También se observa en Montevideo una reducción del número de hogares conformados por padres, madres e hijos y el aumento de aquellos llamados *monoparentales* (jefe/a e hijos)¹³.

Mariana Paredes sostiene que los factores demográficos que influyen en los cambios en las familias son el envejecimiento de la población, el aumento del número de divorcios y el descenso de la fecundidad¹⁴. A esta lista se debe agregar la migración internacional, cuyos efectos impactan a las familias alterando otras variables demográficas como la natalidad, la fecundidad, la nupcialidad y el envejecimiento.

Ante estas realidades nuevas es razonable preguntarse si los cambios en la familia corresponden a la modificación de los comportamientos que se extiende en los países occidentales, o si en los años del fin de la dictadura asistimos a un apartamiento de las normas que regían los comportamientos familiares tradicionales. No es posible dar respuestas concluyentes a esta pregunta y es seguro que ambos tipos de factores han estado presentes en los procesos de cambio.

Como se observa en los indicadores sobre la familia, al igual que en los otros fenómenos demográficos que hemos caracterizado, es evidente que existe una demografía de la pobreza, y que los promedios en que se expresan esos indicadores abarcan situaciones extremas que son radicalmente diferentes.

A la sociedad *hiperintegrada* que se fraguó durante la primera mitad del siglo XX le siguió una *sociedad fragmentada*, que se caracteriza por valores de los indicadores crecientemente diferentes entre los sectores sociales, fragmentación que también se expresa en una creciente segregación territorial, así como en inequidades entre los géneros y las generaciones.

9.- Cohortes y generaciones: un rápido ensayo de clasificación

(...) El tema de las *generaciones* se ha desarrollado como un campo de estudio en la literatura de las ciencias sociales, y sus implicaciones sobre las políticas son de importancia fundamental. (...). Sin duda, la denominación *cohorte de edades*, utilizada por la demografía para identificar a las personas nacidas en el mismo año o en el mismo intervalo de años, es más precisa. También los demógrafos suelen utilizar esta expresión para agrupar a las personas que han realizado cierto evento en un lapso determinado, como por ejemplo, contraer matrimonio, obtener un diploma o haber sido protagonista o participante de ciertos acontecimientos o procesos históricos¹⁵. Pocos estudios de este tipo se han desarrollado en el Uruguay, aunque sin duda el tema tiene vigencia.

Sin ahondar en este aspecto, que debería ser objeto de un análisis más profundo, queremos identificar en la pirámide de edades de Uruguay el lugar y el peso cuantitativo de ciertas generaciones. Una visión rápida de algunas de las que participaron en acontecimientos históricos relevantes del país a partir de mediados del siglo XX —por ejemplo, en movimientos estudiantiles, sindicales o culturales— es la siguiente:

En la cúpula de la pirámide de población se encuentra la llamada *generación del 45*,

¹³ Paredes: o. cit.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Louis Chauvel: *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XXe*, París: PUF, 1998.

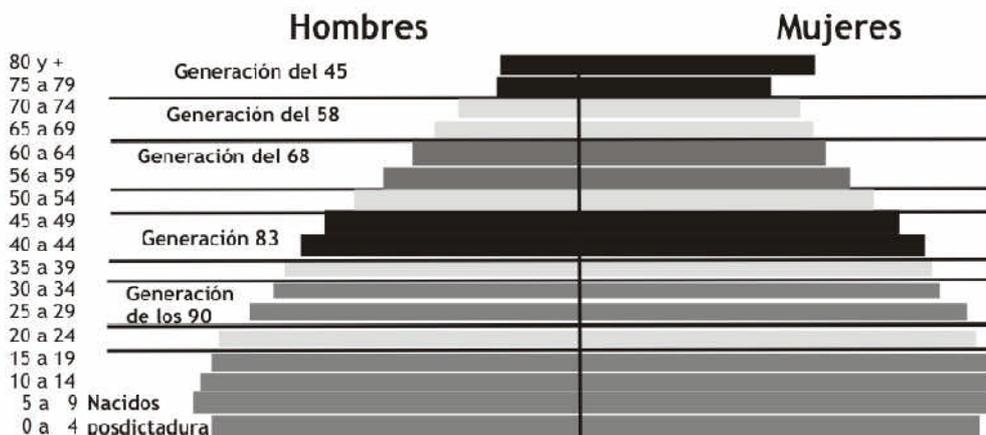
generación de intelectuales que participaron en un movimiento básicamente literario, pero que tuvo influencia duradera en diversas esferas de la vida nacional. Luego aparece la *generación del 68*, a veces vinculada con el movimiento estudiantil de la época y los movimientos sociales asociados a la huelga de la Ley Orgánica, pero que tuvo también un peso importante en la evolución del sindicalismo en el país y, sobre todo, fue una palanca importante para el gran cambio político que desplazó del gobierno al Partido Colorado después de más de 90 años. La *generación de 68*—es decir, la de quienes en 1968 tenían entre 19 y 28 años de edad, en 1985 tenían entre 35 y 44 años y hoy tienen entre 55 y 64—se formó en un período tormentoso y difícil, de enfrentamientos sociales y políticos violentos y de gestación de la dictadura, que acompañó fenómenos paralelos de igual relevancia en la región, los cuales dejarían una profunda huella histórica en nuestras sociedades. Personas en estos tramos de edad, más allá de su participación y posición en esa época, integran hoy las columnas vertebrales de las dirigencias políticas, empresariales, universitarias, religiosas y de las organizaciones no gubernamentales. Por razones obvias, se encuentran en mucho menor medida en el movimiento sindical.

En la salida democrática, el movimiento estudiantil agrupado en la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública (ASCEEP), el movimiento sindical agrupado en el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y el movimiento cooperativo en torno a la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) desempeñaron un papel relevante, que marcó a una generación de personas que hoy tienen, en su mayoría, entre 40 y 49 años de edad. Muchos de los universitarios de esta generación (denominada a veces *generación del silencio o Semana 83*) comparten el sentimiento de haber actuado e incidido colectivamente para lograr la salida democrática, y hoy se perfilan para ocupar espacios importantes en los ámbitos referidos en el párrafo anterior.

La que podría denominarse *generación de los 90* comprende a personas que hoy tienen aproximadamente entre 25 y 34 años de edad. En el ámbito universitario, esta generación se distinguió de la anterior (así como la *generación Semana 83* se distinguió de la *generación del 68*) por autoidentificarse como un grupo con intereses y prácticas comunes y originales, distintos de los de quienes lo precedieron. Si la lucha contra la dictadura fue el hecho histórico de referencia para los jóvenes de la *generación 83*, la *generación de los 90* se moldeó alrededor de las luchas, en democracia, por mejoras en la educación.

Finalmente, en la base de la pirámide se sitúa el grupo de edades más joven (personas de menos de 20 años de edad), que no clasificamos como generación en el sentido de los anteriores. Uno de cada tres uruguayos residentes en el país nació después de la dictadura militar. Ellos conforman el grupo demográfico del cual se nutrirá la próxima generación.

Gráfico 6. Identificación de algunas generaciones en la pirámide de población del Uruguay en el año 2004



El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*

PATERNAIN, Rafael. “Violencia y criminalidad en el Uruguay. Una mirada macrorregional” en E. Mazzei (comp.). *El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación.* Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 2003. Páginas 161 – 165.

Violencia y criminalidad en el Uruguay.
Una mirada macrorregional.

395

2. Desigualdades regionales y criminalidad en el Uruguay

(...) La violencia y la criminalidad en el Uruguay contemporáneo son un punto específico en esa cartografía latinoamericana. Si bien los homicidios, la violencia doméstica, los robos, el uso de armas y la prevalencia de factores como las drogas y el alcohol ocurren en todos los países de la región, sus manifestaciones, sus motivos, sus intensidades y sus consecuencias reconocen la necesidad de una lectura “interna”. Más allá de la extensión de las políticas de apertura económica y ajuste estructural con sus tremendas secuelas de empobrecimiento y marginación, las respuestas violentas y criminales hallan en el Uruguay rasgos intransferibles en términos de control estatal, estructura social y deterioro del capital humano y social.

Los diversos informes internacionales aseguran que Uruguay es el país menos violento de América Latina. En el mismo sentido, hace décadas que las ciencias sociales observan a nuestro país como la sociedad más homogénea e integrada del continente. Una verdad incuestionable a no obstante opaca la gravedad de los procesos recientes de desintegración social. Y como anexo hay que señalar que la sociología uruguaya trabaja bajo el supuesto de un país más heterogéneo de lo que se cree.

Así, pues, en las páginas siguientes plantearemos la evolución de la violencia y la criminalidad en el Uruguay según distintos espacios regionales. La lectura de los indicadores se hará en función de las desigualdades territoriales del país, es decir, según la existencia de una tendencia creciente a las “divergencias interregionales”. (...)

En función de nuestros intereses de investigación, sustentamos tres afirmaciones básicas:
1.- Tanto la implantación de un nuevo modelo de acumulación como los procesos de descomposición estructural -que implican desintegración social- se especifican en el

plano de las desigualdades regionales internas.

- 2.-La evolución y dinámica regionales son impactadas diferencialmente por los procesos de globalización e integración comercial.
- 3.-El diagnóstico de los factores de riesgo operantes en la sociedad uruguaya tiene que encuadrarse en una estrategia de análisis que combine la macrorregionalización (a nivel del país) con la microrregionalización (por ejemplo, a nivel de la ciudad de Montevideo). Si en este contexto se afirma que la mayoría de los delitos ha crecido en el Uruguay de los últimos años, entonces debemos preguntarnos: ¿qué distribución espacial ha tenido dicho crecimiento. A su vez, se deberán responder otras tantas cuestiones: ¿dónde se localizan ciertas modalidades delictivas, ¿los delitos contra la persona son más probables en áreas de menor desarrollo diferencial, ¿cuáles son las zonas de mayor densidad de suicidios?, ¿cómo se organizan regionalmente las respuestas estatales, medidas a través del trabajo policial?

2.1 El Uruguay heterogéneo

Una parte importante de la investigación sociológica uruguaya advierte sobre los profundos cambios ocurridos en la geografía socioeconómica del país. Aún en sociedades con altos niveles de cohesión e integración social -como en su momento los tuvo el Uruguay- emergen en la década del noventa manifestaciones inequívocas de “fragmentación socioeconómica y cultural”.

Dado que estos procesos han asumido rasgos socioespaciales diferentes, se vuelve imprescindible la creación de un marco teórico y metodológico que regionalice al país. Hace unos años atrás, investigadores como Danilo Veiga han impulsado una interesante propuesta de regionalización. (...).

La regionalización propuesta tiene la virtud de ordenar diferencialmente el espacio socioeconómico del Uruguay. Como contrapartida, presenta el inconveniente de soslayar la heterogeneidad y las asimetrías intrarregionales e intradepartamentales¹¹. Así, pues, exceptuando el departamento de Montevideo (el cual será considerado como región autónoma), se establecen las siguientes regiones:

REGIONES	DEPARTAMENTOS
Noreste	Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres, Rivera y Rocha
Suroeste	Colonia y San José
Centro	Flores, Florida, Tacuarembó, Durazno y Lavalleja
Litoral	Salto, Soriano, Paysandú y Río Negro
Sureste	Canelones y Maldonado

Cada una de las regiones definidas ofrece una serie de rasgos propios. (...).

¹¹ “Una de las restricciones de este tipo de análisis, es que si deseamos trascender hacia niveles de desagregación de la información estadística menores – es decir a *a nivel intradepartamental*-, deben utilizarse datos provenientes de fuentes diversas, que no son comparables entre sí en muchos casos; aunque son ciertamente útiles –y necesarios-, para complementar y profundizar determinados aspectos a nivel departamental y regional (por ejemplo, censos agropecuarios). En tal sentido, existen otros enfoques metodológicos y de planificación e instrumentación de proyectos, tales como las Cuencas y programáticas, que permiten complementar los diagnósticos departamentales con otros de naturaleza intradepartamental” (Veiga, 2000 p. 13).

En primer lugar, la región Sureste mantiene una posición privilegiada en el contexto nacional a partir de un alto grado de *diversificación socioeconómica*. Esta circunstancia ha combinado su origen histórico, su inserción en el área metropolitana de Montevideo y su desarrollo industrial y turístico¹². Otro aspecto relevante de la dinámica regional son las áreas de inmigración interna, fundamentalmente alrededor de Maldonado-Punta del Este y en la conurbación de Montevideo.

En segundo lugar, la región Suroeste ocupa también un lugar destacado con relación al resto del país. Los procesos de diversificación de su base productiva agroindustrial (lácteos, frutas y cereales) han configurado en la región un alto potencial de expansión del sector agroexportador, con significativa participación del empleo en dichas actividades y en industrias afines. En cuanto a los rasgos socioeconómicos, al igual que en la región Sureste, se impone aquí la distinción, por ejemplo del departamento de San José, entre el área limítrofe con Montevideo y el resto del departamento. Por fin, hay que señalar que el Suroeste -junto con la región Sureste- presenta los niveles de vida más altos del país, medidos en este caso por el NBI (necesidades básicas insatisfechas)¹³.

En cambio, la llamada región Central es la que ostenta un menor desarrollo socioeconómico. Como consecuencia de su escasa diversificación socioeconómica y sus carencias en el nivel de vida de la población, se han producido graves procesos de "vaciamiento poblacional". Esta región no ha tenido en años transformaciones sustantivas en su estructura socioeconómica, tal vez con la excepción de la Cuenca Lechera y algunas instalaciones industriales en Florida (Veiga, 2000 p. 14).

Por su parte, la región Litoral (los departamentos fronterizos con la Argentina) es la que ha tenido la mayor pérdida de posición relativa en el país. En estos departamentos ha disminuido el empleo en el sector industrial y se ha reducido la agricultura cerealera de exportación. A pesar del estancamiento en la capacidad de atracción poblacional, el Litoral mantiene un significativo potencial agropecuario y exportador.

Por último, el Noreste es el área que experimentó los mayores cambios, fundamentalmente en las décadas del setenta y ochenta. Si bien en los noventa tal dinamismo se frenó, la diversificación económica y la atracción poblacional -que también es resultado de una estructura de precios favorables con Brasil- ponen en evidencia el alto potencial agroexportador de la región. No obstante, el Noreste es la zona más heterogénea y la que ofrece peores niveles de calidad de vida.

Esta regionalización del país, que será especificada y ponderada en páginas posteriores, reconoce un par de sentencias de carácter legaliforme: en primer lugar, se ha descubierto una estrecha correlación entre la dinámica poblacional y migratoria y las formas de organización de la producción rural; en segundo lugar, hay además una alta asociación entre el crecimiento de la urbanización y el caudal inmigratorio de cada región (Veiga, 1991). Sea lo que fuere, el mapa socioeconómico del Uruguay es producto de la confluencia de diversos procesos ocurridos en las últimas décadas, tales como la relocalización de actividades económicas, la expansión agroindustrial, la progresiva urbanización, la terciarización de la fuerza laboral, etc. Es un hecho que estas tendencias acarrearán diferentes consecuencias "espaciales" y transformarán la configuración urbano-regional del país.

¹² En este punto, el departamento de Canelones es bien constatable: por un lado, la conurbación de Montevideo (Las Piedras, La Paz, Ciudad de la Costa, etc.), y por el otro el resto del departamento.

¹³ La información del año 2000 asegura que Colonia es uno de los departamentos con mejores índices de niveles de vida del Uruguay.

Referencias bibliográficas

VEIGA, D. (coord.) (2000), *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales-Comisión Sectorial de Investigación Científica.
(1991), *Desarrollo regional en el Uruguay: características y evolución reciente*, Montevideo, CIESU.

El Uruguay de la Dictadura (1973-1985)*

***SAPRIZA, Graciela . “Cambios en la situación de las mujeres y las familias en Uruguay 1960 – 1990)” en Varios. *El Uruguay de la Dictadura (1973-1985)*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2004. Páginas 196 –200.**

Cambios en la situación de las mujeres y las familias en Uruguay 1960 -1990.

Las familias en Uruguay. Entre cambios culturales y pérdida de capital social.

En estudios relativamente recientes se llama la atención sobre los cambios sufridos por las familias uruguayas en estas últimas décadas que permiten hablar de “revoluciones ocultas” que se estarían operando en el tejido social sin que sean focalizadas como prioridad de las políticas públicas. Muchos de estos cambios encuentran su eje en las problemáticas en torno a la mujer, en particular en aquellas de menores recursos.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 1999) las mujeres pobres tienen más del doble de hijos que las de clases medias instruidas. Prácticamente uno de cada dos niños, niñas y adolescentes nacen y viven en el 20% de los hogares más pobres. Los que tienen ingresos superiores sólo aportan el 8,0% del total de niños. En nuestro país la reproducción biológica ocurre mayoritariamente en aquellos sectores que se encuentran en las franjas de menores ingresos. Estos hogares reproducen su condición: la pobreza.

Las mujeres jefas de hogar son el 30%, alcanzan uno de los porcentajes más altos de América Latina. Situación que responde, por un lado, al incremento de mujeres mayores solas, pero, a su vez, manifiesta que los patrones de responsabilidad o “cuidado” se mantienen anclados en los roles tradicionales ya que casi la mitad de las jefas de hogares monoparentales tienen hijos a su cargo mientras sólo el 3,8% de los jefes hombres asumen esa responsabilidad.

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo es uno de los fenómenos de mayor significación en los últimos treinta años. Su participación ha seguido aumentando a un ritmo sostenido, hasta registrar un 47% de la Población económicamente activa.⁸ Ingresan a un mercado segmentado, en puestos menos calificados y precarios y perciben un 40% menos de salario que los hombres.

⁸ De acuerdo a los datos proporcionados por el INE (Encuesta permanente de hogares) citado por Espino, A., 1999.

Los hijos de los hogares con jefatura femenina ingresan más tempranamente al mercado de trabajo. Los trabajadores adolescentes provienen mayoritariamente de hogares con menores niveles de ingresos y con jefatura femenina, y lo más frecuente en estos casos es que no completen el ciclo escolar.

El número cada vez mayor de divorcios y de uniones consensuales y el descenso de los matrimonios manifiestan un cambio en los patrones de nupcialidad. Se suma que las tasas de embarazos adolescentes y la ilegitimidad han aumentado. Las mujeres pobres y sus hijos - de acuerdo a estos datos- estarían cargando sobre sus hombros el costo social del cambio.

La suma de transformaciones en los patrones de nupcialidad, descenso de fecundidad, aumento de la jefatura femenina de los hogares, permitirían hablar de "crisis" de la familia. A estos cambios se suman las transformaciones en la división del trabajo basada en criterios de género.

Se podría puntualizar que se habla de crisis o embate de la "familia" entendida como unidad básica y modelo constituido por el jefe de la familia y principal sustentador del núcleo familiar, inserta en un Estado de Bienestar que se hacía cargo de parte de los costos de la reproducción biológica y social. Este modelo ha sufrido enormes transformaciones que nos permiten dudar acerca del propio concepto de "familia".

"Vivimos en un mundo en que las tres dimensiones que conforman la definición clásica de familia (la sexualidad, la procreación, la convivencia) han sufrido enormes transformaciones y han evolucionado en direcciones divergentes, con lo cual comenzamos a dudar de qué estamos hablando cuando hablamos de familia. También hay transformaciones paralelas en la división del trabajo basada en criterios de género. Las divergencias en estas trayectorias llevan a una creciente heterogeneidad social. Esta multiplicidad de formas de familia y de convivencia, que a veces es interpretada como síntomas de una crisis de la familia, puede también ser vista como parte de los procesos de democratización y la extensión, como señala Elizabeth Jelin (1997) del "derecho a tener derechos" (inclusive al placer), con lo cual la idea de crisis se transforma".

Desde dos posiciones ideológicas contrastadas estas manifestaciones se interpretan como "comportamientos patológicos", o como profundos "cambios culturales".

"Cada vez más, se señala que una parte importante de los cambios sociales que se vienen produciendo, tienen características inequívocamente patológicas", dice Carlos Filgueira. Algunos de los temas "como la creciente ilegitimidad de los nacimientos, el aumento de los índices de incidencia del embarazo precoz y de la madre adolescente, los actos de violencia pública e intradoméstica o el abandono de los hijos, pueden servir como ejemplo de lo que se está aludiendo cuando se hace referencia a 'comportamientos patológicos'". (...) "La familia uruguaya está sometida a una profunda transformación en la cual el tradicional sistema histórico de tipo 'aportante único' viene siendo desplazado por otro de 'aportante múltiple'".

En otra interpretación de E. Jelin, (1998), se cuestiona la universalidad de la figura del hombre como "gana-pan" (breadwinner). Pero en los dos enfoques se subraya que el cambio fundamental ha sido la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo.

Se ha modificado el lugar del matrimonio como espacio privilegiado de la sexualidad, así como la identificación de la sexualidad como reproducción, (aunque la investigación sistemática sobre prácticas sexuales propiamente dichas, es casi inexistente, hay indicaciones claras de las tendencias de dichos cambios en las últimas décadas). Disminución de los tabúes sexuales, iniciación más temprana, cambio en el significado del placer en la sexualidad,

especialmente en las mujeres. Una de las consecuencias de esta liberalización ha sido la desprotección de la sexualidad y la maternidad. Y la emergencia -¿o visibilidad?- de la violencia intradoméstica.

Estos cambios han trastocado los roles tradicionales de varones y mujeres y en esa descolocación se encuentra la explicación a algunas situaciones "nuevas" como el incremento de la violencia doméstica y sexual

La salida de las mujeres al mundo del trabajo, el cambio en su posición social, la visibilidad y creciente conciencia social del fenómeno apuntan hacia un cambio en las condiciones familiares. Sin embargo, el cambio no es tan rápido como sería deseable. Debido al propio proceso de modernización, la dominación patriarcal es puesta en cuestión por los procesos de urbanización y modernización; el lugar del hombre queda desdibujado, las bases de su autoridad desgastada. Frente a estas múltiples transformaciones una de las respuestas de los varones ha sido la de imponer su voluntad al resto de los miembros de la familia de forma autoritaria y violenta. Existen evidencias de que la violencia doméstica es mayor en familias donde el trabajo de la mujer se ha convertido en la principal fuente de ingresos para el mantenimiento cotidiano.

Señala Elizabeth Jelin al respecto, que *"La violencia doméstica en sus diversas manifestaciones es claramente una violación a los derechos humanos básicos. Oculto durante siglos bajo el manto de la privacidad de los afectos y el autoritarismo patriarcal, comienzan a hacerse visibles en las últimas décadas. La familia es un lugar paradójico: es el lugar del afecto y de la intimidad pero es también el lugar privilegiado de la violencia. De esa violencia no se habla, es secreta y vergonzosa. Estos fenómenos ocultos comienzan a manifestarse aunque la misma naturaleza del fenómeno implica que no haya datos agregados fidedignos. Obviamente la violencia familiar tiene género: las víctimas son las mujeres en la relación conyugal, las niñas y en menor medida los niños"* (1998, p.41).

Los estudios recientes sobre la familia en Uruguay llaman la atención sobre la necesidad de atender estas situaciones de cambios a riesgo de perder "el capital social". En ellos se plantea la necesidad de políticas públicas que atiendan las nuevas situaciones planteadas y al mismo tiempo se llama la atención sobre las dificultades de su instrumentación. La disyuntiva se ubica entre el respeto a la privacidad y la necesidad de intervención estatal. (...)

Desde una perspectiva intergeneracional, la "ampliación de las oportunidades que puedan generar mayor equidad -oportunidades educativas, laborales, de calidad de vida en términos más amplios- requiere acciones afirmativas por parte del Estado. Las presiones sobre las mujeres -y sus hijos- son demasiado fuertes y se requiere la intervención de instituciones externas para detectar y solucionar las situaciones de "déficit doméstico". El diseño de políticas públicas debería tomar en cuenta una perspectiva de género e intergeneracional anclada en la promoción de Derechos Humanos para abordar estas situaciones conflictivas.

Conclusiones

En el presente existe una gran difusión de las reivindicaciones femeninas -recogidas también por los medios masivos de comunicación- atribuible a la acción de los grupos de mujeres. Se observa, por otra parte, un proceso de individuación que unido a la legitimación del tema permite multiplicar las demandas de las mujeres en los más diversos ámbitos y no sólo perspectivas colectivas sino individuales.

Es un hecho que las mujeres participan activamente en la vida económica -en Montevideo

son más de la tercera parte de los trabajadores-, superan muchas veces a los varones en niveles de educación, tienen menos hijos que hace un siglo. Es un hecho que se movilizan y participan en la vida política. Los movimientos de mujeres son un fenómeno contemporáneo visible. Este protagonismo ha vuelto ineludible considerar la situación de la mujer en los discursos políticos, en la retórica, en los debates culturales y aun en la publicidad.

Pero este deseo de inscribir lo específico femenino -la particularidad- se expresa en un contexto complejo y contradictorio. Desde la recuperación democrática la agenda política se encuentra pautada por los términos de las políticas de ajuste estructural, la modernización del Estado, la descentralización y los ajustes del gasto público, la reconversión industrial, la concentración del ingreso y el crecimiento de la pobreza, junto a la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo en plena vigencia de la economía de mercado, las instituciones de representación en crisis, los partidos, sindicatos y gremios que no convocan, ni representan.

(...) Los temas enumerados que atañen a la reconstrucción del tejido social para que la democracia se consolide forman parte de la agenda política. Muchos de ellos fueron puestos en esa agenda por el propio movimiento de mujeres, se convirtieron en temas políticos en un intento de refundar el orden democrático. Ese proceso involucra a los movimientos sociales, al Estado y sus expertos, a los grupos de poder dentro de la sociedad y constituye una discusión central para las nuevas democracias.

Uno de los puntos básicos del conflicto social en las sociedades modernas es precisamente dónde fijar los límites de lo político. Algunas de las presuposiciones e implicancias del sentido discursivo de lo político establece que un asunto es político si es debatido a lo largo de diferentes territorios discursivos y con distintos grupos de personas. Así lo plantea N. Fraser.

“En las sociedades capitalistas dominadas por lo masculino, normalmente se define lo que es «político» contrastándolo con lo que es «económico» y lo que es «doméstico» o «personal» [...] en las sociedades capitalistas avanzadas, las necesidades fugitivas que han huido de los enclaves domésticos y económico oficial entran a ese espacio discursivo híbrido que Arendt⁹, de manera adecuada, llamó lo «social». Entonces se pueden convertir en focos de la intervención estatal orientada a la administración de la crisis. Estas necesidades son, por lo tanto, marcas de desplazamientos estructurales en los límites que separan lo que se clasifica como las esferas «política», «económica» y «doméstica» de la vida”¹⁰.

Los grupos de mujeres han politizado y reinterpretado varias necesidades, han instituido nuevos vocabularios y formas de expresarse, y así se han convertido en “mujeres” en un sentido diferente, aunque no incuestionado o unívoco. Al hablar públicamente de lo hasta entonces inencontrable, al desarrollar términos como “sexismo”, “acoso sexual”, “violación marital”, “discriminación laboral”, “doble jornada”, “violencia doméstica”, se han convertido en “mujeres” en el sentido de una colectividad política auto-constituida discursivamente.

Cuando se insiste en hablar públicamente de las, hasta entonces, necesidades despolitizadas, cuando se exige reclamar para estas necesidades el estatus de temas políticos legítimos, las personas o grupos demandantes cuestionan los límites que separan lo político de lo económico y lo doméstico, ofrecen interpretaciones alternativas de sus necesidades, crean nuevos públicos para los discursos desde los cuales tratan de diseminar interpretaciones de sus necesidades y, finalmente, cuestionan, modifican o desplazan elementos hegemónicos de los medios de interpretación y comunicación, es decir, inventan nuevas formas de discurso para interpretar sus necesidades.

⁹ H. Arendt consideraba la esfera de lo público separada claramente de la social, ubicando a la primera como la verdaderamente humana, el lugar de puesta colectiva en la construcción de un “mundo común”.

¹⁰ Fraser, págs. 11 y 16.

Referencias bibliográficas

Espino, A.: "Trabajo" en *El Estado uruguayo y las mujeres. Monitoreo de políticas públicas*. Comisión Nacional de Seguimiento de los compromisos de Beijing. Edición de ' Cotidiano Mujer' . Montevideo, feb. de 1999.

Filgueira, C.: *Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL-Oficina de Montevideo, 1996.

Fraser, N.: *Unruly practices*. Yale University Press, New York, 1994.

Jelin, E.: "La tensión entre el respeto a la privacidad y las responsabilidades del Estado" en *Género, familias y políticas sociales. Modelos para armar*. Fassler, C. et alt (coord.). Ediciones Trilce, Montevideo, 1997.

Pan y afectos. La transformación de las familias. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

Uruguay: cuentas pendientes. Dictadura, memorias y desmemorias*

***ACHUGAR, Hugo. “La Nación entre el olvido y la memoria. Hacia una narración democrática de la Nación” en A. Rico (comp.). *Uruguay: cuentas pendientes. Dictadura, memorias y desmemorias*. Ediciones Trilce, Montevideo, 1995. Páginas 15 –18; 21- 27.**

La nación entre el olvido y la memoria hacia una narración democrática de la Nación.

El cambio de las reglas del juego

Uno de los desafíos que parece enfrentar una parte importante de la reflexión en Uruguay hoy pasa por el tema de la memoria y por la necesidad de construir un relato democrático de la historia nacional. Desafío que, a su vez y de hecho, supone pasar por la consideración del tema de la nación uruguaya. Un desafío, vale la pena consignar, que no implica exclusivamente un problema historiográfico. En verdad, más que una problemática historiográfica se trataría de un tema político; un tema en el cual están involucrados, y sobre el cual deben y pueden opinar, todos los ciudadanos.

En cierto sentido, este desafío no sólo concierne a los uruguayos. Algo similar puede observarse en el resto de Occidente (...)

En relación a nuestro país se puede afirmar que el cambio operado en las reglas de juego ha sido fundamental. La dictadura, en ese sentido, ha supuesto una modificación central en la reflexión de y sobre nuestro país. Especialmente, si partimos del modo en que se piensa y se ha pensado tanto la democracia como el propio país antes y después de la dictadura.

Si tenemos en cuenta la secuencia “democracia-dictadura-restauración” con que se ha organizado la historia reciente de nuestro país lo que se ha producido es un cambio o una modificación sustancial del imaginario nacional por el ingreso de la dictadura en el horizonte de lo posible. Con anterioridad a la década del setenta, la posibilidad de que en Uruguay ocurriera una dictadura no formaba parte del imaginario nacional; incluso, esta imposibilidad permitía la oposición de nuestro país en relación con otros países de América Latina y en especial con los países que ahora integran el Mercosur. La tradición civilista de Uruguay (incluso y a pesar de la “dictablanda de Terra”) integraba el imaginario nacional como un rasgo casi esencial y constituía parte del orgullo con que los uruguayos se autoimaginaban.

Hoy, la propia experiencia de la dictadura ha pasado a ser parte del acervo de nuestra tradición, del acervo de nuestra memoria y de los escenarios futuros. La dictadura complicó la autoimagen de los uruguayos nacidos a la vida ciudadana antes de 1973 y al mismo tiempo estableció una diferencia sustancial para con aquellos otros ciudadanos uruguayos que crecieron durante o después de la dictadura. La autoimagen de estos últimos es radicalmente distinta; para ellos la dictadura no es o no fue un terremoto que conmoviera los fundamentos del imaginario nacional que los formó; para ellos la dictadura es un dato de la realidad, más aun, un dato de la historia, de la única historia que vivieron. La posibilidad de la dictadura, que antes no cabía dentro del horizonte ideológico y dentro del imaginario nacional, para estos nuevos o jóvenes uruguayos es, o fue desde el inicio, algo que pertenece al campo de lo real y no de lo especulativamente posible.

Las reglas del juego han cambiado. Sí tuvimos dictadura, sí forma parte de nuestra historia, de nuestra memoria, y sobre todo, la dictadura nos ha modificado la autoimagen de país democrático o, más exactamente, ha modificado el imaginario nacional vigente hasta 1973.

Este cambio de las reglas del juego, por supuesto, no es exclusivamente uruguayo. Algo similar ha sucedido en Chile, país con una historia y con una autoimagen bastante similares o cercanas a las de Uruguay. Y en este sentido, la dictadura también ha modificado otro rasgo central del imaginario nacional vigente antes de 1973: la excepcionalidad de Uruguay en el contexto regional.

Durante varias décadas los uruguayos construimos o cultivamos -en función de un orgullo que surgía de la lectura de nuestra historia como detentadora de un arraigado civilismo democrático- otro elemento central de nuestro imaginario: la excepcionalidad de nuestro país. Excepcionalidad, es justo decirlo, que no era señalada sólo por los uruguayos sino también por quienes describían o estudiaban a nuestro país y al conjunto de América Latina. Excepcionalidad nutrida por, supuestas o reales, calidades culturales, composiciones étnicas, urbanización, leyes y beneficios sociales característicos de un típico Estado Benefactor o *Welfare State*. La dictadura también modificó esa supuesta excepcionalidad y nos congregó en descripciones regionales -tipo "las dictaduras del Cono Sur"- integrándonos a la tradición latinoamericana de los golpes de Estado. La crisis del Estado Benefactor, de la educación y el surgimiento de reclamos y revisiones históricas de determinados grupos o minorías étnicas no han hecho más que complicar el discurso de la excepcionalidad.

Los cambios de las reglas del juego no se produjeron sólo por la modificación de la autoimagen o del horizonte de lo posible introducido por la dictadura. Durante el período que se caracteriza como "dictadura-restauración" y que cubre las décadas del setenta y del ochenta han ocurrido cambios en otros órdenes, cambios vinculados no sólo a la transformación tecnológica sino también a la político-cultural, y de hecho a la simbólica. Una imagen mayor y recurrente de esa transformación general ha sido objetivada en la caída del muro de Berlín pero la divulgada y en cierto modo emblemática imagen de la destrucción del muro berlinés da cuenta básicamente de un cambio político, de la modificación de una situación ideológica. Junto con la imagen de los jóvenes alemanes deshaciendo el muro hay otras imágenes, otras metáforas de la gran transformación de estos últimos años.

Además de la caída -mejor sería decir la demolición- del muro de Berlín cambiaron aspectos centrales de nuestra vida cotidiana, nuevos objetos, nuevos artefactos se agregaron al paisaje diario: ahora tenemos fax, correo electrónico, contestadoras automáticas, simulcasts, videoclips, CD-ROM, Internet, etcétera. Y junto con la vida cotidiana y con los grandes ejes políticos e ideológicos a nivel mundial, también cambió o entraron en crisis los sujetos sociales y los conceptos básicos de la democracia llamada "occidental"; por eso mismo hoy se discute la eventual decadencia o crisis de los partidos políticos, de los sindicatos

y de los movimientos populares. Así como también es necesario considerar el surgimiento de nuevos actores sociales: las mujeres, los gays (que desfilan, insólitamente en nuestro país y con atraso con respecto al resto del mundo, pero que llegan a desfilan), los agolpamientos étnicos y religiosos o el nuevo protagonismo de la "tercera edad" (este último particularmente relevante en nuestro país), sin dejar de mencionar las movilizaciones de los "sin techo". Es decir, han cambiado demasiadas cosas y no sólo las imágenes, hubo también cambios en lo político y en lo económico. Son tantos los cambios que, por ejemplo, Juan Carlos Portantiero ha llegado a sostener que el cúmulo de transformaciones que han ocurrido -tecnológicas, políticas, sociales y culturales- hace pensar o habilita pensar que estamos viviendo un tiempo de "mutación civilizatoria".

Un tiempo de cambios que al incluimos, al integramos de un modo pleno en el proceso de mutación civilizatoria, nos impide saber con certeza hacia dónde va, cuál es la dirección que va a tomar. Esto genera angustia. Angustia o, incluso, perplejidad. Es cierto que también puede provocar entusiasmo pero sobre todo lo que acarrea esta transformación generalizada es incertidumbre. Una incertidumbre que nos instala en la perplejidad y nos hace considerar el mundo y la vida cotidiana como llenos de paradojas. De algún modo, todos nosotros -consciente o inconscientemente- estamos insertos en ese proceso de mutación y por lo mismo -no necesariamente todos nosotros pero sí algunos de nosotros- estamos viviendo en la paradoja y en la perplejidad.

Alfredo Bossi¹ caracterizó como perplejidad y paradoja, el hecho de que hoy en día no tengamos instrumentos ideológicos para crear un proyecto nacional. Y agregó que la experiencia de la dictadura, y en especial, de su discurso nacional autoritario, nos ha hecho sentir un profundo recelo y rechazo hacia todo discurso nacionalista.

La perplejidad y la paradoja de que habla Alfredo Bossi, tiene que ver además con otros temas: el de la globalización y el de la regionalización pero también con el de la tensión entre homogeneidad y heterogeneidad. Frente al discurso homogeneizante, frente al embate homogeneizador, el discurso de la modernidad -discurso constitutivo de nuestra nacionalidad y de muchos otros procesos nacionales-, estalló y siguió estallando, en nuestro país, durante la dictadura y aún después, durante la restauración.

La heterogeneidad fue y es, de algún modo, una reivindicación y una característica del discurso de la resistencia frente a un proyecto homogeneizante y está relacionado con la heterogeneidad y con la fragmentación del mercado, con la fragmentación cultural, con la fragmentación de la sociedad, entre otras.² El discurso o la teorización de la resistencia frente a un universo globalizado que contempla, a la vez y paradójicamente, una homogeneización posnacional y un desarrollo de identidades más profundas en su acentuado localismo. El modo de resistir esta globalización o esta homogeneización -que no son lo mismo pero tienen puntos de contacto- ha consistido, precisamente, en afirmar la heterogeneidad, la diversidad, la multiplicidad.

Este movimiento, sin embargo, nos ha dejado a algunos de nosotros anclados en la imposibilidad de proponer una alternativa tanto al discurso neoliberal -que a la vez que da cuenta de la fragmentación del mercado propone un discurso homogeneizante y homogéneo, como a los proyectos nacionales autoritarios y a la globalización. Nos refugiamos en la multiplicidad, en la heterogeneidad y en la defensa de los particularismos porque no ha sido posible todavía diseñar un proyecto global alternativo o porque no parece resultar posible la

¹ En el debate de la conferencia que dictara en la mesa redonda "Dictadura, memoria e imaginario social" realizada por el CEIL y el CEIU de la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República en abril de 1994.

² Algunos de estos rasgos forman parte de eso que se llama "posmodernidad".

construcción de un discurso realmente democrático que contemple la diversidad y heterogeneidad social. Una heterogeneidad que no considera viable el reciclaje "a la Habermas" del proyecto inacabado de la modernidad. (...)

Problemas de una memoria democrática

La ciudadanía -es decir, el conjunto de ciudadanos iguales y visibles- reclama su derecho a la narración, reclama su derecho a contar el cuento, a contar la historia. Una historia que no es la historia de unos silenciando la historia de otros sino la historia resultante de una negociación. Es cierto también que hay quienes desestiman la posibilidad de esa negociación y postulan la coexistencia de muchas historias, de tantas historias como sujetos sociales existan en una determinada comunidad.

No cuenta el cuento sólo quien quiere sino quien sabe. La sabiduría no refiere en este caso a una competencia técnica sino a quien tiene la historia, a quien posee el relato. Lo que supone, de hecho, un cuestionamiento a la historia que el uno realiza sobre el Otro; es decir, a una historia que silencia al Otro al mismo tiempo que supuestamente -y a veces hasta "bienintencionadamente"- intenta representar (en el sentido de hablar por) al Otro.

Historiador viene de *hístor* y *hístor* quiere decir "el que sabe", ha señalado Michel de Certeau en *Heterologías*. El historiador, aquel que cuenta la historia es el que sabe. Sin embargo es posible sostener que el historiador "es el que elige", el que tiene poder para contar la historia; un poder otorgado, no necesaria o únicamente, por la disciplina, por la academia, por el partido político o por la institución legitimante. Un poder que decide dónde, quién y cuándo posee el saber.

Este poder/saber es un poder/saber elegir. Es un poder que decide la tensión entre el olvido y la memoria. En este sentido vale la pena recordar la imagen del testamento utilizada por Gerardo Caetano: un testamento es algo que selecciona y que nombra. Un testamento es una historia, una historia que elige y que nombra pero sobre todo que silencia; es decir, una historia que recuerda y que olvida. Alcanza con recorrer la historiografía nacional -tanto política como literaria, artística, cultural o social- para ver cómo todos, ellos y nosotros, elegimos, olvidamos, silenciamos al tener que contar la historia.⁷ Y esto no se limita a los discursos historiográficos, alcanza con leer las novelas históricas publicadas en los últimos años -*Bernabé*, *Bernabé* de Tomás de Mattos y muchas otras- para ver cómo hay un intento de recontar la historia y cómo en ese mismo recuento hay también nuevamente silencios y olvidos.

Si contar la historia o contar un cuento presupone que siempre opera la elección-elección realizada por quien cuenta y por quien tiene el poder para contar-, se llega a una verdad casi de perogrullo: nunca se cuenta todo. Y no parecería ser posible contarlo todo pues para poder contar una historia uno tiene que proceder a una elección y ello supone privilegiar, olvidar, silenciar. Elección en múltiples sentidos y además una elección significativa pues entre otras cosas aquel que cuenta tiene que elegir cuándo empieza y cuándo termina su historia. Hay una especie de lógica, de lógica discursiva que hace imposible evadir la elección/selección y por lo tanto el silencio o el olvido.

⁷ Entre otros ejemplos alcanza con revisar la mayor parte si no todos los relatos históricos realizados sobre distintos aspectos de la sociedad uruguaya para comprobar las escasas o nulas referencias a las experiencias de género y a la constitución de la lucha de las mujeres durante la dictadura, que es un fenómeno particularmente importante y novedoso para nuestra historia social. Algo similar podría señalarse en relación con la comunidad negra. Desde otra perspectiva es muy ilustrativa de selecciones, olvidos y silencios la labor -polémica según algunos- emprendida por Carlos Real de Azúa en *Los orígenes de la nacionalidad uruguaya* en referencia a una parte importante de la historiografía nacional.

Desde el punto de vista ético y para quien narra, esta elección/selección es tremenda. No para aquel que intenta narrar sin estar consciente de la tensión olvido-memoria implícita en la labor que va a emprender. Sí para quien intenta un relato democrático de la memoria colectiva, sí para quien se propone narrar desde una perspectiva democrática de la memoria.⁸

Una memoria democrática que intentara contar la historia de Uruguay o de la dictadura o de la restauración o del conjunto de la historia nacional, debería proceder a contar la historia como una historia múltiple y por lo mismo contradictoria. No podría contar, por ejemplo, sólo la historia de los generales o de los presidentes o de los latifundistas -para sólo referimos al tipo de historiografía que da cuenta de los sujetos sociales o de los individuos involucrados en los procesos históricos- ya que debería además incluir la perspectiva de los campesinos, de los sindicatos, de las mujeres, de los negros, de los iletrados, de instituciones y asociaciones diversas; y aun así estaría olvidando a los extranjeros nacionalizados o no, a los inmigrantes y a los migrantes. Pero además estaría olvidando incluir la historia de las prostitutas, de los gays, de los discapacitados, de los locos, de los indios, de los mestizos. Y seguramente estaría olvidando a aquellos grupos, actores o sujetos sociales que yo mismo he olvidado en este momento.

Entonces, si a una perspectiva democrática de la memoria nacional le es necesario recordar todas las historias de todos los sectores sociales no parece ser posible contar la historia. No sólo por una imposibilidad táctica sino por una imposibilidad ideológica y discursiva. No sólo porque no parece existir el individuo capaz de tal labor o de un horizonte ideológico tal que no opere la exclusión sino porque la propia definición del discurso histórico parecería presuponer la exclusión. Y, sin embargo, el desafío es y sigue siendo una historia que no sea fragmentaria, que no tenga un punto de vista que silencie o que olvide a los otros, que sea democrática, que sea inclusiva y que a la vez implique una opción: no una historia del "Príncipe" sino una historia verdaderamente "Republicana"; es decir, una historia democrática.

Aparentemente, la democracia de la memoria absoluta eliminaría la historia, eliminaría el recuento y sin embargo el desafío mayor es construir un proyecto nacional alternativo que atienda la diversidad, sin proponer la homogeneización autoritaria. Parecería que para enfrentar la globalización cultural o telemática o informativa, desde la periferia en que estamos sumergidos, primero tenemos que resolver esos desafíos a nivel nacional (¿o quizás ya deba ser a nivel regional?).

Los múltiples escenarios de la memoria nacional

"Pensar es olvidar diferencias, es generalizar, abstraer." Esa sentencia de Borges en "Funes el memorioso" parece describir el proceso intelectual ineludible en la construcción de toda memoria y una memoria o una historia democrática no puede permitirse el olvido. La memoria democrática, sobre todo cuando además es una memoria nacional, enfrenta el

⁸ Estoy consciente de lo polisémico o equívoco que puede resultar el adjetivo "democrática", creo sin embargo que el conjunto del presente ensayo acota el margen de equivocidad. Por otro lado, entiendo que vale la pena aclarar la débil función que atribuyo a lo técnico en relación a la presente argumentación. Si se entiende lo técnico como lo histórico o lo historiográfico creo que sería discutible o controvertible el hablar de una eventual "perspectiva democrática técnica" ya que en relación al discurso democrático muchas veces ocurre que la apelación a la legitimidad de la disciplina encubre tomas de posición o coartadas para la fundamentación de posiciones políticas o ideológicas. Lo anterior no invalida, sin embargo, lo planteado por Carlos Real de Azúa cuando señala que "de no existir el otro nivel, el científico, cuyos resultados aprovecharían los propios procesos de politización (que siempre requieren un pasado 'ad hoc') pueden concluir en una imagen de él, literalmente peor, más distorsionada y tendenciosa que si una labor intelectual más pulcra y neutral les da sostén" (ob. Cit., p. 15). La caracterización de "más pulcra y neutral" deja abierta la posibilidad de entender que no se garantiza la total y absoluta neutralidad.

desafío de la selección. Y junto con la selección, enfrenta el desafío de la construcción de una identidad. Identidad, imagen, o disfraz que postulen una relativa unidad. Un cierto olvido de las diferencias, una relativa generalización. En cierto sentido todo disfraz es una abstracción, toda identidad una construcción.

El discurso nacionalista ha funcionado para la configuración de imágenes, disfraces, relatos y procesos que, paradójicamente, a la vez que ocultan una identidad, construyen otra. Máscaras o maquillajes discursivos, posiciones de enunciación a ser ocupadas por un conjunto de individuos o por un sujeto que, de este modo, se propone como poseedor de un patrimonio, de una historia. Máscara o maquillaje que olvida y encubre otros rostros, otras historias, otras memorias, otras múltiples memorias.

El discurso nacional en tanto máscara, ilusión o maquillaje supone la invención de orígenes, la fraudulenta historia de la legitimación, el ocultamiento de determinados sentimientos y la difusión de otros. Invención, ilusión o maquillaje imprescindible, sin embargo, pues todo origen supone una intención de significación.

Todo sujeto social -letrado o iletrado, artista o político, activista social o no- al proponer su relato sobre la nación y sobre su comunidad o al legitimar un determinado discurso como perteneciente a la nación construye relatos, propone comienzos, diseña fundaciones, establece orígenes, elige representaciones, opta por idiomas. Como sostiene Geoffrey Bennington: "En el origen de una nación encontramos la historia ficcional acerca del origen de la nación".⁹

Por lo mismo, tal vez el único camino verdaderamente democrático no sea la postulación de un origen único, de una única semilla milagrosa, de un "padre" todopoderoso como fuente de toda historia ni tampoco la postulación de una suerte de fatalidad predestinadora de la nación sino la postulación del rizoma: la fundación rizomática de la nación. La fundación, aclaremos, no datada de una vez y para siempre en un parto milagroso sino la fundación permanente. Tal vez la paradoja del disfraz democrático o de los múltiples rostros, se resuelva en la máscara negociada, conversada. En una máscara sucesiva y reiteradamente negociada y conversada.¹⁰

La determinación del o de los orígenes, la configuración de una identidad en proceso o la narración de una memoria democrática implica reconocer los múltiples escenarios de la memoria nacional. Implica además la historia como negociación, la historia como producto de la conversación, una conversación entre los múltiples actores o enunciadore de la memoria nacional.

La emergencia de nuevos actores sociales permite suponer la necesidad, experimentada por estos mismos actores, de reconstruir una historia propia olvidada por el discurso de la comunidad hegemónica. La misma necesidad de algunos movimientos sociales y políticos por presentar o inscribir sus raíces en la historia de sus países los ha llevado a procurar nombres, imágenes o figuras emblemáticas que fundaran nacional o continentalmente su acción y su discurso. Estas raíces histórico-discursivas suponen, las más de las veces, un nuevo relato de la historia nacional o una nueva narrativa acerca de lo nacional, una historia rizomática y por lo mismo democrática. Nuevo relato que aparece, precisamente, cuando el largo proyecto de la modernidad parecería entrar en una etapa de fuerte cuestionamiento.

⁹ Geoffrey Bennington, "Postal Politics and the Institution of the Nation" en *Nation and Narration*, ed. Homi K. Bhabha, Routledge, Londres y Nueva York, 1990, p. 121. Sobre el tema de los orígenes de la nacionalidad uruguaya ver el ya citado trabajo de Real de Azúa.

¹⁰ Aludo y a la vez dialogo libremente con lo propuesto por Richard Rorty quien sugiere la conversación como modelo para la reflexión, pretendiendo de este modo eliminar la tiranía de la razón autoritaria. Al respecto ver lo señalado por Nancy Harstock en "Rethinking Modernism" en *Cultural Critique*, N° 7, otoño de 1987.

Este nuevo relato sólo parece ser posible de ser narrado, como decíamos, a partir de una negociación. Una negociación que al mismo tiempo implica la relectura o el análisis de la nación y de lo nacional tanto por parte del sector académico, como de los intelectuales o activistas vinculados a los sujetos sociales tradicionales así como a los nuevos. Implica al mismo tiempo una batalla por el discurso y por la representación. Implica de hecho una batalla por ocupar la posición del que tiene/posee la historia, del que sabe y del que elige. Ese sujeto que sabe -o se presenta como sabiendo- procede construyendo un relato; pero también, como ya vimos, inventando, descubriendo las fuentes.¹¹ Implica una batalla e implica el desafío de transformar batalla en debate, debate en negociación, negociación en conversación. Y conversación viene de *conversari*, de vivir en compañía. Implica el desafío de transformar la imposición autoritaria resultante en toda batalla, en la conversación propia de toda negociación.

¿Implica el abandono de reivindicaciones y principios? No. Implica el desafío de abandonar las reglas de juego vigentes, de modo incontestado, hasta no hace mucho. Implica un desafío y una utopía. La utopía de intentar la transformación del autoritarismo propio del discurso nacional homogeneizador. El desafío de construir los múltiples escenarios de la memoria nacional como un lugar -retomando en cierto modo lo planteado por Duara- "donde diferentes concepciones de la nación disputan y negocian entre sí"; es decir, donde los múltiples escenarios de la memoria presentes en la nación convergen.

A propósito de los diferentes olvidos

¿Negociar la narración, implica negociar el olvido? El olvido no es uno ni actúa de una sola manera. Está el olvido inconsciente, el olvido elegido, el olvido impuesto, el olvido a nivel del individuo y el olvido ejercido por una comunidad o por una corporación. Renan no especifica de cuál olvido habla en *Qu'est ce que c'est une nation?* y aunque no parece haber dudas de que se trata del olvido de la comunidad no queda claro si éste es elegido, impuesto o inconsciente. La actual discusión, la presente batalla de los sujetos sociales largo tiempo silenciados, marginados y olvidados por ejercer la memoria colectiva y construir un espacio público y privado democrático y multicultural ha reaccionado contra el olvido impuesto por una comunidad hegemónica cuyos horizontes ideológicos muchas veces le impedían ver o leer la diferencia del Otro.¹²

En este sentido, creo pertinente plantear el tema de la diferencia entre el olvido elegido/negociado y el olvido impuesto en la configuración del presente discurso sobre y de la nación o, dicho de otro modo, en la dilucidación del desafío que supone la construcción de una memoria democrática de la nación.

El presente discurso políticamente correcto y la utópica memoria democrática exige no olvidar a nadie. La memoria histórica absoluta, como hemos visto, no sólo impediría el relato sobre la nación sino que parecería ser imposible ya que el discurso sobre la nación ha supuesto el olvido y el silenciamiento, o lo supone como una condición intrínseca, como natural a su lógica discursiva.

¹¹ En relación al tema de la relación entre narración y nación ver Bennington y también Homi K. Bhabha en *Nation and Narration*.

¹² La pretendida configuración de un "espacio público transnacional" (en particular aunque no exclusivamente académico) que propone George Yúdice pasa por no aceptar el "olvido" inconsciente con que el sector académico hegemónico procede (léase no solamente el primer mundo sino también aquellos académicos que actuando en el mercado internacional "olvidan" las especificidades de los contextos no hegemónicos).

Más aún, se podría argumentar -siguiendo lo que Michel Pécheux ha llamado el “olvido uno”- que hay olvidos imposibles de evitar. El relato se construye no sólo a partir de datos y fuentes que uno elige conscientemente tener en cuenta sino a partir del “olvido” en que el sujeto deja aquellos otros datos y fuentes que no logra “leer” o “recordar”. Esta suerte de olvido se identifica con el horizonte ideológico y teórico desde donde se organiza el relato. Nada más claro en este sentido, como vimos y como ha argumentado Carlos Real de Azúa, que la determinación del “comienzo” o del “origen” de la nación. Ni qué hablar de la distinción entre “nación”, “patria” y “Estado”. Nación, patria y Estado no suelen comenzar al mismo tiempo. Lo fundamental, volvamos a ello, radica en esa suerte de olvido imprescindible que supone o supondría todo relato.

Sylvia Molloy ha argumentado fuertemente acerca de la función del “recordante” en la ficción hispanoamericana y ha sostenido, además, que la ficción es consustancial con el acto de recordar. Al mismo tiempo, Molloy ha intentado distinguir el relato histórico del de la memoria. No se puede reducir lo uno a lo otro, sostiene la crítica argentina.¹³ Por su parte, Marcelo y Maren Viñar¹⁴ han sostenido en relación al olvido impuesto que éste tiene un efecto traumático sobre la conciencia individual y obviamente, agregamos nosotros, sobre la colectiva. En ese sentido, el olvido elegido parece ser la respuesta “sana”.

Pero ¿qué significa el olvido elegido? Evidentemente no parece querer decir el olvido liso y llano sino el “entierro” y la consecuente edificación del monumento. Es decir, la fijación en el espacio y en el tiempo de un hecho pasado para que no sea olvidado/ignorado/silenciado y a la vez el poder seguir adelante sin que el lamento constante impida la acción futura.

El tema no es trivial: las madres de la Plaza de Mayo, los muchos monumentos recordatorios del Holocausto, la conmemoración de masacres y derrotas es a la vez una acción hacia el pasado y hacia el futuro. Las recientes democracias del cono Sur, y no sólo la de nuestro país, se debaten, se siguen debatiendo entre olvidar el pasado, silenciar el pasado y mantener el pasado vivo.

Las recientes declaraciones del general argentino Martín Balza sobre el tema de los desaparecidos -así como la reacción del gobierno del presidente Julio María Sanguinetti al respecto- indican que el debate no ha terminado y que amenaza con no terminar. El mismo general Balza alude en su declaración a que es posible que el proceso de reconciliación entre los argentinos lleve varias generaciones; es decir, que la negociación entre olvido y memoria no parece ser realizable de una vez y para todas sino que implica un proceso.¹⁵

Final provisorio

(...) Volviendo al comienzo, el desafío que enfrenta una parte fundamental del campo intelectual en este Uruguay posterior al período “dictadura-restauración” es, precisamente, la elaboración de un relato histórico nacional que presuponga, a la vez, una memoria democrática. Un desafío que no puede ser encarado como una imposible proeza digna de Hércules y mucho menos como una labor precisada o acotada en el tiempo. El desafío del Hércules colectivo de hoy no puede simplemente consistir en el rescate de las voces silenciadas

¹³ Sylvia Molloy, “Recuerdo, historia, ficción”, en *La historia en la literatura iberoamericana. Memorias del XXVI Congreso del Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana*, edición, compilación y prólogo de Raquel Chang-Rodríguez y Gabriella de Beer, Ediciones del Norte / The City Collage of CUNY, The Inca Gracilazo Series, Hanover, 1989.

¹⁴ Maren y Marcelo Viñar, *Fracturas de memoria*, Trilce, Montevideo, 1993.

¹⁵ Los discursos contemporáneos sobre la nación y también aquellos que discuten la reforma del Estado están inexorablemente atravesados por el motivo del olvido.

de la historia uruguaya para luego abandonarlas, librarlas a su suerte, olvidarlas nuevamente. La construcción de esa memoria democrática que es el desafío de la sociedad uruguaya del presente, implica resolver la paradoja de Funes sin caer nuevamente en el olvido. Significa tener presente el pensamiento que el rabino Israel Baal Shem Tov legara en el siglo XVIII y que desde el epígrafe ha regido estas páginas: "En el recordar está la redención".

Uruguay: cuentas pendientes. Dictadura, memorias y desmemorias*

***VIÑAR, Marcelo. “La memoria y el porvenir. El impacto del terror político en la mente y la memoria colectiva” en A. Rico (comp.). *Uruguay: cuentas pendientes. Dictadura, memorias y desmemorias*. Ediciones Trilce, Montevideo, 1995. Páginas 53 –57.**

La memoria y el porvenir. El impacto del terror político en la mente y la memoria colectiva.

Durante la dictadura militar y después, todos supimos en carne propia algo de la tremenda contradicción humana: *la coexistencia de la “normalidad” y el terror del campo de concentración (Stacheldraht und heile Weit)*.

Contradicción que estimula a una reflexión difícil pero ineludible, interrogación difícil de cómo la condición humana *permite hacer coexistir la normalidad con lo abyecto*. ¿Cómo progresar en el espesor y opacidad de esta interrogación?

Durante un período de terror político, la representación consensual más fácilmente admitida es que hay víctimas y victimarios, perseguidores y perseguidos, y espectadores sensibles o no concernidos. Lo que tiene como desenlace lógico en un tiempo ulterior el que haya una sociedad escindida entre los indemnes y los afectados. Las consecuencias de esta visión simplificada y falsa, que impide tramitar conflictos y rencores, que oblitera el trabajo de la memoria y la elaboración de proyectos colectivos de futuro, es de enormes consecuencias y es lo que nosotros llamamos “fracturas de memoria”.¹ Tenemos la certeza de que el período de terror político (el Nazismo, las guerras, dictaduras militares) es decir, situaciones catastróficas creadas por el hombre, tienen efectos sobre *toda la comunidad*, que la división o dicotomía entre comunidad indemne y afectada es una apariencia ilusoria.²

El tejido social en su inabarcable complejidad no puede quedar intacto ante la tremenda conmoción y ante la magnitud de la noxa. En este tema no puede ser pretensión de nadie

¹ Maren, Marcelo Viñar, *Fracturas de memoria*, Trilce, Montevideo, 1995.

² Ya Freud había notado que mientras las catástrofes naturales solidarizan al cuerpo social, las catástrofes *sociales lo dividen, segregan y fragmentan*. Nosotros pensamos que el intento de borrar y negar, más allá de los sectores sociales concientemente interesados en ocultar el crimen, radica en la naturaleza misma del terror que se invoca y se convoca. Es decir, que hay un nexo estructural por el cual al terror mismo hay que *obligarse a convocarlo* y asumir la posibilidad de analizarlo. Sino uno (lo) elude (en su) memoria.

trazar causalidades demostrativas y lineales, propias de la ciencia natural y no aplicables a este campo de fenómenos. Se trata de poner en evidencia algunos hechos que las apariencias cancelan, y sosteniendo que este recentramiento del problema (los efectos diferidos de la experiencia del terror político en el psiquismo y la cultura) permitirán pensar el presente y el futuro en términos menos desesperanzados, cínicos y catastróficos, restituyendo un espacio de solidaridad, que promueva y habilite la concepción y construcción de ideales colectivos.

Durante la catástrofe no se piensa ni se escribe, ya es suficiente con que cada grupo o individuo invente y lleve a cabo sus estrategias de sobrevivencia.

Es en un tiempo ulterior, que pensamos lo que nos ocurrió. En un *après coup Nachträglichkeit*. En fin, esto es como en tantas cosas, la reflexión humana está siempre en retardo con los acontecimientos que definen su destino. Y, si lo hacemos, no es para remendar el pasado, sino para concebir el futuro, e intentar (en la utopía) anticiparlo e impedir la reproducción del horror.

Vamos a reflexionar desde dos escenarios o capítulos, el de la situación terapéutica y el espacio social.

Ocurre, después de la violencia, un enfrentamiento entre los militantes de la memoria y los traficantes del olvido. ¿Cómo entender esta contradicción, y, sin ceder en el debate y en el combate político, buscar también ahondar en la comprensión *del por qué de esta guerra entre quienes sacralizan la memoria del horror y quienes la banalizan?*

El momento de confrontación y de guerra entre quienes postulan el olvido y quienes sostienen la memoria no es sólo una batalla política, (aunque el nivel de combate político sea también decisivo e inexcusable). Y también en esta opción la ignominia humana del totalitarismo genocida, acorrala a todos y cada uno de los humanos hacia una encrucijada donde hacer lo normal requiere un acto de sacrificio y hasta de heroísmo.

Entendemos que es útil comprender que más allá del combate en la escena pública, el conflicto y la contradicción existe en el interior de cada sujeto, y que más allá de las formas argumentales que adopte, la *antinomía entre terror y conocimiento*, entre obliteración y trabajo de la memoria no son términos que se articulen y acomoden fácilmente. Que llevarlo a cabo comporta para cada ser humano un trabajo psíquico difícil y prolongado. ¿Cómo concebir la compatibilidad y articulación entre una empresa de exterminio intencional y la aventura reparatoria del pensamiento?

Pero la operación genocida comporta un largo trabajo de significación diferida, de resignificar en el *après coup (Nachträglichkeit)*.

Diría que la legitimación histórica y el reconocimiento de lo sucedido, es decir la restitución de una memoria, es el requisito de la operación simbólica de resignificarlos en la realidad del presente.

Fue Freud, en su búsqueda de la etiología de la neurosis, y en los terrores que se adscriben al hallazgo de la sexualidad infantil, que inauguró y pautó los modelos para pensar cómo saber y terror se conjugan en el mismo desafío.

La relación con el pasado y los muertos no es contingente. Es una irrupción que se impone en la fantasía, en el síntoma, en el sueño.

No es sólo el trabajo de duelo que nos impone la desaparición de nuestros seres queridos como trabajo que concierne a una esfera íntima y privada. Es una desaparición que concierne

a lo sagrado del grupo y a la persistencia de un ideal. También es menester preservar la distinción que hace Freud entre duelo y melancolía. En esta última se trata del asedio traumático, reverberante, de un dolor improductivo. En el duelo, el desafío es la producción de sentido, la creación de un símbolo, a partir del reconocimiento del vacío y la ausencia definitiva. Con esto quiero decir que no toda memoria es sana, ni todo olvido es condenable. Lo condenable es la *prescripción del olvido, la obliteración de la memoria*. Como todo lo que es humano, no hay una memoria y un olvido únicos, sino una pluralidad contradictoria y tumultuosa donde de modo imprevisible el futuro abrevará del pasado.

La prescripción y la prohibición imperativa de recordar (el *MÉMÑÈSIKAKÈÎN*)

(...) Puede invocarse una amnistía cuando hay proceso y reconocimiento del crimen y un perdón ulterior de pacificación. Si hay prescripción de olvido y amnesia, no se trata del perdón sino de la convalidación de la impunidad y esto tiene efectos psíquicos y sociales de largo alcance en el psiquismo y en la cultura, que redoblan los efectos propios al acto criminal.

La impunidad consagra que un acontecimiento violento se conoce y se olvida. Se instituye y se anula la existencia de un hecho violento, sádico y perverso. *Es la afirmación de un ocultamiento, la abolición de un suceso real y acontecido*. Esto no desemboca en el silencio sino en la inscripción activa de un agujero, apunta a la afirmación revisionista de dar el horror por inexistente -por negación o banalización-. Más que una falsedad, el procedimiento usado la afirmación de un *sin sentido*. La experiencia de la clínica psicoanalítica muestra que la inscripción del sin sentido, que detiene los procesos de significación, no se limita al hecho originario sino que contamina otros espacios psíquicos.

Es en este sentido que *levantar las proscipciones de la memoria del horror*, olvido proclamado con argumentos de inocencia angelical de evitar el dolor, es generar las condiciones de recuperación de las representaciones del pasado, necesarias para una transmisión transgeneracional de ideales y valores. Es liberar el tiempo genealógico de la transmisión al flujo de la vida.

En nuestra práctica terapéutica sabemos bien que la manera de *nombrar* los hechos no es accesoria ni inocente, el que nombra, domina. Al contrario, la nominación consolida la manera de ver las cosas y organiza la naturaleza de los hechos y los objetivos del proceso terapéutico. No hay semiología ni descripción objetiva sino -como afirma Cassirer-, cada percepción es ya una organización del campo y por lo tanto una interpretación.

(...) Cuando hablamos de genocidio y de tortura institucionalizada y sistemática, la experiencia del siglo es constante y elocuente, avalando la afirmación de Michel De Certeau: El horror engendra una realidad *que no se quiere saber y no se puede creer*. Se produce una sordera activa. La magnitud del dolor y la impotencia de la acción, imponen la parálisis y el desconocimiento en la escucha de individuos y grupos sociales. Movilizar estas parálisis y sus disfraces comporta vencer una dura resistencia. Historia del horror con la que los hijos y nietos no podrán hacer otra cosa que someterse a ella o rechazarla globalmente. O a veces, más difícilmente, llevar a cabo un largo y duro itinerario para reformular su pertenencia a la cultura de origen y a la cultura que los acoge luego de la ruptura que provocan la violencia inaudita de la guerra, el genocidio y la tortura. El trabajo de reformulación de una pertenencia cultural requiere varias generaciones para que, no traicionando a los ancestros y al linaje, se pueda desembocar en una trama psíquica vital y construir nuevas referencias identificatorias para reformular una nueva pertenencia cultural.

Neurosis traumática, el término quiere designar el desajuste de un aparato psíquico individual que permanece pues sumergido y enterrado en el horror de la violencia del trauma originario, con la incapacidad de hacer la separación y disociación necesaria entre el tiempo pasado y el tiempo presente. El tiempo interior queda capturado y fijado a un pasado que impide proseguir el movimiento infinito de la metáfora inherente al ser vivo.

Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*

***YAFFÉ, Jaime . *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay.* Linardi y Risso, Montevideo, 2005. Páginas 185 – 189.**

Conclusión: adaptación partidaria, estrategia política y competencia intrapartidaria

En el Uruguay posdictadura se configuró, en las condiciones del contexto económico y social y en la estructura de la competencia política una oportunidad para la izquierda. La reestructura operada durante la dictadura y profundizada por efecto de las reformas liberales implementadas por los gobiernos democráticos, aumentó el número de perdedores y por tanto de ciudadanos disconformes con los partidos tradicionales. Las reformas también privaron a esos partidos de recursos (jubilaciones y pensiones, servicios, cargos, empleos, etc.) que antes aseguraban su estabilidad y reproducción electoral. La condición minoritaria de los gobiernos incentivó la formación de coaliciones más o menos explícitas del PC y el PN, por lo que tendieron a converger ideológica y políticamente para enfrentar a la izquierda que los desafiaba. Se privaron así de su potencial opositor. En el campo de la izquierda no logró consolidarse ningún actor que le disputara al FA con probabilidades de éxito el predominio en esa zona del espectro político ideológico. Éste quedó dueño de la izquierda y del espacio opositor, en inmejorables condiciones para captar el creciente descontento ciudadano con los partidos tradicionales coaligados en el gobierno.

Ese mismo entorno planteaba también desafíos que el FA debía resolver para poder aprovechar la oportunidad que se le presentaba. En el contexto internacional y en la situación nacional, la realidad se había transformado mucho respecto de aquella que había dado origen a su programa fundacional. Para que sus propuestas resultaran persuasivas y competitivas frente a las de sus adversarios, la izquierda debía adaptar sus ideas y sus programas en concordancia con los cambios que se habían producido en el mundo y en el país desde los años setenta, los cuales continuaban profundizándose en los noventa al impulso de la globalización comercial y financiera, la integración regional y las reformas liberales. Por otra parte, la distribución ideológica del electorado mostraba una importante concentración en el centro. Por tanto, no bastaría con captar el descontento hacia los gobiernos; para ganar la izquierda debía penetrar y avanzar allí donde se concentraba una parte significativa del electorado, para disputárselo a los partidos tradicionales que seguían siendo más eficaces en la captación de esa zona central de la distribución ideológica de la ciudadanía.

La realidad planteaba entonces varios desafíos y una gran oportunidad para la izquierda. Desde la segunda mitad de los años noventa el FA formuló e implementó una estrategia adecuada desde el punto de vista de la maximización electoral, que buscaba superar los

primeros para poder aprovechar esa oportunidad, creciendo hasta alcanzar el gobierno nacional. Esa estrategia tuvo tres componentes básicos: el ejercicio contundente de la oposición, para captar el creciente descontento ciudadano hacia los gobiernos de los partidos tradicionales; la moderación ideológica y programática, para adaptarse a los cambios externos e internos y, sobre todo, para lograr la captación del electorado ubicado en el centro del espectro político; la ampliación de las alianzas, también para ampliar el abanico ideológico y el "rastrillo" electoral del FA cubriendo el mayor espacio posible desde la izquierda hasta el centro.

La moderación ideológica y programática avanzó lentamente en la primera mitad de los años noventa. El punto de inflexión entre la izquierda frentista y el progresismo estuvo dado por la creación del EP en 1994. Desde entonces, y en particular desde que en 1997 se inició el proceso de "actualización ideológica" dentro del FA, la izquierda renovó mas fuertemente sus ideas y moderó notoriamente sus propuestas programáticas. El socialismo, la revolución, la lucha de clases, la dictadura del proletariado, la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior, la estatización de la banca, el rechazo de la deuda externa y de los organismos financieros internacionales fueron quedando atrás. La izquierda progresista pasó a promover las reformas graduales, el acuerdo social, la democracia política, el desarrollo científico y tecnológico, las políticas sociales, para, con un renovado protagonismo del estado, orientar la economía de mercado hacia el desarrollo capitalista con equidad.

Entre 1984 y 1993, el FA experimentó un importante tránsito organizacional desde la coalición original al partido político que es actualmente. Se fue institucionalizando mediante la configuración de una densa y compleja estructura organizativa, con normas de funcionamiento y reglas de decisión altamente rutinizadas. Este proceso de institucionalización estructural, superpuesto con el creciente número de fracciones internas igualmente institucionalizadas, hizo del FA una organización muy compleja, rígida y lenta. Esto redujo los márgenes de maniobra de los líderes y la flexibilidad estratégica del partido, dificultando la renovación. Sin embargo, el simultáneo proceso de institucionalización actitudinal -esto es: el fortalecimiento de la identidad de la organización partidaria por sí misma, más allá de sus variaciones en materia de ideas, programas o estrategias- facilitó el proceso de adaptación en la medida en que, al fortalecer la lealtad de los miembros y electores duros, redujo los costos electorales de la moderación. Esa institucionalización actitudinal tuvo un fuerte componente tradicional, ya que se basó principalmente en la invención de una tradición frenteamplista, que abrevó en las viejas tradiciones de blancos y colorados, en la historia nacional y en la breve pero intensa peripecia del propio FA, especialmente durante la dictadura.

La existencia de una histórica relación de hermandad entre la izquierda política y los sindicatos posibilitó la articulación de un frente común opositor a las reformas liberales. Este vínculo también contribuyó a evitar rupturas por izquierda del FA, aún cuando éste se fuera alejando de su programa fundacional y corriéndose, ideológicamente hablando, hacia el centro. Al mismo tiempo, como esa relación siempre respetó las respectivas autonomías, los sindicatos nunca fueron parte del partido ni se subordinaron a él, siendo por el contrario firmes defensores de la independencia de clase. El vínculo fue informal, sin expresiones orgánicas, lo que facilitó el proceso de adaptación, ya que los sindicatos tuvieron poca capacidad de veto sobre la formulación de la estrategia del FA. Por otra parte, la fuerte presencia de militantes de las fracciones del FA en la dirección del sindicalismo le dio a la izquierda cierta capacidad de disciplinamiento sobre el movimiento sindical. En resumen, este tipo de vínculo informal no impidió la renovación; por el contrario, contribuyó a su éxito en la medida en que facilitó la retención del electorado potencialmente menos predispuesto a abandonar los postulados ideológicos y programáticos originarios.

Los estudios sobre partidos latinoamericanos han asociado negativamente el grado de fraccionalización partidaria con la capacidad de adaptación y formulación de estrategias competitivas óptimas, capaces de superar restricciones y aprovechar oportunidades para

maximizar su votación. El caso del FA contradice esa afirmación. Por el contrario, una de las conclusiones más importantes de este estudio es que un elevado y creciente grado de fraccionización, y una fuerte y competitiva dinámica intrapartidaria facilitaron la renovación de liderazgos y el proceso de adaptación y reformulación estratégica del FA. La emergencia de un fuerte liderazgo renovador, en confrontación permanente con otros, y la configuración, en el marco de la competencia interfraccional, de una coalición renovadora nucleada tras ese liderazgo, fueron factores decisivos para vencer las resistencias internas a la renovación, concretar la adaptación partidaria, y formular e implementar la estrategia maximizadora óptima que le permitió crecer electoralmente y conquistar el gobierno. Por tanto, el desempeño electoral no puede dissociarse de la dinámica de la competencia intrapartidaria, puesto que en su seno se dilucida la estrategia competitiva del partido que, en este caso le permitió asumir desafíos, superar restricciones, y aprovechar las oportunidades para crecer y vencer.

Para terminar, este estudio sobre el proceso de renovación que condujo al Frente Amplio a la victoria electoral, permite hacer algunas afirmaciones generales que tienen que ver con temas debatidos en la literatura especializada sobre los procesos de adaptación partidaria y sus implicancias desde el punto de vista de la competitividad política de los partidos. En primer lugar, las condiciones contextuales propicias para el crecimiento de un partido son necesarias pero no suficientes. Sin una estrategia óptima y sin una adaptación a los cambios del contexto, ese partido nunca logrará aprovechar las oportunidades que se configuren en el entorno económico-social y en la estructura de la competencia política. En segundo lugar, la capacidad de un partido para adaptarse y para formular la estrategia política correcta está condicionada por su grado de institucionalización (estructural y actitudinal) y por el grado y tipo enraizamiento social que mantenga. En tercer lugar, desde el punto de vista de la producción del resultado óptimo en términos de adaptación y formulación estratégica, los factores que finalmente permiten superar o aprovechar las dificultades o las facilidades que surgen del comportamiento de las tres variables mencionadas (institucionalización estructural, institucionalización actitudinal, enraizamiento social), están alojados en la dimensión intrapartidaria, siendo resultado de la competencia que allí se dirime entre líderes y fracciones. En efecto, la emergencia de un liderazgo renovador capaz de constituir una coalición interna que venza las resistencias al cambio, asegure la retención del electorado duro e implemente una estrategia maximizadora óptima es una clave fundamental de las posibilidades del partido para ampliar su electorado y, eventualmente, disputar el gobierno con crecientes posibilidades de éxito frente a los adversarios de turno.

La era progresista*

***GARCÉ Adolfo, YAFFÉ Jaime.
La era progresista. Fin de Siglo,
Montevideo, 2004. Páginas 67 –80.**

Cap. 3.- La izquierda progresista (1995 - 2004)

En el capítulo anterior se vio cómo la creación del EP y su debut electoral en 1994 marcan el punto culminante de la transición ideológica de la izquierda, desde el frentismo fundacional al encontrismo progresista. Esta se había inaugurado en 1985 cuando la izquierda pudo comenzar a procesar los primeros debates internos sobre aspectos relevantes del país y de sí misma, tras 12 años de persecución, resistencia y desarticulación.

Como ya se dijo con relación al primer período (1971-1984), no estamos sosteniendo que a lo largo de todo este último tramo (1995-2004) todo sea continuidad. Por el contrario, veremos cómo se concreta en el FA un importante proceso, que se denominó de "actualización ideológica", anunciado por Vázquez al clausurar, en 1996, el Tercer Congreso Ordinario "Juan J. Crottogini", iniciado dentro del FA en 1997 (precisamente a partir de un documento en el que el propio Vázquez defendía la necesidad de la actualización ideológica y planteaba algunos de sus lineamientos) y concluido en el año 2001, en el IV Congreso Extraordinario "Tota Quinteros" del FA. Esa actualización se continuó luego, referida más estrictamente a los aspectos programáticos, en el seno de la Comisión Integrada de Programa (CIP) del FA y el EP, que ajustó el programa para las elecciones de 2004. Sin embargo, el grueso de los debates y de los cambios que sentaron las bases de esta importante renovación de la izquierda se produjo, como acabamos de analizar, en el período de transición. En ese período la misma se evidenció en la creación del EP mientras que su trámite en el FA no lograba salvar algunos escollos. Precisamente, durante este tercer período, el proceso de renovación avanza paralelamente dentro del FA hasta que termina integrándose en el del EP. Sobre las bases ya reseñadas, el programa y sus fundamentos ideológicos más generales, continuaron renovándose y desarrollándose desde 1995, en la dirección que quedó establecida en el período anterior.

3.1 La aproximación al gobierno

La década transcurrida desde 1995 hasta hoy presenta dos momentos claramente diferenciados jalonados por 1999, un año que, en más de un sentido, terminó siendo una auténtica bisagra. En primer lugar, desde el punto de vista político, 1999 representa el límite entre dos administraciones de gobierno de coalición de los mismos partidos (el Partido Colorado y el Partido Nacional), pero encabezadas alternativamente por una de las dos fracciones mayores del Partido Colorado, el Foro Batllista primero, la Lista 15 después. En segundo lugar, desde el punto de vista económico, el año 1999 es la bisagra entre dos

momentos de signo contrario en el ciclo económico, definidos por la continuación del crecimiento iniciado en 1991, el primero, y el estancamiento y la crisis durante el segundo. Frente a los gobiernos de coalición que siguieron impulsando una agenda de inspiración liberal, el EP-FA, a cargo del gobierno municipal de Montevideo desde 1990, se posicionó y consolidó como fuerza opositora, alternativa política a los partidos tradicionales y crítica a las reformas promovidas por estos.

Tras el traspie de la versión más liberal y privatizadora en el plebiscito de 1992, durante el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999), el ciclo reformista -en la modalidad heterodoxa y gradualista que finalmente tuvieron en Uruguay- avanzó exitosamente concretándose en varias áreas (seguridad social, educación, administración pública). El país siguió disfrutando del crecimiento inaugurado en la administración anterior, aunque algunos indicadores sociales evolucionaban desde 1994 en forma preocupante con una tendencia hacia el aumento de la pobreza, el desempleo y la precariedad laboral. El crecimiento convivía con ciertos signos de deterioro social. La expansión económica también supo convivir con el crecimiento de la izquierda, que fue captando la adhesión de los sectores marginados de los beneficios del crecimiento, lo que le permitió obtener la mayoría relativa en las elecciones de octubre de 1999.

La crisis y la debacle posterior pusieron en cuestión la sustentabilidad del modelo de crecimiento de los noventa y dejaron en evidencia algunos de sus efectos sociales más negativos. La izquierda interpretó que la crisis era la mejor demostración del "fracaso de las políticas neoliberales". La opinión pública, claramente, ha considerado válido ese argumento.

No sólo el contexto doméstico ha sido favorable al crecimiento de la izquierda. En el plano regional, durante los últimos años, se han producido algunos cambios que favorecen el acercamiento de la izquierda al gobierno. La crisis del menemismo en Argentina, el triunfo del PT en Brasil, y finalmente la orientación del gobierno de Kirchner han configurado un mapa totalmente distinto al de los noventa. La región giró a la izquierda y la apuesta a la integración regional se replanteó alejándose de la orientación liberal predominante que le dio origen.

La política y la economía internacional también se han transformado, con fuertes impactos sobre Latinoamérica y sus decisivas relaciones con Estados Unidos. Por un lado está el avance de la globalización comercial y financiera y sus efectos negativos sobre muchas economías del mundo subdesarrollado. Por otra parte, el retorno al gobierno de la derecha republicana y el *revival* de la política imperialista que se produjo tras los atentados terroristas de setiembre de 2001, produjeron una repulsa universal y un resurgimiento del arraigado sentimiento antiimperialista.

Por último, tras la crisis argentina y, más en general, valorando que los efectos económicos y sociales de las reformas estructurales en Latinoamérica no fueron los esperados, los organismos financieros internacionales formulan autocríticas moderadas sobre su actuación, y exhiben, últimamente, una flexibilidad antes desconocida en sus negociaciones y exigencias con los países de la región.

Este es el contexto en el que el FA se aproxima al gobierno con una estrategia que le ha resultado exitosa y que tiene un componente ideológico y programático relevante que no es independiente ni de ese contexto externo e interno que acabamos de describir ni de su nuevo lugar en el sistema político nacional. Desde que se constituyó en la tercera parte del electorado en 1994, el EP-FA siguió experimentando un continuo proceso de crecimiento electoral y político: sobrepasó el 40% en 1994 y registra desde entonces, año tras año, una adhesión creciente en la intención de voto que registran las empresas de opinión pública, hasta acariciar la mayoría absoluta desde fines de 2003. Indudablemente, este fenómeno

resulta del descontento que se ha ido acumulando respecto de los partidos “tradicionales” y sus elencos de gobierno, pero también es producto de una estrategia que buscó capitalizar política y electoralmente ese descontento. En este sentido, como ha argumentado extensamente Lanzaro, el FA, devenido en “partido de coalición” se convirtió en un partido “agarratado” que buscó, a través de su variado mapa interno, “barrer” un amplio arco del electorado, desde la izquierda hacia el centro del espectro político-ideológico.

En el marco de esa transformación, su estrategia política se basó en la combinación de dos elementos: por un lado, oposición fuerte, tajante; por otro, moderación ideológica y programática. De esta forma, el FA, sin abandonar la izquierda, se fue expandiendo hacia el centro, al tiempo que captaba todo el beneficio del descontento ciudadano con algunas de las reformas estructurales y, desde 1999, con la crisis económica y social. En esa opción por la moderación, se fundamentó la política de alianzas impulsada decididamente por Vázquez y concretada primero en el EP y luego en la Nueva Mayoría, círculos concéntricos que permitieron aumentar el alcance electoral del FA conquistando progresivamente el espacio político y electoral de centro izquierda, al tiempo que retenía su histórica ubicación a la izquierda del espectro político-ideológico. Dos factores permiten entender por qué el FA logró extenderse hacia el centro sin perder electores por la izquierda. En primer lugar, téngase presente que no surgió a su izquierda ningún desafiante de importancia que pudiera disputarle su base de apoyo tradicional. En segundo lugar, hay que señalar que el espacio de centro izquierda quedó disponible al “fracasar” el primer Nuevo Espacio que acabó disolviéndose en 1994³⁸, precisamente cuando nació y se estrenó electoralmente el EP.

Más allá de la disputa por liderazgos y candidaturas, fue en tomo al posicionamiento opositor, a la intensidad y forma de ejercerlo, que se produjo, en particular desde 1996, una ríspida polémica interna, fuertemente personalizada en las figuras de Vázquez y Astori. Más allá de la voluntad de los protagonistas, las diferencias sobre la forma de ejercer la oposición a los gobiernos de coalición, vinculadas al conflicto por el liderazgo, terminaron siendo funcionales a la estrategia “agarratado”. El posicionamiento más centrista de Danilo Astori desde 1996 hasta el presente, lo ha transformado en una pieza clave de la estrategia del “progresismo” para las elecciones nacionales de este año.

La renovación ideológica y programática no se vio afectada por esta disidencia, puesto que Astori, luego de su vigorosa reticencia inicial al EP y a la, implícita, moderación del programa frentista (claramente plasmados en la exitosa campaña electoral de Asamblea Uruguay en 1994), terminó plegándose a la estrategia de la renovación programática, hasta el punto de convertirse en su representante más reconocido.

Junto al papel de Vázquez, apoyado decididamente por el Partido Socialista y la Vertiente Artiguista en esa apuesta a la moderación y a la política de alianzas en pro de un gobierno de mayorías nacionales, y de Asamblea Uruguay que acabamos de analizar, el MPP, hoy fuerza mayoritaria, ha sido clave para legitimar esta estrategia dentro y fuera del FA, recortando muchísimo los márgenes para el surgimiento de una oposición interna fuerte desde el frenteamplismo más a la izquierda, lo mismo que de una alternativa política externa que compitiera con el FA desde su izquierda con posibilidades de disputarle ese espacio. Por ello vale la pena detenerse un momento en la trayectoria del MPP.

³⁸ Entonces nació el segundo Nuevo Espacio, pero no ya como una coalición de partidos sino como el sector político conformado por los disidentes del PGP que por no compartir la alianza electoral con el Foro Batllista aprobada por la mayoría del congreso partidario de ese año, se escinden para fundar esta nueva organización política que retoma el nombre abandonado por la disuelta coalición fundada en 1989. Recientemente, Michelini y otros dirigentes del Nuevo Espacio han decidido regresar al tronco frentista, en el marco de la Nueva Mayoría que nuclea al EP y el NE.

El MPP nació en 1989 como producto de una alianza del MLN -que acaba de obtener el ingreso al FA luego de años de espera- con una serie de pequeños grupos ubicados en el extremo izquierdo del FA³⁹. Era entonces el nucleamiento de la izquierda radical y obtuvo entonces una baja pero no insignificante votación. En 1994 se opuso a la conformación del EP por entender que se trataba de una forma de sortearse la orgánica frenteamplista para la toma de decisiones y por no aceptar la estrategia, implícita, de moderación programática. Sin embargo, tras la derrota del EP en 1994, el MPP inicia un giro que será decisivo. En síntesis, el MPP se pliega desde 1995 a la estrategia de Vázquez, y Mujica comienza a emerger no sólo como uno de los referentes públicos más importantes del FA, sino como uno de los principales promotores de la actualización ideológica y la moderación programática, aun a costa de una ruptura interna⁴⁰. Desde entonces el MPP y en particular Mujica han sido un factor fundamental para el éxito de la estrategia comandada por Vázquez.

El apoyo público de los dirigentes tupamaros a la estrategia y el programa “progresistas” han sido muy importantes en el plano simbólico. A nadie le resulta sencillo acusar públicamente a los ex guerrilleros de estar traicionando ideales. De esta forma, sin romper con su pasado (han seguido cultivando intensamente la mística tupamara), el MLN realizó una gran contribución para legitimar, en particular frente a los militantes y votantes de izquierda, la apuesta a la moderación programática vía ampliación de la política de alianzas. Cualquier explicación de por qué el FA ha logrado modificar tan profundamente su programa y avanzar hacia el centro sin perder su electorado de izquierda debería tomar en cuenta este factor.

Además de los ya mencionados, otros dos factores (la “institucionalización” y la “tradicionalización”) han contribuido al exitoso resultado de esta operación política (crecer hacia el centro sin perder el apoyo de la izquierda). A lo largo de estos años, el FA se ha ido institucionalizando cada vez más como partido, ganando en estructura y organicidad, y absorbiendo las de los componentes originales de la coalición que se transformaron en fracciones de partido. Esto es lo que Jorge Lanzaro ha descrito como el tránsito desde la coalición de partidos inicial al “partido de coalición” actual. Junto con esta institucionalización que lo fortaleció como estructura de partido propiamente dicho, se consolidó y desarrolló una fuerte identidad partidaria a partir de la construcción de una nueva tradición política, joven y potente que hizo que el FA se constituyese en la tercera divisa de la política uruguaya. Esto es lo que Caetano y Rilla han denominado como la “tradicionalización” de la izquierda uruguaya⁴¹. La institucionalización y la tradicionalización neutralizaron los riesgos de una disgregación y desdibujamiento implícitos como costos muy probables de un proceso de moderación de la magnitud del que experimentó el FA.

3.2. La “actualización” ideológica

Como ya dijimos, las bases fundamentales de la “actualización” quedaron definidas desde el período de transición estudiado en el capítulo anterior. Es en este último período que la renovación es proclamada y concretada en el marco de un debate interno que, a

³⁹ Entre ellos, el Partido por la Victoria del Pueblo, Movimiento 20 de Mayo, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Movimiento Revolucionario Oriental

⁴⁰ Los sectores que no acuerdan con este giro resultan minoritarios y se alejan del MPP para conformar la Corriente de Izquierda. El PVP se había alejado antes tomando un camino propio. En 1995 se alejan el PST, el 20 de Mayo, y el MRO. Desde entonces el MPP quedó configurado como un espacio ampliado, muy ampliado, del MLN e independientes.

⁴¹ Sobre la tradicionalización de la izquierda, tema que dejamos fuera de nuestro objeto de estudio, véanse el trabajo pionero de Gerardo Caetano y José Rilla (1995) “Izquierda y tradición. Un viejo tema y su versión en Uruguay”, el de Rosario Queirolo (1999) “La tradicionalización del Frente Amplio” y el más reciente de Jaime Yaffé (2003) “Izquierda, historia y tradición en Uruguay. La tradicionalización del Frente Amplio y el surgimiento de la tercera divisa”.

partir de una propuesta de Tabaré Vázquez, se procesa entre 1997 y 2001 y luego se continúa en los trabajos y documentos de la Comisión Integrada de Programa (CIP) del FA y el EP, pasando por el IV Congreso Extraordinario "Héctor Rodríguez" en 2003.

Desde el punto de vista de la trayectoria ideológica, la instancia que resulta clave es el Congreso "Tota Quinteros" puesto que es el punto culminante de la "actualización" dentro del FA. Fue precedido de una amplia discusión interna, alimentada por una frondosa circulación de documentos de las distintas fracciones frenteamplistas, comisiones de trabajo y órganos de conducción. El mencionado Congreso aprobó tres documentos relevantes con denso contenido ideológico y programático titulados: "Pautas para el desarrollo ideológico y la elaboración programática", "Grandes líneas de acción política", y "Nuestras señas de identidad". Entre ellos el primero y el tercero son particularmente importantes para el estudio de la ideología de la izquierda en la fase "progresista".

No nos parece trivial señalar que el documento "Nuestras señas de identidad" es de los primeros, si no el primero, que, oficialmente, plantea en forma explícita la existencia de una ideología propiamente frenteamplista que se propone exponer, asumiendo la necesidad de actualizarla permanentemente. Este es en sí mismo un hecho sintomático, aunque tardío, de la culminación del proceso de institucionalización y construcción partidaria de lo que originalmente fue una coalición de partidos y fracciones. Durante un largo tiempo el sentido común frenteamplista suponía que la ideología era reducto de sus grupos componentes, y que el acuerdo y la identidad frentistas descansaban en el programa. Al aprobarlo el Congreso del FA proclamó que: *"la identidad ideológica construida en común (...) manteniendo el respeto por las convicciones ideológicas de cada compañero, partido o movimiento integrante del FA, constituye una tarea permanente y necesaria. Se trata de un proceso unitario de pensamiento y acción en torno a los valores y principios que en 1971 motivaron la fundación del FA, que hoy reafirmamos y que dan marco a las decisiones de carácter programático y las grandes líneas estratégicas de acción política para los períodos entre Congreso y Congreso"*. En definitiva, aquí se asume lo que hemos venido señalando a lo largo de este texto. Uno: que es posible reconocer una ideología frenteamplista -como conjunto de concepciones generales sobre la economía, la sociedad, la política y las relaciones internacionales- aun cuando ésta no era asumida como tal. Dos: que esta ideología frenteamplista es el fundamento de la formulación de la estrategia política y el programa de la izquierda.

A partir de los dos documentos antes mencionados, es posible reconstruir el estado de casi todos los capítulos de la ideología de la izquierda que hemos recorrido en forma más o menos sistemática para los dos períodos anteriores. En cuanto a los referentes ideológicos universales, estos son el único ámbito de lo ideológico que siguió radicado en los distintos componentes del conglomerado de izquierda, sin que sea posible identificar explícitamente uno propiamente frenteamplista, mucho menos encuenrista. En este sentido, las referencias al marxismo han quedado muy reducidas a algunos grupos, predominando en el conjunto una definición socialista laxa, muy vinculada a la crítica de la globalización y del neoliberalismo, como expresión contemporánea de la crítica al capitalismo realmente existente. La versión del socialismo reconocible en el FA está, actualmente, bastante cerca del viejo paradigma socialdemócrata, aunque en una versión más a la izquierda que su modelo europeo occidental. Como se ha dicho con frecuencia, en una versión contemporánea de la concepción etapista de la revolución que predominaba en el período del frentismo fundacional, el FA se propone desarrollar "un capitalismo en serio" manteniendo un horizonte, utópico o finalista, de tipo socialista.

Hay por lo menos dos elementos más que ubican adecuadamente al FA en un molde ideológico socialdemócrata en los que nos detendremos a continuación: la nueva concepción del cambio social y político, y la revalorización de la democracia política asociándola inseparablemente al socialismo como modelo de organización económica y social. ¿Por qué

entonces la izquierda uruguaya aún reniega de proclamarse decididamente socialdemócrata si en los hechos su ideología la coloca fuertemente en esa corriente de pensamiento político? Básicamente pensamos que existen dos razones para ello. En primer lugar, la renuncia de la SD europea a la utopía socialista y su aceptación, en el marco de lo que se proclamó como una "tercera vía", del capitalismo como la forma superior de organización de la sociedad, en cuyo cauce es posible alcanzar el principio fundamental de la izquierda -la Igualdad- sin renunciar a la Libertad. En segundo lugar, por el giro a la derecha que evidencian desde los noventa algunos de los principales partidos socialdemócratas europeos, con extremos como el del laborismo inglés durante el gobierno de Tony Blair -años atrás uno de los exponentes principales de la "tercera vía"- en el que la izquierda uruguaya, y en general la latinoamericana nucleada en el Foro de San Pablo, evidentemente no se reconoce.

En cuanto a la concepción del cambio, notoriamente la izquierda ha sustituido el ideal de la revolución por una aproximación reformista y gradualista. En todo caso, lo mismo que sucede con el referente socialista, la revolución es entendida no como la modalidad de la transformaciones que se propone realizar, sino como el resultado final de un proceso continuo de reformas graduales. Decía Tabaré Vázquez en noviembre de 1997 en el documento en que lanzaba su iniciativa para la "actualización": *"El próximo gobierno progresista tiene que apreciarse como una etapa dentro de un proyecto de cambio y por lo tanto deberá evaluarse en una perspectiva histórica. Es necesario tener absolutamente claro que no se trata de limar las aristas más negativas del modelo liberal y concentrador vigente, como tampoco que aspiramos a poner en marcha un programa de revolución social. Se trata de avanzar en la dirección de un modelo de desarrollo que permita ir compatibilizando sus componentes fundamentales, es decir: crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política"*.

La revalorización de la democracia, incorporada tras la traumática experiencia autoritaria y consolidada como uno de los ejes centrales de la renovación procesada en el período de transición, se confirma plenamente en estos últimos diez años. No existen cuestionamientos a la democracia "formal" *per se*, pero tampoco una visión complaciente de su estado actual. En este sentido, la crítica a las falencias de la democracia uruguaya contemporánea, sin poner en cuestión la adhesión a la misma como sistema, ha sido una de las señas de identidad de la izquierda en el sistema político: *"Queremos una democracia plena y plural. Frente a la limitaciones sustantivas de la situación actual bregamos por profundizar y transformar ..."* ("Nuestras señas..."). Allí se ubican los reclamos de profundización y ampliación de la democracia mediante la implantación o desarrollo de los mecanismos de participación y control ciudadano, y de descentralización; la necesidad de completar la completa subordinación de las FFAA al poder civil, resolviendo de una vez, entre otros asuntos pendientes, la cuestión de los detenidos desaparecidos; los nocivos efectos de la concentración de los grandes medios de difusión televisiva sobre la libertad de información y de prensa; y, finalmente, la denuncia del "déficit social" de la democracia que, de perpetuarse, amenaza cuestionar su sustentabilidad y legitimidad.

Este último punto nos conduce a otro elemento fundamental de la ideología de izquierda: las posiciones relativas de los valores Igualdad y la Libertad. El señalamiento de la pobreza y, más en general de la desigualdad socioeconómica como déficit democrático, evidencia la continuidad del privilegio que la Igualdad sigue ostentando en la escala de preferencias valorativas de la izquierda. A diferencia del período fundacional, puede decirse que la persistencia de la preferencia por la Igualdad social convive con la nueva valoración de la Libertad política, de tal forma que Democracia y Justicia se asocian de una nueva forma: *"la libertad, la igualdad y la justicia social son las grandes metas del Frente Amplio (...) reivindicamos la libertad y la igualdad, la solidaridad y la justicia como nuestros principales valores"* ("Nuestras señas...").

La relación Estado-Mercado sigue asignando una relevancia central al Estado, pero se ha incorporado al mismo tiempo una visión del rol del Mercado. La posición actual se puede calificar como un nuevo estatismo moderado por la asignación de funciones específicas a las relaciones de mercado y por el reconocimiento de las ineficiencias del Estado, así como de la necesidad de una rearticulación eficiente entre Estado y Mercado: *“Concebimos un Estado activo (...) promotor del crecimiento económico en beneficio del desarrollo con justicia social y democracia plena (...) que regule el mercado. Un Estado con sensibilidad y responsabilidad social, redistributivo, que garantice los servicios básicos para la vida de la población, que desarrolle políticas sociales y ambientales que mejoren la calidad de vida de los uruguayos”*. De allí que por un lado adhiera al postulado -en versión crítica de la línea privatizadora- de la Reforma del Estado y, por otro, se reclame la redefinición del rol del Estado con predominio de una regulación activa del Mercado, ya no de su supresión: *“Vivimos en una sociedad donde el mercado juega un papel importante. Propugnamos un mejor Estado y un mejor funcionamiento de los mercados (...). Impulsamos un proceso de reforma reguladora del mercado que evite sus frecuentes descompensaciones y efectos desigualitarios”*. (*“Pautas para el desarrollo ideológico...”*).

De igual forma, se confirma la resignificación del rol de la Sociedad Civil y sus organizaciones y su rearticulación con el Estado en la elaboración e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales. Esta resignificación parte del reconocimiento de que *“se ha desarrollado una nueva área de trabajo a nivel de la sociedad que no pertenece a la órbita estatal ni a la de las empresa capitalista, sino a la del conjunto de instituciones y emprendimientos sociales con fines públicos o privados y sin fines de lucro”* y del señalamiento de la complementariedad del Estado con este “tercer sector” por lo cual *“el relacionamiento del Estado con esta área debe ser asumido con creatividad desde una lógica progresista y transformadora”*.

La orientación hacia el conflicto social y la lucha de clases como motor del desarrollo histórico, si bien evidentemente subsiste como interpretación del desarrollo histórico social en la larga duración, ha sido sustituida en la política práctica y en la definición de la política de alianzas actual por la promoción del *“acuerdo social por el crecimiento económico y el desarrollo humano”* a partir del supuesto de que *“la lucha por los cambios necesita que se procese una política de acuerdos de todos los sectores sociales afectados por la política económica y social impulsada por el bloque en el poder para enfrentarla con la mayor fuerza posible desde el momento actual”*. De una alta preferencia por el conflicto se ha transitado a la proclamación de la necesidad de la concertación e incluso a promover la idea, tradicionalmente rechazada, del *“pacto social”*.

Esto se vincula, por un lado con el efecto de las reformas liberales que han alterado radicalmente la fisonomía económica y los equilibrios entre los sectores económicos y sociales en una orientación que ha tendido a perjudicar notoriamente a los sectores productivos (tanto agropecuarios como industriales), así como la configuración del mundo del trabajo y las relaciones laborales en un sentido notoriamente perjudicial para los trabajadores y sus organizaciones. Por otro lado, tiene relación con uno de los componentes de la estrategia política del EP-FA y el espectro de su convocatoria en términos sociales, puesto que en este período se ha consolidado el abandono del obrerismo y la propensión al policlasismo que señaláramos anteriormente como una novedad ya presente en el período fundacional, y amplificada en el de transición.

Finalmente, en materia de relaciones internacionales, la ideología frentista presenta dos aspectos importantes en este último período. En primer lugar, el antiimperialismo fundacional, se ha atemperado notoriamente, tendiendo a una relación menos conflictiva con los Estados Unidos y con los organismos financieros internacionales. Ello es el resultado de varios factores: i) la desaparición de la URSS generó un profundo desequilibrio en la política internacional; ii) la alta fragilidad de las economías pequeñas y medianas en una economía internacional

crecientemente interconectada; iii) por último, el acercamiento al gobierno, que fue colocando a la izquierda en la difícil disyuntiva de mantener la confrontación con los poderes financieros y militares del mundo contemporáneo o tender puentes que adelanten el camino de relaciones y negociaciones por las que necesariamente habrá de transitarse desde el gobierno nacional. El *revival* antiimperialista y antinorteamericano que sacude a la izquierda desde que se produjo el giro agresivo e intervencionista de la administración Bush, atempera pero no revierte este otro proceso de más largo aliento. Este se ve además facilitado por la mayor flexibilidad que los organismos financieros exhiben tras su rotundo fracaso, particularmente evidente en el caso argentino. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la vigorización de la apuesta mercosuriana en el nuevo contexto político regional se corresponde con el replanteamiento de la integración regional entre los postulados que integran las concepciones generales de la izquierda en materia de relacionamiento internacional. La visión de un MERCOSUR productivo y comercial, por contraposición al primer MERCOSUR, el de los noventa, liberal y financiero, al que la izquierda cuestionó severamente, es hoy sostenida en apoyo a las iniciativas desarrolladas desde los actuales gobiernos de Brasil y Argentina y como alternativa o plataforma de resguardo frente a la liberalización comercial continental promovida por la administración Bush.

3.3. La evolución programática durante la fase “progresista”

Para analizar la evolución programática del frentismo durante la década que va desde la creación del Encuentro Progresista hasta el IV Congreso Extraordinario “Héctor Rodríguez”, celebrado en diciembre de 2003, hay que analizar dos series de documentos. Por un lado, hay que rastrear la evolución del programa del FA, siguiendo la secuencia de sus congresos ordinarios y extraordinarios. Por otro, hay que revisar cómo va cambiando el programa del Encuentro Progresista. Podemos sintetizar lo ocurrido como un proceso de convergencia entre ambos programas (que, incluso, se expresa muy concretamente en la fusión de la Comisión de Programa del FA con la del EP en la denominada Comisión Integrada de Programa). Las líneas programáticas del FA, a partir de 1998, no difieren de las del EP de 1994. A su vez, el programa del EP de 1999, recoge en un altísimo porcentaje, la elaboración realizada por el FA hasta su II CE de julio de 1994.

Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*

***MOREIRA, Constanza. *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay.* Ediciones Trilce, Montevideo, 2004. Páginas 56 –60; 69 –73.**

Cap. 1.- Elecciones, partidos y gobierno en el Uruguay: del bipartidismo al triunfo de la izquierda.

El infierno tan temido: las elecciones de 2004*

El ciclo electoral de 2004 comenzó con mucha antelación: el plebiscito de diciembre de 2003 le había dado la estocada final al gobierno, y la intención del voto a la izquierda llegaba, para algunas encuestadoras, al 50% antes de comenzar el año (oscilaba entre el 46% y el 50%). En marzo, la campaña ya había comenzado, y lo hacía desde la definición de aquellos que debían competir en las internas de junio. El "efecto referéndum", sin embargo, ya se había hecho sentir, y la renuncia de Sanguinetti a presentarse como candidato por el Partido Colorado (a pesar de que el 40% de quienes se definían como colorados lo encontraba el mejor candidato), mostraría que el ciclo 2004 habría de ser diferente. Las primeras encuestas en marzo, asimismo, ya mostraban que Larrañaga era el favorito entre los blancos, y que Lacalle no podría contra Larrañaga, si todo el resto de los candidatos intermedios del partido (Abreu, Gallinal), sumaban con éste último.

Hacia marzo de 2004, el EP-FA-NM parecía haberse "desinflado" un poco, al menos si lo comparamos con diciembre del año anterior, y las distintas encuestadoras le daban entre el 46% y el 48% de intención de voto, cifra que no pudo superar, para la mitad de las encuestadoras disponibles (Equipos y Cifra), hasta ya avanzado octubre.

El Partido Colorado, por su parte, mantenía una adhesión muy menguada de su otrora tan estable electorado. Las encuestas lo habían mostrado en diciembre de 2003 como teniendo entre un 10% y un 13% de intención de voto, había remontado un poco en marzo, y oscilaba hacia junio entre un 13% y un 17% de intención de voto.

El Partido Nacional era el que aparecía con más signos de recuperación, y su campaña fue la que dio "color" a la elección interna. La confrontación entre Larrañaga y Lacalle, y la defección en masa de casi todos los candidatos a alinearse con el primero de cara a la

* Buena parte de este capítulo fue publicado, en formato de columnas, en el Semanario Brecha entre mayo y octubre de 2004, Montevideo.

elección de junio, hizo evidente que el herrerismo estaba siendo estrangulado dentro del propio partido, por una coalición de no-herreristas de varias tiendas. Por su parte, mostraba una enorme capacidad de arriar votos colorados, ya que como se aprecia en las gráficas 2 y 3 del Anexo, había superado en preferencia electoral al Partido Colorado ya en el segundo semestre de 2003, había comenzado la carrera electoral con una ventaja de 6 puntos porcentuales sobre el Partido Colorado (18.4% a 12,9% en marzo), y ya en abril esta distancia superaba los 10 puntos porcentuales (24.4% a 14,4%) respectivamente. Aunque era evidente que también estaba "capturando" indecisos, la estabilidad de la votación del Encuentro Progresista, y el estancamiento primero, y la caída después, de la intención de voto colorada, evidenciaban las señales de un "vaciamiento" del Partido Colorado en relación con el Partido Nacional.

Ello condecía con el "natural" comportamiento del electorado de los partidos tradicionales, buena parte del cual ya había realizado el ejercicio de votar fuera de su partido en el balotaje de 1999. La dirección del trasiego funcionaba ahora en sentido contrario: favoreciendo al PN.

En cuanto a los indecisos, que habían llegado a representar la quinta parte del electorado hacia fines del año 2003, en junio parecían haberse reducido a la mitad. Para el EP-FA-NM, las noticias sobre esta franja del electorado no eran buenas, como lo demostró el resultado final de la elección: los indecisos se estaban yendo hacia la "nueva oferta" de los partidos tradicionales y no para el EP-FA: pero esto era esperable.

Estos resultados, sin embargo, no fueron estrictamente un producto de la campaña electoral. Los datos muestran que hubieron dos movimientos de largo plazo: el crecimiento del EP-FA, y la caída del PC. El "éxito" del PN en cambio, sólo se explica en el corto plazo. La gráfica 3 del Anexo muestra la evolución de la intención de voto en el período interelectoral 2000-2004.

En efecto, si uno observa la evolución de voto con posterioridad a la elección de 1999, vemos que el Partido Nacional, estaba a comienzos de 2000 en su preferencia electoral más baja (16%), y el Partido Colorado, como efecto de la votación de Jorge Batlle en el balotaje, mantenía un cómodo "piso" de intención de voto del 30%. Hasta aquí, todo parecía favorecer al Partido Colorado. Pero ya en el segundo semestre de 2000, el Partido Colorado comienza a perder puntos: cayó a 26% en el segundo semestre de este año, y para fines del 2001 su intención de voto apenas superaba el 20%. La crisis de 2002 arrastra al Partido Colorado a una caída en la intención de voto que lo lleva a un piso inferior al 15%. El Partido Nacional, por su parte, comienza a mostrar una cierta señal de recuperación hacia fines del 2003, pero su principal impulso lo recibe en la competencia por la candidatura presidencial que comienza en el primer semestre de 2002, cuando, en promedio, llega al 25% de los electores.

Así, el cuadro político anterior a las elecciones internas mostraba dos resultados importantes. Por un lado, mostraba que el EP-FA- NM parecía estancado en su preferencia de voto "inercial" (esa que lo hacía crecer a una tasa promedio de 1,3% por año, según el cálculo de Luis Eduardo González). Por consiguiente, no parecía que hubiera podido capitalizar a su favor el efecto de la crisis de 2002. Por otra parte, la candidatura de Larrañaga, corrido mucho más al centro del espectro ideológico, que su oponente Lacalle, parecía que estaba capitalizando todo el voto del bloque tradicional, en desmedro del propio Partido Colorado. ¿Qué contribuía a explicar esto? Para ello, debemos recurrir a un análisis de segundo orden y ello tiene que ver con el cambio de "clima ideológico" que registra la campaña de 2004.

Todos somos progresistas: el clima ideológico de la campaña

Antes de la elección interna, y a despecho de la incertidumbre que generaba el resultado final, marcado por las preguntas: ¿ganará la izquierda?, ¿y conseguirá hacerlo en primera vuelta?, se sabían sin embargo algunas cosas. Se veía al Partido Nacional crecer en forma muy rápida (mucho más rápida de lo que crecía el EP-FA-NM o de lo que decrecía el Partido Colorado), y se sabía, con certeza, que Larrañaga sería el principal contendor de Tabaré Vázquez, ya que la fórmula encabezada por Stirling, en el Partido Colorado, no despertaba los entusiasmos de nadie (ni siquiera, del electorado que había votado al Partido Colorado en la elección anterior). Fuera cual fuera el próximo gobierno, entonces, sería de oposición (tanto Larrañaga como Vázquez eran claramente identificados como “de oposición” al gobierno de Batlle).

Resultando Larrañaga victorioso en las elecciones del 27 de junio, y si Stirling mantenía un perfil “conciliador” (y sobre todo, poco “anticomunista”, como le aconsejó Jorge Batlle cuando se consagró como candidato único por las fracciones en disputa del Partido Colorado -Foro y 15-), la campaña electoral uruguaya parecía, al igual que la brasileña de hace dos años, más corrida a la izquierda que lo que nunca estuvo. Quizá más que a la izquierda, uno se ve tentado de decir, más corrida hacia el “progresismo”, un término ambiguo donde casi todo encaja, y no corre el riesgo de invocar al muro de Berlín. De la misma manera en que no se llamaba al gobierno Kirchner de “izquierda” sino de “progresista”, y algo similar podría decirse del gobierno de la Concertación en Chile, Larrañaga se autodefinía como “progresista”. Así Uruguay, como el camaleón, se estaba mimetizando con el clima político de la región.

Larrañaga podía autodefinirse como “progresista” por varias razones. Una de ellas era que representaba una alternativa de recambio, fuera del ciclo Sanguinetti-Lacalle que había signado la transición democrática hasta ahora. El Partido Colorado no logró encontrar una fórmula alternativa, y si bien Jorge Batlle representaba la alternativa a Sanguinetti, no era la alternativa a Lacalle, con quien gobernó conjuntamente, y con quien en más de un aspecto ideológico parecía identificarse (especialmente en el “impulso liberal” que caracterizó su agenda económica).

La segunda razón, es que en Uruguay, es difícil improvisar un candidato de la noche a la mañana: todos nos conocemos. Larrañaga había representado la oposición a Lacalle durante todo el último período de gobierno (y también, la oposición al gobierno en el Parlamento, en varias oportunidades). A diferencia de esa derecha “moderna”, “liberal” en lo económico (y conservadora en lo social) que Lacalle tan bien encarnó. Larrañaga pretendió encarnar otra cosa: el “progresismo”. En esta línea se entiende su defensa del Estado (no muy encendida, al fin y al cabo era del Partido Nacional, un partido tradicionalmente antipático al Estado, que había estado siempre en manos del Partido Colorado), su decidido apoyo al Mercosur y su discurso favorable al plebiscito del agua.* También en esta línea debe leerse su disposición a negociar y acordar -en caso de llegar al gobierno, según rezaban sus declaraciones- con el EP-FA-NM.

Así, ambos líderes, Tabaré Vázquez y Jorge Larrañaga, representaban ante su electorado la oposición al gobierno que estaba de salida, y el agotamiento del ciclo Lacalle-Sanguinetti. Con esto mostraban que el electorado, había optado mayoritariamente por cambiar. Era el fin del período restaurador en Uruguay.

* Durante la campaña de 2004 hubo otra campaña silenciosa: lo que se llamó el “plebiscito del agua”, una Iniciativa destinada a incorporar a la Constitución una norma que reserva la provisión de los servicios de agua potable al sistema público, impulsada por el sindicato de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), y apoyada por la Izquierda. El plebiscito ganó por 55,4% de los votos.

El fin del ciclo Sanguinetti-Lacalle

El 27 de junio fue el día que marcó el fin de un largo ciclo de la transición democrática uruguaya: el ciclo "Sanguinetti-Lacalle".

Con la retirada de ambos líderes de la escena electoral, finaliza un período político que está cumpliendo dos décadas. Este ciclo estuvo caracterizado por algunos gestos políticos que no olvidaremos nunca. El primero fue inaugurar un tipo de gestión de gobierno de "dos contra el tercero", que al tiempo que consolidó una coalición entre blancos y colorados, negó sistemáticamente la participación de la izquierda en el proceso de decisiones. Con ello, la relegó a su condición de "intruso" del sistema, una suerte de periferia política molesta pero en última instancia administrable, aunque el límite fuera impulsar una reforma constitucional que alteraría las propias bases del sistema político. El segundo gesto que no olvidaremos nunca fue el "tira y afloje" entre gobierno, izquierda y sindicatos (incluyendo otras organizaciones sociales) sobre temas vinculados a la reforma del Estado, que hizo de Uruguay el país de América Latina donde más se utilizaron los mecanismos de democracia directa, en especial, aquellos que "desde abajo" supusieron una consulta popular para aprobar o reprobar actos de gobierno.

Una de las razones que explican el fin de este ciclo es la propia reforma constitucional que ambos líderes pactaron, para poner "freno" a la amenaza de una victoria de la izquierda. En la difícil negociación para definir las bases de la reforma constitucional, ambos partidos acordaron introducir elecciones abiertas para elegir sus candidatos presidenciales. Con ello estaban renunciando al poder de usar sus aparatos partidarios en propio beneficio, sometiéndose a la veleidad de un electorado que votaría según criterios distintos al de la propia sobrevivencia partidaria. Este invento de nefastas consecuencias para aquellos líderes cuya reproducción estaba más asegurada por el aparato partidario que por su carisma electoral, contribuyó sin embargo a renovar ambos partidos. La primera consecuencia de esta innovación fue el triunfo de Batlle sobre Hierro en la elección interna de abril de 1999, lo que habilitó a la 15 a ocupar un espacio dentro de su partido muy superior al que le hubiera tocado de haber primado las decisiones de las cúpulas partidarias. Al mismo tiempo, sirvió para mostrar que las divisiones en el seno del Partido Colorado podían ser tan poco controlables (y tan nefastas para la unidad del partido) como las que el Partido Nacional había procesado a lo largo del siglo. Finalmente, hizo evidente para todos que el "fraccionalismo" no era sólo un problema que afectaba a esa "bolsa de gatos" que era el EP-FA, y que la lucha fratricida al interior del partido que siempre pareció el más cohesionado de todos, lo podía llevar a una derrota histórica.

Este mismo invento redujo los márgenes de victoria del candidato que sin duda tenía el principal aparato dentro del Partido Nacional: Luis Alberto Lacalle. El líder que gobernó la interna nacionalista en estos años no sólo enfrentaría la victoria de antagonista, y por una diferencia considerable, sino la lenta defección de varios cuadros políticos intermedios.

Pero no fue sólo el impacto del nuevo dispositivo de las elecciones internas abiertas y simultáneas de todos los partidos para definir sus candidaturas presidenciales lo que permitió que el ciclo Sanguinetti-Lacalle llegara a su fin. La decepción con una década de reformas, en un país de tan poco entusiasmo liberal como Uruguay, también colaboró con ello, e impulsó el "aire progresista" que se pareció respirar en buena parte de la campaña.

El fin del ciclo Sanguinetti-Lacalle, sin embargo, no representó una ganancia de río revuelto para el EP-FA, otros pescaron allí con tanto éxito como la izquierda.

(...)

Los resultados: desempate y por poco

La izquierda ganó con un resultado bastante ajustado: 50,7% de los votos emitidos (se precisaba 50% más un voto), y un poco por debajo de lo que las encuestadoras previeron. El Partido Nacional votó por encima de las expectativas (34%) y el Partido Colorado, en su piso de votación más bajo (10,3%). El cuadro 7 muestra estos resultados:

Cuadro 7. Votos por Lema en la elección del 31 de octubre de 2004

	EP-FA- NM (%)	Part. Colorado(%)	Part. Nacional (#)	Otros partidos (%)	Votos en blanco y anulados (%)	Participación electoral (%)	Total
Artigas	32.2	16.8	48.0	0.4	2.5	91.3	100
Canelones	53.2	9.2	32.3	2.5	2.8	91.0	100
Cerro Largo	38.3	11.1	47.6	0.5	2.5	91.9	100
Colonia	41.6	11.4	42.0	2.4	2.6	91.7	100
Durazno	33.5	15.0	47.3	1.9	2.3	91.5	100
Flores	31.8	14.7	50.1	1.2	2.2	91.6	100
Florida	41.7	14.5	39.8	1.8	2.2	91.3	100
Lavalleja	31.9	15.6	48.0	1.9	2.7	93.1	100
Maldonado	47.9	9.4	36.8	3.2	2.6	91.0	100
Paysandú	45.8	6.0	45.2	0.7	2.3	89.9	100
Río Negro	39.8	13.7	43.4	1.0	2.2	91.8	100
Rivera	30.2	21.7	44.8	0.8	2.4	90.1	100
Rocha	44.0	12.5	38.6	1.5	3.4	92.0	100
Salto	43.6	14.2	39.0	0.9	2.4	89.6	100
San José	43.0	9.8	43.2	1.6	2.4	92.7	100
Soriano	43.3	11.5	41.7	1.0	2.5	91.4	100
Tacuarembó	33.0	12.0	51.7	1.0	02.2	91.3	100
Treinta y Tres	37.8	11.2	46.8	1.2	2.9	92.9	100
Montevideo	61.5	8.2	24.5	3.7	2.1	87.3	100
Total Interior	43.0	11.8	49.9	1.7	2.6	91.2	100
Total	50.7	10.3	34.1	2.5	2.4	89.6	100

Fuente: Datos de la Corte Electoral (faltando al escrutinio de 32.000 votos observados)

La votación del EP-FA-NM pareció muy ajustada, y esto dio la sensación de que había ganado “por poco”. Sin embargo, este argumento es falaz. Tener el 50% más uno de los votos emitidos (y no de los votos válidos) es una exigencia muy grande: ninguno de los partidos tradicionales uruguayos obtuvo este porcentaje en los últimos cincuenta años.* Ellos lo sabían, por eso impulsaron la reforma: para impedir que nadie ganara en la primera vuelta (en la segunda, se unirían blancos y colorados, y continuarían gobernando el país). El mal cálculo fue, que al aprobarse la reforma, de algún modo “obligaron” a la izquierda a ganar en la primera vuelta (¿con quién podía sumar votos la izquierda en un país de sólo tres partidos relevantes?). Con ello, ellos mismos se volvieron prescindibles, ya que ganar en primera vuelta, aseguraría que la izquierda tuviera mayoría parlamentaria.

* La última vez que un partido obtuvo esto fue en 1954: en esta elección el Partido Colorado obtuvo el 50,55% de los votos. Pero además, el 50,7% de los votos emitidos, corresponde, aproximadamente, al 51,94% de los votos válidos. La última vez que un partido obtuvo una cifra equivalente fue en el año 1950, donde el Partido Colorado obtuvo el 52,3% de los votos válidos.

La segunda sensación que quedó, es que la izquierda no había votado excepcionalmente bien, como habría de esperarse, tomando en cuenta la catástrofe que había sacudido al país durante la crisis. Este argumento merece más atención, y para ello, vale la pena referirse al fenómeno de crecimiento de la izquierda.

Luis Eduardo González calculó el promedio de votos que los partidos tradicionales “perdían” por año, y que ganaba el EP-FA (1.3% por año). Si calculamos la tasa de crecimiento del EP-FA, siempre comparando con el período inmediatamente anterior tendremos que: entre 1971 y 1984 el EP-FA creció 16%, entre 1984 y 1989 se mantuvo prácticamente estancado (se había escindido el PGP, que obtuvo 9% de los votos), entre 1989 y 1994 creció 44%, y entre 1994 y 1999 creció 30%. Si hubiera crecido a una tasa similar a la del período anterior (1994-1999), hubiera alcanzado 52% en la primera vuelta. Si hubiera crecido al promedio de todo el período 1984-1999 (o al promedio de votación calculado por Luis Eduardo González) obtendría entre 47% y 49% en la primera vuelta. La tasa de crecimiento del EP-FA no es constante, como se evidencia del razonamiento anterior. Varía de período a período, y el desempeño de los otros partidos también cuenta.

El EP-FA-NM mostró una tasa de crecimiento “intermedia” entre la tasa de crecimiento de todo el período posdemocrático, y la del penúltimo período electoral (1994-1999), aunque más cercana a esta última (dependiendo de si tomamos los votos válidos o los votos emitidos). O sea, no le fue mal. Más aún si se toma en cuenta que no es lo mismo crecer del 30% al 40%, que del 40% al 50%: es claro que hay una suerte de “ley de rendimiento decreciente” aplicable también a los partidos. Cuando mayor el porcentaje de votación, más “cuesta” conseguir cada voto. Esto nos revela que la tasa de crecimiento, como toda tasa, tiene sus problemas, sobre todo cuando nos referimos a un sistema político que no necesariamente se parece a un juego de suma cero (todo lo que gana uno lo pierden los otros). Pero aun tomando en cuenta estas tasas, podemos decir que el EP-FA-NM votó por encima de la tasa de crecimiento “inercial”, aunque no mucho.

La pregunta es: ¿no benefició la crisis del 2002 a la izquierda? La respuesta es: la crisis acabó por rematar al Partido Colorado, benefició al Partido Nacional, y sólo marginalmente benefició a la izquierda. Además, hay evidencia de corto plazo en las encuestas de opinión pública, que muestran que la crisis no benefició directamente a ningún partido en términos de intención de voto.

Pero la crisis tuvo otro efecto más devastador, y con consecuencias nefastas para la izquierda: el efecto migratorio. La emigración en realidad se dispara antes del “auge” de la crisis (comienza en 2000 y continúa todo el período) y arroja un saldo de emigración de unas 100.000 personas entre 2000 y 2003: la mayoría de ellos, claro está, pertenecían al padrón electoral (suman más de 3 puntos porcentuales del padrón). Es probable que el EP-FA-NM estuviera sobrerrepresentado en estos emigrantes, de la misma manera en que era para todos probable que el voto de los que venían del exterior, iba a volcarse predominantemente al EP-FA-NM. Aunque no hay evidencias empíricas suficientes sobre estos dos últimos aspectos (aunque existen algunas, que abordaremos en el capítulo 3), la posible ganancia del EP-FA-NM con la crisis parece haber sido contrarrestada negativamente por la emigración. Nuevamente, esto es sólo una hipótesis de trabajo, que habrá que testear en el futuro.

Con esta votación, el EP-FA-NM obtuvo 16 senadores (15 más el Vicepresidente que integra el Senado), el Partido Nacional obtuvo 11, y el Partido Colorado 3. El resto de los partidos no tendrá representación en el Senado. La composición de la bancada del EP-FA-NM muestra un predominio importante del Movimiento de Participación Popular (con seis senadores). Asamblea Uruguay, Vertiente Artiguista y el Partido Socialista tienen dos senadores cada uno: el resto de los subtemas tendrá un solo senador. Tendrá asimismo 53 diputados: el Partido Nacional tendrá 35, y el Partido Colorado tendrá 10. Con esto, el EP-FA-NM obtiene la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, y no precisa coaligarse con nadie.

El hecho de que el EP-FA-NM por sí solo tenga mayorías parlamentarias para gobernar, ha preocupado mucho a los partidos tradicionales (y a algunos intelectuales). En buena medida, lo que estuvo en juego en la táctica de "lleguemos al balotaje" del último tramo de campaña, era algo más que postergar el resultado (que ya se sabía cuál era). El objetivo principal de este mensaje era impedir que la izquierda tuviera mayoría parlamentaria propia. Ganando el gobierno y con mayoría parlamentaria propia, el EP-FA-NM está en "casi" las mismas condiciones para gobernar, que la que tuvieron blancos y colorados hasta ahora. Es decir, con las "manos libres" para impulsar su programa de gobierno.

Esto lo dejará en situación de hacer un montón de cosas (salvo las que requieren mayorías especiales, como la designación de los Entes Autónomos, y para ello, simplemente precisa que la oposición no se comporte como un bloque "anti-Frente" lo que no parece, por el momento, ser el escenario previsible). ¿Qué cosas podría hacer, por ejemplo? Podría, para empezar, saldar algunos "déficit" que su condición minoritaria en el Parlamento le impidió concretar. Podría impulsar (y aprobar) el voto de los uruguayos en el exterior. Podría impulsar (y aprobar) la ley de despenalización del aborto. Podría no aprobar el acuerdo bilateral con Estados Unidos que el Presidente Batlle se apresuró a firmar en esta semana y que va, claramente en contra de los intereses del Mercosur. Podría aprobar la ley de cuotas en listas partidarias para las mujeres. Podría aprobar una ley de financiamiento de partidos y campaña, que asegurara que todos tuvieran las mismas probabilidades de acceder, por ejemplo, a los medios masivos de comunicación. Y todo esto lo podría hacer sin gastar un peso (ya que muchas veces la campaña ha girado sobre si se tienen o no recursos para impulsar políticas). Hay muchas cosas que se pueden hacer sin plata. Esto lo testimonia la propia historia de la izquierda, que ha crecido a contrapelo de la legislación electoral, de los pocos recursos disponibles, y de una actitud bastante poco amigable del resto del elenco político.

Hay cosas para las que con una mayoría simple y un comportamiento disciplinado de su propia base, alcanza: por ejemplo, para aprobar su Ley de Presupuesto, y, si lo quiere, "contrabandear" en ella todas las medidas de reforma del Estado que se le ocurran, como hicieron blancos y colorados hasta ahora. Los partidos -especialmente el Partido Colorado- saben muy bien como "driblear" la Constitución (que exige mayorías especiales para hacer reformas de Estado), y el EP-FA-NM podría usar, si quisiera, los mismos instrumentos para "prepotear" al Parlamento, e impulsar -otro ejemplo, sacado del primer año y medio de la administración de Jorge Batlle- dos o tres leyes de urgencia en el primer año, que contengan todo su programa de gobierno. Se espera que no lo haga, se espera que "consulte" a los otros: se espera, en suma, que sea "distinto". Pero ¿cómo los elencos de los partidos tradicionales pueden esperar de los otros algo que ellos no hicieron (sino que inventaron, reinventaron y repitieron hasta el cansancio...)? El sentimiento de amenaza anida justamente allí: en el saber, a ciencia cierta, hasta qué punto se pueden hacer cosas teniendo la "sartén por el mango" (el gobierno, y una mayoría parlamentaria sólida).

Pero hay muchas cosas que se pueden hacer sin ni siquiera disponer de mayoría parlamentaria, y esto lo supo el Sanguinetti de la primera administración posdictadura que hizo del veto y de la amenaza del veto del Ejecutivo, un instrumento recurrente de su estrategia gubernamental. Hay cosas que sólo con disponer del Ejecutivo está en condiciones de hacerlas. Entre ellas, decidir otra orientación en materia de política externa, en la difícil triangulación ALCA-Mercosur. También, impulsar todas las renegociaciones y acuerdos que quiera con el Fondo Monetario Internacional, y decidir, por sí y ante sí, todos los programas y préstamos para las políticas sociales que necesite. Podrá impulsar su propia política económica (siempre que ésta, claro está, no signifique un cambio radical con respecto a la anterior), o llevar adelante su Plan de Emergencia. Para esto no precisa mayorías parlamentarias: a veces olvidamos que estas mayorías pueden precisarse para cambiarle el nombre a una calle, pero no para contraer una deuda con el FMI que condenará a varias generaciones de uruguayos a trabajar para pagarla.

Diseño y diagramación
DISEÑO GRÁFICO
ASILO 3255
481-96-94