



Uruguay 1985-2007: Restauración, reforma, crisis y cambio electoral

José Rilla¹

RESUMEN

El cambio de gobierno de Uruguay en 2005 aparenta haber sido algo más que una rotación de partido en la Administración. Fue el desplazamiento de un subsistema tradicional de colorados y blancos, a otro menos tradicional de la izquierda, agrupada en el Frente Amplio. La historia será narrada desde el inicio de la transición restauradora, abierta en 1985 luego de 12 años de dictadura militar-civil. Luego de breve crónica de los gobiernos de la transición y de sus reformas, se observará cómo el Uruguay se despeñó a una de las crisis económicas y sociales más graves de su historia, de la que sin embargo, gracias a una coyuntura internacional relativamente favorable, comenzó a reponerse con celeridad. Entre la crisis y la reactivación, desgaste mediante del *gobierno clásico* uruguayo, la izquierda encontró los caminos de su victoria electoral. Se propone finalmente un examen del nuevo gobierno todavía en marcha.

PALABRAS CLAVE

Gobierno uruguayo, transición, democracia, *Frente Amplio*, Cambio político.

ABSTRACT

The change in Uruguayan government in 2005 seems to be something more than a party change in the administration. It represented the dislocation from a traditional *blancos* y *colorados* system to another –and less traditional–system of the left, gathered in *Frente Amplio*. The history will be narrated from the beginning of the democratic transition, ini-

¹ Uruguay. Doctor en Historia, UNLP, Buenos Aires. Profesor e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales y en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República; coordinador del área de Historia Política del DCP. **Director de Cuadernos del CLAEH, revista uruguaya de Ciencias Sociales.** Autor y coautor de varias publicaciones de su especialidad. Entre ellas: *La mala cara del reformismo: Impuestos Estado y Política en Uruguay*; coautor de *El joven Quijano; Breve Historia de la Dictadura; “El gobierno como cogobierno”;* *Izquierda y tradición en el Uruguay;* *La partidocracia uruguaya;* *Historia Contemporánea del Uruguay: de la colonia al MERCOSUR;* *Los partidos políticos en el siglo XX;* *Del Lago al Río: Inmigración Lombarda en el Uruguay.* Su último libro es *La actualidad del pasado. Usos de la historia en la política de partidos de Uruguay.* Sudamericana -Debate, 2008. **Contacto:** jrilla@movinet.com.uy



tiated in 1985 and preceded by a 12-year civic-military dictatorship. After a brief analysis of the chronicles and reforms promoted by the transitional governments, the Uruguayan performance in its most serious social and economic crisis will be investigated. Between crisis, reactivation and debilitation during the Uruguayan classical government, the left was able to find the way to its electoral victory. The final goal here is to examine the new government still in office.

KEY WORDS

Uruguayan Government, Transition, Democracy, *Frente Amplio*, Political change.

El 1º de marzo de 1985, Julio M. Sanguinetti ocupó la Presidencia de la República como primer mandatario después de la dictadura. Observado el gabinete y la administración pública, las primeras etapas del gobierno mostraban ciertos niveles de coparticipación entre el partido de gobierno y los de la oposición. Las tareas a encarar eran complejas, propias de una transición que estaba obligada o impulsada a resolver múltiples cuestiones de carácter político (los presos políticos, la amnistía, los delitos militares y las violaciones a los derechos humanos, la reincorporación de miles de funcionarios públicos a la Administración, la reconstitución del espacio público como ámbito de debate, de deliberación, de ejercicio de libertades, etc.) y también de carácter económico y social: los vencimientos de la deuda externa, los alivios al endeudamiento interno, los problemas ligados al desempleo y a la fuerte caída del salario, la superación de las secuelas del *ajuste recesivo* impuesto a partir de la ruptura de la política cambiaria en 1982.

Las medidas reparadoras fueron de trámite parlamentario: se restituyó la legalidad a muchas organizaciones políticas y sociales, se aprobó la amnistía para los presos políticos, se facilitó el retorno al país de los exiliados, entre otras muchas medidas de ese tenor. Uno de los momentos más dramáticos del gobierno de Sanguinetti comenzó cuando los jueces llamaron a los tribunales a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos. Ante la eventual no comparecencia, enfrentaron al país a un desacato y una nueva crisis institucional. Para superarla, en el invierno de 1986 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley que procuraba la amnistía respecto a los delitos cometidos por los militares, pero la iniciativa no prosperó: descubrió en cambio las debilidades del poder civil en la salida hacia la democracia.



Tras intensas discusiones dentro y fuera del Parlamento, una *Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado* fue sancionada en clima de gran tensión, en diciembre de 1987. La oposición a la ley, que incluía desde sectores disidentes del Partido Nacional hasta el conjunto de la izquierda, los organismos de derechos humanos y organizaciones sociales, la llamarían *ley de impunidad*. Al mes siguiente de su sanción, quedó constituida la Comisión Nacional Pro Referéndum que, tras un largo proceso en el que los partidos de la izquierda tuvieron un papel clave, obtuvo las firmas necesarias para someter la norma a una consulta popular. La misma tuvo lugar el 16 de abril de 1989, ya sobre el final del período de gobierno y arrojó como resultado la ratificación de la ley y, por lo tanto, de la decisión tomada por el Parlamento.

Entretanto, la política económica mantuvo ciertas tendencias del período anterior (en particular la apertura comercial y financiera), al tiempo que intentó recuperar algunos equilibrios y mejorar el nivel de actividad. En cuanto a la cuestión salarial, se promovió desde el gobierno el retorno a las negociaciones tripartitas para el sector privado. A pesar de su descenso, la inflación continuó en márgenes elevados, pero el salario real pudo crecer un 30% en el período y la mayoría de los indicadores sociales evidenciaron mejorías notorias.

En marzo de 1988 falleció el caudillo blanco Wilson Ferreira, principal líder de la oposición en el exilio. Las elecciones de noviembre de 1989 dieron el triunfo al Partido Nacional con el 38.9% de los sufragios. El líder del herrerismo, Luis Alberto Lacalle, alcanzó la primera magistratura, siendo además el primer presidente del Partido Nacional electo en forma directa por la ciudadanía.

Hubo entonces novedades varias: el éxito aplastante del Partido Nacional en el plano de los comicios municipales, alcanzando 16 de las 19 intendencias en disputa; más rotundo aún fue lo ocurrido en Montevideo, capital del país y residencia de la mitad de la población, departamento en el que la victoria electoral correspondió al Frente Amplio, la coalición de izquierdas fundada en 1971 que ni siquiera agrupaba a toda la izquierda por entonces trenzada en debates intensos. En suma, la situación derivada del acto electoral indicaba *rotación y cohabitación*, de los partidos en el gobierno nacional y entre los partidos si se toma en cuenta la emergencia de un actor de gobierno nuevo a nivel departamental: el Frente Amplio con su Intendente y figura emergente, Tabaré Vázquez.



El Presidente Lacalle no disponía de mayorías parlamentarias propias, por lo que debió contar con fuerzas de otros partidos que le aseguraran cierta gobernabilidad. Formó entonces una coalición y marcó algunas tareas prioritarias: abatir la inflación, reducir el déficit fiscal, promover la apertura de la economía, impulsar la reforma del Estado y un vasto plan de desregulaciones. Era una agenda de corte liberal, que encontraba diferencias y matices en las filas de la coalición. Eso hizo que la *Coincidencia Nacional*, que se había iniciado con una mayoría parlamentaria de 84 escaños en la Asamblea General (64% del total), fuera perdiendo consistencia, con lo que Lacalle quedó durante los dos últimos años de su gestión presidiendo un gobierno en minoría.

La elección de 1989 dejó resuelta además una reforma constitucional que cargaría pesadamente a las finanzas públicas ya deficitarias, y que asociaba constitucionalmente el incremento de las pasividades con el Índice Medio de los Salarios. Los comienzos de la Administración debieron afrontar además un déficit fiscal que llegaba casi al 10% del Producto Bruto. El mayor esfuerzo del gobierno y de la población se depositó entonces en un ajuste fiscal que debía devolver los equilibrios perdidos al final del gobierno anterior, contando además ahora con la reforma general del cálculo de las pasividades. El superávit pudo ser finalmente alcanzado entre 1991 y 1993.

Para aliviar las cargas fiscales, abrir y desregular mercados de servicios a la competencia, la Administración Lacalle propuso una *Ley de Empresas Públicas*, cuyo punto fundamental radicaba en que la empresa de telecomunicaciones ANTEL fuera habilitada para la asociación con capitales privados. Una nueva consulta popular celebrada el 13 de diciembre de 1992 rechazó por abrumadora mayoría dicho camino, presentado además por la izquierda y los sindicatos como una privatización y enajenación de la soberanía nacional y del Estado. A pesar de la derrota, el gobierno logró abrir a inversiones de capital privado empresas como PLUNA (aeronavegación), la administración de servicios portuarios, la banca intervenida y el negocio de los seguros; todo lo cual, además, ambientaría luego acusaciones de corrupción y deficiente manejo de recursos que erosionaron la imagen pública del gobierno.

Una de las medidas de mayor alcance y de consenso entre todos los partidos fue la incorporación del Uruguay al proceso de integración regional que en-



contró su punto culminante en la formación del MERCOSUR. Bastante más allá de sus antecedentes (CAUCE y del PEC con Argentina y Brasil respectivamente en la década de los setenta, acuerdo firmado por Sarney y Alfonsín en 1986), el Mercado Común del Sur finalmente constituido en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 concretaba un proyecto dominado por una lógica intergubernamental, no supranacional. Con el ingreso al MERCOSUR apoyado en el Parlamento por la unanimidad de los senadores y por 96 de los 99 diputados, el abatimiento de los aranceles y la exposición a mercados más competitivos, se produjeron cambios de importancia en el perfil comercial y productivo del país y en su capacidad negociadora.

El 1º de marzo de 1995, Lacalle traspasó la banda presidencial a Sanguinetti, vencedor de las elecciones del 27 de noviembre. Las tareas anteriores de la imperfecta transición democrática reflejaban la necesidad de alcanzar un gobierno más creativo y reformista. Por otra parte, el resultado electoral de 1994 devolvía un escenario de paridad de fuerzas que demandaba de parte del Ejecutivo un esfuerzo de articulación mayor, capaz de asegurar una mínima eficacia. Una coalición de gobierno pudo mantenerse a lo largo de casi todo el período, conformada por los sectores colorados y la mayoría del Partido Nacional, cuyo Directorio fue presidido por Alberto Volonté, al que le cupo un rol de cogobernante. Esta coalición, denunciada peyorativamente por la oposición de izquierdas como “blanquicolorada”, permitió organizar una mayoría parlamentaria estable e impulsar algunas reformas de importancia. También significó un sacrificio del socio blanco que, identificado casi hasta el final con un gobierno *finalmente* colorado, perdió mucho margen de maniobra para moverse con autonomía en la próxima competencia electoral.

El perfil de algunas reformas

Un recorrido por las reformas impulsadas desde la coalición de este período 1995-2000 debe poner el acento en cuatro campos. La *reforma de la Seguridad Social* comenzó a funcionar en abril de 1996, luego de un tortuoso trámite. La situación previa era dramática: entre el retorno a la democracia en 1985 y el año 1989, el gasto en seguridad social como porcentaje del Producto Bruto había pasado de 9,4 a 10,4; entre esa fecha y 1994 había subido a casi el 15%. A ello



debe sumarse que el desfinanciamiento del sistema había obligado al gobierno a echar mano a porciones crecientes de la recaudación del IVA y otras a transferencias centrales que en conjunto representaban un 4% del PBI.

La reforma del sistema logró combinar el régimen de pasividades provisto por el Banco de Previsión Social con uno de ahorro y capitalización individual administrado por empresas privadas (en su mayoría provenientes del sector financiero). Se aumentó el número de años a considerar para el cálculo del promedio de la jubilación, la edad mínima de jubilación de la mujer y se estableció un registro de la historia laboral de cada afiliado. Para debilitar la capacidad contestataria de la oposición, el gobierno hizo finalmente algunas concesiones: el Banco de la República manejaría una de las administradoras del ahorro individual cubriendo a más de la mitad de los asegurados; se protegió a los asegurados de mayor edad en el sector público; algunos fondos de pensión de grupos o corporaciones (militares, policías, profesionales) fueron excluidos de la reforma; el BID y el Banco Mundial financiarían los costos de la transición. A fines del año 2001, el 51% del total de los asegurados permanecía en el sistema público reformado y el 49% en el sistema mixto.

La *reforma de la Educación* estuvo sobre todo referida a los sectores de primaria y secundaria, dependientes de la iniciativa del gobierno y de los recursos financieros que este pudiera conseguir, tanto en el nuevo presupuesto quinquenal como de manera extraordinaria. Con la conducción firme y férrea del sociólogo cepalino Germán Rama, el gobierno aspiró a que la educación recuperara su papel integrativo en una sociedad segmentada. En medio de polémicas y con errores de implementación, se reformaron algunos planes y programas de la enseñanza media, se diversificó y descentralizó la formación docente hacia el interior del país, se extendió la cobertura de educación a los niños de cuatro y cinco años de edad, se extendieron las escuelas de tiempo completo en zonas pobres a las que se proveyó de alimentación diaria. Todo ello, como se dijo, fue posible a partir de un incremento del presupuesto destinado a la educación pública (se llevó el gasto de 8.6% al 20% del total); a programas de endeudamiento con organismos multilaterales; a modificaciones en la gestión, mucho más centralizada, además de superpuesta y a veces paralela a la existente.



La oposición de los sindicatos y del Frente Amplio a “*la Reforma*” orientó sus argumentos a la denuncia de las determinaciones y condicionamientos de la misma por parte de la banca internacional y en el rechazo al carácter inconsulto y autoritario del proceso. Hay evidencia de que lo primero no tenía mayor asidero, pues Rama y su equipo habían resistido y negociado con las agencias financieras algunas de las pautas más importantes del programa de reformas, logrando evitar –fieles a la tradición colorada en el gobierno– la aplicación de políticas descentralizadoras y favorables a la iniciativa y responsabilidad privadas, características en los planes aplicados por esas instituciones a nivel del continente.

Impelida por los tiempos electorales, la Reforma educativa se vio determinada a mostrar resultados de corto plazo, dando evidencias de cambio rápido en una materia como la pedagógica e institucional, poco maleable a este tipo de observaciones. La política incorporó a miles de niños de 3 a 5 años a las instituciones (pasó de 35 mil a 100 mil), al tiempo que apresuró y seguramente malogró algunos procesos de cambio curricular concebidos en principio en términos experimentales y para ser aplicados gradualmente en instituciones fuertes y renovadas.

Vencidos los plazos de aquel gobierno, ya en el 2000, el panorama se volvió notoriamente adverso, no tanto por su disponibilidad de recursos financieros como por la crisis económica y social. En 2004, algunos de los subsistemas de educación pública estatal, en particular la Enseñanza Secundaria, daban muestras de agotamiento e incluso de colapso. Más aún, la fragmentación social, la pobreza sobre todo infantil que viene marcando al territorio nos muestra la brecha entre instituciones educativas para ricos y para pobres, bien lejos del antiguo sueño de la *educación común*.

La Reforma del Estado es notoriamente inseparable de los procesos referidos. Debe aludirse más bien a las instituciones públicas y de la Administración Central, al conjunto de prácticas administrativas y gerenciales, al número y capacidad de funcionarios públicos. Este sentido más acotado no debe sin embargo reducir el peso simbólico que el Estado tiene – ha logrado tener, si miramos la historia– en la sociedad, ya como proveedor, árbitro, empleador, protector y amortiguador de conflictos. Ha habido también, tal vez en minoría entre la opinión pública, un vector crítico que en sus extremos refiere al Estado como la instancia que “*infla*” los costos de todo cuanto hace el Uruguay, protege injusta-



mente a los ya protegidos, oculta las ineficiencias y enerva los entusiasmos que no derivan de su esfera.

Según las investigaciones de Narbondo y Ramos, los Ministerios civiles de la Administración Central registraron una reducción de su plantilla en un 23% entre 1995 y 1999. El segundo gobierno de Sanguinetti postulaba una reforma del Estado entendida no sólo como reducción de gastos sino también como transformación institucional preocupada por cuestiones *nuevas* tales como la focalización, la gerencia descentralizada, la flexibilidad en las provisiones, la animación de ambientes competitivos y vigilantes de la productividad.

Los avances fueron más bien pobres. En 2004, año electoral, el tema seguía planteado en la agenda. *Los uruguayos* entre tanto, se resistían al igual que sus líderes a encarar una revisión a fondo de la cuestión estatal: la revisión es en parte una introspección cuyos resultados son inciertos y tal vez incómodos. Entre otros desafíos, por ejemplo, habrá que mostrar disposición a separar de una vez *lo público* de *lo estatal*, a pensar y aceptar finalmente la vigencia de espacios y actores públicos no estatales, tan hondamente entrelazados e identificados en esta sociedad.

La Reforma Política comenzó a acelerarse el mismo día en que las elecciones de 1994 pusieron en evidencia la apretada paridad electoral entre los grandes partidos, hecho que hacía prever (con temor o confianza, según los casos) que si se proyectaban las tendencias del electorado y se mantenían las reglas del juego, el favorito para ganar las elecciones de 1999 podría ser el Frente Amplio. Si bien el reformismo era, antes que nada, un gesto defensivo de los partidos fundacionales y una forma concreta de bloquear el acceso de la izquierda al gobierno, los cambios promovidos también encontraban justificación en otros planos: en razones de eficacia y agilidad, en reclamos de operatividad de las mayorías y de gobernabilidad. Todos los actores, reformistas y resistentes, compartían entonces un diagnóstico pesimista acerca de los políticos y la función pública.

Antes de asumir por segunda vez, el presidente Sanguinetti convocó a una comisión interpartidaria destinada a proyectar una reforma de la Constitución. Luego de debates y negociaciones, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Nuevo Espacio acordaron un proyecto de Reforma aprobado entre agosto y octubre



por el Parlamento y respaldado por la ciudadanía por un escaso margen (50.4% de los votos emitidos) en un plebiscito celebrado el 8 de diciembre de 1996.

Sigamos la síntesis del politólogo Daniel Buquet acerca de los contenidos fundamentales. En cuanto al *régimen electoral*: a) la reforma sustituyó la modalidad de elección presidencial por mayoría simple por la de la mayoría absoluta y eventualmente a doble vuelta; b) se estableció la exigencia de candidatos únicos por partido en el caso de la Presidencia y dos como máximo para las Intendencias; c) se prohibió la acumulación de votos por sublemas a nivel de diputados, como era permitido desde la Constitución de 1919; d) se desvincularon en el tiempo las elecciones nacionales de las departamentales; e) se eliminó la distinción entre lemas permanentes y lemas accidentales impuesta en la Carta de 1967. En un segundo orden de cosas, referido al *régimen de gobierno y relación entre los poderes*, las reformas aprobadas fueron mucho más modestas y cautas: a) se habilitó al Presidente de la República a solicitar el voto de confianza a la Asamblea General para su gabinete, a declarar la carencia de respaldo parlamentario del gabinete y remover los directorios de los Entes Autónomos; b) se reforzaron los poderes efectivos del Ejecutivo al restringirse los plazos para el tratamiento de las leyes de urgente consideración y al modificarse la modalidad de consideración de los vetos interpuestos.

Agrego que en corto plazo la reforma logró uno de sus objetivos inconfesados: asegurar el triunfo de colorados y blancos, sumados para la segunda vuelta electoral, y derrotar así al Frente Amplio en las elecciones de 1999. En cuanto al mediano plazo, cabe especular en dos direcciones: una, que la institución presidencial no tuvo -luego- un desempeño acorde a las mayorías que presuntamente la autorizarían. Otra, que los partidos políticos midieron desde entonces su compromiso en las tareas de gobierno, con arreglo estricto a un cálculo de los costos que pudieran insumir las funciones de cogobierno. El balotaje, en suma, parece ser más eficaz para ganar la elección -y bipolarizar el sistema- que para gobernar a partir de ella.

El último gobierno del siglo y la crisis de 2002

Con arreglo a la nueva Constitución, las elecciones de noviembre de 1999 dieron como resultado la llegada a la presidencia de la República de Jorge Batlle.



Concurrió el mayor porcentaje de votantes en la historia de las elecciones nacionales: el 91.5% de los habilitados. En las elecciones de octubre, el Frente Amplio fue la fuerza más votada en Montevideo (con mayoría absoluta), Canelones, Paysandú y Maldonado; el Partido Nacional tuvo la peor votación de su historia. En la segunda vuelta, colorados y blancos unidos dieron la presidencia a Batlle.

Desde las ceremonias inaugurales éste mostró su disposición a reanalizar el tema de las pasadas violaciones de los derechos humanos y a desarrollar un estilo “desacralizado” de la autoridad, según sus palabras. Ello resultaba además una respuesta funcional a la nueva situación política emergente del largo proceso electoral de 1999 y de 2000. Batlle debía enfrentar una dualidad como Presidente de la República: había accedido a la investidura después de un contundente pronunciamiento favorable, de corte *cuasi* plebiscitario, pero soportaba, a la vez, una gran debilidad parlamentaria que lo obligaba tanto a un despliegue permanente en el terreno de la opinión pública, como a mejorar las relaciones con la principal fuerza de oposición, el Frente Amplio.

Después de la *luna de miel* aparecieron las evidencias de crecientes dificultades económicas cuyas raíces venían de tiempo atrás. A la crisis económica se sumaría la financiera. En 1998 el Producto Bruto Interno había crecido un 4.5%, con un 10% de desempleo (“crecimiento con desempleo”) y un déficit de la cuenta corriente del 2% del Producto. El desempeño había sido relativamente bueno si era comparado con la gran crisis de finales de la dictadura en 1982. Sin embargo, miradas las cosas con cierta perspectiva y afán comparativo, el crecimiento de la década de los noventa no nos acercaba a la cima de los países más avanzados del mundo. Según ha estudiado Luis Bértola, estábamos *cada vez más lejos*, a un 37 %, del promedio de un grupo de países avanzados como Alemania, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña.

A partir de 1999 todos los indicadores comenzaron a dar muestras de reversión y el marco general de la economía señales de vulnerabilidad creciente, revelando a un país incapaz de sustraerse al impacto de las crisis originadas en la región, como las de Brasil (1999) y Argentina (2001). El producto cayó 2.8 en 1999; luego, año tras año, cayó 1.4 en el 2000, 3.4 en el 2001 y 11% en el fatídico 2002. Veámoslo en otros términos: en 1999 el PBI uruguayo superaba apenas los 20 mil millones de dólares y su rendimiento *per cápita* llegaba a 6.300 dólares. En



el 2002 el PBI cayó a 11 mil millones de dólares y su cálculo *per cápita* arrojaría un resultado de 3600 dólares. En el fondo del barril, que fue para casi todos los indicadores el año 2002, se observaba un incremento de 26 % del IPC, una caída del salario del 10%, un incremento del desempleo urbano de hasta el 17%. La deuda pública interna y externa representaba entonces el 92% del PBI, mientras que en el 2003, aun después del exitoso canje, la deuda pública representaba el 111,3% del PBI. Volviendo al 2002, los depósitos del sector privado en el sistema financiero tuvieron una variación en dólares dramática, con una caída del 50%.

Desde un enfoque sectorial cabe recordar que, durante sus primeros cincuenta meses, la recesión llegó a un guarismo general del 15%, pero en *la industria* manufacturera la caída fue del 27%, del 25%, en el comercio y del 21% en la construcción (la expansión de la telefonía hizo crecer el sector de comunicaciones). En lo que refiere al *sector agropecuario*, sus variaciones en el mediano plazo resultan sorprendentes. En el tramo anterior a la crisis, entre 1990 y 1997, creció a tasas mayores que el resto de la economía y ello con el apoyo del Banco de la República, acreedor del sector por un monto equivalente al 40% de su valor. Luego, con el estancamiento y la crisis (facilitadas por la devaluación brasileña), el endeudamiento del sector llegó a superar gravemente el 100% del PBI sectorial.

Durante el 2001 el sistema financiero había incurrido en una merma total de 380 millones de dólares, imputable sobre todo a las pérdidas del Banco Hipotecario y de cinco bancos privados, especialmente el Banco Comercial. A comienzos de 2002, las empresas internacionales calificadoras quitaron al Uruguay el grado de inversión y se perdió la posibilidad de recibir créditos o financiamientos privados. Los problemas bancarios se profundizaron sobre esta base, aunque su origen estaba en la situación de la Argentina, cuyo colapso traería al país impactos obviamente inevitables.

En medio de la inacción gubernamental el retiro de depósitos fue arrasador, se redujeron las reservas de dólares y se aceleró la crisis general del sistema financiero atribulado por la desconfianza. A pesar de que el Parlamento y los partidos mostraron entonces la mayor prudencia y colaboración dando curso rápido a un nuevo ajuste fiscal, el Ejecutivo ratificó su política cambiaria y comprometió con el Fondo Monetario un programa de mayor restricción. En julio



la situación cambiaria se volvió insostenible y el gobierno resolvió la flotación del dólar, que rápidamente comenzó a crecer alterando así todos los precios y expectativas de la economía. Otros bancos debieron ser suspendidos en su actividad en medio de maniobras fraudulentas.

Sin respaldo político y en medio del fracaso, el ministro de economía debió renunciar para dar paso a una salida más política (más “*parlamentaria*” y menos “*presidencial*”), que quedó en manos del primer senador de la lista 15 del gobierno, Alejandro Achugarry, de notable capacidad negociadora tanto dentro como fuera del país y que obtuvo un respaldo de los organismos financieros internacionales y –junto con Batlle– del gobierno del presidente de los EEUU George W. Bush. Ello permitió salvar del *default* al sector público y demandó una nueva Carta de Intención. Con los primeros indicios de reactivación y con el canje de la deuda pública uruguaya, el gobierno procuró la estabilización. A mediados de 2003, el ministro anunció un “relanzamiento” del gobierno, con lo que no logró pasar la línea de la estabilización. En agosto de 2003 renunció al cargo y el país reingresó al comando “técnico” de la economía.

La crisis había puesto en la superficie problemas estructurales no sólo imputables al gobierno de turno, ni a la hostilísima coyuntura regional. Dicho más claramente y de acuerdo a varias investigaciones recientes, la crisis de 2002 no se debió a “la política económica del gobierno” sino a factores rastreables a largo plazo: un crecimiento de tipo espasmódico, lento, bajo; un patrón errado que alejó al Uruguay del mundo desarrollado, de efecto desindustrializador (o jerarquizador de las industrias primarias) y que, con la “apuesta” por el Uruguay Natural (agro, turismo, puerto), difícilmente puede amortiguar las caídas, reducir significativamente el desempleo y la pobreza o, peor aún, mejorar la calidad del empleo.

Nuevo ciclo electoral 2004-2005

Los partidos políticos vivieron sus respectivas transiciones: los colorados pagaron caro el desgaste del gobierno en la crisis y la falta de renovación de liderazgos; los blancos instalaron una puja interna competitiva que afirmó el liderazgo nuevo de Jorge Larrañaga; el Frente Amplio ensancho sus alianzas, moderó su pro-



grama y a la vez radicalizó su retórica opositora sin comprometer por ello su imagen de actor de gobierno; el novísimo partido Independiente, que rechazó la integración del Nuevo Espacio al Frente Amplio, debió dar muestra de sobrevivencia en una política cada vez mas polarizada. El ciclo electoral inminente no puede ser examinado sin volver a la crisis desde otro ángulo, mas histórico y comparativo. Los *conflictos de percepción* en la crisis suelen centrarse en dos cuestiones: ¿Dónde estamos, quienes así estamos? Y ¿Desde qué *lugar* hemos caído? Agreguemos otra: ¿Por qué no nos hemos hundido en la mitad del río?

Si se toman como referencia de una reflexión histórica algunas de las crisis que sacudieron al país en el siglo XX (1913, 1930, 1955, 1982 y 2002) se corre el riesgo de ser abusivo o arrebatado. Como la historia no es disciplina normativa ni deductiva, las comparaciones deben armarse de prudencia y sobre todo de escepticismo respecto a su capacidad aleccionadora sobre el presente. Afirmar cosas tales como *ésta es la más grave crisis de la historia del Uruguay* es vano y válido a la vez. Depende, desde luego, de los datos básicos de la comparación histórica, de la precisión en la medición de indicadores (Producto y distribución, duración del estancamiento, entidad de la afectación social, disponibilidad de instrumentos de respuesta) que en efecto hacen relativas a las comprobaciones. Pero, más allá de los números concretos, la validez de una afirmación acerca de la gravedad mayor de *esta* crisis también depende de las expectativas de la población, que observa y sufre sus impactos. Además de los indicadores, que nos pusieron a punto de superar las marcas históricas, cabe pues tomar en cuenta las percepciones colectivas que derivan no tanto de una conciencia estadística como de una concreta conciencia del punto de partida: ¿Desde dónde cayó el Uruguay?

La clase media nos da el tono para una primera respuesta; su pánico es una medida de la percepción dominante. Desde la última gran crisis de 1982, el país ha cambiado lo suficiente como para que aquel cataclismo sea ahora un borroso recuerdo para muchos. Como estábamos entonces hundidos en el fango autoritario, muchos actores concibieron la recuperación democrática como el equivalente a la recuperación económica. Más allá del razonable y bastante común error conceptual que ello supone, debe observarse a medio y largo plazos o tres décadas- el desempeño económico y social del Uruguay posdictatorial y aceptar el despliegue de cambios múltiples y de envergadura: en el perfil productivo y exportador, en la disminución de la pobreza y mortalidad infan-



til, en los encuadres regionales del país, en las regulaciones institucionales, en los elencos empresariales, en las capacidades sindicales, en el consumo, en la integración a y de los mercados más diversos, entre otras transformaciones de importancia. Desde esa altura cayó Uruguay a partir del año 2000, una plataforma asentada en algunos pilares que habilitan a recobrar la idea de cierta *excepcionalidad* en virtud de la cual pareció posible sustraerse de calamidades como la aftosa o el *corralito* financiero.

El repertorio de la década posterior a la dictadura militar tenía fuertes pretensiones, *restauradoras e innovadoras* a la vez. Enlistadas cual “*capital consolidado*” se puede expresar de esta forma: la institucionalidad democrática quedó plenamente asentada, los partidos recuperaron su centralidad funcional y simbólica, las cuentas pendientes vinculadas a las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura devinieron incobrables por ley y referéndum; el MERCOSUR se transformó en el nuevo escenario de proyección de la iniciativa económica; el consumo (y el peso fuerte) acrecido resultó el indicador más indismulable de la integración social; la educación recuperó su rol tradicional, también integrador y movilizador. No importa cuán certero y ajustado fuera este cuadro. Importa sí que operó durante un buen tiempo como relato persuasivo para los actores, como pasaporte para circular sin mayor zozobra. Lo que no entraba en cuadro se barría bajo la alfombra hasta que una nueva crisis lo volviera inocultable.

La pregunta acerca de la altura de la que caímos resulta pues esclarecedora, al menos desde el punto de vista histórico. Demanda una respuesta mucho más densa e informada que debe combinar indicadores *reales* y percepciones. Pero hay otro conjunto de interrogantes que también iluminan y recomponen las piezas de la crisis de una forma probablemente menos incómoda.

¿Por qué no nos hundimos *en el medio del río*? Los indicadores más duros evidencian una caída vertical del Producto (podría llegar a un 23% en el quinquenio que termina en 2003), una crisis fiscal con relaciones inéditas entre gasto, recaudación y PBI; una inflación que tras alcanzar el objetivo buscado de un solo dígito, trepó a niveles nuevamente inaceptables; el desempleo, la precarización del trabajo, la erosión de las regulaciones laborales en el ámbito privado, el incremento de la pobreza. Se impone insistir aquí en un argumento:



la población uruguaya casi no crece si no es gracias a los pobres; la pobreza se concentra en los niños y lo hace 6 veces más que en los adultos mayores de 65 años; la conciencia social sobre estos temas resulta totalmente distorsionada y contradictoria, con datos cada vez más dramáticos. Y si se mira la crisis por sectores, menciónese el colapso durante varios años del comercio regional y del turismo, el estancamiento y retroceso, recientemente revertido, del agro (después de 7 años buenos, entre el 90 y el 97); la desindustrialización que es previa a la crisis, pues desde 1988 ha cerrado la mitad de las empresas del sector; la crisis bancaria.

La reseña nos devuelve a la pregunta: ¿Por qué no nos hundimos? Se proponen aquí tres factores que operaron como relativamente estabilizadores:

(a) *El sistema político ha funcionado* razonablemente bien. A *contrario sensu*, a veces *acuciados* pero enteros, los partidos siguieron decidiendo lo que podían (no todo; esta es en gran medida una crisis de globalización), el gobierno gobernó y la oposición, gobierno también ella, hizo oposición. No se pidió a los políticos su salida de la escena (*que se vayan todos*); si bien la tentación antipolítica avanzó, fue con menos inclemencia que en otros países de la región.

(b) *La crisis social tenía rasgos inéditos y graves*, pero su estructura ambientaba cierta amortiguación: el país se había zafado del *default* externo, pero también del interno. Los ajustes de las cuentas no habían violado la puntualidad en pagos de salarios públicos y jubilaciones, ni alterado los marcos institucionales de relación laboral o contractual dentro del Estado. Este restaurado rol amortiguador del Estado no operaba con la misma eficacia para quienes habían caído por debajo de la línea de pobreza (son niños, no hacen huelga, piden prudentemente monedas en los semáforos y apenas se insinuaron en aquellos días, con sus madres y padres, en los saqueos de agosto de 2002).

(c) “El Frente Amplio ganará las próximas elecciones”. Esta había sido una convicción relativamente generalizada en los años posteriores a la crisis, tanto entre sus partidarios como entre sus adversarios. La “premonición”, en el cuadro de la crisis, había operado como horizonte temporal y como estímulo a la postergación de las demandas más acuciantes. Es obvio que ellas le serían devueltas con carácter perentorio “*el día después*”, si ganaba las elecciones.



Las primeras elecciones del siglo XXI

Entretanto, desde mediados del año 2003 los aspectos más sombríos y visibles de la crisis económica parecían haberse disipado, aunque el Uruguay no hubiera menguado una pizca de su vulnerabilidad con respecto a la región, a los mercados más globales y todo aquello que no puede controlar pero es decisivo (las tasas de interés internacionales, el precio del petróleo, los avances o fracasos del libre comercio global, la evolución de los precios internacionales de productos básicos, para mencionar cuatro cuestiones clave). Tampoco había resuelto, ni mucho menos, los impactos sociales de la crisis, con altos niveles de desempleo, de indigencia y de pobreza sobre todo infantil.

La economía internacional durante 2003 y 2004 había mostrado trayectorias dispares. El producto mundial creció entonces entre 3.5 y 4%; cerca de ese promedio estuvo Estados Unidos y muy lejos Europa. Japón creció al 2.7 aunque mas tarde volvió a caer en recesión y América Latina -según la CEPAL- con un rendimiento *per cápita* estancado, creció entre el 1.5 y el 3.5 %. (Las economías llamadas “*emergentes*” tuvieron el salto más pronunciado: las de Asia crecieron 6.7%). La economía uruguaya recibió influencias regionales sumamente favorables; Argentina mostró ese último año una fuerte recuperación (9 %) apoyada en la demanda interna, la capacidad ociosa y el incumplimiento en los compromisos financieros internacionales. Brasil, al primer año de gobierno de Lula da Silva, vivió una recesión mínima (0.2%) en medio de fuertes disciplinas fiscales y monetarias.

Los objetivos del gobierno uruguayo a partir de 2003 quedaron condicionados por los términos de referencia de las dos Cartas firmadas con el FMI en la primera mitad del año. El programa era clásico: crecimiento compatible con el control inflacionario, ajuste de las cuentas públicas hasta alcanzar un superávit fiscal primario equivalente al 3.2% del derrumbado Producto Bruto y compromiso a favor del mantenimiento del tipo de cambio flotante. Más allá del programa con el Fondo, el gobierno habría de enfrentar dos desafíos mayúsculos. Uno exitoso como lo fue el canje de la deuda, el otro frustrado como la derogación por Referéndum de la ley de ANCAP.



De la crisis al cambio electoral, algunos hitos

Propongo ahora una observación que nos acerque a la cuestión política y electoral cuyo resultado sería el triunfo del Frente Amplio y el armado del gobierno. Selecciono hitos en ese camino: el referéndum que derogó la ley de ANCAP el 7 de diciembre de 2003; la elección nacional del 31 de octubre del 2004, con el triunfo en primera vuelta del Frente Amplio y Tabaré Vázquez; la transición propiamente dicha, esto es, el armado del gobierno, la significativa instauración del nuevo Poder Legislativo el 15 de febrero de 2005 y del nuevo Ejecutivo el 1° de marzo.

Las heridas sociales habían sido graves y, si la sociedad uruguaya venía dando muestras de cambio desde hacía varios años, la crisis dio a esas derivas una consagración dramática y simplificadora, que afectó severamente no sólo al gobierno colorado sino también, por extensión, al “gobierno histórico del Uruguay”, la conjunción de colorados y blancos, cogobernantes del país desde siempre.

Dicho en otros términos, la crisis afectó la credibilidad del gobierno clásico y del subsistema partidario tradicional que lo había sostenido por más de un siglo. Y mas aún, instaló en las elites y en la población una convicción paradójicamente estabilizadora: se había producido el agotamiento de un ciclo y la apertura de otro; la ratificación de lo nuevo debía respetar –y esperar a- la más sagrada tradición uruguaya, las elecciones nacionales a celebrarse en octubre de 2004.

En términos estrictamente políticos, la naturaleza de una crisis se confunde con sus interpretaciones y representaciones y, difícilmente, éstas alcanzan unanimidad. Desde el gobierno y los círculos que lo sostuvieron más decididamente, la crisis de 2002 fue interpretada bajo el signo de la fatalidad. Esto es, como resultado de fuerzas externas, incontrolables, desatadas además –y en este caso para mal- como consecuencia natural de una opción a favor de la apertura económica y financiera. Un país más abierto tiene mucho para ganar –podría interpretarse-, pero está expuesto a dificultades y amenazas entre las cuales se destacan (siempre post facto, agregó), la corrupción, la deslealtad, el vaciamiento de los bancos. Fue común entonces que los dirigentes de la economía, pero también el presidente Batlle, hablaran a la ciudadanía en términos de “catástrofe” “las siete plagas”, “terremoto en el barrio”, metáforas todas que colocaban el origen de la crisis fuera del país –lo que como vimos, entre la afto-



sa y el retiro masivo de capitales, tenía cierto asidero-, pero restaba relevancia a los controles nacionales bancocentralistas que debieron entonces reforzarse y que podrían haber evitado algunas derivaciones graves. El presidente había aprovechado el momento para un exceso verbal que, de acuerdo a ciertas tradiciones nacionales y provincianas, han solido colocar la culpa del otro lado del Río de la Plata: “los argentinos –dijo “sin saberlo” a la cadena Bloomberg- son una manga de ladrones, del primero al último”².

Otra versión de las cosas ofrece un dictamen más favorable al final que tuvieron en términos de ciclo histórico. Digámoslo así: la crisis reciente es una más de las tantas atribuibles al “modelo”; todo debe ser observado en el marco de largos plazos donde los hechos del corto plazo encuentran un significado o pueden ser puestos en un relato salvacionista, de mayor calado histórico. Así por ejemplo, una parte de la ciudadanía observaría el triunfo de la izquierda en 2004 como el “verdadero” fin de la dictadura que asoló al país entre 1973 y 1985. Dicho de otro modo: el Frente Amplio fundado en 1971 esperó 34 años para acceder al poder y hacerse un camino, entre la dictadura misma que se instauró para eliminarlo y la restauración democrática inaugurada en 1985, merecedora de la desconfianza radical de la izquierda por cuanto sus dirigentes pertenecían a la política tradicional (Sanguinetti y Batlle eran buen ejemplo) y porque además habían concedido impunidad a quienes desde el gobierno militar habían violado los derechos humanos. Al estilo de aquella rústica dialéctica propia de la Tercera Internacional, la crisis última daba cuenta del conjunto del ciclo, era un canto del cisne del régimen (por lo cual, cualquier aceptación parcial de sus reformas era interpretada como retraso, como traición, como amenaza) y suponía una inestimable oportunidad para acelerar el cambio histórico. Sobre esta base se debía armar el escenario de la competencia política

Un subproducto de estos encadenamientos conceptuales entre la crisis y “el modelo” es el que deriva de la confusión definitiva entre las reformas de los 90

2 Desolado por la revelación, Batlle debió ir a Buenos Aires a pedir disculpas; se sentó junto al presidente Eduardo Duhalde frente a las cámaras de la TV, lloró, habló de su madre argentina y recibió la aceptación de las excusas. En Uruguay y en Argentina los juicios sobre el episodio circulaban en dos pistas: la incontinencia verbal del presidente era inaceptable y complicaba definitivamente las relaciones bilaterales; pero en privado, aquí y allá, muchos daban al presidente uruguayo algo de razón; más que de “mentiroso”, lo reputaban de “exagerado” o “imprudente”.



y la crisis de comienzos del siglo XXI. Es por lo menos discutible o polémica la afirmación que sostiene que las reformas de mercado, las medidas liberales o neoliberales, conducían también fatalmente a una crisis económica y financiera y a una crisis de legitimidad política. Si analíticamente la conexión es débil e improbable, su uso en la retórica política en medio de la competencia resultó muy eficaz e idóneo para ordenar el campo de “amigos y enemigos”, tanto adentro como afuera del país. Conforme a ello, por ejemplo, hasta bien entrado el año 2004 el gobierno chileno del socialista Ricardo Lagos era observado desde la izquierda uruguaya como un gobierno “neoliberal”; Néstor Kirchner, en cambio, que durante los noventa había adherido con fervor a la hegemonía neoliberal menemista luciría poco mas tarde como amigable compañero de ruta una vez rebautizado hacia la izquierda como presidente y envuelto en la gestualidad montonera.

Una tercera mirada, tangente respecto a las anteriores, está centrada en la idea del desenlace y la ocupación de un territorio vacante. Como actor político unificado y en competencia, el Frente Amplio vino a cumplir un papel histórico, misional casi: fue interpretado como la solución concreta al lento proceso de agotamiento de las formas políticas tradicionales, al desgastado subsistema de colorados y blancos “eternizados” en el gobierno, incapaces de mejorar su desempeño y renovar sus lealtades ciudadanas. Este rasgo prometedor, largamente elaborado, encontró su desenlace favorable con la experiencia de la crisis económica y social mas reciente y operó incluso como recurso estabilizador del sistema político.

Ensayo general: el penúltimo referéndum

La derogación de la ley de ANCAP³ el 7 de diciembre de 2003 tuvo raíces e implicaciones muy diversas y es razonable pensar que los desempeños políticos y electorales de los actores durante el año siguiente guardaron fuerte relación con aquel momento bisagra de la crisis. Más allá del asunto en sí, el proceso es un buen espejo de la política uruguaya a las puertas de un año electoral.

3 Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland.



Véase: a) la ley nueva, promulgada el 4 de enero de 2002, había modificado el marco jurídico original de la ANCAP, determinado en octubre de 1931 en las postrimerías del primer batllismo; b) la sanción parlamentaria de la ley de reforma había contado con los votos favorables de los legisladores del Partido Colorado, del Partido Nacional y del Partido Independiente y con la oposición del Frente Amplio - Encuentro Progresista y del Nuevo Espacio; c) durante la discusión previa en el Senado, el proyecto contó sin embargo con el apoyo concreto y un protagonismo central en la negociación/redacción del texto de la ley de tres senadores relevantes del Frente Amplio; d) la Mesa Política de la coalición de izquierda determinó y mandató, de todas formas, la votación negativa de los legisladores frentistas en los Plenarios de las Cámaras, mandato que fue cumplido; e) una vez sancionada la norma, el sindicato de trabajadores de ANCAP -presidido por un dirigente del Partido Socialista- resolvió someter la decisión parlamentaria a un referéndum; f) ello desató, una vez más, el proceso de recolección de firmas establecido en la Constitución para habilitar la derogación de la ley.

Esta reseña esconde el reverso de la moneda: la ley finalmente derogada no proponía la privatización del Ente sino su desmonopolización y apertura a capitales privados, en un momento de severa crisis energética del país y financiera de la empresa y en el contexto de algunos compromisos mercosurianos a favor de la desmonopolización. Sin embargo, mediante una operación de falsificación (sustentada en fuertes tradiciones estatistas, desprestigio del gobierno de turno y mala imagen de la Argentina en parecidos menesteres) la oposición de izquierda logró persuadir a la mayoría de la ciudadanía de que el gobierno y sus aliados (despectivamente nominados, cual vituperio, como “la coalición blanquicolorada”) pretendía enajenar el patrimonio público a manos de capitales extranjeros y rapaces, términos usados a menudo como sinónimos. Quieren las cosas, no caprichosamente, que el Frente Amplio hoy en el gobierno (2008) enfrente una oposición interna contra las “privatizaciones” que propugna (en ANCAP, en el Ferrocarril, en los Casinos, en la aeronavegación).

La ley de ANCAP fue una de las normas de trámite más interpartidario que hubiera aprobado el Parlamento del gobierno Batlle; sin embargo, en un ejemplo de astucia (suspendamos aquí el dictamen moral), fue considerada como una oportunidad política para someter a ese gobierno a un juicio global de la ciu-



dadanía que, como vimos, tenía escasas razones para tender su apoyo. Fue una celada perfecta: todos los gobernantes tradicionales (Sanguinetti, Lacalle, Batlle entre los más notorios) quedaron agrupados, confundidos, atrapados... resumidos en la imagen del *continuismo*. En buena medida lo representaban. No hubo debate sustantivo alguno acerca del fondo de la cuestión, pero el 7 de diciembre de 2003 el 62% de la ciudadanía prefirió la derogación de la ley de ANCAP. La mesa quedó servida para el próximo plato.

31 de octubre: “Cambiamos”⁴

1.1.1 Entre otras motivaciones, la reforma constitucional de 1996 había sido concebida para que mediante el sistema de doble vuelta electoral la articulación histórica de colorados y blancos pudiera sumar votos y seguir derrotando a una izquierda que, como entidad partidaria, había alcanzado la cima de las preferencias. Así triunfó Batlle en 1999. Sin embargo, bastó un solo período de gobierno bajo esa pauta de autorización -y una crisis con graves impactos sociales y déficit de gestión- para que la apuesta mayoritarista del balotaje se volviera, en el 2004, en contra de los partidos históricos.

1.1.2 Tabaré Vázquez fue el dirigente político más consciente de las potencialidades y restricciones de la situación. Ordenó todo el escenario político en torno al eje “continuismo-cambio”, hizo una campaña que rehuyó los debates más exigentes, envió señales moderadas de política económica (designando con suficiente antelación a su ex rival en la interna, Danilo Astori, para dirigir la economía) y consiguió finalmente una histórica victoria en las urnas.

El 31 de octubre el Frente Amplio se alzó con el 51.7% de los votos válidos y con la mayoría en ambas Cámaras. Aparte de este resultado novedoso aunque no sorprendente, dos son las notas más gráficas del evento electoral: (a) al menos en términos estadísticos y comparados, se insinúa desde entonces un nuevo bipartidismo, pues el Frente Amplio y sus aliados, junto a la segunda fuerza, el renovado Partido Nacional, reúnen un 88% de los votos válidos; (b) el Partido

4 Esta consigna presidió la campaña mediática del Frente Amplio



Colorado, “partido del Estado y del gobierno” se desploma a un 10%, lo que somete a esa colectividad a la encrucijada más apremiante de toda su historia (ha quedado a 41 puntos del primero, 24 del segundo y 8 del cuarto). Es difícil hallar un hito concreto y simbólico más contundente, capaz de marcar allí la frontera nítida entre el siglo XX y el siglo XXI de la política uruguaya.

Un 90 % de electorado uruguayo había votado por aquellos que le prometieron “el cambio”. Ello no sería tan trivial si no le precediera la crisis más grave del siglo y, por consecuencia, una densa capa de expectativa ambientada en una cultura política como la uruguaya, que tanto delega -o descansa- en los gobiernos y en los gobernantes.

Según Buquet (Instituto de Ciencia Política, 2005), el pronunciamiento ciudadano mostraba una notable volatilidad del electorado, que no sólo había castigado al gobierno de turno sino también a la “elite gobernante posdictadura”. El cambio electoral combinaba dos tendencias bien marcadas: la fuga de votos de los partidos históricos al Frente Amplio y -la más novedosa- del Partido Colorado al Partido Nacional. Entre octubre de 2004 y mayo de 2005 el panorama electoral había mostrado un cambio radical: el Frente Amplio se transformó en la primera fuerza política no sólo por haber alcanzado la mayor votación a un partido en el último medio siglo, sino también por haber trascendido largamente las fronteras del área metropolitana, pues además de confirmarse otra vez en el gobierno municipal de Montevideo, alcanzó siete intendencias en el Interior del país. En suma, sintetiza Constanza Moreira (Instituto de Ciencia Política, 2005): dominio del Poder Ejecutivo, mayoría propia en el Legislativo y gobiernos departamentales en las zonas más densamente pobladas del país.

15 días que conmovieron...

Puestas en orden las cuentas y aun con un pesado endeudamiento, la economía uruguaya había dado muestras de una impresionante recuperación durante el año 2004. En términos más globales y a pesar de las dificultades en el plano social (un millón de personas, en un país que apenas supera los tres) el PBI uruguayo creció 13.1% durante el último año del gobierno de Jorge Batlle.



Los indicadores sociales seguían siendo de gravedad pero el país parecía haber aprovechado, por lo menos, ciertas modificaciones de contexto en los mercados y en el tipo de cambio más favorable. El 15 de febrero de 2005, mientras transcurría una temporada turística “parecida a las de antes” y en medio de los trámites de una amable transición, asumió el nuevo Parlamento emanado del acto electoral, la 46ª Legislatura de la historia uruguaya.

José Mujica fue dirigente de primera línea del MLN Tupamaros en los inicios de la guerrilla derrotada en 1972 y estuvo detenido en las cárceles de la dictadura instaurada en 1973. Fue en las peores condiciones, como rehén y durante doce años. De matriz blanca y anarquista, pero con la marca marxista y leninista del movimiento, Mujica se desempeñó desde 1985 en los carriles institucionales de la restauración democrática, la misma que lo amnistió primero, y lo habilitó más tarde a ser diputado (1995) y senador (2000). En el último quinquenio se transformó en un dirigente político de primer nivel, articulador dentro y fuera de la izquierda, intérprete de un personaje de estilo directo, apaisanado, explícitamente expresivo del “sentido común”, portador-hacedor de un discurso “productivista” “ruralista”, provinciano y con fuertes tópicos neokeynesianos. Tras Tabaré Vázquez, Mujica fue el dirigente político más votado en las elecciones y su sector (el Movimiento de Participación Popular donde se vertieron casi todos los tupamaros), fue el mayoritario adentro y afuera de la coalición triunfante.

Y bien, en tanto senador más votado de la lista más votada José Mujica (a quien casi todos llaman “El Pepe”) debió tomar juramento a sus pares en la sesión inaugural del 15 de febrero y, horas más tarde, vestido de campera y sin corbata, bajar las escalinatas del Palacio Legislativo para pasar revista a las tropas simbolizadas en la presencia y desfile de 180 efectivos del Batallón Florida, el mismo que más de treinta años atrás lo había detenido. Difícilmente hallemos un acto más denso y requerido de explicación, sostenido no tanto en las palabras sino en el lenguaje de la ritualidad republicana: el tupamaro cuyo movimiento en 1968 quiso tomar por las armas la ciudad de Pando, el torturado y detenido como rehén por el gobierno militar, el senador - floricultor, devino así formidable construcción mediática, receptáculo eminentemente político de buena parte del malestar antipolítico de la sociedad uruguaya. Y “tomaba” así, “a la uruguaya”, se dirá machaconamente, el Palacio de las Leyes. Apenas salió del protocolo oficial para hacer con emoción contenida un lacónico balance: “¡Qué vida la nuestra!”, “Éste es el juego”.



El martes 1° de marzo

Tabaré Vázquez no es estrictamente el primer “hombre de pueblo” que llega a la primera magistratura del Uruguay. No tiene origen patricio –como Batlle y como Lacalle-, pero es un graduado universitario que llegó a la cúspide de la docencia médica, al reconocimiento académico y al éxito empresarial que lo hizo dueño de una fortuna. Vivió en el barrio obrero de La Teja, pero hace varios años habita una casa en el antiguo y señorial barrio del Prado, a pocas cuadras de la residencia oficial del Presidente. A diferencia de sus antecesores Sanguinetti, Lacalle y Batlle que cuentan con más de medio siglo de militancia política y partidaria, Vázquez ingresó a ella de manera oblicua, –más tarde, nunca en primera línea, nunca como parlamentario- y siempre hizo gala de no haber abandonado su profesión de médico, aun en los momentos de mayores responsabilidades de gobierno al frente de la Intendencia de Montevideo.

No es un orador brillante o especialmente imaginativo y tampoco muestra habilidades retóricas en los espacios palaciegos. Y, sin embargo, las tribunas callejeras –con cientos o con cientos de miles de personas- lo transforman y se transforman, lo entusiasman y se entusiasman como nunca antes había ocurrido en la izquierda y hacía tiempo no ocurría en los partidos tradicionales. Nos hallamos, pues, ante un liderazgo de nuevo tipo marcado por la hibridez y que tal vez interprete certeramente una fase de transformación de la política uruguaya. El martes 1° de marzo de 2005 asumió la Presidencia en medio de gran expectativa ciudadana y con la presencia –entre otros- de los mandatarios más importantes de la región.

No hubo ese día grandes banquetes a puertas cerradas, sino fiesta en las calles de la ciudad. El discurso de Vázquez ante la Asamblea General fue breve, emotivo y enfático, pero apenas despertó aplausos entre los presentes en el recinto. Encontró sus momentos más empinados cuando se refirió a la dupla *inseparable* de la *libertad* y la *igualdad*, o cuando se colocó en una tradición política nacional, más allá de su partido y por eso en reconocimiento a los demás congregados. Pero a la noche, la capital fue conmovida por una celebración de 300 mil personas, frenteamplistas en su inmensa mayoría, que escucharon y aplaudieron al novel presidente con devoción.



Vázquez habló allí a sus anchas; no se paseó esta vez de un lado a otro del escenario ni gesticuló enfáticamente como durante la campaña electoral; mostró ponderación kinética y leyó un discurso que contenía más carga simbólica que novedades programáticas. Lo hizo desde un estrado montado en las escalinatas exteriores del Palacio Legislativo y para el cual los organizadores del acto habían contratado -a una empresa brasileña experta en grandes eventos de rock- un dispositivo de sonorización, visualización e iluminación sin precedentes en el Uruguay. El prodigio técnico y de resultados “operísticos” fue capaz de abarcar las 15 cuadras de la Avenida Libertador, una diagonal de la ciudad que pareció haber sido trazada para esa culminación escénica y mediática.

Ya en funcionamiento el gobierno, con un gabinete que ascendió a los jefes de sector de la coalición para lograr su disciplinamiento y compromiso con las tareas de gobierno, el Presidente Vázquez echó mano a varios recursos comunicativos y políticos relativamente novedosos: la parquedad con la prensa, siempre sospechosa de “hacerle juego a la derecha”; la ostentación de su profesión médica por encima de cualquier otra, una forma de retener cierto aire de *outsider* que en verdad nunca tuvo pero que reporta beneficios ante la pérdida de prestigio de “los políticos”; la reunión periódica del Consejo de Ministros en ciudades y pueblos del interior, reuniones que eran más que nada jornadas propagandísticas; el ejercicio no abusivo del arbitraje en el conflicto interno de la fuerza de gobierno en momentos críticos tales como la propuesta de su ministro de Economía a favor de una negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Los primeros años del gobierno del Frente Amplio.

Las evaluaciones del gobierno del Frente Amplio han merecido más estudios de coyuntura que consideraciones globales e históricas que pongan en relación pasado y presente. Promediado el período, los estudios de opinión pública han marcado una caída en la adhesión tanto al gobierno y su partido como, en menor medida, al presidente Vázquez. Mientras esto escribo, marzo de 2008, la última encuesta de intención de voto no asegura la victoria en primera vuelta y habilita a concluir que blancos y colorados sumados, en ese orden de peso electoral, superarían al Frente Amplio en las elecciones.



Pero más allá de opiniones, el Uruguay ha tenido durante el último trienio un desempeño económico razonablemente aceptable. Desde la base de un programa ortodoxo en lo que refiere a la macroeconomía, tanto que podría ser una buena expresión y actualización de las pautas del Consenso de Washington, el producto bruto interno, la inversión nacional y extranjera (que llegaron al 16% del PBI), las exportaciones (llegarán en 2008 a 9 mil millones de dólares) y el empleo han tenido comportamientos favorables. El gobierno volvió a negociar la deuda pública y se promovió desde la política monetaria una relativa mejora de la competitividad. El salario real tuvo un moderado crecimiento a partir de la restauración de los Consejos de Salarios (institución tripartita de los años 40), lo que permitió además una mayor vitalidad del movimiento sindical. A su vez, con la implementación del Plan de Emergencia, se destinaron 200 millones de dólares en dos años para cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la franja de hogares que se hallaba en el piso del primer quintil de población considerado indigente (100 mil uruguayos, en su mayoría niños, en el año 2004).

Las reformas de mayor envergadura han sido la impositiva y la de la salud, cuyo impacto las hace todavía social y políticamente conflictivas. Respecto a *la reforma tributaria*, la instauración del IRPF (impuesto a Renta de las Personas Físicas) supone la vigencia de un sistema de imposición a la renta de tipo dual (que trata de forma diferente al capital y al trabajo) pero que habrá de tener efectos muy mediocres en la distribución del ingreso. Ello es así porque la estructura impositiva uruguaya descansa en los impuestos indirectos y no en los directos, como en los países desarrollados que han servido de referencia a la reforma. Los jubilados y pasivos, ante todo, y la clase media -con toda la ambigüedad de la categoría- se han visto y sentido más castigados que nadie. Han reclamado a la justicia con éxito en el primer caso, y suspendido su confianza en el gobierno, la segunda. Los magros avances en la equidad y la distribución del ingreso no provienen de la reforma impositiva, sino de los planes de prestación directa a los más pobres, y de los resultados de la negociación salarial de los trabajadores organizados.

La *reforma de la salud* es de muy reciente aprobación e implementación. Se propone fortalecer el subsector estatal, combinar recursos institucionales privados y estatales para satisfacer una demanda financiada por toda la población a través del Fondo Nacional de la Salud. Nuevamente esta reforma beneficia a



quienes están organizados y tienen trabajo registrado en la Seguridad Social, combina empresa privada de Salud (en la que palpitan fuertes intereses corporativos y económicos) y sector estatal, que deberá mejorar mucha la calidad de sus prestaciones para competir con éxito ante los usuarios.

También son fuertes los intereses corporativos y políticos en el ámbito de la educación. El fracaso del gobierno allí es sin embargo concluyente y conlleva alto riesgo social. La situación de la educación estatal, en particular la media, es dramática y ha sido perforada hace más de una década por la crisis social del país: deserción escandalosa, mala calidad de la enseñanza y el aprendizaje, vaciamiento del sentido sociocultural de las instituciones, divorcio de expectativas entre los estudiantes jóvenes, los educadores y los demandantes de empleo. El incremento moderado -pero muy costoso para el conjunto de la sociedad- de los miserables salarios docentes es una demostración de que no todo depende de los recursos económicos. Los sindicatos y los partidos de izquierda han traducido el drama de la educación a una cuestión de lucha por el poder; es decir, a una disputa por el gobierno del sistema. El gobierno, a su vez, tras animar un arduo e improbable “debate nacional” cuyos resultados le fueron adversos, presentó un boceto de nueva legislación educativa que ni siquiera es defendido por sus legisladores.

El capítulo de *los derechos humanos*, más precisamente el que tiene relación con el pasado dictatorial, ha sido un centro de atención de gran relevancia en lo que ha transcurrido desde la nueva Administración. El tema puede presentarse de la siguiente forma:

1. La base legal y normativa para las acciones del gobierno sigue siendo la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Durante la campaña electoral, el presidente Vázquez y la mayoría de la fuerza política que lo llevó al gobierno prometieron avanzar en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, siempre en el marco de la ley vigente y aprovechando al extremo las posibilidades previstas en el artículo 4º de la misma, que faculta al Ejecutivo a determinar si las denuncias pueden derivar en actuaciones judiciales.

2. En uso de estas potestades, y no sin tensiones con las Fuerzas Armadas, fueron finalmente ordenadas excavaciones en predios militares en los que podrían



hallarse restos de personas forzadamente desaparecidas. Los resultados fueron numéricamente pobres (se hallaron los restos de Ubagesner Chaves y de Fernando Miranda), pero resultaron de gran impacto político.

3. En ese mismo marco fueron investigados los responsables de algunos hechos delictivos, que culminaron en el procesamiento y la prisión de Juan María Bordaberry y de Gregorio Álvarez (ex presidentes – dictadores), del ex canciller Juan Carlos Blanco y de un grupo de militares y policías especialmente involucrados en crímenes como Ricardo Arab, José Gavazzo, Luis Maurense, Jorge Silveira, Ernesto Ramas, Gilberto Vázquez, Sodé Sande y Ricardo Medina.

4. Parte de la acción del gobierno de Vázquez se apoyó en los antecedentes dejados por el gobierno previo de Jorge Batlle, que había avanzado significativamente por cuanto había aceptado la responsabilidad del Estado en el terrorismo desde él desplegado. Si ello había significado un logro novedoso, el gobierno de la izquierda alcanzó resultados mucho más impactantes que, desde luego, quedan lejos del esclarecimiento definitivo y actualizan las restricciones de la salida democrática de 1985.

5. Existen dos condicionamientos fuertes en el proceso actual y en el rumbo que pueda tomar en el futuro. El más importante es la pertinaz negativa de las Fuerzas Armadas, o de sus mandos, a colaborar en las investigaciones de un modo inequívoco, a aportar la información que conocen o las pistas para dar con ella; más gravemente todavía, la negativa de los oficiales a aceptar responsablemente la comisión sistemática de delitos violatorios de los derechos humanos con independencia de cualquier “justificación”. *La dignidad de los hechos* –según escribió H. Arendt– es rehusada a cambio de un rol todavía presentado como salvacionista. El otro condicionamiento es el reclamo de algunas fuerzas políticas y sociales por la derogación o anulación de la misma ley de caducidad.

6. Hubo desde el gobierno algunos intentos de “cerrar la historia” o, al menos, de pasar el tema a “otra etapa” menos conflictiva y de mayor acuerdo interpartidario. Aunque los hallazgos y esclarecimientos no hayan sido suficientes, aunque la información disponible esté muy lejos de la verdad y más aún de la justicia, los resultados de las investigaciones y los procesamientos causaron gran impacto público y tal vez animaron al Presidente a impulsar la afirmación



de un relato histórico conclusivo y a instaurar, desde los prestigios simbólicos de Artigas, el “padre de la patria”, el “día del nunca más”. En ambos casos fracasó, aunque el operativo lo acercó “al ciudadano” y lo alejó de los sectores más involucrados en el campo de las víctimas.

La integración regional es un tema nuevo y viejo en Uruguay, que ha merecido aceleraciones o frenos según los desafíos u oportunidades de afuera. Algo de eso hubo en la decisión de incorporarse al MERCOSUR, que dependía de la iniciativa articulada entre Brasil y Argentina. Según los estudios más recientes, rara vez la cuestión mercosuriana fue el centro de las campañas políticas en cada país, ni mucho menos. Los gobiernos de la región debutantes del siglo XX entre 2002 y 2005 ensayaron una retórica más entusiasta, casi idealista, que la política de intereses no haría más que erosionar. Uruguay quiso y tal vez pudo, desde su pequeñez relativa, ofrecer un perfil de “país serio”, con vocación institucional. Sin embargo, sobre todo con la crisis de 1998-2002 y la presidencia de Batlle, los fervores mercosurianos se disiparon y desfiguraron. El presidente animó el bilateralismo -en especial con Estados Unidos y sus proyectos- e Itamaratí introdujo nuevos asuntos y finalmente se acercó a la gran potencia del Norte. El peso de la región en el comercio del Uruguay disminuyó de manera notoria como para pensar que la estrategia había alcanzado algún éxito.

Durante la campaña electoral de 2004 el Frente Amplio reclamó “más y mejor MERCOSUR”, una definición tan vaga como débil, según lo probaría la sucesión de conflictos en el seno del gobierno y del Uruguay con la Argentina. En el primer caso, fue dominante la puja entre el ministro de economía partidario del TLC y el canciller enemigo del TLC. Hasta hoy, cada posición avanza o retrocede según el grado de hospitalidad de los mercados regionales y mundiales, el riesgo fiscal y el tipo de cambio, las crisis políticas del bloque regional. En el segundo caso, el conflicto con Argentina por la instalación de las pasteras de celulosa ha contribuido, entre otras cosas, junto con la prescindencia brasileña, no sólo a enconar las relaciones entre ambos países sino a reforzar el escepticismo respecto al MERCOSUR. Más allá del bloque, debe decirse que el conflicto con Argentina puso fin a un arreglo de convivencia y cohabitación del Río Uruguay que cumplió un siglo en 2007.



El proyecto integracionista subregional se encuentra en un *impasse* en el que pueden reconocerse varias definiciones políticas que trasuntan una gran dispersión (escépticos, resignados, entusiastas contrarios). Pero el Uruguay está muy lejos de haberse replanteado en profundidad las posibilidades y riesgos de los diferentes modelos de integración.

Final: deudas e incertidumbres

Mas allá de los sucesivos gobiernos desde la transición democrática, un “disco duro” del Uruguay contemporáneo parece resistir cualquier embate. Lo resumo en dos observaciones finales:

1. En términos comparativos con la región, las instituciones de la democracia uruguaya gozan de buena salud entre la opinión pública. Las mediciones periódicas de Latinobarómetro así lo confirman. El sistema político procesó normalmente la rotación del partido desafiante en el gobierno, las colectividades políticas distribuidas entre gobierno y oposición cumplen sus tareas y, a pesar de las corrientes antipolíticas que seducen a las ciudadanías del mundo, han recuperado su rol central en la producción de decisiones.

Sin embargo, el sistema tiende a una polarización peligrosa entre dos partidos grandes -Frente Amplio y Partido Nacional-, a una muy pobre elaboración programática y política del conjunto, a una escuálida forma de reelaborar demandas de una sociedad segmentada y de crecientes pujos corporativos, a una merma en el rol deliberativo del Parlamento, a un Poder Judicial que no resulta convincente en su independencia y competencia. Las instituciones de control ciudadano respecto a la Administración y de rendición de cuentas son relativamente inmaduras. Las corporaciones tienen mucho poder; los ciudadanos pobres, no organizados o fuera del mercado laboral (más si son jóvenes) encuentran cada vez menos lugar.

2. El perfil social y demográfico del Uruguay pone en duda, una vez más, su misma viabilidad. El crecimiento económico no genera empleo en cantidad y, sobre todo, en calidad suficientes. La pobreza ha disminuido pero muy relativamente, más aún si se toma en cuenta el estancamiento demográfico, el crecimiento económico y el incremento del gasto público social en las últimas tres décadas.



En 1988 Juan P. Terra puso en la superficie el problema de la infantilización de la pobreza en el Uruguay. Veinte años después seguimos en lo mismo, o peor. Gustavo de Armas ha repasado recientemente, con mucha mayor información, las etapas del problema de la pobreza y su incidencia en los niños y adolescentes. Entre 1986 y 1994 la pobreza general cayó del 46% al 26%, mientras que la indigencia lo hizo de un 7 a un 2.6%. Entre 1995 y 1999, etapa de estancamiento y retroceso, la pobreza cayó a 18% y la indigencia a 1.3. Entre 2000 y 2004, con la gran crisis de por medio, los valores de pobreza treparon a 32.6% y de indigencia al 5%. Finalmente, entre 2004 y 2006, un nuevo avance (moderado si se piensa en el crecimiento sostenido del PBI) hizo retroceder la pobreza al 25%.

Estos movimientos siempre protegieron más a los adultos mayores que a los niños, la mayoría de los cuales son pobres en el Uruguay. Los jubilados y pensionistas son electores; dueños de una formidable capacidad de presión por la que han logrado sustraerse a ciertas fluctuaciones de la economía y de la tributación. Tal es su fuerza, que dicha intangibilidad quedó inscrita en la Constitución de la República y que pocos actores políticos se animan a contestarla. Entre tanto, los niños pobres y sus padres jóvenes deben contemplar y vivir en un país excepcional: “único en el mundo” dice Carlos Pareja, “en el que las jubilaciones se ajustan por el índice medio de salarios y no por el índice medio de precios”.

La demografía uruguaya nos devuelve una perspectiva no menos sombría: estancamiento y retroceso, envejecimiento, emigración. Según ha estudiado la demógrafa e historiadora Adela Pellegrino, la tasa anual de crecimiento pasó de 16 por mil entre 1908 y 1963 a 6.4 por mil entre 1985 y 1996. El saldo negativo de la migración internacional superó el crecimiento natural y el Uruguay está en pleno decrecimiento poblacional. La caída de la fecundidad y de la natalidad produce un fuerte envejecimiento (Pellegrino, 2003).

A ello debe sumarse el fenómeno de la emigración, devenido estructural desde la década del cincuenta y que viene arrojando saldos persistentemente negativos. Entre 1963 y 1975 se fueron 200 mil personas; entre 1975 y 1985, 180 mil; entre 1985 y 1996, 100 mil; entre 1996 y 2004, 96 mil. Sólo durante el año 2007 dejaron el país 17 mil personas, en términos absolutos más que en Argentina, que es diez veces más grande en población que el Uruguay.



Un país poblado por apenas algo más de tres millones de habitantes ha vivido una sangría demográfica probablemente irreversible a corto plazo. El núcleo emigrado no es representativo del Uruguay entero: se van los uruguayos de nivel medio y alto, con educación, edad mediana, redes y capital social. Pero ellos no agotan el deseo, simplemente lo cumplen: la propensión migratoria en el Uruguay no es una novedad, pero alcanza hoy al 30% de los hogares del país.

Bibliografía

Caetano, G., Rilla, J. (2004): *Historia contemporánea del Uruguay*, Montevideo, CLAEH - Fin de Siglo.

Caetano, G. (dir.) (2005): *20 años de democracia*, Montevideo, Taurus.

Calvo, J.J., Mieres, P. (2007): *Importante pero urgente*, Montevideo, UNFPA-Rumbos.

Cuadernos del CLAEH (2007): *Uruguay y el mundo. Pensar la inserción internacional*, Montevideo, N 94-95.

Finch, H. (2005): *La economía política del Uruguay contemporáneo*, Montevideo, EBO.

Instituto de Economía (2001): *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, Montevideo, EBO.

Instituto de Ciencia Política (2002, 2003, 2006): *Informe de coyuntura*. Montevideo, Trilce, N° 3-6.

Instituto de Ciencia Política (2003): *El Uruguay del siglo XX. La Política*, Montevideo, EBO.

Instituto de Ciencia Política (2005): *Las claves del cambio*, Montevideo, EBO.

Instituto de Ciencia Política (2007): *La hora de las reformas*, Montevideo, EBO.

Pellegrino, A. (2003): *Perfil demográfico del Uruguay*. Montevideo, UNFPA- FCS.



Prisma (2005): *Dilemas sociales y alternativas*. Montevideo, Universidad Católica, n° 21.

Rilla, J. (2007): “Uruguay entre dos siglos y entre dos grandes. Crisis y cambio electoral en la globalización” en Waldo Ansaldi (Dir.) *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, FCE.