

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 91
Montevideo, 2.ª serie, año 28, 2005-2
ISSN 0797-6062 Pp. 139-146

LAS CLAVES DEL CAMBIO. CICLO ELECTORAL Y NUEVO GOBIERNO 2004-2005

Daniel Buquet (coordinador)

Montevideo, Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política, colección Política Viva, 2005, 360 pp.

Existen fuertes motivos para considerar a los años 2004 y 2005 como años excepcionales en materia política. Las primeras elecciones del siglo en Uruguay han significado el triunfo electoral de un partido político que hasta el momento no había ocupado el gobierno nacional. Adicionalmente, la fuerza ganadora constituye una coalición de partidos de izquierda creada hace algo más de tres décadas. En este 2005, este partido de izquierda sortea su primer año al frente del gobierno, además de lograr romper el bipartidismo tradicional en materia municipal en el interior del país. Estos son argumentos suficientes para analizar con detenimiento el proceso electoral. Con esta intención sale a las librerías el libro *Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*.

El volumen, en el que participa un equipo completo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, además de investigadores invitados, procura dar un panorama político general del propio ciclo electoral y los primeros meses de gobierno del Encuentro Progresista-Frente Amplio. Para ello se divide en dos secciones: la primera, compuesta por nueve artículos, se ocupa del proceso electoral en las distintas instancias (internas, nacionales y municipales), así como de un análisis del desempeño de los partidos políticos. La segunda parte consta de ocho artículos, se concentra en el gobierno que se inició

en marzo y analiza los desafíos en términos político-institucionales, económicos y sociales tanto en la arena nacional, municipal como regional. Cierra el libro un anexo estadístico elaborado por Lucía Sellios y Antonio Cardarello con una amplia información electoral de las internas, las nacionales y las municipales.

En su trabajo «Elecciones uruguayas 2004-2005: de la vieja oposición a la nueva mayoría», Daniel Buquet, coordinador de la obra en su conjunto, analiza el proceso electoral y su influencia sobre la reconfiguración del sistema de partidos. Allí evidencia el notorio aumento de la volatilidad electoral en las últimas elecciones, a partir de la masiva transferencia de votos del Partido Colorado al Partido Nacional. Teniendo en cuenta que este factor constituye un indicador de los grados de institucionalización de los sistemas de partidos, el autor se pregunta si este dato puede reflejar un proceso de desinstitucionalización del sistema o de lo contrario resulta un simple resultado coyuntural, y se inclina por esta última opción. Finalmente, considera que los resultados de octubre rompen con el ciclo de construcción de coaliciones interpartidarias estables o acuerdos interpartidarios para el ejercicio del gobierno, dado que el presidente electo y el actual gobierno cuentan con mayorías parlamentarias propias. Por último, Buquet constata una disminución del número efectivo de partidos

(NEP) en la última elección, en un escenario de elección a doble vuelta, el cual teóricamente debería estimular el aumento del número de partidos. En este sentido, el sistema de partidos parecería estar siguiendo una «inercia» generada por el crecimiento electoral de la izquierda, moviéndose hacia un formato «bipartidista» de nuevo cuño.

En «El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay», Constanza Moreira da cuenta del crecimiento sistemático del voto a la izquierda en la última década. La autora procura revisar dos tesis planteadas ya en trabajos anteriores: la llamada tesis del *voto moderno*, la cual asocia el voto a la izquierda a pautas actitudinales modernas; y la tesis del *voto clasista*, que intenta explicar la evolución diferenciada del voto a la izquierda en la capital a partir de la expansión del apoyo electoral de los sectores sociales más pobres. Con relación a la primera tesis, constata un creciente reequilibrio de la votación en Montevideo e interior por parte de la izquierda. Además, si se desagrega los datos del interior, si bien se muestra una mayor votación en los departamentos con niveles de ingresos más altos que el promedio, según Moreira el ajuste a la hipótesis central no puede ser confirmada por problemas tanto en la agrupación del *ranking* de ingresos de los departamentos, como por los indicadores de ingreso no actualizados a partir de los cuales se realiza la agrupación. Respecto a la segunda tesis, la autora muestra que la diferenciación social de las bases de la izquierda en Montevideo se hace visible a partir de la elección de 1994. Dos interpretaciones encuentra para este fenómeno: la primera, la transformación orgánica del FA en un partido de *masas*; la segunda el desarrollo de *funciones* políticas nuevas, como la capacidad de

distribuir y asignar recursos a las *clientelas electorales* pobres, a partir de su desembarco en el gobierno.

En «Réquiem para el réquiem para la izquierda. El triunfo del FA: de la competencia intrapartidaria al desempeño electoral», Jaime Yaffé analiza el desempeño electoral de la izquierda y las tendencias estructurales y explicaciones micro que dan cuenta de su crecimiento. Se centra en cómo el propio agente partidario realizó un aprovechamiento de determinado contexto (político, social y económico) adoptando estrategias óptimas para la consecución de ciertas metas. Según Yaffé, en el marco de las transformaciones internacionales y nacionales, el viraje político de los partidos tradicionales hacia políticas reformistas aglutinó una importante base social de descontento. Este escenario constituyó una oportunidad política para la izquierda, que por medio de un giro estratégico en su plataforma programática (y ubicándose como el único partido de oposición a partir del *cogobierno* de blancos y colorados) logró catalizar este descontento hacia las reformas *promercado* y al desempeño general de la economía uruguaya en el último lustro, moderando al mismo tiempo su propuesta. Este doble juego de oposición en movimiento hacia el centro, constituyendo en simultáneo alianzas electorales con pequeños partidos de centroizquierda (como el Nuevo Espacio) resultó para el autor la estrategia política óptima para el crecimiento. Paralelamente señala que el nuevo liderazgo emergente de Tabaré Vázquez logró mitigar los efectos negativos que el creciente proceso de fraccionalización o la rigidez orgánica del FA podrían tener en la adopción de estas estrategias óptimas.

Agustín Canzani trabaja el ciclo electoral desde un enfoque de opinión pública, en «Como llegar a buen puerto: un análisis desde la opinión pública de la

trayectoria electoral del EP-FA». Además de realizar una descripción del periodo electoral que va de las elecciones del 2000 al 2004, toma en consideración algunos aspectos que explican el crecimiento estructural de la izquierda en la década, además de un breve análisis de la última campaña electoral. Los factores que el autor identifica para explicar este crecimiento son: un incremento de la *comunidad* de electores identificados con la izquierda, el juicio sobre la gestión de las autoridades y la imagen de los líderes partidarios, la crisis económica y la visión del electorado sobre la marcha del país.

En la línea de los estudios de opinión pública, en «Autopsia de los votantes: los efectos de la campaña en la decisión electoral», Gustavo de Armas estudia los impactos de la campaña electoral en la decisión de los votantes. Tras hacer un repaso de la literatura referida a la influencia de las campañas electorales en el comportamiento electoral, el autor analiza el caso uruguayo a partir de una encuesta panel efectuada por el propio Instituto de Ciencia Política. Desde allí el autor afirma que el electorado uruguayo se caracteriza por la estabilidad de sus opciones electorales. A su vez los individuos con patrones estables de comportamiento electoral muestran rasgos sociodemográficos y actitudinales distintos a los votantes *volátiles*: son más maduros en términos etarios, habitan en áreas urbanas (Montevideo, especialmente), tienen en términos relativos un mejor nivel educativo. A su vez parecen tener mayor interés en la política, una valoración más firme de la democracia y una autoidentificación ideológica en términos promedio menos hacia la *derecha*. Además, el autor identifica una relación entre la homogeneidad política dentro de los grupos de pertenencia social y el grado de estabilidad del voto: entre los votantes estables, una significativa proporción

manifiesta que sus familiares votaron al mismo partido que ellos; esta relación disminuye sensiblemente para el caso de los votantes volátiles. Más allá de la posibilidad de asignar un vínculo causal a esta relación, De Armas identifica un factor clave en los propios procesos de comunicación política que operan en dichos círculos sociales. Finalmente, sobre la base de datos de tipo de votantes y su distribución en el voto a los distintos partidos políticos, el autor concluye que no fue la izquierda quien tuvo el mayor beneficio neto de la campaña, puesto que fueron los partidos tradicionales los que lograron captar un mayor número de indecisos.

Como su título lo anuncia, el próximo artículo «Algunas notas sobre la evolución de las decisiones electorales en el Uruguay», de Mauricio Armellini, nos mantiene en el estudio del comportamiento electoral de los uruguayos. Para ello pretende observar cómo evoluciona la votación de los partidos tradicionales, introduciendo una medida de variabilidad de cada uno de los partidos, trazando una *banda de flotación* que describe los niveles de movilidad de estos. A modo de conclusión, afirma que los partidos tradicionales experimentan un corrimiento en sus fronteras de adhesión, a partir de un flujo mucho más fluido de votantes entre blancos y colorados. Esto constituye un núcleo duro de votantes del bloque de los partidos tradicionales más que de cada partido individual, y el factor de largo plazo que explica su caída agregada es la reducción de dicho núcleo duro. A su vez, existe una menor volatilidad electoral en las elecciones municipales que en las nacionales, imputable a que existen diferentes factores determinantes del voto. Finalmente, el autor considera que existió un «efecto Batlle» que castigó al Partido Colorado a favor del Partido Nacional, que desapareció en las elecciones municipales,

en las cuales los partidos pasaron a recibir los votos que la banda de flotación precedía.

Yendo al desempeño de los actores propiamente, Daniel Chasquetti y Adolfo Garcé deciden analizar el juego político de los *perdedores*. En «Unidos por la historia: desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político» estudian el desempeño electoral de los dos partidos tradicionales. Parten de una constatación ya compartida por gran parte de la academia politológica: los partidos tradicionales o fundacionales han pasado a constituir un bloque político en las últimas décadas y seguirán constituyendo un bloque en el corto y mediano plazo. Los autores describen, por un lado, la lógica bipolar que se consolida en las últimas dos décadas, en el marco de la convergencia ideológica en torno a la agenda de liberalización económica. Junto con la estrategia de moderación de la izquierda, esto provocó su desplazamiento hacia la derecha del espectro político. El retorno del bloque fundacional al gobierno enfrenta diversos desafíos. El primero refiere al tipo de oposición escogida y el ajuste de la estrategia con el transcurso del tiempo. El segundo refiere al posicionamiento ideológico que debiera adoptar. Para los autores, la opción más razonable sería la de una oposición *a la derecha* del gobierno, dada la dinámica actual del sistema de partidos. El tercer desafío refiere al grado de articulación que podría alcanzar el bloque desafiante para desplazar a la izquierda. Entre las opciones que se presentan están la de optar por una coordinación institucional más estable (a manera de frente o concertación de partidos) o la de mantenerse como dos estructuras orgánicas separadas. Para los autores, la situación más adecuada es el mantenimiento de un equilibrio que mejore los niveles de cooperación sin perder los

niveles de competencia interpartidaria. El cuarto desafío sería el de lograr una mejor consistencia en sus plataformas de gobierno mediante la modernización de estas. La forma en que estos desafíos se procesen está a su vez influida por factores como la competencia por el liderazgo, en ambos partidos.

Esta primera sección se cierra con un artículo sobre la temática municipal y otro de género. En «Los intendentes y la reelección inmediata: efectos probables y apreciados en 2005», Antonio Cardarello investiga algunas dinámicas municipales indagando en los efectos que genera la reelección inmediata de los intendentes. Para ello estudia los niveles de fragmentación del sistema de partidos y de las propias estructuras partidarias, así como la distribución de cargos legislativos. Seguidamente una de las autoras en la academia nacional que con mayor dedicación han trabajado el tema de género y política, Niki Johnson, analiza en «Cambia, ¿todo cambia? Las mujeres en las elecciones uruguayas de 2004» las posiciones de las mujeres en los cargos de representación política tras los resultados de las elecciones, mediante un estudio de la oferta electoral femenina y de los factores políticos e institucionales que bloquean el ingreso de mujeres a cargos político electivos.

La segunda sección «El nuevo gobierno: conformación, desafíos y perspectivas» está dedicada al análisis del gobierno de izquierda que se instaló el 1° de marzo, desde diferentes perspectivas: las relaciones institucionales, la política económica, la gestión municipal, las políticas sociales, entre otros temas.

En «Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio», Daniel Chasquetti argumenta que la posibilidad de la izquierda de gobernar con mayorías parlamentarias

propias desata una serie de interrogantes respecto a la futura relación entre poderes. En primer lugar, tomando en cuenta factores institucionales (el tipo de régimen, las reglas electorales) y las estructuras políticas del sistema (los partidos, las fracciones y las preferencias ideológicas), plantea la hipótesis de que Tabaré Vázquez tendría condiciones adecuadas para gobernar, dada su capacidad de controlar una mayoría parlamentaria y contar con facultades constitucionales. Sin embargo, factores tales como los niveles de disciplina del partido y la propia estructura de preferencias de las fracciones (dada la creciente polarización interna del FA) podrían afectar estas condiciones iniciales.

Verónica Pérez propone un estado de situación poselectoral de esta temática en «Algunos cambios, pero no tantos: la presencia femenina en cargos ejecutivos en Uruguay». Además analizar la representación de las mujeres en cargos políticos una vez finalizado el acto electoral y ya constituido el equipo de gobierno, la autora profundiza en un estudio diacrónico y sincrónico (comparando con otros casos latinoamericanos) la presencia de mujeres en cargos políticos.

En el segundo texto del libro dedicado a la temática municipal, «Las intendencias progresistas del interior: de la competencia electoral a las competencias para gobernar», Altair Magri y Abel Oroño ponen a consideración los factores que explican el triunfo de la izquierda en diferentes municipios del interior, así como las perspectivas de gobierno que estas victorias electorales abren a partir de variables institucionales y políticas relevantes: capacidad institucional municipal, relación entre Ejecutivo y Legislativo, composición política a partir de las reglas electorales, dinámicas orgánicas del partido gobernante, etcétera.

Seguidamente, como su título lo indica, en «La política de la política económica del primer gobierno de izquierda en el Uruguay», Diego Aboal nos propone un análisis de la política económica del nuevo gobierno. En primer lugar, caracteriza al gobierno de Vázquez por la alta fraccionalización de su partido y por el bajo número de legisladores de su sector (el socialismo). En segundo lugar, afirma que los distintos sectores del Frente Amplio tienen preferencias diferentes en materia económica, reflejo de las bases electorales diferenciales que poseen las propias fracciones. A su vez, en términos esquemáticos estas diferencias sectoriales podrían clasificarse en las corrientes que se identifican con una *nueva izquierda* (más liberal) y una *izquierda tradicional*, de corte más estatista. El actual contexto internacional y las restricciones que este produce, permitieron imponer las preferencias de los sectores afines a la *nueva izquierda*. Sin embargo, estos dos grupos tienen un peso electoral similar y además la base de poder original del presidente (Espacio 90) está más cercana a la *izquierda tradicional*, por lo que el escenario no parece ser estable en el mediano plazo. Dos escenarios son trazados por el autor: uno de negociación entre ambos grupos, en donde exista un incremento de las políticas expansivas hacia el final del período; un escenario de confrontación, en el cual más allá de quien fuera el sector triunfador, acarrearía un alto costo político para la fuerza política en su conjunto.

Siguiendo la línea de estudio de la política económica del nuevo gobierno, Federico Traversa analiza en «Quo vadis progresismo. Perspectivas sobre la política económica del Frente Amplio en el gobierno», las políticas económicas seguidas por la izquierda en el nuevo contexto internacional y regional. Siguiendo la conceptualización de Przeworski de *regímenes normativos*,

con el ascenso de la izquierda al gobierno discute la posible existencia de un *viraje normativo* en términos del modelo de desarrollo propuesto. No obstante más allá de las transformaciones en términos de las políticas distributivas y de crecimiento económico (que apuntalan medidas como la negociación laboral y la reforma tributaria), las condicionalidades políticas que emergen a partir del escenario internacional (alto endeudamiento externo, creciente interdependencia y competencia económica que requieren programas de estabilidad macroeconómica ortodoxos) representan condicionantes importantes que pueden limitar dicho viraje. Esta situación de baja capacidad de manobra en ciertas áreas origina la importancia de reformas en áreas estratégicas en las dimensiones distributivas y productivas para encarar transformaciones graduales en el actual modelo de desarrollo.

La última elección tuvo también una reforma constitucional de por medio. En «La reforma del agua: nuevas alianzas, nuevas instituciones y nuevos desafíos», Luis Ibarra analiza el plebiscito del agua desde las alianzas políticas y los cambios institucionales que plantea, a partir de un estudio de las estrategias políticas de los distintos actores involucrados. Para el autor, esta reforma constituye un mecanismo de defensa del Estado distinta a la existente hasta este momento: la reforma surge desde los movimientos sociales, con apoyo del FA pero también del Partido Nacional, y no se limitó a una coalición de veto sino al planteo de un programa distinto de provisión de los servicios públicos. Sin embargo, su implementación ha traído conflictos entre los actores involucrados (incluso entre quienes llevaron adelante la reforma) que suponen nuevos desafíos generales en la construcción de políticas de prestación de servicios públicos.

Pocos dudan que el Plan de Emergencia constituyó uno de los bastiones

del programa electoral de la izquierda. Sin embargo, más allá de su propio impacto electoral, el plan debería abrir la discusión del rediseño del sistema de protección social de nuestro país. Con esa intención es que Carmen Midaglia da cuenta en su artículo «La izquierda y las políticas sociales» de las características de los nuevos diseños institucionales planteados por la izquierda en materia de políticas sociales. Allí la autora argumenta que el grado de éxito de estas iniciativas reposa en el reconocimiento que estas hagan del capital institucional existente en materia de protección social. Por esta razón es necesaria una articulación del PANES con los programas de protección existentes para recuperar niveles de integralidad y consistencia sectorial de las políticas. Para ello también es necesaria una institución pública con suficientes capacidades para coordinar las acciones públicas, con una visión política de largo plazo, que revise las modalidades clásicas de implementación y bajo una adecuada incorporación del saber técnico sin perder vínculo con los contextos de intervención.

Finalmente, Gerardo Caetano describe la importancia de la agenda de integración regional («el factor Mercosur») en la campaña electoral, en «El gobierno de izquierda y el Mercosur». La hipótesis central es que ha existido un retorno al tema en los debates políticos nacionales, introduciéndoselo como un asunto sustantivo a la hora de tomar la decisión electoral por parte de los ciudadanos. Para ello se detallan las variaciones el tema regional en los contenidos de la campaña, las definiciones adoptadas por los candidatos (y el espacio dado) respecto al tema, y una estimación de la percepción de la opinión pública respecto al tema a partir de su recepción pública y mediática del mismo. Finalmente plantea las definiciones del nuevo gobierno uruguayo en materia

regional en su programa de gobierno y las definiciones adoptadas a partir del 31 de octubre.

Vale la pena formular algunas consideraciones generales referentes a los contenidos del libro. En primer lugar, es importante destacar que dentro de las áreas temáticas seleccionadas resulta claro que el análisis del ciclo electoral está muy bien cubierto, demostrando la existencia de una acumulación de mediano plazo sobre las principales características del proceso electoral uruguayo que se ha enriquecido con debates cruzados acerca de los factores que explican su evolución. Quizás para aquellos más seguidores de temas referidos a políticas públicas en diversas variantes (política económica, políticas sociales, políticas sectoriales en salud, educación, seguridad social y empleo) el resultado no es tan exitoso como en el primer caso. No por la falta de trabajos de buena calidad, sino esencialmente por su marcado desbalance con relación a otras áreas, en términos de volumen de producción académica.¹ Esto se hace quizás más evidente en la segunda sección del libro —la agenda y perspectivas del nuevo gobierno—, que no incluye artículos que analicen más en profundidad áreas importantes de las políticas públicas en donde se han anunciado cambios significativos: la salud, en la que se anuncia una reforma

estructural importante del sistema que terminaría en la construcción de un sistema nacional de salud; el área laboral, con la reintegración de la negociación laboral colectiva por medio de la reinstalación de los consejos de salarios; la fiscal, con una reforma tributaria anunciada para fines de este año; o la seguridad social, en donde existe desde ciertas áreas del gobierno (claramente el BPS) una intención manifiesta de rever el actual sistema mixto de pensiones y jubilaciones.

Creo que hay dos argumentos para doblar la apuesta en la ampliación del estudio de estas temáticas. Primero, es necesario contar con investigaciones que indaguen los efectos que las distintas políticas públicas (salud, educación, seguridad social, etcétera) tienen sobre la dinámica política en su conjunto. Por ejemplo, muchas de estas reformas conllevan efectos sobre la dotación de poder de distintos sectores sociales, en la medida que tienen como objetivo redistribuir recursos estatales o privados existentes. Este hecho genera a su vez acciones y reacciones de agentes organizados, o crea (como en el caso del PANES) potenciales grupos de interés con incentivos para actuar organizadamente. Parece claro que estos factores generan, además de desafíos institucionales para el propio Estado en materia de diseño e implementación de políticas, realineamientos o nuevos nudos de conflicto entre sectores sociales organizados (y sectores que potencialmente se pueden organizar) que influirán en la arena partidaria, y con los cuales deberá lidiar el Estado como esfera de producción de políticas.

En segundo lugar, estos componentes constituyen pilares de la agenda reformista de la izquierda, mojonos políticos a partir de los cuales se evaluará el desempeño del gobierno y que generarán

¹ Investigadores del propio Instituto de Ciencia Política, como Adolfo Garcé, consideran escasa la acumulación académica que en términos generales existe en áreas como las «políticas públicas no sociales», y la economía política. Para una puesta a punto de la ciencia política en nuestro país puede verse Adolfo Garcé, «La ciencia política en Uruguay: Un desarrollo tardío, intenso y asimétrico», en *Revista Chilena de Ciencia Política*, vol. 25, n° 1, 2005, pp. 232-244.

eventualmente recomposiciones de las bases electorales.

En definitiva, en la medida que estas cuestiones pueden redefinir algunos de las principales características de los ciclos electorales y políticos futuros, su atención está más que justificada. Un buen análisis del nuevo ciclo político que se abre deberá entre otras cosas seguir aten-

tamente la conexión entre los procesos sectoriales de reforma en distintas arenas, el diseño y la implementación de las políticas públicas con las dinámicas políticas a las que estas responden y que a su vez generan. Un desafío quizás necesario para entender y evaluar las claves de los cambios en los próximos años.

Pablo Alegre