

LA DEMOCRACIA URUGUAYA: ENCRUCIJADAS Y RUMBOS ANTE EL CICLO ELECTORAL 2014-2015

GERARDO CAETANO

Gerardo Caetano es docente e investigador con sede en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).

e-mail: gerardo.caetano@cienciassociales.edu.uy

Resumen

En este artículo se trabaja en primer término la hipótesis en torno a que, a pesar de los avances logrados en la última década respecto a lo que podrían señalarse como variables sustantivas de una mayor calidad democrática en el Uruguay, por debajo de la superficie se registran todavía contrastes muy fuertes, la mayoría de los cuales, de persistir, constituirán un bloqueo cierto en la perspectiva de una consolidación de perfiles de desarrollo. En ese marco, se examinan a continuación algunas de las principales tendencias que registra el sistema político uruguayo de cara al ciclo electoral 2014-2015, que se ha iniciado formalmente con la celebración de las elecciones internas del 1 de junio, en las que se definieron los candidatos presidenciales y las autoridades de cada partido.

Summary

First of all, this article addresses the hypothesis that, in spite of the advances made during the last decade regarding what might be seen as substantial variables of a highest democratic quality in Uruguay; strong contrasts still remain under the surface. If most of these contrasts persist, they will constitute a true obstruction to the consolidation of development profiles. Within this context, the article will examine afterwards some of the main tendencies that the Uruguayan political system shows facing the 2014-2015 electoral cycle, that formally started on June 1st with the celebration of internal elections, in which presidential candidates and other party authorities have been elected.

EL ATAJO INFÉRTIL DE LA AUTOCOMPLACENCIA¹

En casi todos los rankings y mediciones internacionales que hacen referencia a la situación de los distintos países de la región respecto a valores clásicos de la democracia, el Uruguay marca muy bien y en los últimos años ha incluso acrecido su prestigio. Más allá de las múltiples referencias que han hecho de Uruguay un «país de moda» a nivel internacional, muy unidas la concreción de leyes vinculadas a la llamada agenda de nuevos derechos (leyes de matrimonio igualitario, de despenalización del aborto, de regulación del consumo de la marihuana, de responsabilidad penal de los empleadores en caso de accidentes de trabajo de los trabajadores, etc.) como al fenómeno del *boom* de popularidad global del Presidente José Mujica², el país ha confirmado sus altas calificaciones en varios rankings y mediciones internacionales que refieren precisamente a la valoración internacional de variables que hacen a la calidad de las democracias³.

¹ Algunas de las reflexiones que siguen fueron anticipadas –aunque en un contexto completamente diferente– en un artículo publicado en el año 2004. Cfr. Gerardo Caetano, Gustavo De Armas y Laura Gioscia, «La democracia uruguaya, sus descontentos y desafíos», en: *Observatorio Político*, Informe de Coyuntura N° 5: «La política en el umbral del cambio», Montevideo, EBO-ICP, 2004. A diez años de aquella publicación, este artículo puede leerse en más de un sentido en una clave de interpelación comparativa con aquel texto. Mucho de lo que ha ocurrido en el país durante la última década puede encontrar de ese modo algunas pistas interpretativas.

² En efecto, en los últimos años los uruguayos han tenido varios motivos para reforzar su tradicional inclinación a reforzar su autorreferencia de «excepcionalismo». Entre múltiples instancias que podrían citarse a este respecto, valga recordar sólo en términos indicativos que en 2013 la revista británica *The Economist* calificó al Uruguay como el «país del año», los elogios a José Mujica y la fuerza de su liderazgo se multiplicaron desde las procedencias más diversas, el diario británico *Daily Mail* caracterizó al país como «una pequeña joya oculta en América del Sur», en medio de una miríada de elogios similares que podrían citarse. La ola de elogios fue tan extendida que un joven periodista norteamericano radicado en Uruguay, Will Carless, se sintió obligado a publicar una nota en el *Global Post*, un medio online de asuntos internacionales con base en Boston, bajo el título «8 reasons Uruguay's not all that» (publicada el 8 de enero de 2014). En la misma, Carless argumentaba sobre distintos aspectos desfavorables que tornaban exagerada esa visión idílica sobre el Uruguay. Su nota fue reproducida por medios uruguayos, provocando no pocos debates, lo que llevó a Carless a aclarar que su artículo sólo buscaba «agregar un poco de balance a la conversación». Cfr. *El Observador on line*, 09/01/2014.

³ Para citar sólo algunas de esas mediciones: en diciembre de 2012 Uruguay fue calificado como el segundo país de América Latina que mejor cumple con las leyes y brinda mayores garantías procesales y fundamentales a sus ciudadanos en América Latina, detrás de Chile, según el informe de la organización estadounidense *World Justice Project*; en agosto de 2013, en la segunda edición del Índice de Inclusión Social realizado por la publicación *Americas Quarterly*, Uruguay subió al primer puesto del Índice de (75,5 puntos) al desplazar a Chile (68,4 puntos), que ocupó el segundo puesto,

Sin desmedro de la alta significación de estos registros, en varios planos –como se verá– el sistema político y la ciudadanía uruguayos no se han mantenido del todo ajenos al panorama de insatisfacción y malestar que mayoritariamente reina en torno a la calidad de la democracia en la mayoría de los países del continente. Por lo menos, refleja un escenario de contrastes llamativo que objetivamente constituye un factor de bloqueo para muchas de las reformas estructurales que deben encararse para acceder a niveles de desarrollo. Una de las principales referencias en este sentido se funda, por ejemplo, en la particularidad de combinar una de las mayores brechas de distanciamiento entre los altos grados de adhesión a los valores y prácticas democráticas, que sigue demostrando la población, y un cuadro más variopinto en algunos niveles claves de la participación política y en relación a la existencia de desconfianzas interpersonales en la vida cotidiana.

De todos modos, a sabiendas de que hay elementos no medibles directamente sino evaluables desde perspectivas analíticas cualitativas, parecería que es posible decir que sigue predominando entre los uruguayos una visión autocomplaciente sobre el estado general de su democracia, fortalecido además en la comparación inmediata con las situaciones vividas por los restantes países de la región y del continente. El predominio de este relato autocomplaciente, que tiene viejas razones y raíces, no hace más que invisibilizar algunos problemas reales y efectivos en varias dimensiones. Como se verá más adelante, a pesar de su temprana constitución, de algunas fortalezas resistentes y de su todavía positiva ubicación en los índices internacionales, la democracia uruguaya comienza a evidenciar varios contrastes e indicios preocupantes.

La hipótesis que se trabaja en el artículo apunta a señalar que a pesar de los notorios avances logrados en la última década respecto a lo que podrían señalarse como variables sustantivas de un posible «salto al desarrollo» y de una mayor calidad

mientras que en tercer lugar apareció Estados Unidos (64,4 puntos); en mayo de 2014 el *Freedom House* ubicó al Uruguay entre los países con «prensa libre» junto a Australia, Canadá, Costa Rica, Estados Unidos, la mayor parte de Europa, Israel y Japón (en un Informe en el que señalaba que la libertad de prensa había caído a su peor medición en el pasado lustro); también en mayo un Informe del Banco Mundial ubicó al Uruguay como el país con mejor ingreso real por habitante en América Latina; según un trabajo presentado en el Congreso Mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI), realizado en Berlín, con un Índice *Global Rights* que clasifica a 140 países del mundo utilizando 97 indicadores, Uruguay fue calificado como el mejor país de América y uno de los 18 mejor ubicados en el mundo para trabajar; según el Reporte Global de Competitividad 2013-2014 realizado por el Foro Económico Mundial, Uruguay lidera el ranking de independencia judicial en América Latina y ocupa el 25º lugar entre los 140 países encuestados; entre otros.

democrática en el Uruguay, por debajo de la superficie se registran contrastes muy fuertes, la mayoría de los cuales, de persistir, constituirán un bloqueo cierto en la perspectiva de una consolidación de perfiles de progreso. La contradicción que se advierte parece confrontar una situación muy buena en términos de la «sintaxis» de la política –reglas de juego, seguridad jurídica, garantías, estabilidad política, previsibilidad–, con una muy asimétrica en relación a ciertos elementos de la «semántica» –ejercicio efectivo de los derechos adquiridos, igualdad, efectividad de ciertas políticas públicas en áreas estratégicas, capacidades anticipatorias–, de una democracia de calidad y a la altura de las exigencias de estos tiempos de cambio vertiginoso.

LA HIPÓTESIS DE UN DESARROLLO POSIBLE COMO INTERPELACIÓN

Este ciclo electoral 2014-2015 en curso en el país tiene sus particularidades. En las elecciones internas realizadas el 1º de junio del año en curso, sólo uno de los cuatro partidos con representación parlamentaria (el Partido Nacional) presentó una contienda realmente competitiva. En el resto de los partidos, los precandidatos presidenciales que fueron finalmente los ganadores estaban «cantados» desde antes de los comicios. De todos modos, las especulaciones sobre los nuevos mapas partidarios que actualmente se perfilan desde los resultados de las primarias hacia las elecciones legislativas y la primera vuelta presidencial de octubre no resultan cosa menor. La experiencia indica que la campaña electoral luego de las internas partidarias sufre una inflexión importante y que el pleito electoral de los partidos con candidato único y voto obligatorio forma parte de una competencia efectivamente distinta⁴.

⁴ La última reforma relevante de la Constitución de la República fue plebiscitada en forma favorable el 8 de diciembre de 1996. La mayoría de las modificaciones aprobadas en esa ocasión se focalizaron en cambios al régimen electoral. La reforma principal tuvo que ver con transformaciones significativas (aunque no totales) en la llamada «Ley de lemas», entre las que se destacó la modificación que introdujo en el calendario electoral: a) se incorporó por primera vez la obligatoriedad de elecciones internas en todos los partidos (con voto ciudadano no obligatorio) para la elección de candidatos únicos a la presidencia y autoridades partidarias, tanto a nivel nacional como departamental; b) celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias en octubre (con la exigencia de que para ser electo en primera vuelta, el candidato ganador debe obtener el 50% más uno de los votos emitidos); c) celebración en noviembre de una segunda vuelta o ballottage entre los dos candidatos más votados, si ninguno de los dos obtiene la mayoría absoluta antes referida; d) separación en el tiempo de las elecciones municipales, que se celebran en mayo del año siguiente a las elecciones presidenciales.

De todos modos, la tentación del análisis «corto» de coyuntura, con sus conjeturas variables (y a veces con escaso sustento) respecto a la chance de unos y otros, puede volver invisibles o por lo menos opacos los asuntos centrales que el Uruguay tiene por delante en este cruce de caminos. Entre esos asuntos hay uno que se presenta por muchos motivos central. Resulta imperativo plantearlo de manera más precisa y concluyente como una hipótesis interpelante: luego de más de una década de crecimiento económico ininterrumpido, con tendencias virtuosas en buena parte de los indicadores sociales más relevantes, con una revolución productiva en curso en el sector agropecuario y con un contexto internacional que tiende a desacelerarse pero en el que no se atisban amenazas concretas de crisis o recesión para el país, la hipótesis del desarrollo configura un desafío realista, que exige reformas estructurales complejas e impostergables pero que ofrece un cuadro de oportunidades tal vez inédito desde la segunda postguerra hasta nuestros días⁵.

¿Es ésta una hipótesis pertinente? ¿Puede Uruguay convertirse en un país desarrollado en los próximos años? Estas preguntas pueden generar más de una perplejidad inmediata a muchos lectores. De hecho, se trata de una interpelación que desde hace por lo menos setenta años ha estado ausente de la agenda política nacional y del imaginario político de los uruguayos. Sin embargo, en los últimos años algunas voces –tanto provenientes del elenco político como de la academia– han comenzado a reincorporar este interrogante al debate público, ya sea para afirmar su pertinencia o para desestimarla. Como lo indican las últimas mediciones del *Latinobarómetro*, la opinión pública en Uruguay parece haber dejado atrás los perfiles de su clásico pesimismo, compitiendo –sin duda que en ancas de cierta euforia económica que se vuelca al consumo cuando no al consumismo, como suele advertir el Presidente Mujica– entre las sociedades con mayor «optimismo económico» del continente. La percepción de que el Uruguay puede acceder finalmente al registro en varios planos de mediciones propias del mundo desarrollado ha crecido. Ello no sólo se observa a nivel del discurso de los gobernantes de turno

⁵ Sobre este tema del desarrollo como hipótesis válida en el Uruguay contemporáneo se puede consultar, entre otros: Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano, *Uruguay: agenda 2020*, Montevideo, Taurus, 2007; Gustavo Bittencourt (coord.), *Estrategia Uruguay III siglo. Aspectos productivos*, OPP, Montevideo, 2009; Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.), *La aventura uruguaya*, tres tomos, Montevideo, Random House Mondadori-Debate, 2011; Leo Harari, Mario Mazzeo, Cecilia Alemañy (coords.), *Uruguay + 25. Documentos de investigación*, Montevideo, Fundación Astur-Red Sudamericana de Economía Aplicada, Trilce, Montevideo, 2014.

(por obvias razones, los dirigentes de la oposición naturalmente son más renuentes a pronunciamientos de este tipo) sino que, como se ha señalado, se encuentra presente en el imaginario colectivo de franjas importantes de la población.

Cabe señalar que esto es registrado también por los observadores fuera de fronteras. Para un país que como el Uruguay, ha encontrado sus mejores versiones desde las reformas de anticipación, el ejercicio intelectual y político de tomarse en serio la pregunta sobre las posibilidades del desarrollo cercano parece por lo menos fecundo y en cierto sentido insoslayable. La coyuntura de bonanza parece abonar ese camino, sobre todo porque este tipo de interrogaciones impone exigencias y en el pasado la prosperidad llevó en más de una ocasión a la «siesta» de los uruguayos, una ruta segura para desaprovechar oportunidades, sean éstas de mayor o menor magnitud.

¿El «salto» al desarrollo resulta un futuro posible mínimamente razonable y persuasivo o es tan sólo un eslogan o una mera consigna? ¿Los actores de la política uruguaya pueden tener en este tema un foco para debatir con responsabilidad el porvenir del país? ¿Esta pregunta sólo esconde la restauración de la autocomplacencia de una vivencia provinciana y desaprensiva de la prosperidad (una suerte de retorno diferente de aquella «bovina euforia» que denunciara hace décadas Carlos Quijano)⁶, o en ella converge el rumbo más radical de las interpelaciones que los uruguayos deben asumir para estar a la altura de las circunstancias? En cualquier caso y más allá de la respuesta que demos a éstas y a otras preguntas conexas, ¿se barrunta allí un ejercicio reflexivo que pueda contribuir a un mayor rigor conceptual a la hora de encarar los desafíos más profundos del ciclo electoral en curso?

DESARROLLO Y NEODESARROLLISMO

Hoy en el mundo y en la región se ha vuelto a discutir sobre el tema del desarrollo. Aunque los marcos del debate ideológico han cambiado y el concepto de «modelo» genera legítimos reparos, los enfoques y estrategias para el desarrollo vuelven al ruedo de la discusión política. No es una casualidad que ello se produzca en forma coincidente a la erosión manifiesta de las máximas pretenciosas

⁶ Carlos Quijano (1900-1984), intelectual de izquierda y periodista uruguayo de renombre internacional, fundador del célebre semanario *Marcha*, creado en 1939 y clausurado por la dictadura civil militar en 1974.

del pensamiento neoconservador propuesto como «pensamiento único». Aunque algunos de sus postulados conceptuales prolonguen insólitamente su vigencia en elencos políticos poco audaces y actualizados, en el timón de los gobiernos y de las políticas públicas es donde se vuelve más evidente la necesidad de superar ese cortoplacismo ramplón que niega el debate por el futuro deseable, por el desarrollo. Y tampoco es una mera casualidad que al tiempo que se vuelve a discutir sobre el desarrollo, se vuelve a debatir con fuerza sobre los derechos y su nueva agenda. En realidad, esas dos operaciones forman parte de un mismo movimiento: la renovada impugnación de atender las nuevas exigencias de la igualdad política, social o cultural tiene tanto que ver con la discusión sobre el desarrollo como el debate acerca de las estrategias de inserción internacional o sobre las políticas económicas más aptas para los contextos contemporáneos. Como bien señala la CEPAL en sus últimos trabajos, esto resulta particularmente central en América Latina, el continente más desigual del planeta, aquel en donde es más indiscutible que avanzar en la igualdad social es una condición indispensable para sustentar el crecimiento económico⁷. Pero la «hora de la igualdad» a la que convoca la CEPAL choca contra la ausencia de pensamiento estratégico en el continente. Y nuestro país no es una excepción a este respecto⁸.

De una manera o de otra, partidos y candidatos hasta el momento no parecen advertir en esta campaña la entidad que toma el tema del desarrollo posible del Uruguay en la actual coyuntura histórica. Desde la oposición, tal vez por razones de competencia política, se llega a hablar de la «década perdida». Pero para ganar la campaña hay que persuadir a los ciudadanos y para ellos nada hay más persuasivo que hablar de lo concreto. Si se repasan los indicadores sociales y económicos, no resulta sencillo fundamentar ese diagnóstico. Cualquier observador independiente que repase la evolución del PBI, los niveles de crecimiento de la productividad en ciertos sectores estratégicos, la evolución de las tasas de inversión, de la pobreza, de la indigencia, de la distribución del ingreso, de la desocupación, del salario real, de los derechos concretos de los trabajadores, podrá argumentar en forma sólida

⁷ Cfr. CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

⁸ Cfr. por ejemplo Luis Maira, «¿Cómo afectará la crisis la integración regional?», en: *Nueva Sociedad*, n° 224, Caracas, noviembre-diciembre 2009, pp. 144 a 163.

en esa dirección⁹. El hecho que ningún candidato de la oposición argumente hoy en favor de retornar a la ausencia de los consejos de salarios o a la desregulación de las relaciones laborales propias del período 1991-2005 constituye un reconocimiento implícito de que hay avances irreversibles que llegaron para quedarse, gobierne quien gobierne¹⁰.

Pero tampoco desde tiendas oficialistas se asume con la radicalidad debida las exigencias del desafío de un desarrollo posible. El optimismo que nutre una novedosa percepción colectiva de bienestar a menudo suele nutrir la desmemoria de los tiempos difíciles y vuelve a la ciudadanía mucho más exigente. Ello forma parte también del éxito: las demandas crecen, los ciudadanos exigen nuevos derechos, los discursos que otrora persuadieron hoy no funcionan de modo tan efectivo. Desde tiendas frenteamplistas, los fundamentos que pueden sustentar la filosofía del «vamos bien»¹¹, pueden también opacar la visibilidad de ciertos desajustes que la bonanza económica no hace sino resaltar. El contraste marcado entre el crecimiento de la economía y la situación de deterioro que exhiben aspectos claves para una sociedad desarrollada (como son el nivel de cohesión social en

⁹ Para citar sólo la evolución de algunos indicadores: este año Uruguay cumple su undécimo año de crecimiento económico ininterrumpido, con una tasa de crecimiento alta, superior a los registros promedios de América Latina y del mundo; tiene el PBI *per cápita* más alto de América Latina; ha sido ubicado por el último Informe del Banco Mundial en el grupo de los países de «renta alta»; la tasa de inversión se ha casi duplicado en el último decenio, alcanzando en la actualidad un nivel de aproximadamente 23%; la pobreza bajó de un 39,9% en el 2004 a un 11,3% en el 2013; la indigencia de un 4,7% a un 0,5% respectivamente; el coeficiente de Gini viene bajando (aunque más lentamente) desde el 2007; el salario real de los trabajadores ha crecido casi un 50% en términos reales desde el 2005 hasta el presente; entre otros registros que podrían sumarse en esa dirección. Para un desarrollo más exhaustivo sobre estos temas, ver Gerardo Caetano y Gustavo De Armas, «Del Uruguay de la crisis a las posibilidades y exigencias del desarrollo», en: AA.VV., *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, Montevideo, Estuario Editora, 2011, pp. 11 a 41.

¹⁰ A partir del año 1991, el entonces gobierno del Presidente Lacalle (1990-1995) dejó de aplicar la ley de negociación tripartita de los salarios. Esa situación permaneció bajo las administraciones siguientes de los Presidentes Julio M. Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005). La ley volvió a ser aplicada a partir de marzo del 2005, al acceder la izquierda al gobierno. En la actual campaña electoral, todos los candidatos de la oposición han manifestado que mantendrán la aplicación de la ley.

¹¹ Ese era el eslogan de la campaña de Tabaré Vázquez durante las elecciones internas, en las que tuvo como contrincante básicamente testimonial a la senadora Constanza Moreira. Dicho eslogan generó muchas críticas dentro de la interna frenteamplista. En la misma noche del 1º de junio, en su primer discurso como candidato único del Frente Amplio, el propio Vázquez inauguró un nuevo eslogan: «Uruguay no se detiene».

temas como seguridad o salud, los desempeños del sistema educativo o las bases de infraestructura para hacer sustentable la continuidad del despegue productivo, entre otros), interpelan de modo radical toda autocomplacencia en las evaluaciones. Más allá de algunos avances sectoriales, la situación de la enseñanza uruguaya sigue planteando déficits inadmisibles que al tiempo que significan un bloqueo al desarrollo, ponen en duda la solidez de los avances sociales obtenidos¹². Si no se avanza en la enseñanza la vulnerabilidad social puede minar desde el núcleo las políticas de inclusión. Lo mismo puede decirse en relación al «apagón logístico» (Mujica *dixit*) que desafía desde sus raíces la revolución productiva en curso. Los «buques insignia» tantas veces anunciados (el puerto de aguas profundas en las costas del departamento de Rocha, las nuevas carreteras, la recuperación efectiva del tren, la regasificadora, etc.) deben acelerar su marcha y echarse de una vez al mar. El desarrollo de la investigación en ciencia y tecnología, otro de los escenarios en los que se ha producido en las décadas más recientes una «revolución silenciosa», requiere una inversión pública reforzada y «blindada» en términos políticos, como otra clave estratégica para el futuro.

La interpelación exigente de un desarrollo posible debería arraigar la convicción de que «más de lo mismo no alcanza». El impacto de iniciativas como las del «Plan Ceibal»¹³ en su momento o los logros de la transformación extraordinaria de la política energética en esta última administración¹⁴, son buenos ejemplos del tipo de acciones que se exigen para dar respuesta efectiva a esta hipótesis de un

¹² Para un diagnóstico actual y con sustento histórico acerca de la situación de la educación uruguaya en sus diversos niveles, remitimos a Gerardo Caetano y Gustavo De Armas, «Educación, desarrollo y democracia en Uruguay», en: *Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios*, Colección Nuestro Tiempo, n° 18, Montevideo, IMPO, 2014,

¹³ El llamado «Plan Ceibal» es un proyecto socioeducativo de inclusión tecnológica que fue creado por decreto del 18 de abril de 2007 «con el fin de realizar estudios, evaluaciones y acciones, necesarios para proporcionar un computador portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas». La sigla Ceibal significa Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea. El plan se inspiró en el proyecto *One Laptop per Child* presentado por Nicholas Negroponte en el Foro Económico Mundial de 2005: www.ceibal.edu.uy.

¹⁴ Durante la actual administración, bajo el liderazgo del Director de Energía Ramón Méndez y con respaldos provenientes de todos los partidos, Uruguay ha obtenido una transformación muy importante en su matriz energética, la que en los próximos años podrá configurarse en un 50% en energía renovable. Sobre el particular, cfr. MIEM-DNETN, *Política energética 2005-2030*, Montevideo, MIEM, 2009.

desarrollo posible. Se lo mire desde donde se lo mire, el pleito acerca de si se están aprovechando las oportunidades de la bonanza económica todavía está en curso. Con sensatez y mirada estratégica, no sería sensato dejar pasar el ciclo electoral para agitar los verdaderos debates acerca del futuro cercano de los uruguayos, en especial desde la exigencia acuciante de quienes más necesitan del desarrollo que, no lo olvidemos, son siempre los más necesitados.

FORTALEZAS DE LA DEMOCRACIA URUGUAYA

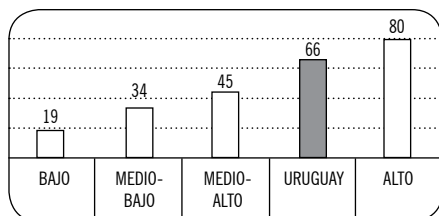
En el marco general de la hipótesis que se manejaba al comienzo, cabe consignar primero algunas de las fortalezas de «sintaxis» de la política uruguaya. En ese sentido, cabe señalar que cuando se compara a Uruguay con los países de «altos ingresos» o con los países de «Muy Alto Desarrollo Humano» (PNUD) –grupo del cual Uruguay se halla próximo– se advierten, más allá de obvias distancias y diferencias, algunas similitudes en variables económicas y sociodemográficas. Pero el desarrollo no sólo se manifiesta en esas dimensiones; también se expresa en variables o dimensiones políticas e institucionales, que a su vez condicionan o determinan el grado de desarrollo que las sociedades alcanzan. En ese sentido, el examen de algunas de estas variables permite apreciar que Uruguay exhibe rasgos institucionales y políticos que lo acercan más al grupo de países de «altos ingresos» que al de los países de «ingresos medianos-altos».

Tanto con relación al funcionamiento del «estado de derecho» como a la posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer su voz y la transparencia en la rendición de cuentas (dos dimensiones básicas de la arquitectura democrática), Uruguay obtiene registros que lo asemejan al grupo de países de mayores ingresos. Aunque en las variables o dimensiones que refieren a la calidad de la gobernanza se aprecia una distancia levemente mayor entre Uruguay y los países de mayores ingresos, nuevamente se advierte una relativa cercanía con relación a ese grupo (Gráfico 1).

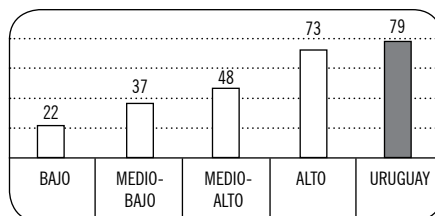
GRÁFICO 1:

INDICADORES DE GOBERNANZA Y DEMOCRACIA EN URUGUAY Y GRUPOS DE PAÍSES ORDENADOS POR NIVEL DE INGRESO. AÑO 2012. PROMEDIOS SIMPLES POR GRUPO DE PAÍSES DE RANKINGS

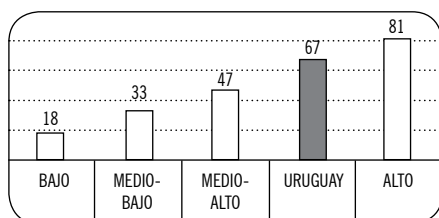
1. ESTADO DE DERECHO



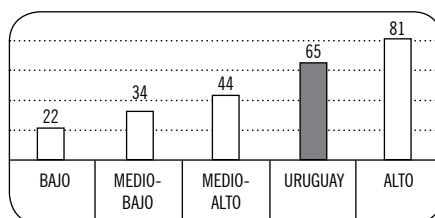
2. VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS



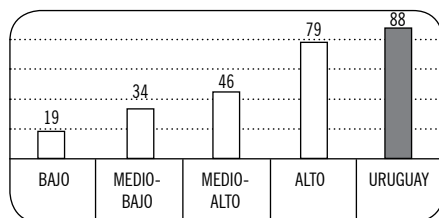
3. EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO



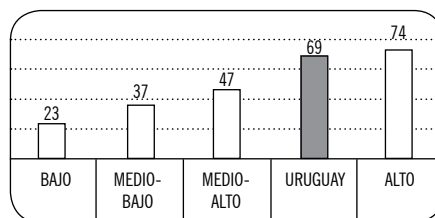
4. CALIDAD REGULATORIA



5. CONTROL DE LA CORRUPCIÓN



6. ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA



FUENTE: elaboración de Gustavo De Armas a partir de datos de la base on-line del Banco Mundial: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>.

REFERENCIAS: 1. Este índice agregado combina muchos de los indicadores disponibles sobre Estado de Derecho, incluyendo los que se ocupan del grado de la protección de derechos de propiedad, la aplicabilidad de contratos, independencia del poder judicial, eficacia del sistema legal, etc. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. // 2. Este índice combina las percepciones sobre en qué medida los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su Gobierno, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y una prensa libre. // 3. Este índice combina las percepciones de la calidad de los servicios públicos, de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, así como la calidad de la formulación de políticas y la ejecución y la credibilidad del compromiso del

Gobierno a esas políticas. // 4. Este índice combina las percepciones sobre la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. // 5. Este índice combina las percepciones de la medida a la que se ejerce poder público para beneficio privado, incluyendo tanto pequeñas como grandes formas de corrupción, así como la «captura» del Estado por las élites y los intereses privados. // 6. Este índice combina las percepciones acerca de la probabilidad de que el Gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos el terrorismo y la violencia políticamente motivada.

Los datos examinados que refieren a la calidad de las instituciones y al desempeño político (otro tanto se podría decir si se contemplan datos de cultura política o actitudes), muestran que el parangón con los países más desarrollados, tras casi treinta años de estabilidad democrática y tras una década de crecimiento sostenido a elevadas tasas, con mejorías muy sólidas en indicadores sociales fundamentales, no resulta exagerado ni fuera de lugar. Sin embargo, estas fortalezas muy destacables, que por cierto no refieren sólo a lo que habilita la bonanza económica sino que tienen que ver con la influencia de matrices de cultura política arduamente forjadas en el tiempo, contrastan en forma severa con deficiencias e inequidades inadmisibles en variables cruciales del desempeño democrático de una sociedad.

DOS ÓPTICAS SOBRE LAS DEBILIDADES DE LA DEMOCRACIA URUGUAYA: LA INEQUIDAD DE GÉNERO Y LA EXPANSIÓN DEL MIEDO

En otros trabajos hemos aludido a los muy importantes avances logrados en esta última década (de la mano del crecimiento económico pero también de la efectivización de políticas sociales adecuadas) en la evolución virtuosa de indicadores sociales clave: pobreza, indigencia, desigualdad en la distribución del ingreso, desocupación, etc.¹⁵. Hace diez años, en el escrito referido al comienzo del texto, con De Armas y Gioscia referíamos:

«Los altos niveles de pobreza —especialmente entre los niños y adolescentes— y el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso (fenómenos que han devenido en la irrupción de cuadros preocupantes de «exclusión social» y que no na-

¹⁵ Cfr. Gerardo Caetano y Gustavo De Armas, «Del Uruguay de la crisis a las posibilidades y exigencias del desarrollo...», *op. cit.*

cieron con la recesión iniciada en 1999, sino que responden a problemas estructurales que la sociedad uruguaya enfrenta desde hace décadas y que no fueron respondidos con eficacia por los sucesivos gobiernos democráticos) pueden llegar a cuestionar a mediano y largo plazo la reproducción social de la democracia»¹⁶.

Como se ha hecho referencia, la situación de la sociedad uruguaya en este 2014 en relación a estos aspectos de la dimensión socio-estructural de la democracia resulta sustancialmente diferente a la que se exhibía en el 2004, luego de la larga recesión 1999-2003 y de la crisis económico-financiera del 2002. En el segundo semestre del 2003 había comenzado a revertirse el deterioro de la economía y comenzaban a darse las condicionantes para un crecimiento económico que ya se advirtió ese mismo año y que proyectaba indicios de continuidad y profundidad. Sin embargo, la sociedad exhibía daños muy fuertes a todo nivel, que justificaron la calificación de «emergencia social» y los planes especiales para su reversión por parte del gobierno frenteamplista presidido por Tabaré Vázquez a partir de marzo del 2005. Desde entonces, como se ha señalado, la evolución de estos indicadores ha tenido una continuada orientación de mejoría.

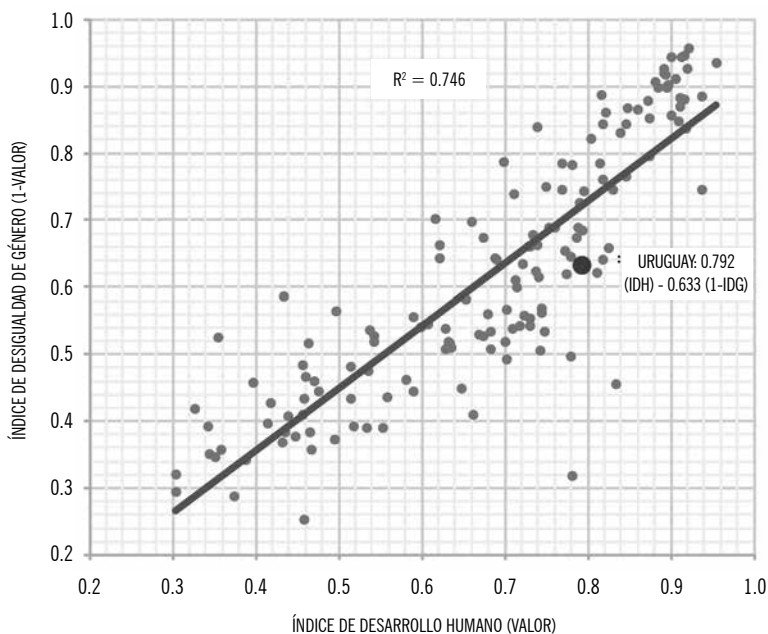
Sin embargo, dentro de ese cuadro general de clara mejoría, han persistido inequidades también fundamentales, con un muy alto impacto en la política y en la calidad de la democracia. Ya se ha hecho mención a los problemas de la educación uruguaya, a nuestro juicio el más importante de todos los déficits y el que ha sido más difícil de revertir con éxito en los últimos años. A continuación nos referiremos a otras dos áreas también centrales, en las que como consecuencia de muy diversos factores persisten también desigualdades y registros muy graves, con una clara afectación a la calidad de la democracia: la participación política de la mujer y las consecuencias socio-políticas de la percepción de inseguridad. Cabe consignar que, como se verá a continuación, ésta se ha expandido en el conjunto de la sociedad hasta volverse el problema que más preocupa a los uruguayos desde al menos un lustro¹⁷.

¹⁶ Cfr. Gerardo Caetano, Gustavo De Armas y Laura Gioscia, «La democracia uruguaya, sus descontentos y desafíos...», *op. cit.*

¹⁷ En efecto, de acuerdo a la mayoría de la encuestas de opinión, el tema de la inseguridad se ha impuesto desde el primer semestre del 2009 como el principal tema de preocupación de los uruguayos. Ver los registros de las empresas Cifra, Factum y Equipos en sus respectivos sitios digitales.

En lo que hace referencia a la inequidad de género y su impacto en el campo de la participación política de las mujeres, el país exhibe un cuadro que no puede sino calificarse como propio de un «caso desviado». Como puede observarse en el Gráfico 2, vinculado al cruce entre el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Desigualdad de Género, surge con claridad la situación de precariedad y menoscabo de los derechos y de las condiciones de vida de las uruguayas. Si especificamos las variables y su comparación por los niveles de Desarrollo Humano y dentro de América Latina, como se advierte en la Tabla 1, la desigualdad de género en el Uruguay adquiere una dimensión mucho más concreta y dramática. En todas las variables, pero de manera particular en aquellas que refieren en forma directa a la participación política, las mujeres uruguayas exhiben indicadores de presencia política muy deficitarios.

GRÁFICO 2:
ASOCIACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y EL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO
EN PAÍSES CON INFORMACIÓN DISPONIBLE A 2012



FUENTE: elaboración de Gustavo de Armas a partir de información del PNUD (<http://hdr.undp.org/es/data>).

TABLA 1:
 INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD DE GÉNERO EN GRUPOS DE PAÍSES POR NIVEL DE IDH,
 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Y EN URUGUAY. AÑO 2012

	ESPERANZA DE VIDA AL NACER	PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD	INGRESO NACIONAL BRUTO PER CÁPITA	% BANCAS EN EL PARLAMENTO OCUPADAS POR MUJERES	% MUJERES C/ AL MENOS EDUCACIÓN SECUNDARIA (2006-2010)	% VARONES C/ AL MENOS EDUCACIÓN SECUNDARIA (2006-2010)	% MUJERES QUE PARTICIPAN DE LA PEA	% VARONES QUE PARTICIPAN DE LA PEA
MUY ALTO IDH	80.1	11.5	33391	25	84.7	87.1	52.7	68.7
URUGUAY								
(51°IDH)	77.2	8.5	13333	12.3	50.6	48.8	55.6	76.5
ALTO IDH	73.4	8.8	11501	18.5	62.9	65.2	46.8	75.3
MEDIO IDH	69.9	6.3	5428	18.2	42.1	58.8	50.5	79.9
BAJO IDH	59.1	4.2	1633	19.2	18	32	56.4	79.9
A. LATINA Y EL CARIBE	74.7	7.8	10300	24.4	49.8	51.1	53.7	79.9

FUENTE: elaboración de Gustavo de Armas a partir de información del PNUD (<http://hdr.undp.org/es/data>).

En efecto, si nos concentramos en los registros que aluden al peso específico de las mujeres en la política uruguaya, con seguridad nos encontraremos con una de las contradicciones más flagrantes –sino la máxima– que afectan la calidad de la democracia uruguaya. En la publicación de *El Mapa 2014 de las Mujeres en Política*, lanzada en marzo del 2014 por la «Unión Interparlamentaria» (UIP) y «ONU Mujeres en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas»¹⁸, dentro de un cuadro general en el que se evidencian avances significativos –aunque incompletos– en la participación política de las mujeres en todo el mundo, tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo, Uruguay se ubica en el ranking de clasificación por debajo del promedio mundial y como uno de los peor ubicados en la región. Como se señala en forma textual en el Comunicado de Prensa de ambas organizaciones al presentar el referido mapa:

¹⁸ Cfr. www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap14_sp.pdf.

«En cuanto al *porcentaje de mujeres en puestos ministeriales*, Uruguay se ubica n° 60 en el ranking, incluso por debajo de países como Emiratos Árabes (n° 55). El promedio de 14,3% se encuentra por debajo del promedio mundial de 17,2% y del promedio de América de 22,9%. En cuanto a la región de América del Sur, Uruguay ocupa el peor lugar. Con respecto al *porcentaje de mujeres en el parlamento*, Uruguay se ubica n° 103 con un promedio de 13,1%, por debajo de la media mundial (21,8%) e incluso de la media de los países del mundo árabe (16%). En América del Sur, Uruguay sólo está mejor que Colombia y Brasil»¹⁹.

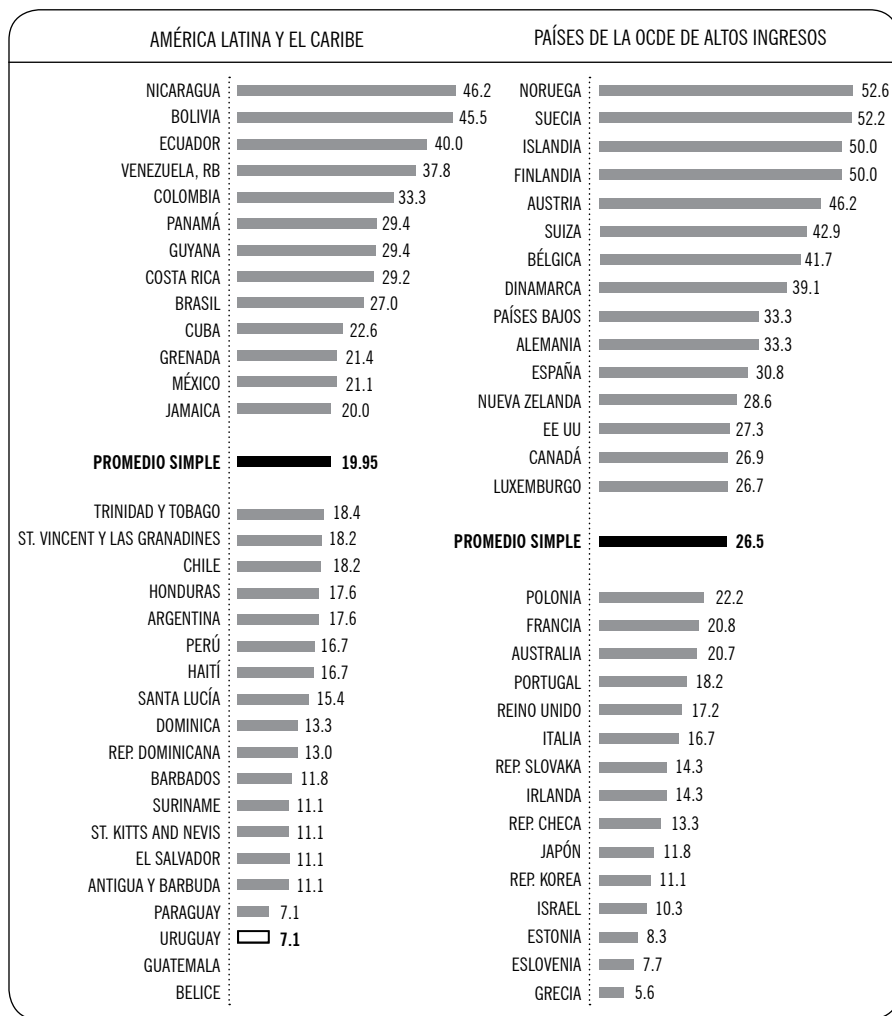
En el Gráfico 3, referido al porcentaje de mujeres en posiciones de nivel ministerial en países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, puede visualizarse a las claras el impresionante rezago uruguayo en la materia. Impactan en verdad estos porcentajes y esta situación tan deficitaria en un país como Uruguay, que supo ser pionero en el surgimiento de movimientos feministas muy precoces y de gran actividad (bajo el liderazgo de figuras de relieve internacional e histórico como Paulina Luisi o María Abella de Ramírez), así como en la consagración legislativa de los derechos políticos de la mujer en 1932²⁰.

¹⁹ Cfr. ONU Mujeres. Comunicado de Prensa, *Presentación Mapa 2014 de las Mujeres en Política*. «Pese al progreso de las mujeres en la política, el «techo de cristal» permanece firme». Para acceder al Mapa de las Mujeres en Política 2014: http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap14_sp.pdf (subrayado del autor).

²⁰ María Abella de Ramírez y en particular Paulina Luisi pueden considerarse las pioneras más relevantes en los orígenes del movimiento feminista uruguayo. Con la ley de derechos políticos para la mujer aprobada en el Parlamento uruguayo en 1932, Uruguay se convirtió en uno de los primeros países latinoamericanos en obtener esta conquista.

GRÁFICO 3:

PORCENTAJE DE MUJERES EN POSICIONES DE NIVEL MINISTERIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y DE LA OCDE CON INFORMACIÓN DISPONIBLE (ORDENADOS EN FORMA DECRECIENTE). CIRCA 2012. EN PORCENTAJE



FUENTE: Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>) en base a Inter-Parliamentary Union, Women in Politics.

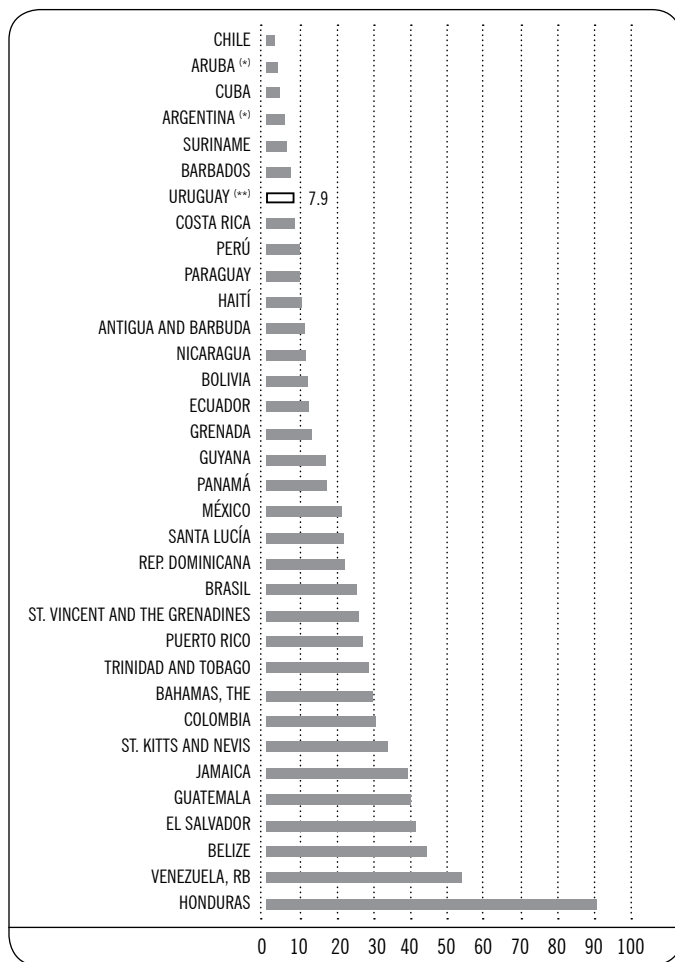
Los avances en la participación política de la mujer en el Uruguay han sido sin embargo muy lentos en el período que siguió al final de la dictadura en 1985. El número de mujeres en cargos ejecutivos, legislativos y en otros ámbitos de decisión ha sido en verdad muy escaso en estas últimas tres décadas²¹. De todos modos, en la última década, las movilizaciones sociales y políticas por avances concretos en la llamada «agenda de género» se han profundizado. Una de sus consecuencias ha sido la aprobación de la llamada Ley de Cuotas (N° 18.476), que se terminó de aprobar en el Parlamento el 24 de marzo de 2009 y fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 16 de abril del mismo año. Por la misma se establece que, por única vez en las próximas elecciones nacionales (2014) y departamentales (2015), deben incluirse personas de ambos sexos cada tres posiciones sucesivas de candidatos, tanto titulares como suplentes²². Mientras tanto, se mantienen las demandas por la continuidad de este principio de «acción afirmativa» durante un período más extenso, así como el requerimiento de la aplicación de criterios de paridad en las designaciones de cargos públicos. La magnitud del rezago y del déficit que presenta la democracia uruguaya en este tema parece fundamentar con fuerza la justicia y también la relevancia estratégica de estas demandas.

Por su parte, otro déficit muy significativo se verifica en el terreno siempre sensible de los temas de la seguridad. En el Gráfico 4 se advierte que en la medición de los homicidios intencionales cada 100 mil habitantes, los datos presentados por el Banco Mundial refieren que Uruguay ocupa uno de los lugares con menor índice dentro de América Latina y el Caribe.

²¹ Cfr. Niki Johnson, *Mujeres en cifras. El acceso de las mujeres a espacios de poder en Uruguay*, ICP-FCS-UDELAR- Cotidiano Mujer, Montevideo, 2013.

²² Ver www.parlamento.gub.uy.

GRÁFICO 4:
 HOMICIDIOS INTENCIONALES (CADA 100 MIL HABITANTES) EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
 CON INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA DICHA VARIABLE EN LA BASE DE DATOS EN LÍNEA DEL BANCO MUNDIAL,
 ORDENADOS EN FORMA ASCENDENTE. AÑO 2012 O MÁS RECIENTE

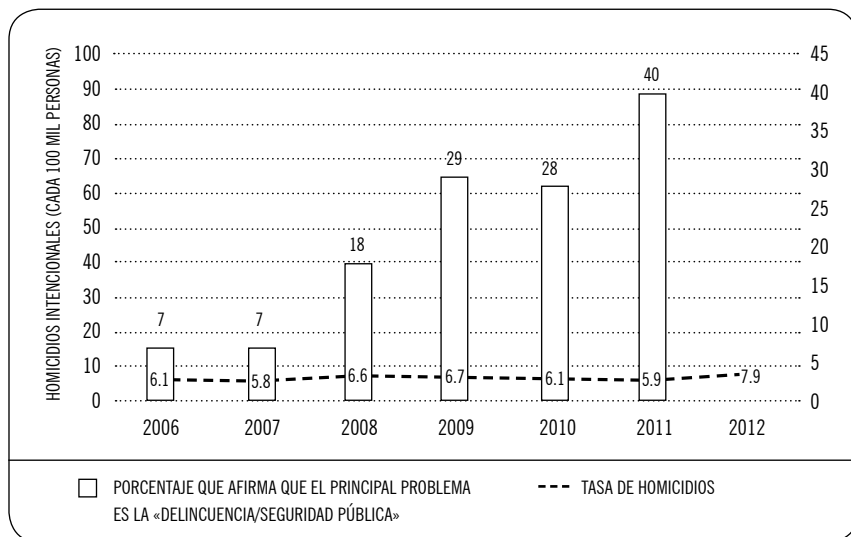


FUENTE: UN Office on Drugs and Crime (recogidos por Banco Mundial: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>).

REFERENCIAS: (*) Los datos de estos dos países corresponden al año 2010. // (**) El dato de Uruguay disponible en la base de datos en línea de la Agencia de Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (AGEV), construido a partir de la información registrada por el Ministerio del Interior, es dos décimas mayor al publicado por la fuente empleada para la construcción de este gráfico (respectivamente, 8.1 y 7.9). Esta mínima diferencia se puede deber al dato de población empleado por dichas fuentes.

Sin embargo, si se observa el Gráfico 5, se registra de manera muy clara al menos una de las claves más preocupantes del registro: de la comparación entre la evolución de los homicidios intencionales cada 100 mil habitantes y el porcentaje de la población que manifiesta que la «delincuencia» y la «seguridad pública» constituyen el «problema más importante del país», surge que en la serie 2006-2012, mientras el primer indicador permanece más o menos estable, el segundo crece en forma exponencial en un 600%. No se trata de entrar en las discusiones más usuales que se han dado en el Uruguay en forma reciente a propósito del registro de los delitos. Lo que se quiere enfatizar es un aspecto que en cualquier hipótesis se confirma de manera clara: en la sociedad uruguaya en los últimos años ha crecido en forma dramática el miedo al delito, en especial al delito con máxima violencia (el homicidio). Y una sociedad con un miedo acrecido se convierte en un colectivo en el que crece la desconfianza, se deterioran los valores de solidaridad y cooperación, al tiempo que se acrecientan las estrategias más individualistas de sobrevivencia. Más allá de cualquier postura ideológica, el lugar del miedo en una sociedad constituye un indicador fundamental para la cohesión social. Y si ésta se vulnera de manera tan contundente como lo que se registra en los últimos años, resulta evidente que se erosionan las posibilidades para afirmar también desde allí el sustento de una profundización de la democracia y todo avance hacia el desarrollo.

GRÁFICO 5:
 HOMICIDIOS INTENCIONALES (CADA 100 MIL HABITANTES) Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
 QUE MANIFIESTA QUE LA «DELINCUENCIA»/«SEGURIDAD PÚBLICA» ES EL «PROBLEMA MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS» (*)
 EN URUGUAY. SERIE 2006-2012



FUENTE: los datos de homicidios corresponden a UN Office on Drugs and Crime (recogidos por Banco Mundial: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>) y los datos de opinión pública a Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>).
 REFERENCIA: (*) «En su opinión, ¿cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?».

De modo que si bien las fortalezas de la «sintaxis» política cuentan y mucho a la hora de calificar a una democracia en sus capacidades para tramitar los asuntos e iniciativas que tienen que ver con el desarrollo, déficits tan pronunciados en áreas «semánticas» como la integración educativa (que como vimos debe necesariamente combinar inclusión con calidad), la equidad de género (en particular en lo que refiere a los tópicos de la «política de la presencia») y la confianza interpersonal (desafiada por esa sensación inmovilizadora del miedo en cualquier sociedad) vulneran posibilidades y protagonismos indispensables en la misma línea. Por cierto que no son sólo estos los únicos déficits que reporta la democracia uruguaya en su situación actual. Más allá de los debates de coyuntura o de los «prestigios» bien o

mal fundamentados, mucho podría decirse también en relación a la necesidad de cambios profundos en el Poder Judicial, en el progresivo deterioro de la técnica legislativa que exhiben muchas de nuestras leyes, en las incapacidades ya endémicas de varias áreas de nuestro aparato estatal, en deudas persistentes que refieren a nuestra ingeniería constitucional, a los problemas de la mala integración política del territorio, entre otros muchos temas que podrían citarse y analizarse en detalle. Pero como se ha señalado, este apartado tiene un sentido indicativo: el de señalar algunos de los muchos deberes que tiene por delante nuestra elogiada –y elogiable– democracia uruguaya. Si realmente se la quiere defender, resulta tan imprescindible cuidar sus fortalezas como superar con genuina radicalidad sus déficits.

LAS INTERNAS DE JUNIO Y ALGUNAS DE SUS SEÑALES HACIA OCTUBRE

Con ese telón de fondo de fortalezas y debilidades de la democracia uruguaya, se ha iniciado el ciclo electoral 2014-2015, que comenzó con las elecciones internas del 1 de junio, seguirá con las elecciones legislativas y la primera vuelta el domingo 26 de octubre, en caso de necesidad de una segunda vuelta para elegir Presidente ésta tendrá lugar el domingo 30 de noviembre y finalmente las elecciones para elegir las autoridades departamentales (intendentes, alcaldes, ediles, concejales) tendrán lugar el domingo 10 de mayo de 2015. Este largo ciclo electoral pondrá a prueba al conjunto del sistema político uruguayo, no sólo en relación a las ya mencionadas fortalezas y debilidades, sino también respecto a sus cambios y continuidades.

Sobre este último particular, desde hace tiempo venimos señalando que la democracia uruguaya también está mutando²³. Más allá de sus peculiaridades en

²³ Cfr. entre otros trabajos del autor: «Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea», en: Waldo Ansaldi (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007; «Del triunfo electoral a los desafíos del gobierno. El primer tramo del gobierno del Frente Amplio (2004-2006)», en: Isidoro Cheresky (comp.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, 2007; «¿Vino nuevo en odre viejo? El «test» de las elecciones de 2009 para la política uruguaya», en: *Informe de Coyuntura Política 2009*, Montevideo, ICP-Fin de Siglo, 2009; «Ciudadanía y partidos en Uruguay. Cambios políticos y nuevas formas políticas en la encrucijada de 2009», en: Isidoro Cheresky (comp.), *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, Manantial-CLACSO, 2010; «Ciudadanía y «nuevas democracias» en la América Latina del Bicentenario», en: AA.VV., *Mundialization et différences émergentes*, Río de Janeiro, Candido Mendes, 2010; «Elecciones 2009-2010 y cambio ciudadano en el Uruguay contemporáneo. Algunas

relación al resto de los sistemas políticos latinoamericanos, también ella participa, a su modo y en sus tiempos, de ese proceso de «cambio político en la fragmentación» que caracteriza a la gran mayoría de las democracias del continente. Pese a las resistencias de su potente matriz tradicional, la democracia uruguaya no resulta ajena de ese gran «giro de época» que signa las transformaciones profundas en el «hacer» y en el «pensar» la política que se perciben a escala global y regional. Pero para registrar con precisión esos cambios, hay que «cambiarse los lentes» y aguzar el oído, entre otras cosas para ver mejor lo que ocurre y escuchar la voz del electorado cuando este se pronuncia, aún en elecciones no obligatorias, con escasa concurrencia de votantes y en las que los pleitos eran internos y no entre partidos, como las del último domingo 1 de junio. Para ello, entre otras cosas, a menudo es bueno cambiar el foco del análisis, dejar por un momento lo que ocurre en los partidos y en sus dirigentes y centrar la mirada en las señales que emanan del pronunciamiento del electorado, en procura de descifrar los significados –siempre diversos y a menudo contradictorios– de sus señales.

Aunque con sus tiempos y sus maneras, en los comportamientos ciudadanos uruguayos también se están produciendo fenómenos que refieren a procesos de cambio profundo, identificados con temas como «liderazgos de opinión», «ciudadanías atomizadas y constantes», «representaciones contingentes y episódicas», «elecciones como promotoras de constitución de escenas con inducción de identidades», entre otros fenómenos que podrían citarse y sobre los que han centrado sus análisis distintos investigadores latinoamericanos de estos asuntos²⁴. Lo singular en el caso uruguayo apunta a que esos cambios se tramitan en el país dentro de un formato general signado por ciertas resistencias y sobrevivencias de la vieja matriz de la política uruguaya, con sus clásicos contornos sobrevivientes –aunque también desafiados o por lo menos contestados– de «republicanismo

pistas para un abordaje histórico y politológico», en: Daniel Buquet y Niki Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo-CLACSO-ICP, 2010; «Ciudadanía y elecciones en el Uruguay contemporáneo (2009-2010)», en: *Temas y debates. Revista universitaria de Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, año 15, n° 21, agosto de 2011, entre otros.

²⁴ Esta ha sido la línea de investigación y reflexión desde hace ya varios años de un grupo de investigadores latinoamericanos que bajo el liderazgo de Isidoro Cheresky ha venido realizando seminarios y distintas publicaciones. Actualmente ese grupo continúa su trabajo conjunto a través del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre «Ciudadanía, movimientos populares y representación política», coordinado por Fernando Mayorga.

liberal», «centralidad de los partidos», «formatos institucionales sólidos» y «rechazo a las implantaciones populistas netas».

Aunque en varios sentidos sobrevive la vieja fórmula del «vino nuevo en odre viejo»²⁵, ya no resulta persuasiva ni fundada en términos empíricos ni analíticos, la asociación de ese rasgo con la visión de una política «casi inmovilizada», «que no cambia» y que permanece incólume. La insuficiencia de miradas obsesionadas por la continuidad y poco sensibles ante la emergencia de lo nuevo y del conflicto, se vuelve sin embargo cada vez más visible a la luz del registro de una exigencia creciente de renovación política, tal vez bastante genérica y hasta vaga en sus contenidos pero efectiva.

Este dato vuelve a confirmarse a nuestro juicio en las principales señales que han emanado del electorado en las recientes elecciones internas del 1 de junio. Registremos algunos datos que abonan esta última aseveración. En primer lugar, como se indica en el Gráfico 6, el electorado ha demostrado un creciente distanciamiento respecto a las definiciones de candidatos presidenciales y autoridades partidarias, confirmándose una evolución de descenso constante en la participación electoral en las elecciones internas desde la primera experiencia en 1999 hasta esta cuarta instancia de 2014.

Este descenso pronunciado en la participación electoral en la única instancia del ciclo en la que el voto no era obligatorio no debe dramatizarse pero tampoco ignorarse. Refiere a una tendencia estable y consistente, que resultaba previsible en los momentos previos pero en magnitudes menores. Las razones de este descenso electoral pueden ser varias: como se ha señalado antes, sólo en un partido había una interna disputada; tal como se indica en el Cuadro 1A, en especial los frenteamplistas no se sintieron convocados y en un porcentaje importante no concurrieron a votar, lo que más allá de las razones de coyuntura vuelve a confirmar que al Frente Amplio le cuesta tramitar su interna de acuerdo a la fórmula constitucional resuelta en la reforma de 1996²⁶; asimismo, como lo indican los Cuadros

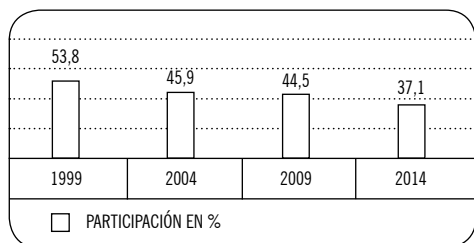
²⁵ Adviértase que esta «fórmula» (acuñada por los historiadores uruguayos José P. Barrán y Benjamín Nahum en su colección «Batlle, los estancieros y el Imperio Británico») contradice el mensaje evangélico, de alguna manera en correspondencia con la vieja tradición laica de la sociedad uruguaya.

²⁶ Salvo en 2004, cuando hubo una sola precandidatura, la del luego Presidente Tabaré Vázquez, al Frente Amplio (FA) le ha costado tramitar en elecciones internas abiertas la elección de su candidato entre varios postulantes. Entre otras cosas, ello obedece a que el FA ha mantenido en forma paralela sus propias reglas para dirimir candidaturas (algo que formalmente le corresponde a su Congreso), aunque también pesa en este tema la tradición de una coalición política que ha buscado encolumnarse desde su fundación en 1971 detrás de un único candidato, evitando en lo posible el pleito interno entre múltiples precandidaturas.

1A y 1B, los porcentajes de votos por partido no deben ser proyectados como un antecedente decisivo de cara a los resultados de octubre o de las otras instancias del ciclo, en las que el voto sí es obligatorio y la participación efectivamente masiva. En suma, si bien ese continuo descenso electoral puede ser interpretado como una señal relativa de desafección ciudadana por definir las internas partidarias, también el fenómeno puede explicarse por otros motivos más o menos circunstanciales.

Por su parte, en lo que refiere a las definiciones entre candidatos dentro de cada partido en las cuatro experiencias de elecciones internas verificadas desde la aplicación de la reforma constitucional de 1996, como se observa en el Cuadro 2, las tendencias resultan más diversas, aleatorias y coyunturales: en el FA las internas fueron efectivamente disputadas sólo cuando Tabaré Vázquez no fue precandidato en el 2009; en el Partido Nacional (PN) siempre hubo mayor competencia; mientras que en el Partido Colorado (PC), salvo en la primera experiencia de 1999 en la que sí hubo un pleito más o menos parejo, en las otras tres instancias el ganador fue refrendado por una gran mayoría de los votos que sufragaron dentro del partido. Tampoco puede establecerse una correlación efectiva entre el nivel de disputa y el caudal de votos obtenido tanto en las internas (sin voto obligatorio) como en las elecciones de octubre (con voto obligatorio): el FA obtuvo sus mejores guarismos de votación tanto en el caudal de participación en la interna como en el porcentaje de votos obtenido en octubre en el año 2004, cuando Tabaré Vázquez no tuvo contendientes por la candidatura presidencial de la coalición de izquierdas; en el PN, si bien la tradicional alta competencia entre sus candidatos tendió a atraer votantes a sus internas (en dos de las cuatro instancias fue el partido que obtuvo el mayor caudal de sufragios en este tipo de comicios), en la ocasión en la que la disputa por definir el candidato único del partido tuvo un resultado más concluyente (la clara victoria de Larrañaga sobre Lacalle Herrera en el 2004, en una relación de 2 a 1) fue el año en el que en octubre el PN obtuvo una mejor votación; la situación en el PC resulta bastante especial dado el pronunciado descenso de su electorado luego del gobierno de Batlle.

GRÁFICO 6:
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS INTERNAS. 1999-2014



FUENTE: Banco de datos, FCS, UDELAR.

CUADRO 1A:
EVOLUCIÓN INTENCIÓN DE VOTO ENTRE LOS TRES PRINCIPALES PARTIDOS AL ODN. 1999-2014

	1999	2004	2009	2014
FA	31,03	42,8	41,2	34,7
PN	29,76	41,5	46,1	47,7
PC	37,95	15,0	11,9	16,0

CUADRO 1B:
RESULTADO POR PARTIDO EN OCTUBRE

	1999	2004	2009	2014
FA	40,1	51,7	48,0	?
PN	22,3	35,1	29,1	?
PC	32,8	10,6	17,0	?

CUADRO 1C:
DIFERENCIAS % OCTUBRE - % INTERNAS.
GUARISMOS POSITIVOS MUESTRAN CRECIMIENTO HACIA OCTUBRE, NEGATIVAS DECRECIMIENTO

	1999	2004	2009	2014
FA	9,1	8,9	6,8	?
PN	-7,5	-6,4	-17,0	?
PC	-5,2	-4,4	5,1	?

FUENTE: Banco de datos, FCS, UDELAR.

CUADRO 2:

RESULTADO DE ELECCIÓN INTERNA POR PRINCIPALES CANDIDATOS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS. 1999-2014

PARTIDOS	CANDIDATOS	1999	2004	2009	2014
FRENTE AMPLIO	VÁZQUEZ	82,4	100	X	81,9
	ASTORI	17,6	X	39,7	X
	MUJICA	X	X	52,0	X
	CARÁMBULA	X	X	8,3	X
	MOREIRA	X	X	X	17,8
PARTIDO NACIONAL	LACALLE	48,30	33,57	57,1	X
	RAMÍREZ	32,26	X	X	X
	VOLONTÉ	10,85	X	X	X
	RAMOS	7,93	X	X	X
	GARCÍA	0,66	X	X	X
	LARRAÑAGA	X	66,02	42,8	45,4
	MAESO	X	0,41	X	X
	RIET	X	X	0,1	X
LACALLE POU	X	X	X	54,3	
PARTIDO COLORADO	BATLLE	54,90	X	X	X
	HIERRO	44,14	X	X	X
	VAILLANT	0,45	X	X	X
	BOUZA	0,35	X	X	X
	CABRERA	0,15	X	X	X
	STIRLING	X	91,07	X	X
	LOMBARDO	X	1,27	X	X
	IGLESIAS	X	6,83	X	X
	FLORES SILVA	X	0,75	X	X
	BOQUETE	X	0,05	X	X
	CARDOSO	X	0,03	X	X
	RUIZ	X	0	X	X
	BORDABERRY	X	X	72,2	74,0
	AMORÍN	X	X	14,7	25,5
HIERRO	X	X	11,9	X	
LAMAS	X	X	1,0		

FUENTE: Banco de datos, FCS, UDELAR.

En el análisis específico de los resultados de estas últimas elecciones internas del 1 de junio último, a contramano de lo que se anticipaba, que se perfilaba como muy previsible, hubo algunos resultados que significaron auténticos «terremotos», con cambios muy importantes por lo menos en dos de los partidos (el PN y el FA). Esos dos grandes «terremotos» electorales fueron producidos por dos de los políticos más jóvenes (Luis Lacalle Pou en el PN y Raúl Sendic en el FA), desde convocatorias que inspiraban apelaciones genéricas a la «renovación». El primero no sólo se convirtió en el candidato único del PN, venciendo en forma contundente al favorito y mucho más experimentado Jorge Larrañaga, sino que con su propia lista (la n° 404) logró hacerse de la hegemonía interna dentro del herrerismo, quebrando la tradicional hegemonía de la lista n° 71, en ese sector partidario refundado por su padre más de treinta años atrás. Por su parte, la gran votación obtenida por la lista n° 711 de Raúl Sendic (h) le dio un inesperado primer lugar en la interna frenteamplista, por arriba de las agrupaciones tradicionales que en la última década y media han estado disputando la hegemonía dentro de la coalición de izquierdas (el Movimiento de Participación Popular, el Frente Liber Seregni y el Partido Socialista). Dentro del FA los electores no sólo expresaron con su voto apoyo sino también «descontentos», como al menos en parte lo indica la buena votación de Constanza Moreira, obtenida con muy escasos recursos y menguados respaldos sectoriales. Aunque como ya se ha dicho, no hay que proyectar con rigidez estos resultados de junio hacia las elecciones legislativas y la primera vuelta de octubre (quien lo haga cometerá un grave error), comienzan a prefigurarse cambios significativos en los mapas internos de los partidos, en especial dentro del FA y del PN, lo que puede implicar una modificación decisiva en la correlación de fuerzas en el Parlamento, con todas sus implicancias.

En estas y en otras señales pueden percibirse exigencias. Se ha acrecentado de manera muy visible el peso de nuevas lógicas de opinión y de decisión ciudadanas, en el marco de la vigencia ascendente de circuitos propios de un «ágora mediática» genuina, con un rol acrecentado de las «redes sociales» y con la afirmación de perfiles renovados en la disputa política, todo lo que nos habla también de un nuevo electorado, con apertura a comportamientos e identificaciones más imprevisibles que los de antaño. También se acrecienta la evidencia acerca de que en la política uruguaya, los partidos hace tiempo que están cambiando más lentamente que la ciudadanía, lo que en un tiempo de mutaciones y «revoluciones silenciosas»,

tiende a debilitar su liderazgo, sus capacidades de iniciativa y, sobre todo, su control sobre lo que pasa. Todo esto, como se ha dicho, no llega todavía a desafiar a nuestro juicio la persistencia de la centralidad partidaria, pero le transfiere a la clave ciudadana un protagonismo inusitado y hasta inédito. Se trata de una primacía emergente, de un espectro de iniciativas disperso y fragmentado, que estimula a menudo un rumbo errático y hasta azaroso, lo que engrana con facilidad con un tiempo de mayor fluidez política. Traducido en clave preferencial a través de los giros del pronunciamiento electoral y de la fuerza cada vez más expresiva –e influyente– de la volatilidad de los «humores» de la opinión pública, el cambio ciudadano deviene de esta forma en una usina fortalecida, de expresión «continua», de rumbo complejo y a veces inestable, pero con un claro tropismo orientado a la desinstalación de prácticas y de ideas establecidas.

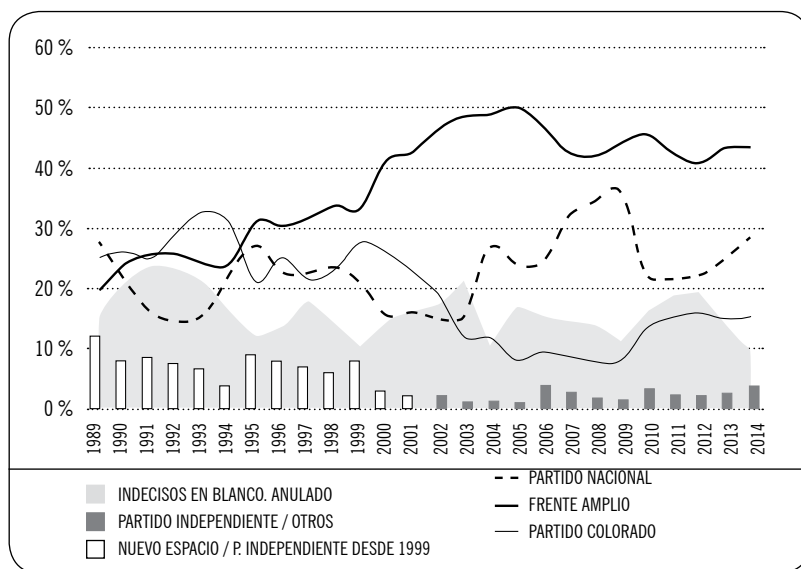
¿ENTRE LO NUEVO Y LO VIEJO O LA COMPETENCIA ENTRE DOS MODELOS DIFERENTES DE DESARROLLO?

En muchas de estas señales también puede atisbarse un nuevo «sentido común» en los comportamientos y decisiones del electorado. En ese marco, otra de nuestras hipótesis apunta a sostener que las decisiones del electorado –en plural, porque fueron variadas y no todas alineadas en una misma dirección– en esta última elección derivaron sobre todo de definiciones propiamente políticas, algunas de ellas hondas, complejas y de interpretación nada simple. En esa dirección analítica, lo sucedido el 1 de junio puede reafirmar la hipótesis de que en la coyuntura política del Uruguay actual, la correspondencia entre «ganar la campaña» y «ganar la elección» parece haberse consolidado. Los éxitos en el gobierno y los antecedentes de experiencias políticas prestigiosas no aseguran *per se* las victorias electorales. Y esto ocurre no porque los electores se vuelvan irracionales sino porque se vuelven más exigentes, porque requieren relatos persuasivos y convincentes acerca de lo que una decisión electoral implica en una perspectiva más larga.

En estos tiempos de la «cultura de lo instantáneo», la desmemoria también llega a la política. Ello permite a menudo que en ella puedan «borrarse huellas» con más facilidad de lo esperado, que la calificación exigente sobre «lo nuevo» se debilite y que historias muy recientes (y presentes, pues el pasado siempre llega de un modo u otro al presente) se invisibilicen o parezcan desaparecer, habilitando la promoción

de simulacros muy *light* acerca de los proyectos de futuro²⁷. Pero todos sabemos que para que la historia no desaparezca de los debates resulta imprescindible el narrador, ese actor que sepa contarla y debatirla con convicción y capacidad. Para ello hay que animarse a debatir, hay que advertir que no hay prospectiva que valga sin retrospectivas rigurosas y que ello siempre supone asumir el riesgo necesario de la polémica ciudadana. La responsabilidad sobre la desaparición de la historia (otro rasgo que pudo verse en la campaña reciente y que sin duda pesó sobre las señales del electorado), que sin duda forma parte del pleito de fondo y que favorece a unos en desmedro de otros, no hay que atribuírsela a la desmemoria del electorado sino a la ausencia o al fracaso del relato de los dirigentes políticos.

GRÁFICO 10:
EVOLUCIÓN DE LA INTENCIÓN DE VOTO A PARTIDOS 1989-2014



FUENTE: Banco de datos, FCS, UDELAR. // Promedios anuales de los datos publicados por Cifra, Equipos, Interconsult y Factum. A partir de 1998 Radar, y a partir de 2013 de Opción Consultores.

²⁷ En la campaña actualmente en curso, este tema de promover el debate sobre el futuro sobre la base de dejar atrás «las discusiones sobre el pasado» ha sido una de las claves más identificatorias en la propuesta del principal retador del candidato del gobierno, Luis Alberto Lacalle Pou, hijo del ex-presidentes Lacalle. Su lema de campaña es precisamente «Por la positiva».

Con los resultados del 1 de junio, no parece caber duda que el ciclo electoral en curso ha cambiado. Más allá de que el favoritismo sigue estando del lado del partido de gobierno y de su candidato presidencial, las últimas mediciones de opinión pública al momento de escribirse este texto indican, como refiere el Gráfico 10, una tendencia a «abrir» más el desenlace del ciclo electoral. Las encuestas actuales no se orientan en la perspectiva de un triunfo en primera vuelta del FA, con mayorías legislativas propias. Por cierto, hasta hace pocos meses, este panorama no era el esperado.

Pero sin duda es muy pronto para asegurar en qué sentido evolucionarán finalmente los escenarios. Hay que reiterarlo: entre junio y octubre pueden pasar muchas cosas y la campaña cuenta y mucho, como hemos visto. Muchos triunfadores de junio pueden ser los grandes derrotados en octubre. Para transitar bien ese camino, con seguridad candidatos y partidos deberán escuchar bien las señales del electorado. En el marco de ese escenario ampliado de octubre y eventualmente de noviembre, un gobierno razonablemente exitoso como el de Mujica, la popularidad de éste y de Tabaré Vázquez, así como un clima político ideológico no proclive a cambios dramáticos, no necesariamente aseguran el triunfo comicial del partido de gobierno. El cambio profundo a nivel de las ciudadanías y su traducción privilegiada a través de los comportamientos electorales parece otorgarle un mayor peso decisorio a las campañas, así como una mayor incertidumbre a su dilucidación. En ese contexto de disputa más contingente, la capacidad de convocar a los indecisos, a los descontentos y a los «no creyentes» se vuelve más central y deberá enfrentar desafíos muy fuertes.

En ese terreno más abierto e incierto que ambienta distintas hipótesis de campaña, las señales que el electorado dio este último 1 de junio parecen afirmar ciertos rumbos. Indiquemos sólo algunos. Una vez más, para una izquierda que ha sido razonablemente exitosa en el gobierno, más de lo mismo no alcanza. La filosofía del «vamos bien», que como se ha visto fue el slogan de campaña de Tabaré Vázquez durante las internas, no parece convincente. Creer que lo que sirvió para ganar la interna servirá para prevalecer en el resto de la campaña no parece tener un sustento adecuado. El que las decisiones de los electores se generen sin historia no será un hecho natural sino que ocurrirá o no de acuerdo al desempeño político de los competidores. El invocar la experiencia acumulada para no debatir ideas y propuestas parece un camino tan imprudente como insensato. Para ganar el favor de los electores, con seguridad habrá que animarse a ganar la campaña.

Registro bibliográfico

CAETANO, GERARDO

«La democracia uruguaya: encrucijadas y rumbos ante el ciclo electoral 2014-2015», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXIV, N° 47, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2014, pp. 9-40.

Descriptorios · Describers

Uruguay / democracia / partidos políticos / elecciones / ciudadanía

Uruguay / democracy / political parties / elections / citizenship