

La sorpresa del “NO” en el plebiscito del 28 de agosto*

Alicia Veneziano

Este artículo pretende sintetizar el debate, que se realizó en un seminario interno del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, en torno al resultado del plebiscito del 28 de agosto. Pretendemos aportar, en esta síntesis, una reflexión desde las ciencias sociales, específicamente desde la ciencia política, al tema que, hasta ahora sólo ha sido objeto de análisis de periodistas especializados en política, o colegas que trabajan sobre opinión pública.

La discusión en el seminario se basó en un informe de relevamiento de prensa, realizado por la autora de este artículo y la investigadora Carmen Midaglia, que sistematizaba la base informativa para la discusión.

Se presentó una cronología del proceso de reforma, la posición y el discurso de los actores antes de la consulta popular, los resultados de las encuestas y, por último, las evaluaciones hechas por los propios líderes y por especialistas en opinión pública.

Intentaré, entonces, exponer, en primer lugar, sintéticamente algunos elementos del informe presentado, y luego la discusión que se entabló entre los investigadores del Instituto.

Importa destacar, por otro lado, que no se tratará el contenido sustantivo del proyecto si no que se pretende aportar algunos elementos que expliquen el resultado.

Por esto no se presentan conclusiones acabadas, porque es una discusión abierta que tiende a plantear hipótesis más generales sobre el funcionamiento de nuestro sistema político y que preferimos transmitir así, en toda su complejidad, a los lectores para que participen de ella.

* Este artículo fue redactado con la colaboración de la investigadora Carmen Midaglia.

I) UN ACUERDO FRÁGIL Y PRECARIO

La cronología, que cubre desde mediados del 93 hasta el 28 de agosto de 1994, fecha del plebiscito, pretendía demostrar que el tan mentado “acuerdo de la clase política” —para usar una expresión muy frecuente a nivel periodístico— tenía una fragilidad muy grande y que así fue transmitido a la ciudadanía por los medios, por lo menos por la prensa escrita.

El largo proceso de negociaciones sobre las reformas mostró una serie de contradicciones que tienen que ver con el diseño institucional del Estado pero también, y sobre todo, con cuestiones coyunturales que, a medida que se aproximaba el acto electoral, se fueron tiñendo de cálculos electorales concretos por parte de los actores políticos.

A partir de ese relevamiento podemos decir que los puntos en que hubo más coincidencias fueron: la candidatura presidencial única por lema a partir de 1999, la eliminación de la acumulación por sublemas para diputados (denominada como “cooperativas de votos”), y la reducción del número de ediles, el “voto cruzado” a nivel nacional y departamental y otros temas departamentales.

Los temas más problemáticos, con menos nivel de acuerdo, fueron: la segunda reelección de los Intendentes, la atenuación del régimen de representación

proporcional, la relación Parlamento-Ejecutivo, las normas que regulan la formación de coaliciones, y la ley de partidos políticos. Sin embargo, a medida que se avanza en el proceso se va dejando de lado la "maxi-reforma" y llegándose al acuerdo en torno a la "mini-reforma".¹ En la misma medida, el tema del "voto cruzado" se va volviendo más conflictivo por los cálculos electorales de los sectores políticos. En un primer momento el Frente Amplio se muestra desconfiado hacia esta iniciativa que es vista como un intento para obstaculizar sus posibilidades de seguir al frente del gobierno de Montevideo, luego surgen líderes colorados que sostienen que eso beneficiaría a los Intendentes blancos.

MINI-REFORMA: NO UN PROYECTO DE CAMBIO, SI NO UN PROCESO CON MUCHOS CAMBIOS

Más allá de los cambios institucionales planteados en el texto lo que se pudo comprobar fueron los cambios de los actores políticos en sus posiciones respecto al proyecto. Así, se dan a lo largo del proceso de búsqueda de acuerdos reformistas puntos de inflexión importantes en las posiciones de los líderes y sectores. El Foro Batllista se retira de las conversaciones (el 14 de abril de 1994) porque no se apoyaron dos de sus propuestas: postergar hasta 1999 el "voto cruzado" y habilitar coaliciones entre partidos y sectores. El Partido Nacional, uno de los principales impulsores de la "maxi-reforma" (junto al Batllismo Radical), se niega a reconsiderar este proyecto una vez obtenido el "voto cruzado" en el proyecto de "mini-reforma". El Foro Batllista termina aceptando el proyecto de "mini-reforma" para mantener la "paz interna en el Partido". El Frente Amplio se retira de las conversaciones de la "maxi-reforma", porque atenúa la representación proporcional y porque no favorece la descentralización, pero queda sentada la diferencia de enfoques entre Tabaré Vázquez y Astori.

Sin embargo, es necesario recordar que, al final, se llega a este proyecto de "mini-reforma". Presentado con la firma de 60 legisladores, aprobado por unanimidad en el Senado y por 78 de los 79 diputados presentes en la cámara baja, obtuvo además el aval de todos los presidenciables que firmaron la mencionada declaración.

LOS TEMAS PRIORIZADOS

En el proceso de debate sobre la "maxi-reforma" encontramos algunas constantes, en el discurso de los actores, sobre los cambios sustanciales que deberían hacerse a nuestra Constitución y a las leyes que rigen el sistema político. Estas constantes dan cuenta de las concepciones de los actores políticos acerca del Estado, del gobierno y de la percepción de su rol en estos.

Así, podemos distinguir, por un lado, a los líderes de los partidos tradicionales preocupados por la gobernabilidad del sistema en su conjunto, por las posibilidades de hacer arreglos institucionales que favorezcan la implementación de proyectos "modernizadores" desde un Ejecutivo más fuerte institucional o políticamente, replanteando el rol del Parlamento, aunque con propuestas diferentes.

Por otro, el Frente Amplio no parece tan preocupado por los problemas de un inmediato ejercicio del gobierno y su discurso destaca más los problemas genéricos de institucionalización política.

Si desarrollamos lo antedicho podemos ver que existen matices en el discurso de los actores sobre cuál es la reforma que necesita nuestro país y que existen énfasis diferentes. El Partido Nacional, fundamentalmente el Herrerismo, hace hincapié en los problemas de gobernabilidad y ve la solución en fortalecer los poderes del Ejecutivo frente al Legislativo. Por otro lado, se muestra muy interesados en las posibilidades de reelección de los Intendentes y en el "voto cruzado". Aunque creemos que estos dos últimos puntos pueden responder a intereses más de corto plazo, basados en coyunturas favorables. El Foro Batllista, por su lado, también ve el tema de la gobernabilidad como el nudo de cualquier proyecto de reforma pero más que las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo subraya el problema de las mayorías en el segundo para que se pueda gobernar desde el primero. Se propone atenuar la representación proporcional afectando, no a los equilibrios entre los poderes del Estado, sino a la representación parlamentaria. Como temas más coyunturales, aparecen priorizados la ley de partidos y la habilitación de coaliciones electorales entre lemas permanentes para el 94. Este tema desaparece a medida que se consolidan las posibilidades de la fórmula Sanguinetti-Batalla bajo el lema colorado.²

DEL DISEÑO DE LAS REGLAS DEL JUEGO PARA EL CAMBIO AL CAMBIO DE LAS REGLAS EN PLENO JUEGO.

Pero este debate más sustancial va dejando paso, a medida que se acerca la fecha electoral, a una discusión más coyuntural, basada en las posibilidades de coaliciones y en cálculos electorales, en escenarios a corto plazo.

¹Nos referiremos a los dos proyectos de reforma en los términos usados por la prensa.

² Los diferentes énfasis de estos dos sectores políticos tradicionales en la resolución de los bloqueos que afectan al sistema político pueden tener que ver con expectativas y tradiciones políticas diferentes, en todo caso sería un interesante tema a estudiar pero que trasciende los objetivos de este artículo.

Para decirlo de otra manera el debate se va “electoralizando” y la lógica de los actores políticos se traslada de un plano en el que prima lo político-institucional hacia uno en que lo central es lo político-electoral.

De un debate sobre las grandes reglas que guiarán el juego de los actores se pasa al cambio de las reglas en pleno juego.

Así, se dan cambios en las posiciones de los actores políticos frente a los proyectos de reforma sin un debate sobre lo sustancial, con recriminaciones mútuas sobre estos cambios y discursos que explicitan que se apoya el proyecto pero con fines distintos a los que se pueden derivar del contenido del texto.

Todo esto aparece en la prensa y la opinión pública se ve inmersa, durante varios meses, en este proceso complejo, con mensajes contradictorios.

Por ejemplo, no cabe duda que los temas relacionados con la descentralización territorial y la instauración de auténticos municipios, que terminaron constituyendo el nudo central del proyecto plebiscitado, fueron —excepto el tema del “voto cruzado”— los menos discutidos y, por tanto los menos difundidos.

¿SE VOTÓ MÁS EL CONTEXTO QUE EL TEXTO?

En este contexto, de por sí confuso, a último momento, surgen los cuestionamientos por parte de las organizaciones de jubilados que —más allá de su pertinencia o no en lo sustancial— tuvieron un indudable papel en el proceso al punto que se creyó necesario el aval de todos los presidenciables para intentar contrarrestar su efecto.

Pero, además, los medios —en los 15 días anteriores a la consulta— centraron su atención en el tema de la extradición de los vascos presuntos etarras y en los conflictos del Hospital Filtro. Sólo por eso se puede decir que estos hechos influyeron indirectamente en la creación de un contexto poco favorable a la difusión y reflexión del texto plebiscitado.

Con lo cual la afirmación de que este tema puede haber influido de alguna manera en el comportamiento del electorado se vuelve atendible. Incluso hubo análisis periodísticos que le otorgaron mayor peso explicativo a los episodios del Filtro, sosteniendo que crearon un contexto de polarización poco propicio para que la ciudadanía reflexionase en términos institucionales.³

³ Tal vez, convenga recordar, a modo de ilustración la aparición de Gonzalo Aguirre en la televisión diciendo que si se votaba por No se estaba votando a los tupamaros.

POCAS PRESENCIAS, MUCHAS AUSENCIAS Y ARGUMENTOS CONTRADICTORIOS

Del relevamiento de prensa de la última semana surge que los líderes que más aparecen en favor del SI son: Batlle y Aguirre principalmente, y Ope Pasquet y Astori en segundo lugar. Por el NO aparecen: Millor, Sarthou, Fau, Guntin y, en la última semana, las organizaciones de jubilados. Se encuentran en la prensa muchos más artículos fundamentando el No y estos son más extensos que los favorables al SI. Por último, se puede verificar que los sectores políticos que apoyaron en SI no hicieron campaña a favor del proyecto, aunque queda pendiente la pregunta de por qué no lo hicieron.

El tipo de argumentos que aparecen en esta polémica son de distinta índole: por un lado, se encuentran distintos tipos de acusaciones referidas al comportamiento ambiguo de los políticos —reproches mutuos en este sentido—; por otro lado, se debate sobre elementos más sustantivos a dos niveles diferentes:

- a) efectos sobre el *escenario electoral inmediato*, donde prima el tema de los efectos favorables para los intendentes blancos.
- b) efectos sobre el *sistema político* donde se pueden distinguir argumentos a favor y en contra del proyecto.

En contra, podemos destacar como los más frecuentes argumentos negativos (cuestionamientos al proyecto) los siguientes que hemos agrupado en tres grandes bloques:

- el primero tiene que ver con los *efectos sobre el sistema de partidos* y se centran en el punto del “voto cruzado” al que se le atribuye las consecuencias de: quebrar la coherencia partidaria, fomentar partidos regionales, aumentar la fragmentación del sistema de partidos, y promover la incoherencia ideológica de los partidos.
- el segundo grupo de argumentos se refiere a los efectos sobre el *diseño institucional del Estado* y sostiene que este proyecto no ataca un aspecto fundamental: las relaciones entre los poderes o el problema de las mayorías parlamentarias.
- el tercer bloque se centra en la *introducción de elementos* que pueden ser vistos como tendientes a favorecer las políticas de privatizaciones, fundamentalmente el artículo sobre el BPS.

A favor. Los argumentos por el SI se repiten muchísimo y son fundamentalmente tres:

- que favorece la libertad del elector
- que estimularía la autonomía de los gobiernos departamentales
- que significaría un aumento de la descentralización a lo interno de los departamentos.

III) LAS EVALUACIONES DEL RESULTADO POR PARTE DE LOS DIRIGENTES POLÍTICOS

Si codificamos las respuestas de los dirigentes políticos a la pregunta de por qué triunfó el No, podemos ordenarlas según la frecuencia con que se repiten en la prensa escrita en el siguiente orden:

1. Desinformación (falta de propaganda y de debate) en la población.
2. Introducción del artículo del BPS.
3. Desconfianza a los líderes políticos (al sistema político, o a los partidos).⁴
4. Comportamiento incoherente de los líderes políticos.
5. Independencia del electorado respecto a los líderes, o a los partidos.⁵
6. Resistencia al cambio.
7. Período inadecuado (poco tiempo para el debate, período electoral).
8. Remuneración de ediles.
9. Poca relevancia de las reformas propuestas.

Si agrupamos estas respuestas, según las frecuencias con que se repiten, podemos deducir que las que tienen que ver, más directamente, con la relación ciudadanía-partidos ("desconfianza", "comportamiento", "independencia") son las que se visualizan, por los políticos, como el principal factor explicativo del comportamiento de la ciudadanía.

Si a estas respuestas le sumamos "la remuneración de ediles", que indirectamente se puede vincular con la relación antedicha el peso explicativo que los políticos le dan a esta dimensión es aún mayor.

En un segundo nivel de importancia está el ítem de "introducción del Banco de Previsión Social" que es visto por algunos como un error y, por otros, como un elemento que dió lugar a la intervención "distorsionante" de grupos de interés.

En tercer lugar estarían los factores explicativos que tienen que ver con la forma en que fue procesada la campaña plebiscitaria (desinformación, falta de propaganda y debate, y período inadecuado) aunque se presenta bastante distanciada del primer grupo de respuestas.

En forma subsiguiente, pero con muchísima menos frecuencia, se presenta la respuesta de "resistencia al cambio" que se visualiza como una característica de nuestra ciudadanía.

Por último, con una bajísima frecuencia, aparece la única mención al contenido del texto y su relevancia para la reforma institucional y para la opinión pública.

De esto podemos inferir algunas observaciones a modo de conclusiones, sobre la percepción de los dirigentes:

- reconocen que el comportamiento de los votantes no tiene casi relación con el contenido del proyecto
- detectan que, en este caso, tuvieron una mala comunicación con la ciudadanía.
- dentro de esto hay elementos autocríticos, aunque la mayoría se refieren a "los líderes" —o expresiones equivalentes— como excluyéndose.

Si comparamos estas evaluaciones del resultado con los argumentos en contra del proyecto antes mencionados, podemos ver que se reitera fundamentalmente la introducción del artículo sobre el BPS. Aunque esta mención al tema aparece más como explicación del resultado que antes como argumento en contra del proyecto.

Se repite también, aunque con una muy baja frecuencia, la poca relevancia que tenía el proyecto para el país, esta vez como explicación de que la ciudadanía percibió esta falta de relevancia de la reforma.

IV) ¿POR QUÉ LOS DIRIGENTES NO TRABAJARON POR EL SI?

Ante el abrumador porcentaje del No,⁶ y una vez comprobado que no hubo campaña por el SI y dadas la fragilidad y precariedad del acuerdo, podemos suponer las siguientes hipótesis para responder a la pregunta de por qué los dirigentes no trabajaron por el SI.

- a) los dirigentes dieron por sentado que ganaba el SI, haciendo una mala lectura de las encuestas, y confiando en que funcionarían las lealtades políticas a los distintos sectores o candidatos.
- b) los dirigentes políticos no estaban seguros de la conveniencia de la reforma por distintas razones: por cálculos electorales inmediatos, porque la polémica hubiese aumentado las diferencias entre los sectores de un mismo partido, porque no solucionaba los problemas fundamentales del sistema político o, sencillamente, porque evaluaron que el costo de esta campaña dentro de la electoral significaría un inversión económica adicional.

⁴ En el discurso de los políticos y en el lenguaje periodístico, estos términos se usan alternativamente casi como equivalentes.

⁵ También aquí se usan —por parte de los dirigentes políticos— indistintamente el concepto de independencia a los líderes y a los partidos.

⁶ Para un análisis más detallado de los resultados habría que sumar los votos en blanco, parte de los anulados y el índice de abstención comparando con otras consultas de este tipo, pero esto no es el objetivo de este artículo.

Esto, a su vez, nos puede guiar en el análisis del comportamiento de la ciudadanía.

- Si la primera alternativa (a) es cierta la hipótesis de desconfianza a "los políticos" podría ser válida.
- Si es cierta la segunda alternativa (b) la hipótesis de desconfianza se debilita.

V) ALGUNAS REFLEXIONES EN EL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

En esta parte del artículo intentaré sistematizar la discusión que se dio en el seminario interno del Departamento de Ciencia Política sin pretender ser exhaustiva, ni que este artículo aparezca como producto del mencionado Departamento sino como una elaboración personal en base a los elementos que se presentaron en ese debate. Las opiniones vertidas al seminario serán aquí expuestas según dos ejes en los que se puede esquematizar las diferentes posiciones que se dieron sobre el tema..

- a) Uno de los enfoques focaliza en unos actores del sistema político, básicamente en los partidos y en las élites dirigentes, y busca la explicación del resultado del plebiscito en la conducta de las élites.
A partir de esta conducta y de la actuación de otros grupos de intermediación de intereses (en este caso las organizaciones de jubilados) se deduce el comportamiento del electorado.
- b) El otro enfoque privilegia, dentro del sistema político, a la ciudadanía y sostiene que en ésta se están desarrollando fenómenos que explican el resultado del plebiscito aunque no en forma totalmente independiente de las élites.
Se advierte que los líderes políticos y los investigadores sociales debemos prestar más atención a lo que está sucediendo a ese nivel para poder entender y predecir la evolución de nuestro sistema político.

Pero, como básicamente se coincidió en que el resultado del plebiscito sólo puede verse como un fenómeno multicausal, siendo así los dos enfoques complementarios. Las diferencias entre estos aparecen porque buscan respuestas en lugares distintos y sólo depende del peso que se le otorgue a los diversos factores explicativos.

LA CUESTIÓN FOCALIZADA EN LOS ACTORES POLÍTICOS

En este enfoque se pusieron en cuestión los argumentos presentados en la prensa por políticos, periodistas especializados y expertos en opinión pública.

¿Elites frente a ciudadanía?

La tesis más difundida de crisis de liderazgo parece basarse en un escenario en el que, por un lado, están los dirigentes políticos y, por otro, los ciudadanos, en una relación de incomunicación o enfrentamiento.

Este escenario se apoya en factores como: la ausencia de un debate y de información que orientase a la ciudadanía y que contribuyese a generar un acuerdo de voluntades más sólido entre las élites; el corte transversal que cruzó a los votantes de todos los partidos; la emergencia de los grupos de interés con una lógica más corporativa que ciudadana; y la desobediencia de la ciudadanía a sus líderes.

El enfrentamiento élites-ciudadanía parece suponer la unanimidad de las élites políticas que puede encontrar asidero en hechos como la firma del proyecto por los parlamentarios, su aprobación casi unánime en el Senado y en Diputados y en la firma de la declaración conjunta de todos los candidatos presidenciales.

Si bien se puede no coincidir en que éste fue el escenario cabe la posibilidad de que así haya sido percibido, por lo menos, por parte de la ciudadanía.

Elites y ciudadanía cortadas transversalmente

La tesis opuesta, siempre al interior del enfoque sobre el comportamiento de los dirigentes, cuestiona la existencia de un enfrentamiento entre las élites y la ciudadanía.

Este cuestionamiento del escenario anterior parece tener sustento en algunas de las conclusiones que hemos expuesto a partir de la cronología y del relevamiento de prensa en relación con el carácter "aparente", frágil, y precario del acuerdo; el comportamiento "incoherente" de los dirigentes, y los mensajes contradictorios a la ciudadanía.

Esta posición cuestiona la existencia del escenario élites vs ciudadanía porque no hubo trabajo por parte de los dirigentes hacia los electores. El cruce transversal también afectó a los partidos dando lugar a que algunos sectores o caudillos hiciesen campaña por el No cuando sus máximos dirigentes apoyaron el SI. En esta posición, se descarta la hipótesis de crisis del liderazgo porque la ciudadanía parecería haber percibido estos mensajes por parte de sus dirigentes y haber actuado en consecuencia, siguiendo lo que realmente querían éstos. Esta visión dió lugar a discusión en la medida en que supone una actitud "conspirativa" de algunos líderes que en realidad, parecerían haber logrado de la ciudadanía lo que "realmente" querían más allá de que apoyasen el SI. Parece hablar de una ciudadanía absolutamente pasiva y leal a sus líderes al punto de detectar sus "verdaderas motivaciones" y actuar siguiéndolas. Así se podría caer en una visión "dirigencista" y complaciente hacia las élites dirigentes.

Otra posición sostiene que este escenario es falso porque el comportamiento "incoherente" de las élites determinó que la ciudadanía no actuase según sus lealtades políticas, llevada por el contexto de desinformación y por los mensajes contradictorios de sus dirigentes. O sea que no es que la ciudadanía haya reaccionado en contra del proyecto por el hecho de que era presentado por las élites si no que hubo cortes transversales en ambos ámbitos del sistema político.

LA CUESTIÓN CENTRADA EN LA CIUDADANÍA

La discusión pasó a tener otra perspectiva cuando se sostuvo que se debe mirar hacia la ciudadanía y preguntarse qué buscamos los uruguayos, cuál es nuestra cultura política, cuál es la orientación en tanto ciudadanos, qué decisiones transmite el cuerpo electoral, qué cambios se están operando a este nivel para explicar hechos como el analizado. Aunque esta perspectiva no supone dejar de tener en cuenta el comportamiento de las élites.

Si asumimos esta perspectiva debemos descodificar el comportamiento de los electores que, quizás, estén enviando mensajes cuestionando a sus dirigentes en cuanto a las formas de hacer política. La ciudadanía podría estar, si no enfrentada, por lo menos en una pista distinta a la de las élites, con otras preocupaciones, otras prioridades. La introducción del artículo del BPS dió lugar a que, en el caso del plebiscito analizado, la ciudadanía se desfasara de las élites —que operaron con una lógica electoral— y actuara en una pista paralela en la que lo central es lo distributivo, quizás porque sus preocupaciones están en ese terreno.

Esta tesis de pistas diferentes para las élites y la ciudadanía nos lleva al terreno de los intereses y los valores y nos hace cuestionar, nuevamente, si los dirigentes están cumpliendo su función de liderazgo. Se supone que el líder debe tener comunicación con la población, debe estar al tanto de sus intereses, de sus demandas para incorporarlas y reorientarlas en una retroalimentación permanente.

Es aquí donde se cuestiona la afirmación de algunos políticos de que la ciudadanía tiene miedo a los cambios. Quizás los cambios queridos por ésta no sean los que buscan las élites. Quizás estos comportamientos nos hablan de una ciudadanía que quiere cambios en las formas de hacer política mientras no amenacen su integridad social y de unas élites con proyectos "modernizantes" que pueden no tomar en cuenta este aspecto.

Finalmente, creo que el aporte de este enfoque trasciende el análisis de la coyuntura y nos interpela como científicos políticos porque nos plantea una perspectiva que, al incorporar una mirada a la ciudadanía, evita el riesgo de una identificación con nuestros objetos de estudio más frecuentes (partidos, élites,

sistema institucional). Nos permite no sólo entender y predecir sino alertar acerca de cambios que están operando en el sistema político y que las élites pueden no percibir. Cambios que pueden estar socavando las bases de legitimidad del conjunto.

La responsabilidad de la ciudadanía

Dentro de esta perspectiva se planteó el tema de la responsabilidad del electorado, y el de la racionalidad y las motivaciones del elector. Se sostuvo que al electorado, que se mueve por intereses y por valores, había que pedirle responsabilidad, porque el liderazgo es un pacto (pacto fundante de toda sociedad) en dos sentidos y esto a veces se pierde de vista porque el ciudadano tiende a verse como demandante y no como integrante del sistema político, no como co-responsable de su funcionamiento.

Esta discusión es sumamente compleja, con profundas implicancias teóricas, trasciende el análisis coyuntural, pero quiero verirla aquí porque puede arrojar luz sobre aspectos que están en la base del funcionamiento de nuestro sistema político.

Con el propósito de entender la lógica del electorado se sostuvo que éste habilita a los partidos y luego los frena, con razones contradictorias y usando a las corporaciones. Los políticos resultarían, así, "chivos expiatorios" de una ciudadanía que parece "asustada" ante cambios inevitables ya que los líderes políticos aparecen como mensajeros del mundo que llega a Uruguay y presagian un futuro incierto.

Frente a esto se puede decir que los electores no son decisores totalmente racionales y responsables sino complejos al igual que las élites.

¿Quiebre de las lealtades partidarias?

Hubo acuerdo en que si bien el resultado del plebiscito puede interpretarse como un cuestionamiento a la función de liderazgo de los dirigentes, de esto no se deriva —por lo menos sólo a partir de este caso— que los actores partidarios estén en crisis, que las lealtades partidarias se hayan roto, o que el corporativismo esté sustituyendo a la representación política.

En este sentido se expuso que la tesis de la fragilidad de las lealtades partidarias hay que analizarlas junto con otros fenómenos: volatilidad del voto; aparición de partidos pequeños o con un tipo de identidad nueva en nuestro sistema político (ecologistas, por ejemplo); aparición de candidaturas independientes; avance del número de indecisos; voto en blanco; etc. Sin embargo, puede ser plausible la tesis de debilitamiento de las lealtades partidarias ya que en Uruguay se puede estar dando un proceso que se inicia con la aparición de la izquierda en el sistema político y se agudiza en la medida en que ésta se va integrando,

tradicionalizando. Esto hace que se atenúe el eje izquierda-derecha y se vayan incorporando otros ejes, lo cual aumenta el nivel de incertidumbre. Esta incertidumbre puede ser un rasgo de salud de la democracia o puede denotar una "legitimidad por defecto" en el que el voto a los partidos seguirían operando porque no hay otras alternativas, porque no se perciben partidos o dirigentes políticos distintos. Esto empezaría a darse, también en Uruguay. Este fenómeno de desafección política.

Los escenarios electorales e interelectorales como explicación de comportamientos ciudadanos distintos.

Siempre en búsqueda de una respuesta a la interrogante de si esto significa un quiebre en las lealtades partidarias, se dijo que quizás se pueda explicar este comportamiento si se distinguen el escenario electoral y el interelectoral

Mientras que en el primero prevalece una visión reducida de la política —vinculada a lo político-electoral— y siguen primando, básicamente, las lealtades partidarias; en los segundos, la política se amplía —en el caso de referéndums o plebiscito de leyes que afectan problemas específicos— y tiene que ver con lo distributivo, con los derechos humanos o con otros intereses o valores que no pasan por lo político-representativo. Así, en estos escenarios los ejes no pasarían por los partidos sino por otras dimensiones como, por ejemplo, el eje activo-pasivo.

En el caso específico de este plebiscito, por el contenido central del texto, los partidos deberían haber mediado y operado con una lógica institucional, de Estado, y la ciudadanía habría seguido a su líderes en esta lógica. Sin embargo, los partidos no actuaron con una visión de Estado, la ciudadanía tampoco lo hizo con una visión institucional y, por tanto, los primeros no parecen haber operado como forma de mediación. Se planteó que la ciudadanía quizás no se orientó por estos criterios porque el escenario era interelectoral y que aparentemente estuvo motivada por otros tipos de mediaciones e intereses fundamentalmente distributivos.

Por otro lado, es interesante anotar que, por el texto, esta consulta pudo haber polarizado a la ciudadanía en lo nacional y lo regional, en Montevideo y el interior, y el hecho de que no se produjese esta polarización puede explicarse por los factores mencionados. Entonces, podemos decir que en los escenarios intere-

lectorales el comportamiento de la ciudadanía no sólo pasa a incorporar otros ejes, sino que depende más del contexto, de las circunstancias que en un escenario electoral. Esto hace que se desloquen los mecanismos político-representativos.

VI) ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIONES

Un enfoque integrado.

En una línea que intenta buscar la explicación de este acontecimiento político en ambos elementos del sistema (élites y ciudadanía) se puede concluir: que por un lado, las élites parecen tener cada vez más dificultades para procesar decisiones políticas e institucionales y, que en este caso, actuaron con una racionalidad más electoral que institucional; mientras que la ciudadanía, a su vez, no actuó con una racionalidad institucional, y si bien parte de ella lo hizo siguiendo lealtades partidarias la mayor parte parece se atuvo a criterios corporativos ya que percibió esas dificultades de las élites. Pero, además, a este comportamiento ciudadano en función de las élites, se suma otro que se relacionan con cambios en la propia ciudadanía.

Habría que preguntarse, dentro de un contexto en el que se están operando cambios en los intereses y valores de la ciudadanía, si la capacidad de algunos grupos de interés para bloquear el sistema político no se debe al vacío de legitimidad que dejan los partidos y sus dirigentes al no cumplir su función de liderazgo. Quizás este vacío se podría explicar por las características de nuestros partidos y por un estilo de liderazgo que pretende abarcar intereses muy diversos y no pagar costos políticos por sus decisiones.

Así, con respecto al sistema político (electores y ciudadanía) se llegó a la conclusión de que hacen falta proyectos de Estado, pactos de garantías recíprocas, como pudo ser el proyecto de "maxi-reforma" frustrado.

Y, con respecto a los científicos políticos, se puede concluir, ante hechos que pueden interpretarse como de "crisis de liderazgo" —entendido como pacto implícito entre élites y ciudadanía—, que tenemos el desafío de analizar lo que sucede a nivel de la ciudadanía. Y, sin caer en alarmismos sobre la posible erosión de las mediaciones políticas, debemos dar cuenta —como politólogos— de este fenómeno porque con tesis complacientes con las élites no explicamos, no predecimos y no aportamos al sistema político democrático.