

EL GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL (1990-1995): INSTALACIÓN O FRACASO DE UN PROYECTO? (*)

ROSSANA VITELLI

1- Algunas referencias introductorias

Visto con cierta perspectiva, el período que va de 1990 a 1995 aparece como de relevancia, en el sentido de haberse operado durante el mismo transformaciones a nivel macro de la estructura misma del Estado, así como transformaciones del sistema político, y a nivel más micro cambios a nivel de las relaciones del poder político con la sociedad civil, y de los estilos de "hacer política".

Muchas de esas transformaciones tuvieron su origen durante ese lapso, aunque recién se hayan plasmado durante el actual gobierno, muchas consecuencias de las reformas recién se están notando y algunas otras tendrán su punto culminante en las elecciones de 1999.

Partimos de la hipótesis que los cambios operados fueron los que el sistema político y la cultura ciudadana permitió, siendo éstos un punto intermedio entre la propuesta del Gobierno y las posturas que más se oponían.

Es de interés el período —además— porque después del largo período autoritario militar de quiebre institucional, y considerando el primer gobierno del doctor Sanguinetti como de transición hacia la democratización plena del país (hacemos referencia al hecho de que las elecciones de 1984 fueron realizadas en un marco irregular) —lo que sumarían 16 años— es recién para las elecciones de 1989 donde se confrontan en forma abierta y libre distintos modelos de país y se vuelve al debate programático-ideológico. En una suerte de molde con características muy restauradoras al mapa político predictorial de

1973 los partidos reorganizan sus fuerzas en el período 85-89, y es en estas condiciones que se llega a la contienda electoral de 1989.

Los resultados de las elecciones del 89¹ significaron un inédito panorama político, que obligó a los actores a redefinir sus estrategias y en buena parte pautaron el período de gobierno del presidente Lacalle, pero también trascendieron su mandato, de tal manera que se operaron cambios en el relacionamiento entre los partidos y con las instituciones del Estado que se han venido consolidando hasta el período actual.

Una importante novedad es la llegada al poder de un partido con cultura y tradición de oposición, cuyo rol durante décadas fue la de control, y cuya experiencia de gobierno en el siglo fuera durante el período 1958-66 y en el marco de una administración colegiada del Poder Ejecutivo.

El otro gran impacto es la consolidación del Frente Amplio como un tercer actor político —que si bien había irrumpido en escena en 1971 quebrando el bipartidismo, y que mantiene su fuerza electoral en 1984— es en estas elecciones que logra la Intendencia en Montevideo, y se instala definitivamente como un tercio del electorado. No es menor —tampoco— el nacimiento de un nuevo agrupamiento —escisión del Frente Amplio— que concurre a las elecciones por separado: el Nuevo Espacio. Esta fuerza que se define como una izquierda "más moderada" recibe el apoyo del 9% del electorado.

(*) Versión corregida de la ponencia presentada al XXI Congreso del ALAS. San Pablo, 31 /8 - 5 /9 de 1997.

Hay también modificaciones en las internas de los partidos, lo que también significó un escenario distinto para el gobierno entrante.

Por un lado, el Partido Colorado luego de un desgaste importante que supuso su gobierno "reordenador" anterior, tuvo que enfrentar una elección interna para definir su candidato que fue muy dura, y que se estima tuvo un costo electoral importante. El sector que apoyara al presidente Sanguinetti resultó derrotado por Jorge Batlle, quien hiciera una campaña electoral de signo muy similar al del vencedor Lacalle.

Por su parte el Partido Nacional que sufrió la pérdida de quien se había transformado en su principal líder y conductor Wilson Ferreira, pasa por una serie de realineamientos internos que termina por colocar al sector del ex presidente Lacalle —el herrerismo— como mayoritario dentro de su partido. Después de haber sido una mayoría casi aplastante dentro del nacionalismo, los sectores que apoyaban la fórmula del wilsonismo se desarticulan, quedando en el control de las estructuras partidarias la agrupación que mantuviera posiciones más tradicionalistas.

El Frente Amplio también sufrió una crisis interna con la escisión del que había sido el sector más votado en 1984, el Partido por el Gobierno del Pueblo, situación de la que debió sobreponerse para hacer su campaña. Sin duda un factor que incidió para que esta separación no terminara fracturando en dos a esta colectividad, fue el surgimiento de una figura nueva —Tabaré Vázquez— con características de liderazgo carismático y que lograra ganar la Intendencia de Montevideo.

Estos reajustes en todos los partidos, tienen como consecuencia que el elenco gobernante que surge de las elecciones de 1989 sea en gran parte un elenco nuevo, esto es notorio en el parlamento donde el recambio de los legisladores es muy grande.

En síntesis en estas elecciones el Partido Nacional obtiene un 38,9% del electorado, el Partido Colorado el 30,3%, el Frente Amplio el 21,2% y el Nuevo Espacio el 9,0%.

2- Algunas características del período 90-95

En este contexto asume la presidencia el doctor Luis Alberto Lacalle. Este período se caracterizó básicamente por los siguientes elementos:

- a* El presidente electo llega —como nunca antes— siendo una minoría, y sin votos en el parlamento, lo que lo obligará a buscar acuerdos con los demás sectores del Partido Nacional y con los demás partidos.
- b* La "coincidencia" o acuerdo logrado, es un acuerdo inestable y que se irá descomponiendo a lo largo de su mandato, por abandono de los socios de la coalición.
- c* La cohabitación en el poder del Partido Nacional en el gobierno nacional y del Frente Amplio en Montevideo, que obligó a una "convivencia" que tuvo momentos altos de enfrentamiento.
- d* Un estilo muy personalista del primer mandatario, que intentó dar una impronta a su gobierno.

a* Los partidos llamados "tradicionales" en nuestro país: el Colorado y el Nacional son de los que tienen una historia más larga en el concierto de América Latina, con más de ciento cincuenta años de vida. Definidos en sus orígenes como "banderías" o "proto-partidos", tuvieron la capacidad de supervivencia gracias a su flexibilidad y ductilidad que los hizo moldeables a las renovaciones permanentes, junto a un complicado sistema de ingeniería electoral que acaba de ser modificada en la reforma constitucional plebiscitada en diciembre de 1996.

Parte de esta estructura flexible, que ha permitido su permanente recreación, es la fuerza de sus fracciones internas. La teoría politológica los ha definido básicamente de dos maneras: la que los describe como partidos "catch-all" que permite en su interior sectores que abarquen un amplio espectro del electorado, y en otro extremo la que considera que en realidad los lemas son "federaciones de partidos".

De todos modos no se pone en duda en ningún caso la existencia de fronteras claras que

agrupan en torno a una identidad partidaria diferentes fracciones. Lo cierto es que estas fracciones o "sublemas" han mantenido por períodos de tiempo interelectorales una autonomía muy alta, llegando a tener posiciones muy diferentes entre sí, cambiando esta dinámica durante los períodos electorales donde necesariamente coexisten las negociaciones para los realineamientos tras los diferentes líderes, con la competencia electoral. Es importante a los efectos de poder interpretar las dificultades que tuvo el gobierno de este período para mantener los apoyos a nivel del sistema partidario, tener la referencia de esta mecánica de las fracciones. Estas que tienen funcionamiento orgánico propio, autoridades del sublema que además se legitiman y obtienen su poder compitiendo con candidatos propios a la presidencia con otros del mismo partido, se da una dinámica donde conviven dos sistemas de lealtades interrelacionados con grados diversos de tensión: la lealtad al sector y la lealtad al partido. ⁽¹⁾ Esto jugó un papel muy fuerte durante el período señalado, incidiendo en la forma en que cada sector acompañó o no al gobierno, ya que en este complicado entramado, en las decisiones adoptadas cada líder estaba jugando su propia proyección y posibilidad de potenciar a su agrupación.

En el caso del Frente Amplio, con una historia más que breve si se la compara a los partidos Colorado y Nacional, se encuentra otra dinámica de funcionamiento. Su condición de "alianza-coalición-movimiento" lo hace de por sí una agrupación fragmentada. No obstante, a diferencia de las colectividades tradicionales, las candidaturas para la presidencia e intendencias departamentales han sido únicas, así como su programa de gobierno, lo que determina una dinámica interna diferente. Cada uno de los sectores no puede potencializarse más que hasta un punto determinado, y existe más control y presión para que se funcione de modo más disciplinado.

Este funcionamiento —que ya no será igual para las próximas elecciones— permitió llegar al doctor. Lacalle a la presidencia en condiciones de una enorme fragmentación política,

sumando los votos de los distintos candidatos a la primera magistratura por el Partido Nacional.

Hay que considerar que si bien este funcionamiento por sublemas y el fraccionamiento no es nuevo, toma una dimensión y tiene un peso substancialmente diferente en un esquema que ya no es el bipartidista. En el nuevo mapa político, esto se traduce en la dificultad de lograr mayorías, consideremos que el Partido Nacional ganó estas elecciones con el 38% de los sufragios, pero el apoyo para la fórmula del herrerismo fue de tan sólo el 22% de los votantes. Esta realidad electoral obligó necesariamente al presidente electo a buscar acuerdos que le permitieran las mayorías imprescindibles para poder gobernar. Ya a esta altura el sistema resulta inoperante. "El fraccionalismo interno de los partidos fue eficaz hasta la crisis que culmina en los años setenta...operando como un mecanismo más del partido *catch-all* que permitió cubrir un espectro ideológico muy amplio. Este mecanismo fue funcional en la medida que la presencia de una mayoría clara dentro del partido lograra disciplinar a las pequeñas fracciones o minorías". ⁽²⁾ Sin dudas, en esta nueva realidad multipartidista no hay agrupaciones internas de los partidos, o líderes de los sectores que tengan control de los aparatos de los mismos. Esto implica además de la doble lealtad ya mencionada, una dinámica intrapartidaria de "negociación-competencia" permanente no fácil de resolver.

b* Inmediatamente conocidos los resultados electorales de 1989, el candidato electo comenzó una ronda de consultas con todos los partidos, manifestando su voluntad de formar un gobierno de coalición. Finalmente logra acuerdos con casi todo el Partido Colorado y con los demás sectores de su partido, no así con el Frente Amplio y el Nuevo Espacio. Se comenzó a hablar entonces de gobierno de "coincidencia".

⁽¹⁾ Ma. Elena Laurnaga. «Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional». REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA N° 6 -1993

⁽²⁾ Luis Eduardo Gonzalez. Citado por Ma. Elena Laurnaga. REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA op.cit.

A los efectos de la hipótesis que se están manejando en este trabajo es muy importante remarcar el hecho de que, dadas las características ya mencionadas de los subtemas partidarios, el proceso de incluir, por parte del sector herrerista de Lacalle, a otros sectores del Partido Nacional en la coalición tuvo una significación e implicancia casi similar a la conformada con los demás partidos. Este trámite frente a líderes —como por ejemplo Carlos Julio Pereyra del Movimiento Nacional de Rocha— que fuera candidato a presidente por otra agrupación del Partido Nacional fue para Lacalle —a los efectos de buscar acuerdos— tan complejo o más que con líderes de otra colectividad política.

Es importante destacar además que el ex presidente Lacalle —que llegara al gobierno con el 22% del electorado que apoyó su propuesta— lo hace con un afán transformista muy importante sobre todo en lo que hace a reformar el Estado. En este sentido, buscará un nivel de acuerdos a nivel general que le permitan la mínima operatividad que podríamos llamar la “coalición de gobierno”, pero intentará con algunos de los sectores más afines a su propuesta un acuerdo que tenga más alcance para lograr ese proyecto de cambios y que sería una “coalición para la reforma”.⁽³⁾ Los sectores que integran una y otra no son necesariamente los mismos, además del hecho de que los socios para la reforma son menos. Para el primer conjunto de medidas de gobierno, el herrerismo contó con el apoyo del Movimiento Nacional de Rocha y de la casi totalidad del Partido Colorado. Para la reforma del Estado finalmente, cuando se llega a plebiscitar la ley aprobada por escaso margen, el Foro Batllista ya no acompaña, así como sectores del propio Partido Nacional.

c* Históricamente la tendencia en el país ha marcado que el gobierno de la capital fuera del mismo signo que el del gobierno nacional. Entre otras cosas, debido a que por la legislación electoral vigente hasta diciembre de 1996, las elecciones para las intendencias departamentales se realizaran en forma simultánea a las nacionales. Como consecuencia las campañas electorales a nivel nacional y departa-

mental quedaban confundidas en una, sumado a la obligación de tener necesariamente que votar a un mismo lema para los dos niveles de gobierno se generó un efecto por el cual la candidatura a la presidencia “arrastraba” el voto al candidato a intendente del mismo partido.

En 1989, el aumento del voto al Frente Amplio permitió que la Intendencia de Montevideo la ganara esta colectividad, produciendo un cambio en la estructura de poderes muy importante, si se considera la concentración de población en la capital y el porcentaje de ésta con respecto al total país. La coincidencia en el poder de un mismo partido en el gobierno nacional y departamental, había instaurado una suerte de relación “cooperaria” entre los dos niveles que suponía entre otras cosas, transferencias de fondos por obras en la ciudad que financiaba el gobierno nacional, una política clientelística por parte de la Intendencia, un sobredimensionamiento en el número de funcionarios que eran contratados por favores políticos. Había realmente una gran interdependencia entre los dos niveles de gobierno.

En el período estudiado se instala una nueva forma de relacionamiento no exenta de tensiones, las políticas propuestas por el presidente Lacalle y las que para Montevideo tenía el intendente Vázquez iban en direcciones diferentes. Mientras que por parte del gobierno del Partido Nacional se propulsaba el retiro del Estado en muchas de las actividades económicas y productivas, y se restringían los gastos públicos en obras y sueldos a funcionarios; desde el Municipio se intentaba redefinir lo que habían sido históricamente sus funciones de “arreglar las calles y poner luces” para ampliarlas a servicios de tipo comunitario y social. A modo de ejemplo, mientras las políticas económicas de ajuste impulsadas por el presidente, implicaron una contención del salario —y sobre todo para los funcionarios públicos— a nivel de la Intendencia se dio un incremento del salario real.

⁽³⁾ Ma. Elena Laumaga. op cit.

Pero en términos de la concepción misma del poder fue tal vez donde se operó el mayor desencuentro: mientras se dio a nivel del Gobierno Nacional una concentración de la toma de decisiones en las principales políticas, en Montevideo se comenzó una experiencia de descentralización importante —a través de los centros comunales zonales donde se desconcentraron muchos servicios municipales y de la organización y participación de los ciudadanos en juntas— con una concepción diferente de la práctica democrática.

Lo que parece esencial destacar de este punto es que esta experiencia de cohabitación durante el período 90-95, por primera vez empieza a delimitar ámbitos separados de gobierno y de poder. La dimensión local y la nacional toman más autonomía, trasladándose estos efectos a una discusión en los demás departamentos y a ser parte del debate general. Y lo hace hasta tal punto que en la reforma constitucional recientemente aprobada esto se tradujo en que la nueva legislación electoral incorporara la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.

d* El presidente Lacalle llegó al gobierno con una ambición importante de ser el realizador de grandes transformaciones que lleven su propio sello. "No nos gustaría pasar por el horizonte político e histórico del país siendo un presidente 'más o menos'. Nos gustaría dejar una impronta sin la vanidad de creer que todo se va a arreglar en estos sesenta meses..."⁽⁴⁾ Esta característica, sumado al hecho de ser gobierno de minorías va a significar un relacionamiento tenso con los demás poderes del Estado, sobre todo con el Parlamento, con otros actores políticos, y con organizaciones de la sociedad civil.

El fenómeno de los personalismos no es menor en la práctica política, ya que tiñe todo el accionar y funcionamiento con los distintos actores. En el caso del gobierno del doctor Lacalle, esta característica se manifestó de diversas maneras y desde su campaña electoral donde tuvo una fuerte presencia y relacionamiento personal con grupos, cooperativas, fábricas, escuelas

militares y diversas organizaciones en todo el país. Luego durante su mandato, mantuvo una continua presencia con los medios masivos donde era su propio portavoz, estuvo presente en casi todas las actividades relevantes ocurridas en el período, mantuvo la modalidad de inaugurar todas las obras realizadas por su administración, pero sobre todo concentró la toma de las decisiones fundamentales en un equipo reducido de asesores personales. "...el Presidente frecuentemente encaró el quehacer gubernamental a través de la aproximación personal, haciendo uso de sus contactos a nivel de todo el país...mostró una fuerte tendencia a decidir sólo, apoyado en la legitimidad proveniente de su liderazgo".⁽⁵⁾

Se podría decir que existe una concepción "hiperpresidencialista" del poder que se traduce en el estilo de liderazgo del ex-mandatario. Este fenómeno —que algunos analistas definen como "regalismo"— manifestado en una concepción donde prevalece la idea de que sólo unas pocas mentes lúcidas pueden interpretar la realidad tal cual es. Esto tiene como inmediata consecuencia la interpretación de que sólo el Poder Ejecutivo, y dentro del mismo casi en forma personal el primer mandatario con algún asesor, debe concentrar la toma de decisiones. En realidad, el modelo teórico de gestión que se propuso el ex mandatario en los hechos no funcionó, la idea de una forma más colegiada de gobierno donde él funcionara con los ministros de la coalición para la discusión de los grandes temas y posterior traslado de estos acuerdos al Parlamento en forma automática no se dio. De hecho el Consejo de Ministros como órgano de debate y consulta prácticamente no se operativizó, y las principales decisiones se tomaron principalmente por el presidente con el equipo económico.

⁽⁴⁾ Discurso del presidente Lacalle al Parlamento, 15 de marzo de 1993. Citado en "60 meses que cambiaron al país". Instituto Manuel Oribe. 1996.

⁽⁵⁾ Ma. Ester Mancebo. REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA N° 6. 1993

3. *El proyecto transformador y los bloqueos*

Como ya se mencionara, el programa con el que el ex mandatario llega al poder pretende ser altamente reformador. “Este gobierno eligió claramente el camino de las realizaciones trascendentes, optó claramente por gobernar, por imprimir a la vida colectiva rumbos claros y sugerir caminos de transformación...para ingresar al plano de las realizaciones que continúan más allá de los escasos tiempos de gobierno”.⁽⁶⁾

El proyecto impulsado implicaba acabar con casi un siglo de modelo batllista de país, un modelo incorporado por casi la totalidad del espectro político, pero más aún, un modelo que permeó a toda la sociedad en su cultura política. Se debe recordar que el Estado que se está tratando de reformar es el que se conformó junto con la institucionalización “tardía” del país, el “Estado Colorado” al decir de Javier Bonilla.⁽⁷⁾

Es posible que la tarea de reformular el Estado batllista —que impregnara todas las instituciones democráticas durante estas largas décadas— fuera una misión menos ardua desde su propio “coloradismo”, es decir en una suerte de autotransformación, un autodiscurso desde el propio seno donde se conformó. Significativamente este parece ser el proceso gestado por el gobierno del presidente Sanguinetti entre su primer mandato y el actual. Pero, en el contexto del período aludido, y con el discurso utilizado por el herrerismo, el proyecto reformista aparece como un “asalto” externo al Estado para cambiarlo. Es la “refundación” del Estado del Partido Nacional en contraposición a la primera fundación del Estado por parte del Partido Colorado. Dicho por un diputado del herrerismo “el 1° de marzo (de 1990) cuando asumí el presidente Lacalle, terminó el modelo de administración batllista de hace 60 años y comenzó uno nuevo que es el nacionalista y herrerista” (J. Trobo, *BÚSQUEDA*, 3(1)/4/92).⁽⁸⁾

En este marco electoral e institucional aplicar un programa tan ambicioso hasta sus últimas consecuencias parecía una tarea realmente difícil. El único sector —fuera del herrerismo y dentro del Partido Colorado— que mantenía un discurso similar al del presidente

nacionalista era el de Jorge Batlle. De hecho dentro de la coalición “para la reforma” fue éste uno de los sectores que acompañó —junto con el sector pachequista— casi hasta el final al gobierno, mientras que sectores del propio Partido Nacional abandonaron el acuerdo.

La operación transformadora más importante realizada fue la que tuvo que ver con el Estado. Se postuló una reconceptualización de la idea misma de Estado, que se tradujo en un cambio en sus instituciones. La “doctrina” imperante readecuó las dimensiones del aparato estatal, ubicándolo en un plano donde, más allá de cumplir con sus funciones reguladoras mínimas, se debía retirar de gran parte de la vida económica y social del país, para dejar paso al mercado, quien en esta interpretación es el más eficiente regulador. Esto significó —como ya se mencionara— un quiebre muy importante con lo que había sido el Estado de bienestar anterior.

Ahora bien, entre el proyecto impulsado y el que finalmente prosperó existió una distancia; y desde este trabajo se plantea que, a diferencia de lo sucedido con la aplicación de este modelo en otros países de América Latina, como por ejemplo los casos de Argentina, Perú, México, en Uruguay debido al sistema político-partidario, pero también a la cultura política, finalmente esto determinó que las políticas propuestas no se pudieran implementar en toda su radicalidad. Una oposición desde el mismo sistema político, sumada a una resistencia de la sociedad civil, que a través de sus organizaciones encontró los medios de canalizar la oposición a estas medidas tuvo como resultado que las reformas fueran más atenuadas.

Para examinar cuáles fueron las políticas que se lograron implementar y cuáles fueron las bloqueadas, se deben ver los mecanismos que posibilitaron en un caso o impidieron en el otro que esto sucediera.

⁽⁶⁾ Discurso del presidente Lacalle al Parlamento, 15 de marzo de 1993. Citado en “60 meses...que cambiaron al país”. Instituto Manuel Oribe, 1996.

⁽⁷⁾ Javier Bonilla. «Partidos políticos y formación del Estado en Uruguay.» En *CUADERNOS DEL CLAEH* 75, agosto 1996

⁽⁸⁾ Citado en Ma. Ester Mancebo. *op.cit.*

El ex presidente herrerista comienza su mandato con un conjunto de propuestas que se pueden resumir básicamente en los siguientes puntos:

- a nivel de la macroeconomía, un ajuste fiscal muy importante que eliminara el déficit imperante, la baja de la inflación, equilibrio de la balanza de pagos, y una desregulación de las actividades económicas.
- a nivel de reforma del Estado, reducir substancialmente su tamaño privatizando algunas de sus empresas, quitarle funciones "asistencialistas" retirándolo de muchas de las actividades del país.
- una reforma que podría incluirse en la anterior, pero que por su dimensión y tratamiento merece un punto aparte, es la del régimen de previsión social.

Como punto aparte habría que remarcar que todas estas medidas se dan dentro de un proceso de integración regional, del cual el ex-mandatario es un activo impulsor.

Tal vez previendo las dificultades de implantar reformas de estructuras si se deja tiempo para armar la resistencia a las mismas, o pensando en el desgaste propio del ejercicio de gobierno, el ex-presidente tuvo una "urgencia" por armar este paquete de medidas e intentar que se aprobaran en un plazo de 100 días. Finalmente, esto no pudo ser así. Al decir de Mancebo, si bien el doctor Lacalle pudo definir exitosamente los puntos de negociación y las reglas de procedimiento, no consiguió marcar los tiempos del juego decisorio.

Tras un anuncio de que la situación financiera del país era caótica al llegar al gobierno en marzo de 1990, el Ejecutivo logró que la "coalición para gobernar" acompañara un conjunto de medidas económicas. Estas fueron de corte típicamente monetarista y fiscalista, con una orientación fuertemente orientada en la escuela neoclásica. Este ajuste fiscal fue —reconocido por sus propios gestores— muy duro, la carga impositiva llegó a toques máximos, y la contención del salario —sobre todo en la esfera pública— tuvo un impacto importante en la población.

No fue igual de sencillo negociar las medidas de reforma del Estado. La lógica de nuestro sistema político fraccionado, sumado a la cultura política nacional no admite transformaciones traumáticas para la sociedad. La sensación de protección y seguridad que diera por un período de tiempo tan largo el Estado a la población ha permeado tanto la sociedad, que cualquier modificación requiere un plazo prudencial de adaptación. Y esto no debe leerse necesariamente como "conservadurismo", interpretación hecha frecuentemente por los gobernantes, sino simplemente implica un entendimiento y un manejo mejor de los "tiempos políticos" y de los "tiempos de la sociedad".

El proyecto de ley para permitir la privatización de empresas del Estado propuesto por el Ejecutivo sufrió primero una serie de modificaciones en su negociación con los sectores de la coalición que podrían en principio acompañarlo. Después tuvo que pasar por el debate parlamentario donde luego de correcciones fuera aprobado en setiembre de 1991. Finalmente, y luego de una larga tarea sectores organizados de la sociedad civil, sumados a los actores políticos opositores, lograron que algunos de los artículos de la ley fueran plebiscitados en diciembre de 1992. El resultado de este plebiscito fue tan contundente como abrumador para el Ejecutivo, un 72% de la población votó por derogar los puntos más ríspidos de la ley de privatizaciones.

Para la mayoría de los analistas este es un punto de inflexión que divide en forma clara el mandato de Lacalle en dos períodos. El primero sería el de la búsqueda de los acuerdos, el de la "coalición inestable"; el segundo, a partir del plebiscito, caracterizado por el abandono de casi todos los socios del acuerdo y que dejara al mandatario prácticamente solo.

¿Cómo se procesó este "fracaso"? Si en principio en el Parlamento habían alcanzado los votos, ¿cómo se consiguió una mayoría que derogara la ley? Siguiendo con la línea interpretativa ya mencionada, proponemos que para este caso funcionaron tanto el bloqueo político, como la oposición de la sociedad (que no siempre

es idéntica en los períodos interelectorales a la representación parlamentaria). Hay un elemento de suma importancia en este hecho que es el factor “tiempo”. Esa dilación producida entre 1991 cuando se votara la Ley y diciembre del 92’ — momento del plebiscito— fue un elemento decisivo. Nosin razón el ex-mandatario pretendía una rápida tramitación de estas medidas. Lo que la ciudadanía expresó en este plebiscito fue — además de su opinión sobre las empresas públicas— su disconformidad con los efectos de las políticas económicas adoptadas. El desgaste sufrido por el gobierno en ese año fue muy importante. La falta de flexibilidad para negociar sus medidas no era compatible con una coalición. Es en este lapso que otros sectores del nacionalismo piden al presidente una atenuación de las medidas económicas. Se produce el hecho significativo de que el propio vicepresidente, el doctor Gonzalo Aguirre, quien se suponía jugaba el rol de nexo entre el Ejecutivo y el Parlamento, pidiera por escrito al Presidente un cambio de rumbo. Jaqueado por un lado por los demás sectores de su partido y la oposición para que amainara el impacto de las medidas adoptadas y por el otro lado por su principal socio el sector del Batllismo Radical para que las aplicara en forma de *shock* sin más dilaciones, el gobierno llega al plebiscito en situación de debilidad.

Pero además, como se mencionara, para una cultura “estatista” de la sociedad, el proceso de reforma debía ser necesariamente gradual y negociado con todos los demás sectores sociales. Al no producirse un profundo debate, y ante una prédica de cambios “urgentes”, las organizaciones sociales reaccionaron en forma defensiva y lograron bloquear que las medidas llegaran hasta donde se pretendía.

Finalmente, el tema de la reforma de la seguridad social, que fuera varias veces introducido por iniciativa del Ejecutivo también fue bloqueado en el Parlamento y recién se puede concretar en este nuevo período de gobierno.

Desde una concepción “regalista” o hiperpresidencialista, el ejecutivo interpreta que la sociedad es “conservadora” y que no quiere cambios, y evalúa con frustración el no haber podido implementar su propio proyecto tal cual lo había diseñado. Dice el doctor. Lacalle: “nuestro país es visceralmente conservador, mantiene las ortopedias pero no ha descubierto si el miembro que se quiso sanar con la ortopedia está sano o quebrado”.⁽⁹⁾ Siente que en el proceso de negociación se produce una “rebaja” de su modelo. Esto lo lleva a tener enfrentamientos frecuentes con el Poder Legislativo, al que descalifica por su lentitud desconociendo así la propia esencia deliberativa del mismo: “El Parlamento tendría que volver a lo básico: legislar y discutir la legislación y ejercer los controles sobre el Poder Ejecutivo”.⁽¹⁰⁾

4. Algunas reflexiones interpretativas

La evaluación que suele hacer el herriero acerca de su gestión, si bien rescata los logros, no deja de tener un tono de frustración y resentimiento hacia la oposición y los bloqueos operados hacia su proyecto. Con cierta perspectiva lo que se puede analizar es que si bien el modelo que finalmente se instaló no fue la versión original del gobierno nacionalista, se puede concluir —sin embargo— que sí se operaron transformaciones profundas.

Estas se producen —además— en el marco de un contexto regional de integración. Este es el período donde se pautan las negociaciones con los países vecinos que culminan con el tratado de Asunción que conforma el MERCOSUR. Más allá de la discusión acerca de las condiciones en que Uruguay debía ingresar al bloque regional, discusión que se produjo por un lapso relativamente breve a nivel de algunos sectores de la sociedad: la casi unanimidad del espectro político apoyó en ese momento las negociaciones llevadas a cabo. Ante un progresivo avance que se venía dando de acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, una ofensiva diplomática importante llevada a cabo por Uruguay, implicó la redefinición de la cuestión regional y que Uruguay junto con Paraguay se terminaran sumando al proceso integrador.

⁽⁹⁾ CUADERNOS DEL CLAEH 73-74. diciembre 1995. Entrevista a L. A. Lacalle.

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*.

Este hecho cambia radicalmente el escenario donde le tocará jugar al país. La integración de Uruguay a la región lo ubica en un contexto totalmente nuevo. Además de cambiar las reglas de comercio exterior, el MERCOSUR implicó una transformación en las condiciones en que se reproducen los distintos actores y agentes económicos y sociales.

En lo que tiene que ver con la reforma del Estado, si bien esta no tuvo las magnitudes o radicalidad que adquirió en otros países, se operó igualmente un conjunto importante de medidas transformadoras en su forma, tamaño, funciones y reglas de juego.

Por un lado, se verificó el retiro del Estado de actividades de tipo mediador y regulador que funcionaron como “colchón” entre intereses diversos a lo largo del siglo. Por ejemplo en las negociaciones salariales y laborales donde se priorizan los acuerdos directos empleador—trabajador. Por otra parte en la actividad agropecuaria se produce una importante desregulación, con estímulos para que se incorpore a una economía de mercado.

Hubo una importante reducción del número de funcionarios públicos a través de una política de estímulos para el retiro voluntario de los mismos. La consecuencia de esta medida fue que 11.000 funcionarios dejaron la administración pública, engrosando la demanda en el mercado de empleo.

En lo que hace a las empresas públicas, algunas se transformaron legalmente para poder ser de economía mixta permitiendo su asociación con capitales privados (caso de PLUNA), otras adoptaron modalidades de concesión de parte de sus servicios (ANTEL, UTE).

Se desmonopolizaron actividades antes reservadas al Estado como los seguros y la producción de bebidas alcohólicas y portland (Banco de Seguros, ANCAP.) También en el puerto se cambió la operativa permitiendo asociarse a privados. También se pasan a la órbita privada empresas que habían sido adquiridas por la Corporación Nacional para el Desarrollo, bancos gestionados por el Estado y la compañía de gas.

Estas transformaciones significaron un cambio en las reglas de juego, el surgimiento de nuevos actores, y tuvieron por lógica un costo social y un impacto en la población.

Sin embargo los cambios fueron “a la uruguaya”. Reafirmando lo que ha sido una línea histórica de larga duración en el país, la dinámica social y política permitieron un modelo no puro sino “mixto”. En Uruguay se reproducen los sucesos que se dan en el resto de la región, pero en una versión siempre atenuada.

Esto es lo singular de la cultura política del país. A diferencia de otros casos donde las resistencias u oposiciones se manifiestan en levantamientos de tipo espontáneos pero sin dirección organizada para la obtención de sus objetivos, en nuestro caso la conformación de una comisión organizada que nuclea a sectores sociales y políticos de distinto signo, para lograr las voluntades necesarias para plebiscitar la ley de reforma del Estado implica algo relevante. Este hecho —que sucediera también con otros temas— significa que todavía existe en la sociedad un alto nivel de poder ciudadano y cultura política. Marca la graduación, los límites, y los tiempos de las transformaciones y los cambios.

Tal vez existió poca comprensión de este fenómeno en el gobierno nacionalista de ese período. Si bien se reconoce que negoció algunas de sus propuestas, la urgencia de implementar sus medidas le quitó flexibilización, tensando mucho las relaciones con los otros poderes del Estado y la sociedad civil. Esto lo enfrentó a organizaciones que se pueden considerar tradicionalmente opositoras, como la central de trabajadores (PIT-CNT), pero también con asociaciones que tuvieron históricamente fuerte vinculación con el Partido Nacional, como ser las agremiaciones rurales.

Volviendo a la pregunta original de este trabajo, seguramente la respuesta pueda variar dependiendo desde donde uno se sitúe para responderla. Seguramente—y dando cuenta de la complejidad de los procesos evolutivos de las sociedades— la resolución esté en algún punto intermedio, donde en realidad se instaló un

modelo transformado de país que no fue el proyecto único que represente totalmente a ninguno de los actores, sino que representa el fruto de la interacción de un abanico heterogéneo, fragmentado y complejo; pero sumamente fermental y rico que es hoy nuestra sociedad.

Probablemente parte de los resultados de estas transformaciones recién se estén comenzando a notar y se sigan procesando, pero en forma gradual. De hecho en la actualidad no se ha producido una marcha atrás de lo comenzado en el período anterior, sino que se ha continuado pero con un estilo diferente.

Hay que destacar también que la experiencia de gobierno del período 90-95' tuvo otro gran impacto, que siguió su proceso en el actual período y de cuyas consecuencias se sabrá en las próximas elecciones. Nos referimos al convencimiento de todos los actores de la necesidad de reformar la legislación electoral. Las dificultades que debió enfrentar el ex-mandatario por el fraccionamiento y la falta de mayorías fue sin duda un detonante para las negociaciones posteriores que culminaron con la reforma de la Constitución en diciembre de 1996. Si bien el Frente Amplio no apoyó esta reforma, participó en las negociaciones y declaró también su ánimo reformista en este sentido, aunque finalmente no acordara con los contenidos. El cambio de la legislación electoral podrá traer aparejado un mapa político diferente, pero difícil de delinear por el momento.

Por último, se podría hacer una reflexión acerca de los ánimos protagónicos de los mandatarios no sólo en Uruguay sino en la región. Parece importante reconocer que no es posible hablar de hombres "hacedores" de su tiempo. Ningún líder en ningún período histórico ha sido tan potente. Lo que sin duda existen son emergentes sociales, personajes que por diferentes variables les toca ocupar un lugar de preponderancia y que podrán interpretar mejor o peor su realidad y que tendrán mejor o peor suerte en sus pretensiones. Las transformaciones operadas en el período mencionado, sin duda tienen que ver con el impulso de quien estuvo en la conducción, pero también con la confluencia

de un conjunto de situaciones históricas internas a la sociedad uruguaya y externas al contexto regional e internacional que en su conjunto e interacción terminaron por imponer el resultado que finalmente se operó. ♦

Bibliografía

- ABREU BONILLA, Sergio. *Mercosur e integración*. FCU. 1991.
- BARROSLÉMEZ, Alvaro. "Lacalle". *Entrevista a L.A.Lacalle*. Colección Protagonistas. Monte Sexto 1990.
- BONILLA Saus; Javier. «Partidos políticos y formación del Estado en Uruguay». CUADERNOS DEL CLAEH No. 75, agosto 1996.
- FERREIRA, J.R.; LACALLE L.A.; PEREYRA, C. J.; ZUMARÁN, A. *La alternativa nacionalista*, Ed. de la Banda Oriental. 1986
- GROS ESPIELL. Héctor, diario EL PAÍS 20 de noviembre de 1994.
- INSTITUTO MANUEL ORIBE. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES; «60 meses ... que cambiaron al país», 1996.
- LACALLE, Luis A.; «Entrevista», CUADERNOS DEL CLAEH No. 73-74, diciembre 1995.
- LAURNAGA, Ma. «Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional». REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA N° 6 FCU, 1993.
- MANCEBO, Ma. Ester. «Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación democrática uruguaya». REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA N° 6 FCU, 1993.
- MIERES, Pablo. «Un escenario competitivo». REVISTA NUEVA SOCIEDAD N° 133, setiembre-octubre 1994
- PATERNAIN, Rafael; SERNA, Miguel. «Cultura política y liderazgos en el Uruguay: las transformaciones en la escena electoral». En *Ciudadanía y democracia en el Cono Sur*. Editorial Trazas/Asociación de Universidades Grupo Montevideo. 1996.
- SECRETARÍA DE ASUNTOS SOCIALES. Partido Nacional. "El Camino Propio". 1987.
- WAKSMAN, Guillermo. «La gran derrota de Lacalle». REVISTA NUEVA SOCIEDAD N° 124. marzo-abril 1993. ♦