

Uruguay: nuevos agrupamientos en viejos modelos partidarios¹

Silvia Dutrénit Bielous*

En noviembre de 1994 se realizaron elecciones nacionales en Uruguay. Se trató de los terceros comicios desde el Acuerdo del Club Naval,² instancia de negociación en la que se resolvió la forma de salida del régimen militar.

El año electoral estuvo signado por una tendencia creciente: *el acercamiento entre fracciones de diferentes partidos y la aparición de posibles alianzas transpartidarias*,³ y por un pronunciado temor, la carencia de gobernabilidad basada en un bloque parlamentario.

En esa coyuntura, ante la perspectiva del cambio de gobierno, primaba la estrategia de mantener la estabilidad y los partidos entendieron que era necesario formar coaliciones sobre aspectos programáticos. Y la preocupación central se fincó en temas de legislación electoral.⁴ En Uruguay *la ley de lemas* que hizo posible recrear el bipartidismo durante décadas en el presente es un freno para la formación de nuevos grupos que pretendan usufructuar el privilegio del *doble voto simultáneo*. De tal forma que, desde el horizonte de los partidos políticos,



IZTAPALAPA 38

EXTRAORDINARIO DE 1996
pp. 215-232

* Investigadora titular, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

un tema central en 1994 fue la aprobación de una reforma de la Constitución que amparara otras formas de coalición que, sin perder las viejas, respaldara otras nuevas.⁵

En tanto, y de manera irreverente respecto a la arraigada tradición electoral uruguaya se fueron vislumbrando, hasta concretarse, coaliciones urgidas por una realidad radicalmente distinta.⁶

De ahí que el esfuerzo político se puso en una reforma constitucional que afectara principalmente dos aspectos sustantivos: i) el sistema electoral basado en la ley de lemas, el doble voto simultáneo y la representación proporcional integral y ii) el régimen político presidencialista. Empero, el gran problema que obstruyó buena parte del proceso electoral fue la falta de acuerdo en el debate entre los partidos sobre las fórmulas de modificación.

El cambio constitucional que había emergido como un instrumento necesario desde las diversas ópticas partidarias se empantanó por fuertes inarmonías en ciertos matices. Fue entonces que de la reforma necesaria y más extensa —la maxi reforma— sólo se logró consenso para una reforma parcial —la mini reforma— que, al ser plebiscitada, recibió la negativa ciudadana.⁷

Este artículo, estructurado a partir de la hipótesis de que la reforma es un pendiente de la dictadura, se presenta de la siguiente forma. Primero se ras-

trean los orígenes de esta clase de reforma que se concentra específicamente en la *ley de lemas*. Segundo se describe lo más sustantivo del proceso reformista de 1993-1994, atendiendo al proyecto extenso —la maxi reforma— y al acotado —la mini reforma—. Tercero se argumentan los porqués de las alianzas en las actuales condiciones. Y cuarto, se interpreta la resolución del proceso electoral y del nuevo escenario político.

1. Los orígenes de la reforma constitucional⁸

La reforma constitucional se concibe como un pendiente de la dictadura al menos por tres razones. Una quizás más de fondo fue previa al golpe: la diversidad de corrientes que albergan los lemas partidarios gracias a la legislación favoreció, en los momentos más críticos, la inexistencia de acuerdos parlamentarios que retroalimentaron las disputas entre los poderes. Fue en este contexto que convergieron los efectos de un ejecutivo aislado, un parlamento atacado y la inexistencia de mayorías partidarias claras y firmes en un proceso de injerencia creciente de las Fuerzas Armadas (FFAA).⁹

Otra razón por la cual esta reforma es concebible como un pendiente del régimen anterior es su permanente presencia en el debate nacional de los últimos años.¹⁰ Desde 1977 la reforma ha

sido discutida —aunque como es obvio y conocido, su propuesta ha tenido intenciones diferentes— reiterando en este último período aspectos electorales de aquel entonces.

La tercera y última razón que avala la consideración de la reforma como materia pendiente es el hecho de que en el Club Naval se acordó la formación de una Asamblea Constituyente, que revisara y elaborara una propuesta pertinente, sin que ello ocurriera finalmente.

La primera razón tiene que ver con una certeza: el bipartidismo uruguayo evolucionó gracias a la ley de lemas de manera contraria al que rige en otros países. La mayoría parlamentaria que suele respaldar una acción de gobierno en sistemas bipartidistas no se generó en el Uruguay cuando las condiciones del país eran críticas. En esa medida el bipartidismo uruguayo actuó como lo que realmente era: un pluripartidismo disfrazado. Y sin hacer una reflexión y valoración de los programas de gobierno y los proyectos estatales (tema que no está comprendido en este trabajo), lo cierto es que las herramientas constitucionales, aún vigentes, son débiles frente a situaciones críticas y no sirven para generar soluciones que conduzcan a la estabilidad sistémica.¹¹

En agosto de 1977¹² se conoció el Plan Político de las FFAA aprobado con la anuencia de la parte civil del gobierno. En el Plan se establecía un cron-

grama de reinstitucionalización —previsto como la formalización de la presencia militar en las instancias decisivas del estado, a partir de un esperado respaldo ciudadano. La primera meta sustantiva era la reforma constitucional. Este hecho constituye la segunda razón que fundamenta el carácter de materia pendiente heredada de la dictadura que el proceso reformista encierra.

La reforma propuesta en aquella oportunidad, y plebiscitada el 30 de noviembre de 1980, cambiaba la jerarquía de las normas respecto a la Constitución de 1967, vigente en el momento del golpe de estado y que rige hasta el presente. Muchas de las disposiciones que proponía afectaban a los partidos políticos y establecían aspectos específicos referidos a su constitución y funcionamiento.¹³ La propuesta eliminaba el régimen de doble voto simultáneo obligando a los partidos a designar candidatos titulares únicos para todos los cargos políticos electivos. A su vez, innovaba respecto al principio de representación proporcional integral al conceder representación mayoritaria absoluta al partido político ganador de los comicios y al reservar la proporcionalidad para la distribución de los escaños entre las minorías.¹⁴

Las FFAA al tiempo que proponían la reactivación de los partidos, pretendieron conquistar el consenso de los políticos para su proyecto de reforma,

previsto como paso necesario hacia la transición. Los políticos respondieron con iniciativa buscando un entendimiento con la cúpula militar. Tanto blancos como colorados presentaron, a nombre de sus partidos, documentos alternativos al cronograma oficial.¹⁵

La respuesta militar a esta etapa propositiva de los partidos que inició el diálogo se condensa en una divulgada frase del General Queirolo “... a los vencedores no se les ponen condiciones”, por demás representativa de la intolerancia que reinaba en las jerarquías castrenses. La intransigencia militar exhibida en lo afirmado por este jerarca, no permitió un acuerdo respecto a la reforma constitucional. Ello desembocó en un rechazo ciudadano en el acto plebiscitario del 30 de noviembre de 1980, convocado por las propias FFAA.¹⁶

La tercera razón se puede argumentar así. El tema del diseño institucional, que implicaba una reforma constitucional, permaneció sobre el escenario político uruguayo para replantearse en la negociación del Club Naval sin que se resolviera. En ese entonces las innovaciones expresamente solicitadas por las Fuerzas Armadas —mantenimiento del Consejo de Seguridad Nacional con carácter de asesor del poder ejecutivo e instauración del *estado de insurrección* para enfrentar cualquier intento subversivo— se tomaron como transitorias.

Ese carácter de transitoriedad les fue otorgado porque se previó que el nuevo parlamento, después de un año, se erigiría en Asamblea Constituyente y tomaría resoluciones al respecto. Situación que no se dio pese a la necesaria y permanente búsqueda de la gobernabilidad en un Uruguay que parecía retomar sus tradicionales formas de hacer política.

La crisis uruguayana que derivó en un golpe de estado tuvo un componente importante en el comportamiento partidario. La pérdida de iniciativa partidaria, en tanto las desavenencias entre los diversos grupos y lemas y los bloqueos entre poderes, cuestionó seriamente los pilares sobre los que se estructuran las colectividades políticas en el ámbito nacional. Los militares atacaron uno de ellos, el *doble voto simultáneo*, en la medida que permitía un abanico de opciones para todos los cargos de representación. Exigiendo en este sentido candidato único por lema para la presidencia de la República. En todo caso, más allá de los intereses corporativos que los militares defendían y que se está muy lejos de apoyar, es evidente que se puso sobre la mesa de discusión la situación realmente crítica de algunas disposiciones de la legislación electoral. En suma, tanto crisis previa al golpe como coyuntura de reformulación propuesta por la FFAA son indicativos de la pérdida de efecto estabilizador que en otras

etapas de la historia uruguaya había producido aquella legislación. Es así que retomar el tema por los partidos tuvo que ver con un asunto pendiente y necesario en aras de gestiones eficientes.

2. La reforma constitucional en la coyuntura electoral de 1994: de la maxi a la mini reforma

El convencimiento de la necesidad de ajustes que facilitaran el funcionamiento del sistema político y el desenvolvimiento del ejercicio gubernamental sin permanentes trabas motivó, después de un largo proceso de discusión partidaria, la formulación de una propuesta de reforma constitucional.

Una comisión senatorial se encargó de examinar y debatir un proyecto propuesto sólo por cinco sublemas que parecía recoger iniciativas de los partidos Blanco y Colorado, del Nuevo Espacio y del Frente Amplio. Representaba la reforma más amplia, se le denominó la maxi reforma en contraste con la mini reforma plebiscitada en agosto de 1994.¹⁷ Las modificaciones a la Constitución de 1967 se presentaron, esencialmente, en cuatro grandes apartados: sistema electoral, relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, descentralización, y deberes, derechos y garantías ciudadanas.¹⁸

Un primer apartado atendía al sistema electoral. Sus modificaciones estaban fundamentadas en el otorgamiento de

una mayor libertad al ciudadano en el momento de ejercer el derecho de elección. Para su cumplimiento, se proponía: asegurar candidaturas y programas únicos en todos los partidos;¹⁹ aceptar las coaliciones entre lemas permanentes con candidaturas únicas; eliminar por ley la diferencia entre lemas permanentes y accidentales;²⁰ otorgar la posibilidad de realizar el voto cruzado —es decir, un lema en lo nacional y otro en lo departamental—; ²¹ separar la realización de las elecciones nacionales de las departamentales, y eliminar la acumulación por sublemas. A su vez, las modificaciones referidas al sistema electoral incluían el cambio en la distribución de los cargos. Es decir, una alteración en la tradicional representación proporcional integral —una banca adicional en el Senado y tres en la Cámara de Representantes que se asignarían a los lemas ganadores— sin que ello implicara su desaparición.²² Éste constituyó uno de los puntos más discutidos respecto a la reforma, no obstante la propuesta no alteraba significativamente el principio de representación proporcional integral.²³

En un segundo apartado el proyecto de maxi reforma hacía referencia a las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Las novedades al respecto eran las siguientes. Una apuntaba a la presentación que, para obtener la aprobación, el presidente debería ha-

cer de su gabinete y de su programa ante el parlamento. Otra innovación radicaba en que bajo ninguna circunstancia una crisis implicaría la disolución de las cámaras sino la convocatoria a elecciones anticipadas. La última novedad en este nivel se vinculaba con la anterior: la convocatoria a elecciones anticipadas determinaría que la ciudadanía sería quien resolviera la crisis mediante el voto.

La discusión de estos puntos involucró el tema que opone un régimen presidencialista a uno parlamentarista.²⁴ Dentro de esa temática el entonces Intendente de Montevideo rechazaba que no se considerase también que el cargo de presidente pudiera someterse a una nueva elección en caso de crisis de gabinete declarada por el propio ejecutivo.²⁵

Los restantes apartados —no específicamente vinculados al tema de este artículo— se referían a la descentralización política²⁶ y a aspectos novedosos en el campo de los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos respecto al ejercicio constitucional actual.²⁷

En la fracasada negociación de la maxi reforma estuvo involucrado inicialmente el *grupo de los cinco* constituido por el Batllismo Radical del Partido Colorado, por el Herrerismo, Renovación y Victoria y el Movimiento Nacional de Rocha del Partido Nacional y por el Partido por el Gobierno del

Pueblo del Nuevo Espacio. Posteriormente el proyecto pasó a la Comisión Especial del Senado, la que limitó la participación partidaria a aquellos que tuvieran representación en la Cámara Alta.²⁸

Todo parecía indicar que se lograría un acuerdo entre los cuatro partidos que tenían representación en el Senado pero un proceso muy convulsivo en lo inmediato alteró las reglas del juego hasta impedir un acuerdo suprapartidario sobre la reforma constitucional.²⁹

Y en este sentido, pensar la reforma como una propuesta sectorial o partidaria le restaba toda posibilidad de proyectarse como el instrumento para alcanzar el cambio.³⁰ Si uno de los problemas raigales era el bloqueo del sistema político, la segmentación de los lemas y la imposibilidad de asegurar la gobernabilidad, la reforma podría contribuir a mejorar o resolver las trabas en la medida que surgiera como el resultado de una gran coincidencia nacional. En los hechos la ruptura de las negociaciones por parte del Frente Amplio obligó a redefinir la estrategia reformista de los partidos.

Fue entonces que se incursionó por el camino de una reforma recortada, más puntual, con el ánimo de llegar a un acuerdo de amplia representación partidaria. El diseño del proyecto menos ambicioso, conocido como la mini reforma, contó con el consenso de las

cúpulas partidarias³¹ y se plebiscitó, resultando reprobada por la ciudadanía el 28 de agosto de 1994.

El texto de reforma dejó atrás los puntos más polémicos y privilegió solamente la modificación de unos pocos artículos constitucionales. El principal de ellos se refería a la habilitación del *voto cruzado*. Significaba que dejaría de ser obligatoria la identificación de un mismo lema en la hoja electoral para cargos nacionales (presidente, vicepresidente y legisladores) y aquella que contenía a los candidatos para cargos departamentales (*intendentes* y *ediles*). Es decir, el ciudadano podría en adelante votar a un lema para cargos nacionales y para cargos departamentales a otro, alterando de esta forma uno de los puntos de la *ley de lemas*.

Entre otras modificaciones estaban la *descentralización* o mayor autonomía de los gobiernos departamentales; la *remuneración* de los ediles departamentales;³³ la *reducción* del número de integrantes de las Juntas Departamentales y la *eliminación* de algunas disposiciones transitorias y especiales que existen en la Constitución vigente. En este aspecto lo más relevante —y a la vez, quizás, lo más polémico y controvertido para una reflexión sobre el resultado plebiscitario— era la eliminación de la disposición transitoria que afectaba directamente a la estructura jurídica de las cajas de jubilaciones.³⁴

El proyecto plebiscitado necesitaba la mitad más uno de los votos emitidos para su aprobación. Los votos en blanco y anulados operaban contra la sanción del texto.³⁵ El 28 de agosto concurrió a las urnas el 85.87 por ciento del total del padrón electoral. Los porcentajes no dejan lugar a dudas en cuanto a la decisión de la mayoría absoluta de la ciudadanía. El resultado fue tajante: el respaldo al SI de la reforma contó con un 30.85 por ciento del electorado mientras su rechazo estuvo apoyado por un 67.54 por ciento.³⁶

Este resultado, imprevisto en cuanto a la tendencia de las encuestas previas y en tanto supuso desobediencia ciudadana a la propuesta de las elites políticas, puso en entredicho la hegemonía partidaria. Y quizás aquella pudo ser un signo de los nuevos tiempos expresando un hartazgo de la política tradicional referida a los acuerdos cupulares y/o al éxito de los dirigentes.³⁷

Sin embargo no se pueden minimizar dos elementos de diferente carácter que pudieran haber incidido en la resolución. Uno tiene que ver con el temor a las privatizaciones y a distintas modificaciones en el sistema de seguridad social, herencia firme del Uruguay batllista. Otro se refiere a la oposición que, frente a la propuesta de reforma, sostuvieron algunos sectores integrantes de los distintos lemas. Un extremo está representado por el Órgano de Conducción

Política del Frente Amplio que no se pronunció y dejó en libertad de acción



a los sectores que lo integran.³⁸

Es probable que desde el punto de vista del alcance de la reforma en términos de legislación electoral—entendi-

da en el aspecto de una mayor libertad en el momento de decidir el voto, que suponía la propuesta de *voto cruzado*, no se valoró su dimensión y su importancia. Podría aventurarse una afirmación: lo que predominó fue la amenaza sentida por los jubilados ante los cambios previstos en la legislación. En todo caso algunas de las reflexiones que un resultado tan categórico dejó respecto al sistema de partidos deben entretenerse con aquel que corresponde a las elecciones nacionales.

Empero, ni el fracaso de la maxi reforma ni la reprobación de la mini reforma impidieron la afirmación de la tendencia de innovación de alianzas transpartidarias. Ello evidenció la necesidad y el propósito por la concreción de la reforma desde el horizonte partidario.

3. La preocupación por las alianzas y las coaliciones

El subtítulo constituye el tema al que se le puso un énfasis mayor si se compara con otros años electorales. Las interpretaciones seguramente son diversas. Aparecen desde quienes planteaban el riesgoso desgaste del bipartidismo hasta aquellos que afirmaban: que una ruptura de las formas tradicionales favorecería que votaran juntos los que pensaban igual.³⁹

Lo cierto es que frente a una situa-

ción que, desde todos los sectores, se apreciaba como carente de condiciones para asegurar, ganara quien ganara, un gobierno sin trabas, las alianzas y las coaliciones se convirtieron en la meta a alcanzar.

En 1984 la Conapro⁴⁰ buscó crear el consenso para garantizar el desempeño del primer gobierno democrático después de la dictadura. Desde entonces existía la preocupación por garantizar la gobernabilidad, por ello la búsqueda de entendimientos y compromisos para evitar las presiones y restricciones en el sistema político.

La percepción de entonces se volvió realidad. No existían posibilidades de hacer funcionar el sistema político si no se resolvían acuerdos previos que aseguraran cierta eficacia en la aplicación de los programas de gobierno. Lo dicho no desconoce que intereses y conveniencias sectoriales estaban encubiertas por una supuesta meta de levantar las restricciones a la gobernabilidad. Lo que sí se puede afirmar es la existencia de la tendencia hacia aquella resolución. Pero esta tendencia trasciende las fronteras nacionales y es parte de una más general hacia el fin de siglo.

Durante un lapso considerable del año electoral era indiscutible la tendencia a conformar alianzas novedosas aunque existía la incertidumbre de si habría o no reforma. Ello era grave en la medida que un aplazamiento mayor

de la reforma, aún pensándola para 1994, aumentaría la incertidumbre alrededor de los distintos instrumentos de la legislación para acuerdos y coaliciones. Asimismo generaría desgastes en las campañas electorales si se planteaba una jornada electoral con ambos fines —comicios nacionales y plebiscito sobre la reforma— ya que implicaría propuestas diferentes.

La situación fue muy incierta hasta avanzado el año electoral. Y en un año marcado por el mayor acto soberano, desde muy temprano, se deben afianzar identidades y marcar perfiles para definir la oferta que se exhibirá al ciudadano.⁴¹ Lo que devino en un escenario de alianzas claras y programas establecidos construido con una histórica tardanza para la ciudadanía.

4. La resolución electoral

En el mes de marzo de 1994 se afirmaba⁴² que la fluctuación política no permitía más que esbozar algunos cuadros posibles en torno a alianzas, coaliciones y resultados electorales.

Se percibía entonces al Partido Colorado como posible ganador en la contienda electoral con dos ejes fundamentales. Uno integrado por el Foro Batllista, dirigido por Julio María Sanguinetti, al que se sumarían la lista 94, cuyo líder es el senador Pablo Millor, exintegrante de la Unión Colorada y Batllista, y el

Partido por el Gobierno del Pueblo, cuya principal figura es el senador Hugo Batalla. Otro eje aglutinaría al Batllismo Radical, dirigido por Jorge Batlle, y a la Unión Colorada y Batllista, cuyo líder histórico es Jorge Pacheco Areco. La tendencia creciente de apoyo al Foro que podría reforzarse por la aceptación de Hugo Batalla como candidato a la vicepresidencia en la fórmula electoral haría pensar que, de no producirse cambios significativos en cuanto a la reforma constitucional, Pacheco Areco y Jorge Batlle contribuirían con sus votos al triunfo de Sanguinetti.

Del Partido Nacional, que contaba con tres agrupamientos definidos, se señalaba lo siguiente. El primero de los agrupamientos se constituye con el gobernante sector herrerista en el que aparecen tres posibles precandidatos a la presidencia.⁴³ El segundo agrupamiento lo representa el Movimiento Nacional de Rocha dirigido por el senador Carlos Julio Pereyra quien nuevamente se postularía a la presidencia de la República. El tercero y último de estos grupos nacionalistas lo constituye el llamado Polo Progresista integrado por los intendentes de Cerro Largo, Rodolfo Nin Novoa, y de Rocha, Irineu Riet Correa, el senador Alberto Zumarán y algunos diputados. El Polo Progresista representa el sector más novedoso al tiempo que genera distintas expectativas dada una posible alianza con el

Frente Amplio.⁴⁴ Aunque no se produjera esta alianza el Partido Nacional parecía ubicarse en un tercer lugar respecto al respaldo ciudadano lo que significaría la pérdida de su tradicional segundo lugar. Es decir, ello era factible dada la experiencia gubernamental deficiente en términos sociales, y de enorme aislamiento político, a la que contribuyó la derrota de la ley de Privatización de Empresas Públicas en 1992 y la carencia de líderes de estatura nacional.

Por su parte, del Frente Amplio, recreador de minicrisis a partir de las rupturas de la izquierda partidaria, se anotaba, enfrentaba una nueva convulsión originada en la discrepancia rotunda que, ante al proyecto de reforma, sostenía el intendente de Montevideo Tabaré Vázquez. Cuando, a pesar de las derrotas internacionales de la izquierda, el Frente Amplio lograba remontar las dificultades y parecía ocupar el histórico segundo lugar de los blancos, la fragmentación en torno a la reforma lo llevaba a la deriva. Si el Frente Amplio podía vencer esa nueva crisis y aseguraba alianzas como la mencionada con el Polo Progresista o con algún sector del Nuevo Espacio⁴⁵ (en este caso previendo su escisión por la aceptación de Batalla para la fórmula presidencial con Sanguinetti) tendría seguramente otra vez el gobierno de Montevideo y estaría en condiciones de aspirar a algún otro gobierno departamental.

Se mencionaba también que, el Frente Amplio, de salir de ese callejón en el que estaba atrapado retomaría la meta de un *gran acuerdo nacional* y haría que sus posibles aliados no consideraran que se encontraban frente a una fuerza que se advertía frágil.

Por último, se apreciaba que el Nuevo Espacio era el punto de disputa tanto del Partido Colorado como del Frente Amplio. Su fuerza contribuiría, sin duda, a afirmar una u otra opción, otorgándole una postura más centrista a la fórmula presidencial de Sanguinetti en el caso de que Batalla aceptara la vicepresidencia. Y se consolidaría la fuerza del Frente Amplio ante un acuerdo Sanguinetti/Batalla si una parte del Nuevo Espacio reingresara a la coalición frentista o se aliara con ésta.

La resolución de las alianzas se confirmó con matices, sin reforma y con los recursos que la *ley de lemas* brindaba. Por un lado, en el Partido Colorado, el Foro Batllista concretó el acuerdo con el Partido por el Gobierno del Pueblo, abandonando, este sector, el lema Nuevo Espacio para votar dentro del primero. Aquél permitió la concreción de la fórmula electoral, Sanguinetti presidente-Batalla vicepresidente, que resultó triunfadora.

Por el otro, el Frente Amplio y Nin Novoa, principal figura política del Polo Progresista (quien se retiró del Partido Nacional) formaron el Encuentro

Progresista. Éste no se constituyó en lema —de acuerdo a la legislación vigente— sino en una instancia orgánica de convergencia que en la coyuntura electoral se presentó bajo el lema permanente de Frente Amplio. En este sentido, los sectores no frenteamplistas que coincidieron en la convergencia política —el sector de Nin Novoa desprendido del Polo Progresista, el Partido Demócrata Cristiano, el Batllismo Progresista y expegepistas— se reunieron bajo el sublema de Espacio Renovador dentro del lema Frente Amplio.

Finalmente, el Nuevo Espacio se mantuvo como lema, no obstante se retiraron el PGP y el Partido Demócrata Cristiano, integrantes constitutivos del mismo en 1989.

La conformación de alianzas, bajo el esquema tradicional exhibía cambios en cuanto tales al tiempo que evidenciaba rupturas en las otrora arraigadas adhesiones partidarias. Sin duda esta constatación hizo posible sostener que más allá de quién fuera el ganador, en Uruguay debía aceptarse que, habiendo transcurrido más de un siglo y medio, eran tres las fuerzas políticas decisivas.

De tal forma que las encuestas fueron marcando variaciones que alteraban los resultados en cuanto a quién sería el ganador al tiempo que la segunda y tercera fuerza. Pero mantuvieron una tendencia irreversible: se trataba de un nuevo escenario político que pre-

sentaba tres fuerzas muy parejas. El extremo de la incertidumbre llegó hasta la noche misma de la contienda electoral en la que no era factible arriesgar quién triunfaría dados los escasos votos que separaban a un lema del otro. La certeza era una, se trataba de un nuevo Uruguay, de un país que se movía y cambiaba y rompía con la tradición blanqui-colorada.

En este contexto tendría cabida la explicación del desacato a todos los candidatos a la presidencia y a las elites partidarias, expresado en el resultado del plebiscito de agosto. Quizás ante los ojos de los uruguayos quedó atrás el país rutinario y conservador.

El 27 de noviembre se realizaron las elecciones. El triunfo fue para el Partido Colorado, para su principal fórmula representada por Sanguinetti y Batalla. El Partido Nacional obtuvo el segundo lugar, no perdiéndolo como se había previsto durante el proceso electoral. Y el Frente Amplio mantuvo, con un respaldo ciudadano considerablemente mayor al obtenido en las elecciones del año 1989, el gobierno capitalino.⁴⁶ No obstante, lo más relevante de estos comicios fue la ruptura del bipartidismo. La ciudadanía respaldó en tercios a cada uno de los lemas principales a tal punto que la diferencia entre primer y tercer lugar fue de 1.3 puntos porcentuales.⁴⁷

Un tripartidismo se afirmó en tanto

se dejaba atrás la tradición de las divisas blanca y colorada y especialmente el Frente Amplio se beneficiaba de las nuevas prácticas políticas.

Es previsible una cultura política nacional con expresiones que ratifiquen lo que en el presente sólo se ve como síntomas de un cambio. En tanto se inicia una gestión gubernamental cuyo principal desafío es lograr la concertación para impedir la tendencia a colocar candados que frenen la gestión de los poderes y favorezcan situaciones de ingobernabilidad.

Por ello nuevamente el tema de la reforma constitucional reaparece en el escenario político. En el Uruguay no es original hablar de reformas constitucionales, casi resulta un tema recurrente década tras década. Sin embargo, y a fuerza de pecar de insistentes en el tema, esta discusión y posible proyecto de reforma afecta pilares del sistema político tradicional. En ese sentido cobra importancia.

Como es sabido, los motivos que orillan a una reforma de este tipo exceden los límites territoriales uruguayos hasta correr el riesgo de perder la cada vez más desfigurada singularidad oriental. La búsqueda de la tan nombrada gobernabilidad y las tan anheladas alianzas para procurarla están en las agendas de muchos partidos en diferentes países.

Pero esta tendencia reformista deja muchos objetivos en el camino por par-

te de aquéllos que ayer peleaban por cambios más radicales. Las reivindicaciones vinculadas a una mayor justicia social, a un reparto más equitativo de la riqueza y a una mayor participación de las organizaciones de trabajadores en los entes del estado han sido dejadas a un lado, seguramente, en aras de grandes consensos.

Ello indica una lucha por conquistar acuerdos y por afirmar los centros políticos. Se podría concluir que quizás se trate de un frío cálculo político en los albores del nuevo milenio.

De todos modos, la fiebre de la reforma, las ansias por las alianzas y el desborde ciudadano ocultan una realidad: más que reformas a la constitución lo que habría que renovar y transformar son los partidos políticos. Y es ello lo que no se discute aún. Hace más de veinte años los militares se abrieron brecha mostrando la debilidad y la ineficacia partidaria. Mientras no se pongan y se lleven a la práctica cambios raigales en los actores de la política, los remedios sólo mejorarán por un tiempo los males de la nación pero no los curarán.

Mayo de 1995

NOTAS

1 Este artículo se estructuró a partir de la ponencia, "¿Nuevos agrupamientos en viejos

modelos?" presentada en el panel: *Los partidos políticos frente a los procesos electorales de 1993 y 1994 en América Latina*, Latin American Studies Association, XVIII International Congress, Atlanta/Georgia (10 al 12 de Marzo de 1994). El tiempo transcurrido entre su terminación y la publicación exigió una sintética actualización que no contradice los supuestos centrales. En este sentido, se prefirió agregar al final un epílogo que invalidar la perspectiva analítica con la que se realizó el trabajo.

- 2 La mesa de negociación se integró con delegados militares y cívico/partidarios. Al Acuerdo se llegó después de varias reuniones que transcurrieron entre julio y agosto de 1984.
- 3 Se trataba de una estrategia de participación electoral conjunta, de fracciones de los diferentes partidos existentes —Colorado, Nacional (durante el siglo XIX denominado Blanco, de tal forma que a sus integrantes se les conoce como blancos), Nuevo Espacio y Frente Amplio.
- 4 Sin duda, en la medida que los lemas no son cuerpos político ideológicos homogéneos, los acuerdos en términos de la funcionalidad del sistema se vuelven escasos. A veces podría pensarse que la multiplicidad de sublemas y agrupamientos exhiben el mapa de preferencias ciudadanas. "Por de pronto, es imprescindible asumir que todo sistema de representación política se propone ofrecer algo más que un mapa fiel de la dispersión de opciones políticas individuales ... que en él se procura siempre ... detectar y canalizar corrientes no transitorias de opiniones y lealtades ...". Véase Carlos Pareja, "Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política" en Gerardo Caetano (editor), *La alternativa parlamentaria*, Montevideo, ESCICLAEH, 1992. p. 31.
- 5 Se pretendía establecer igualdad entre los "lemas accidentales" (es decir, aquellos que se presentan por primera vez a los comicios)

y los "lemas permanentes" (aquellos que han obtenido representación parlamentaria en una elección anterior). Este propósito era sostenido por el *Grupo de los tres* integrado por el Polo Progresista del Partido Nacional, el Movimiento Renovación Batllista del Partido Colorado y el Partido Demócrata Cristiano del Nuevo Espacio y también por el Frente Amplio. La propuesta contaba al mismo tiempo con una fuerte oposición de quienes querían impedir la formación de coaliciones entre grupos políticos que integraban los lemas existentes. Esto tenía que ver con la pérdida, en términos de votos, de los lemas permanentes. En este caso ni al Partido Colorado ni al Partido Nacional les convenía aceptar tal modificación.

- 6 Luego de avances y retrocesos en la negociación se lograron las siguientes alianzas electorales: Frente Amplio/Polo Progresista del Partido Nacional y Foro Batllista del Partido Colorado/Partido por el Gobierno del Pueblo del Nuevo Espacio. Abandonando este último así como el Polo Progresista su lema original.
- 7 El 28 de agosto de 1994 la ciudadanía resolvió como una demostración de desobediencia, dar el espaldarazo al acuerdo partidario sobre una reducida reforma constitucional que involucraba a todas las elites de los lemas electorales. Pareció tratarse de una reprobación a la conducta de los políticos sin distinción de color partidario. Tal respuesta dejó atónitos a muchos porque primero, el acuerdo contaba con amplia representatividad y segundo, porque todos los candidatos a la presidencia —incluido el del Frente Amplio— convocaron a la ciudadanía a votar por sí a la reforma.
- 8 Un análisis más abundante sobre la reforma propuesta por los militares al igual que sobre las opiniones y proposiciones dadas por los políticos en aquellas circunstancias se en-

cuentra en mi tesis de doctorado, *Los partidos políticos uruguayos durante la dictadura. (Un enfoque histórico de sus actuaciones entre 1973 y 1984)*, México, D.F., FCPyS, UNAM, 1994.

- 9 En 1968 comienza un recorrido de paulatino involucramiento militar en la represión estatal. De manera acelerada, y con responsabilidad tanto del ejecutivo como del parlamento, la situación desemboca en 1973 en un golpe de estado cívico militar que finalmente deviene en un régimen de las Fuerzas Armadas. En marzo de 1985 se le pone fin al asumir Julio María Sanguinetti como presidente democráticamente electo.
- 10 Esta afirmación no desconoce la sicosis reformista que la política uruguaya ha padecido desde siempre.
- 11 "*Pero lo que es claro es que ambos factores institucionales [uno, el doble voto simultáneo que desvió la fragmentación del sistema de partidos originada en el ordenamiento electoral al interior de los partidos, y dos, el sistema presidencialista de gobierno y la forma de su elección en distrito uninominal y por mayoría relativa] durante largos periodos sumaron sus efectos, retrasando las consecuencias dispersivas de la representación proporcional. De cualquier manera a cierta altura del desarrollo histórico nacional, variables externas al ordenamiento electoral (derivados de la ruptura de ciertos consensos sociales básicos), sumados al envejecimiento de los partidos tradicionales, habrían desbordado las restricciones institucionales, rompiendo sus moldes y concluyendo en el vigente modelo pluripartidista*". Tomado de Hebert Gatto, "Reforma política. La Nostalgia bipartidista" en *Cuadernos de Marcha*, Tercera Época, Año IX, núm. 87, Montevideo, setiembre de 1993, p. 37.
- 12 Un año antes, en julio de 1976, la remoción de Bordaberry —quien fuera el presidente constitucional hasta junio de 1973 cuando

disolvió el Parlamento y concretó un autogolpe dando inicio a un régimen dictatorial—había sido acompañada de una declaración de los altos mandos militares que buscaba poner distancia frente a la propuesta de desaparecer los partidos. Al cambio en el Ejecutivo le siguieron Actos Institucionales que irían fijando las pautas, entendidas como necesarias por los militares, para reincorporar a los partidos. Éstos eran los tradicionales —Blanco y Colorado—, los únicos considerados democráticos y por tanto posibles de renovarse en aras de un reingreso al sistema político. También era aceptado el partido católico, la UCR, luego UC. Ninguno de los otros partidos, a los cuales directa o indirectamente se les atribuía la vinculación con el marxismo y la subversión, serían actores del nuevo modelo uruguayo.

- 13 El proyecto de reforma constitucional recogió las bases del anteproyecto de Estatuto de los Partidos elaborado por la Corte Electoral a fines de 1978. De manera sustantiva resalta en su contenido la caducidad del doble voto simultáneo y su sustitución por candidaturas únicas para cada cargo público electivo. En síntesis el proyecto consistía en una legislación que rehabilitaría los partidos —cambiando la esencia en la que se habían sustentado hasta 1973— excluyendo naturalmente a la izquierda partidaria y adoptando un nivel de subordinación al régimen.
- 14 Además, la reforma afectaba la legislación de los partidos en el sentido de que el poder ejecutivo gozaría de iniciativa privativa y el parlamento resolvería con una mayoría calificada. Asimismo, exigía el 1 por ciento de los votos emitidos en las últimas elecciones para cargos electivos nacionales como volumen numérico mínimo de afiliados, siendo requisito para autorizar el funcionamiento de un partido.
- 15 La propuesta colorada se basaba en un texto del expresidente Pacheco Areco que fue aceptado por sectores oficialistas y sectores opositores. La propuesta nunca pudo ser discutida, no obstante son ilustrativos para el punto que se está abordando algunas de las modificaciones avaladas por los políticos. “... 2) Restablecer el principio de separación de Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con plena capacidad para actuar cada uno de ellos en el ámbito de su respectiva competencia, llamados a colaborar entre sí y, al mismo tiempo, a controlarse recíprocamente... 10) Para facilitar la actuación de los partidos, evitar fraccionamientos y, en especial, acrecentar la libertad del elector, debería establecerse alguna atenuación al rigor de la prohibición de presentar más de una lista sin distinción de cargos electivos.” Por su parte, en el comentario a la propuesta nacionalista o blanca para el entendimiento con las FFAA se atiende al siguiente aspecto sustantivo. “... Es discutible la eliminación del doble voto simultáneo para las candidaturas a la Presidencia de la República y el Senado, (si éste se mantiene), que puede comprometer la solidez de los Partidos Tradicionales, —de amplio espectro ideológico—, propiciando fracturas o escisiones promovidas por los sectores que no se sientan representados en la lista única ...”. Tomado de Diego Achard, *La transición en Uruguay*, Montevideo, IWFA, 1992. Documento núm. 12, p. 287-288 y Documento núm. 11, p. 276-286.
- 16 El proyecto oficial fue derrotado al obtener la oposición un respaldo del 57.2 por ciento de los votos válidos emitidos.
- 17 La mini reforma fue el resultado muy reducido de un infructuoso proceso que emergió notoriamente desde 1993 y que a principios de 1994 tomó celeridad.
- 18 La información más relevante del proyecto que se discutió en la comisión del Senado fue tomada del artículo de Danilo Astori “Alternativas al neoliberalismo (VII). La reforma constitucional” en Brecha, Año 9, núm. 428,

- Montevideo, 11 de febrero de 1994. p. 5.
- 19 Que se aplicaría a partir de 1999.
 - 20 Éstos no permiten la acumulación de votos en su interior. Asimismo se proponía otorgar carácter de lema permanente a los Partidos Comunista, Socialista, Demócrata Cristiano y Unión Cívica para las elecciones de 1994.
 - 21 En la legislación vigente el voto cruzado significa la anulación del sufragio.
 - 22 Uruguay es uno de los pocos países que ponen en práctica este principio que se vincula con él respecto de la decisión ciudadana y la defensa de las minorías. No existió consenso para una modificación radical de este aspecto, como se planteó en la reforma constitucional de 1980. *“Como consecuencia de las negociaciones realizadas entre todos los participantes, se logró reducir dicha modificación a una mínima expresión. En efecto, se puede demostrar que la creación de una trigésima banca en el senado, y la aplicación de la representación proporcional integral a 96 de las 99 bancas de la Cámara de Representantes tiene una ínfima incidencia respecto a la situación vigente”*. Tomado de Danilo Astori, *op. cit.*
 - 23 Históricamente se había defendido la representación proporcional integral por simbolizar la voluntad genuina del elector que expresa, además, la representación democrática.
 - 24 Existe una tendencia política y académica que considera la necesidad de una reforma institucional, en el sentido de un régimen parlamentarista, como forma de afianzar la convivencia democrática y poder cumplir con las metas del cambio social. Apoyado en Romeo Pérez Antón, *“¿Es posible un parlamentarismo en Uruguay? Sistema político y régimen institucional”* en Gerardo Caetano (editor), *op. cit.*
 - 25 En la crisis interna del Frente Amplio que se originó el 2 de febrero de 1994 *“Los tres requisitos indispensables planteados por el intendente [fueron] (representación proporcional intacta en la adjudicación de bancas parlamentarias, avances en materia de descentralización y puesta en juego del cargo de Presidente de la República en caso extremo de conflicto con el Poder Legislativo)...”*. Confróntese Marcelo Pereira *“...y el chocolate c'est moi”* en *Brecha*, Año 9, N° 427, *op. cit.*, p. 3
 - 26 Según Danilo Astori lo sustancial estuvo representado en cinco puntos. El primero, disponía la instalación de Juntas Locales electivas en todos los centros poblados con más de 5 mil habitantes. El segundo, se refería a que aquéllas también se instalaran en las capitales y coexistieran con los intendentes. El tercer punto aludía a la capacidad de propuesta y de autonomía de los gobiernos municipales para decidir sobre los porcentajes presupuestales para asignar a obras públicas y planes de desarrollo de los departamentos. También en el terreno de la autonomía del gobierno municipal, el cuarto punto establecía la capacidad de poder obtener apoyo crediticio de organismos internacionales. El quinto, y último, disponía el deber de eliminar los obstáculos a los gobiernos municipales para que estuvieran en condiciones de establecer convenios de obras con otros organismos del estado.
 - 27 Entre ellos destacó la incorporación del recurso de amparo que hasta el presente existe pero en el espacio legal. Asimismo se debe subrayar que las modificaciones constitucionales establecían, respecto a la suspensión de las garantías individuales en los casos de traición o conspiración contra la patria, lo siguiente. Sólo la Asamblea General podrá disponer sobre dicha suspensión y requerirá del voto de la mayoría absoluta de sus componentes, asimismo tendría que ser aprobada en un plazo determinado. *“... actualmente, la suspensión únicamente de las garantías también puede ser dispuesta por la Comisión Permanente, apenas requiere mayoría simple de pre-*

sentés, y se puede establecer indefinidamente". Véase Danilo Astori, *op. cit.*, p. 5.

- 28 Además la discusión quedó todavía más cerrada cuando la comisión se integró con un número determinado de legisladores. En todo caso vale la pena anotar que quienes participaron de esta revisión constitucional mantenían relación con principales figuras políticas del país que no portan la investidura parlamentaria pero que definían en términos del rumbo que tomaría la propuesta de reforma constitucional. Se trata de Liber Seregni, Luis Alberto Lacalle, Jorge Batlle, Jorge Pacheco Areco y Julio María Sanguinetti. Confróntese Marcelo Pereira y Nelson Cesin, "Ahora, ¿cuál reforma?" en *Brecha*, Año 9, N° 428, *op. cit.*, p. 3.
- 29 Aun a pesar de los esfuerzos de Liber Seregni, presidente del Frente Amplio, por evitar el fracaso del proyecto. "*Todas las banderas del Frente Amplio en el terreno serán obtenidas entre este año y 1999. Si rechazamos la fórmula en discusión quedaremos enfrentados al sistema; pero lo que nos preocupa no es estar solos sino qué banderas vamos a defender. ¿Defenderemos la eliminación de la ley de lemas, la consagración de la libertad del elector cruzando su voto, o la eliminación de las cooperativas de votos? No, eso ya lo hemos obtenido. Todo lo que quisimos en esa materia lo tenemos ahora o en el 99*". Véase Ariel Requena, "Desconcierto de órgano. Vázquez cambia la partitura" en *Brecha*, Año 9, núm. 427, *op. cit.*, p. 4.
- 30 El cambio pensado como transformación política que a su vez posibilitara la aplicación de programas de gobierno.
- 31 Lo que significó que todos los candidatos a la presidencia de la República del total de los partidos así como la mayoría de los principales dirigentes políticos de los partidos, convocaron a la ciudadanía a votar por SI. De manera contrastante, algunos sectores inter-
- nos a los propios partidos se pronunciaron por el NO. En este último aspecto vale la pena la referencia de que se trataba, en particular, de aquellos sectores que tienen por clientelas electorales a los jubilados. Apoyado en el trabajo de Iván Altesor, *Uruguay: plebiscito de reforma constitucional*, México, D.F., 1994. p. 40 (mimeo)
- 32 La denominación de departamentos en Uruguay corresponde a la de los estados mexicanos, y la de intendente a la de gobernador. Los ediles son las autoridades representativas que integran las juntas departamentales.
- 33 Esos cargos en la legislación vigente son honorarios.
- 34 Se preveía que las Cajas de Industria y Comercio, de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, de los Trabajadores Rurales y Domésticos, y de Pensiones a la Vejez, no dependieran más del directorio del Banco de Previsión Social. Este aspecto provocó temor en un significativo sector de la sociedad, los jubilados. El riesgo previsto tuvo su origen en la posibilidad de que las cajas jubilatorias se privatizaran.
- 35 Uruguay se ha caracterizado por la amplia participación ciudadana en las contiendas electorales, a pesar de ello, desde 1967 el voto se ejerce como obligatorio.
- 36 En números absolutos los resultados del plebiscito son: votaron 1,956,485 personas de un total de 2,278,440 habilitados. El apoyo al SI fue de 564,393 personas en tanto al NO lo respaldaron 1,234,440. Tomado de Iván Altesor, *op. cit.*, p. 24.
- 37 Jorge Batlle, una de las principales figuras políticas del Partido Colorado y entusiasta promotor de la reforma, se refirió al resultado señalando que el voto por el NO expresaba la desconfianza de los ciudadanos en la palabra de los dirigentes políticos. En este sentido, puso énfasis en que no son previsibles las consecuencias de tal descreimiento ciudada-

- no. Estas declaraciones fueron tomadas del periódico uruguayo *La República* del 2 de septiembre de 1994.
- 38 Ello se plasmó en que los sectores frenteamplistas con posturas más críticas, dado el contexto político, se pronunciaron por el NO. En esencia fueron: el Movimiento de Participación Popular (Tupamaros), el Partido Comunista, el Partido por la Victoria del Pueblo, el Movimiento 26 de Marzo y la Agrupación Pregón.
- 39 Otras de las percepciones hacían alusión a la inexistencia de liderazgos capaces de prescindir de los acuerdos.
- 40 La Comisión Nacional Programática inició su trabajo después del Acuerdo del Club Naval en aras de definir un programa común de gobierno. En la Conapro participaron representantes de los principales partidos políticos.
- 41 Ya a fines de 1993 un conocido político colorado señalaba: "...se extiende la percepción de que los tiempos políticos para una reforma previa a las elecciones de 1994 se agotan rápidamente, si es que no se han terminado ya (...)". Tomado de Hugo Fernández Faingold, "Por qué, para qué y hasta dónde. Acuerdos y Alianzas" en *Cuadernos de Marcha*, Tercera Época, Año IX, núm. 89, Montevideo, noviembre de 1993. p. 29.
- 42 Silvia Dutrénit en la ponencia *¿Nuevos agrupamientos en viejos modelos?, op. cit.*
- 43 Se trata del exministro del Interior, Juan Andrés Ramírez; el director de UTF, Alberto Volonté, y el Ministro de Transporte y Obras Públicas, Juan Carlos Raffo. *Ibid.*
- 44 Específicamente en una fórmula presidencial Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa.
- 45 En este sentido las alianzas suprapartidarias podrían establecerse con exfrentistas como el Partido Demócrata Cristiano y el Partido por el Gobierno del Pueblo (el sector que no apoyara una alianza con Sanguinetti) —quienes se habían ido de la coalición y fundaron el Nuevo Espacio para las elecciones de 1989.
- 46 En 1989 el Frente Amplio obtuvo en Montevideo 312,778 votos y en 1994 éstos fueron 394,286. Las cifras fueron tomadas de Manuel Alcántara e Ismael Crespo Martínez con la colab. de Pablo Mieres, *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, Madrid, CEDEAL, 1992. p. 219 y Alfredo Errandonea, *El sistema político uruguayo. Análisis de 78 años del sistema político uruguayo*, Montevideo, Ediciones La República, 1994. pp. 96-97.
- 47 Los porcentajes presentados a continuación fueron dados días después de la elección y están adjudicados a partir de un cálculo que incluye los votos anulados y en blanco. Para todo el país el resultado es: 30.5 por ciento Partido Colorado, 29.4 por ciento Partido Nacional, 29.2 por ciento Encuentro Progresista y 4.9 por ciento Nuevo Espacio. Confróntese *Brecha*, año 10, núm. 470, Montevideo, 2 de diciembre de 1994. p. 19. El escrutinio primario ofreció en números los siguientes resultados: Partido Colorado 631,025, Partido Nacional 607,388, Frente Amplio —a través del Lema Encuentro Progresista— 601.188 y Nuevo Espacio 101,286.