

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 90  
 Montevideo, 2.ª serie, año 28, 2005-1  
 ISSN 0797-6062 Pp. 141-147

## EL FIN DE JUEGO. DEL BIPARTIDISMO TRADICIONAL AL TRIUNFO DE LA IZQUIERDA EN URUGUAY

Constanza Moreira

Montevideo, Trilce, 2004, 168 pp.

Este es un libro que interpreta el resultado electoral de octubre de 2004 como el comienzo de un nuevo ciclo político. Su autora, actual directora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; cuenta con importantes antecedentes de investigación sobre regímenes democráticos de la región, sobre el uruguayo en particular y sobre la trayectoria de la izquierda uruguaya en clave comparada.<sup>1</sup> Ciertamente, el acceso de la izquierda al gobierno operó como incentivo para la reflexión académica nacional. Moreira no fue ajena a esta situación y aprovechó la oportunidad para poner a prueba argumentos, incorporar nuevos planteos y sintetizar ideas respecto al funcionamiento de nuestro régimen y al rol político que juega y ha jugado la izquierda.

### La nueva lógica del sistema político uruguayo

Moreira analiza el ascenso y consolidación de un nuevo sistema de partidos, que supone el fin del bipartidismo tradicional y la victoria electoral de la izquierda. Esta situación representa el «final de un juego» y el comienzo de otro. La explicación de este nuevo escenario se basa en tres aspectos: i. el sistema de partidos; ii. la agenda económica y la transformación del modelo de desarrollo; y iii. la cultura política uruguaya. En el esquema analítico de la autora, este último elemento contextualiza y complementa a los otros dos.

El libro se abre con un análisis del funcionamiento del sistema de partidos uruguayo en perspectiva de largo plazo. La lógica del sistema es de competencia en torno al poder (los cargos), la representación (articulada con la intermediación de intereses) y la ideología. Para Moreira, este último componente se activa con el ascenso de la izquierda (p. 16).

Se estudia además la dinámica en torno a tres escenarios: el electoral, el parlamentario y el gubernamental. A partir del crecimiento electoral de la izquierda en los años noventa, la competencia partidaria «desajustó» las relaciones entre estas tres arenas y provoca una asimetría entre ellas (p. 19). En este contexto, el EP-FA se convirtió en el partido con la bancada parlamentaria más importante. Sin embargo, no

1 Entre algunos de los trabajos que van en ambas líneas pueden verse *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política* (Montevideo, Trilce, 1997); *La izquierda en Uruguay y Brasil: cultura política y desarrollo político-partidario* (LASA, 1998); *La larga espera. Itinerario de las izquierdas en Argentina, Brasil, y Uruguay* (Montevideo, Banda Oriental, 2000); y «Elecciones en Uruguay: comportamiento electoral y cultura política», ponencia presentada en el XXII Congreso de LASA, Miami, 2000.

incidió en la toma de decisiones y resultó excluido de los cargos gubernamentales. La consolidación de estas asimetrías es interpretada por Moreira como un indicador del quiebre del «sistema de compromisos» y la aparición de una lógica de competencia entre bloques, derivada de la activación de la dimensión ideológica. Por un lado, el bloque «tradicionalista o conservador» integrado por el Partido Nacional y el Partido Colorado y, por otro, un bloque «progresista» integrado por el EPFA y el Nuevo Espacio. El primero ocupa desde el centro hacia la derecha del continuo ideológico; el segundo del centro a la izquierda (p. 21).

La aparición y consolidación de la izquierda en el sistema de partidos lleva a Moreira a revisar tres ideas clásicas de la ciencia política nacional respecto al carácter bipartidista de la política uruguaya: i. la idea del «bipartidismo puro»; ii. la idea de que la dinámica política era explicada por la acción de los partidos; y iii. el hecho que las prácticas de coparticipación distorsionaron durante mucho tiempo la lógica de gobierno-oposición.

Sobre la primera, Moreira afirma que existe un tercer espacio electoral aprovechado por la izquierda. Como resultado, el sistema se vuelve más competitivo electoral e ideológicamente, lo que da una mayor pluralidad al sistema y mejora la «calidad» de la democracia (p. 26). Sobre la segunda, la autora afirma que la «amenaza» de la izquierda altera el comportamiento de las fracciones de los partidos tradicionales. En el pasado, la dinámica de competencia electoral de bajo contenido ideológico y los incentivos electorales favorecieron el comportamiento autónomo de las fracciones. El nuevo escenario de competencia ideológica opera «de-fraccionalizando» a los partidos y unificando estrategias, lo que institucionaliza acuerdos entre las fraccio-

nes (p. 32). Por último, sobre la tercera hipótesis, la investigadora postula que la competencia ideológica fragmenta el sistema de compromisos, redimensionando la dinámica gobierno-oposición. A partir del ascenso de la izquierda se consolida un bloque que gobierna y otro que se opone, lo que diluye las pautas de coparticipación extendidas.

El resto del capítulo está dedicado al análisis de la evolución electoral reciente, caracterizada por el crecimiento sostenido del bloque «progresista» y del propio Frente Amplio. Según Moreira, este contexto operó como incentivo para que los partidos tradicionales impulsaran una reforma constitucional para modificar las reglas electorales. En el marco de la formación de coaliciones estables de gobierno entre los partidos Nacional y Colorado, esta reforma difirió la victoria electoral de la izquierda pero no detuvo su crecimiento. En el plano de la composición social del electorado, la evolución de la izquierda implicó su expansión electoral en aquellos sectores y regiones más dinámicos en términos económicos y demográficos. Sin embargo, la gran novedad en la última década es que la izquierda logró mejorar su votación en los sectores pobres y en el interior del país.

El segundo capítulo analiza la dinámica de partidos desde la economía. La izquierda crece en un contexto de reformas económicas tendientes a transformar el modelo «Estadocéntrico». Para la autora, esas reformas representan una continuidad con las reformas emprendidas en la dictadura, que van en la dirección de consolidar una matriz más centrada en el mercado. Los gobiernos constituidos por el bloque «conservador» apoyaron políticas que iban en esa dirección: apertura comercial y financiera, flexibilización laboral, incentivos a la inversión extranjera,

desregulación de determinadas áreas y servicios, reformas institucionales en educación, seguridad social, políticas sociales, entre otras. Sin embargo, la realización de esta agenda quedó inconclusa. Para Moreira, esto es consecuencia de la movilización de la sociedad civil y de organizaciones sociales coaligadas con la izquierda, que utilizaron los mecanismos de democracia directa como dispositivos de bloqueo (p. 83). La existencia de esta coalición permite entender la ruta heterodoxa y gradualista seguida por el país. En términos electorales, la defensa de esta agenda por parte de los partidos tradicionales llevó a un corrimiento hacia la derecha que su electorado clásico. Adicionalmente, el modelo privilegiaba de manera asimétrica a algunos sectores de la sociedad. Esto permitió a la izquierda captar ese «electorado clásico» y hegemonizar el descontento de los perdedores del modelo.

El tercer capítulo repasa cuestiones referidas a la cultura política. El votante de izquierda aparece ligado a un tipo de ciudadano «demócrata disconforme» con fuertes adhesiones partidarias y altos niveles de involucramiento con la política y preferencia por la democracia (mayores que los votantes de los partidos tradicionales). Por otra parte, se siente menos satisfecho que estos con el funcionamiento del régimen, con las instituciones políticas y con la situación general del país. Esta disconformidad se deriva de la pérdida de bienestar y el sentimiento de «exclusión» que sufren como votantes de izquierda (p. 124). Estos procesos de *exclusión del otro*, son ilustrados por datos sobre la inequidad de género y el impulso emigratorio.

Según la autora, los insatisfechos son los que más creen en la democracia y canalizan su descontento por la vía institucional votando a la izquierda (o emigran-

do cuando a esta se le obstaculiza su ascenso al gobierno), lo que evita una respuesta negativa al sistema (p. 131). A partir de esto se concluye que la izquierda es el sostén de la cultura democrática uruguaya.

En términos de cultura política se analiza la composición de dos familias ideológicas que activan la dimensión ideológica y la competencia en términos de bloques. En particular, el bloque progresista muestra mejor capacidad de transmisión intergeneracional de su identidad política y de «contaminación» hacia electorados que vienen de hogares tradicionales, lo que explica su crecimiento sostenido (p. 141).

### **Exclusión política, intermediación de intereses y «democratismo» de izquierda: algunos comentarios críticos**

Entre las virtudes del modelo analítico propuesto por Moreira, es de destacar su capacidad para captar dinámicas políticas complejas, y explicar los resultados políticos como consecuencia de factores sociopolíticos y de economía política estrechamente interconectados.

Por un lado, el conflicto en términos de modelo de desarrollo supone que los partidos estén apoyados en grupos o sectores sociales diferenciados, influyendo sobre el tipo de competencia desarrollada. La dinámica de bloques «ideológicos» está asociada al apoyo de sectores sociales que se posicionan de manera distinta frente a las reformas económicas, los cuales pasan a constituir agentes que presionan e influyen sobre las elites políticas. En segundo lugar, la resolución de ese conflicto se procesa en una arena político-electoral que contiene incentivos específicos para los actores. Si bien los

actores políticos se ven constreñidos por agentes de otras arenas, los resultados políticos muchas veces deben explicarse por la propia dinámica del sistema de partidos. En tercer lugar, la cultura como variable contextual permite elaborar un mapa de creencias y valores específicos de los actores, que modelan en buena medida sus acciones en función de la lógica de competencia partidaria y la constitución de los apoyos sociales entre el electorado. Si bien «los apoyos sociales pueden modelar las creencias y valores de las elites políticas», no es menos cierto que los propios valores políticos modelan las bases de apoyo en las cuales los partidos se sustentan.

Otro elemento positivo del análisis de Moreira es que revaloriza los componentes estructurales en el análisis de las trayectorias políticas. En una academia en la cual los enfoques institucionalistas tienen una fuerte influencia en los diseños explicativos, el análisis de las reglas de juego como sistemas de incentivos moldeados por dinámicas de largo plazo permite comprender los patrones de estabilidad, cambio y rediseño de esos incentivos. Por ejemplo, no sería posible entender la reforma constitucional sin entender la dinámica de bloques que se consolida a la salida de la transición democrática.

Sin desmerecer pues el aporte de *El fin de juego* para la comprensión de la actual dinámica política uruguaya, creo necesario plantear una serie de observaciones respecto de la validez de algunas de las hipótesis planteadas y sobre el tratamiento de la evidencia mostrada con relación a la disponible.

Un primer punto refiere al funcionamiento de la nueva lógica de competencia partidaria. Si bien Moreira afirma en reiteradas ocasiones que la exclusión de la izquierda es un efecto de la acción de los partidos tradicionales, su análisis no

profundiza en la búsqueda de explicaciones alternativas para tal situación. Si se acepta que ante el crecimiento de la izquierda y su fuerte oposición los partidos tradicionales operaron restringiendo los canales de participación gubernamental, es posible especular que en un contexto de crisis económica estructural y de oscilación en los niveles de bienestar, la izquierda haya capitalizado su situación de exclusión, sosteniendo su crecimiento electoral mediante la adopción de la estrategia de actuar como un *outsider* para desprenderse de los costos políticos de gobernar. De esta forma, una objeción posible es que la lógica de competencia admite ser explicada por una cadena de acciones que se retroalimentan mutuamente y no por una acción unilateral de uno de los agentes del sistema.

Un segundo punto vincula los aspectos de competencia partidaria con los de economía política. De acuerdo con la autora, la dinámica ideológica se asocia con la intermediación de intereses (p. 22). Según Moreira, el bloque progresista, vinculado fuertemente con el sindicalismo, asume la defensa del rol de Estado y la opción por políticas redistributivas que aumenten la igualdad. El bloque tradicional, vinculado al empresariado, tendería a dar importancia al rol del mercado en la asignación de recursos y a optar por mantener los resultados distributivos sin reasignar recursos.

Una objeción importante es que no se tiene en cuenta que las transformaciones del modelo de desarrollo pudieron alterar el ajuste esperado entre la dimensión ideológica y la intermediación de intereses. Muchas de las transformaciones en el área de la economía han debilitado a ciertas organizaciones, fragmentado sus estructuras y reducido su capacidad de instrumentar una acción colectiva. Esto

ha perjudicado particularmente a las bases sociales de la izquierda, fundamentalmente a las organizaciones sindicales. Como resultado, si bien la izquierda sostiene los vínculos con los sindicatos, estos muestran una creciente debilidad para representar intereses. Por tanto, mientras en el pasado los vínculos estrechos con sindicatos suponían compromisos con políticas redistributivas, hoy pueden dar lugar a políticas con efectos redistributivos muy limitados, a partir de la incapacidad estructural de estas organizaciones de incluir vastos intereses.<sup>2</sup>

Este argumento tiene consecuencias sobre la composición de los «ganadores» y «perdedores» en el interior de cada uno de los bloques. Según Moreira «[...] lo interesante del caso es que la división no se manifiesta apenas entre «conservadores» y «progresistas»: también se manifiesta entre los perdedores (del modelo vigente) y los que han ganado (tal vez mucho) y aún tienen por ganar» (p. 49). Aceptando que este planteo tiene en parte razón pero reconociendo la inconsistencia entre la mediación de intereses y la dimensión ideológica, se desprende que existen grupos con beneficios netos diferenciales al interior de la coalición «progresista». Si bien es posible afirmar que los componentes de la coalición «progresista» no representan a los grupos que más han ganado con los procesos de reforma, no todos perdieron por igual y debe considerarse que algunos grupos de esta coalición mejoraron su posición relativa.

Esta hipótesis condice con los datos de composición del electorado de la izquierda. La coalición «progresista» tiene importante representación en sectores medios y medio altos y en general en la población más «modernizada». En términos económicos, estos grupos obtuvieron beneficios parciales del modelo de los noventa a partir del ancla cambiara, la expansión de los préstamos al consumo y la estabilidad de precios. Recién a partir de que la izquierda aumenta sus tasas de crecimiento electoral en los sectores pobres, es plausible la hipótesis de que la coalición de izquierda mejorara su capacidad de representar a «los perdedores» del modelo. A su vez, el propio ensanchamiento del electorado constituye la agregación de grupos con fuerte disparidad en los beneficios netos obtenidos del modelo, teniendo que articular los intereses de aquellos sectores medios y altos parcialmente beneficiados por la modernización «vía mercado», con sectores excluidos que vivieron bruscos procesos de movilidad social descendente en la década del noventa. Este escenario debe ser visto como un factor que vuelve más compleja la articulación política de la propia coalición.

Considerando que este razonamiento supone que: i. la capacidad de movilización está desigualmente distribuida; ii. que en no todos los casos los que se movilizaban (jubilados, sindicatos públicos) transferían externalidades positivas al resto. Aceptando: a) que existe una creciente inconsistencia entre la dimensión ideológica y la intermediación de intereses; b) que existe una creciente heterogeneidad intergrupos en la coalición «progresista»; y c) dado que estos grupos se integran en términos temporales e institucionales de manera diferenciada a la coalición de izquierda, el argumento de las bondades intrínsecas de la coalición de

2 Mientras en 1985 la tasa de sindicalización era de 38%, para el 2003 llegaba a 15%. Sobre este punto, véase Juan Manuel Rodríguez, Beatriz Cozzano y Graciela Mazzuchi: *La transformación en las relaciones laborales en Uruguay, 1985-2001*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 2001.

veto debe ser revisado.<sup>3</sup> Si esto es así, y dado el peso que da Moreira a la acción de esta coalición para la configuración de una trayectoria «gradualista», debe considerarse que esta configuración no es tan virtuosa como se cree y como parece asumir la autora (p. 118).

Respecto a los factores que explican esta configuración presento una crítica adicional. La trayectoria gradualista no se deriva únicamente de la presencia de la coalición de veto, sino que también se explica parcialmente por estrategias de actores del bloque «tradicional». En mi opinión, Moreira minimiza en demasía este factor (p. 118).

Sea por factores de *accountability* intraorganizacional (respondiendo a las estructuras clientelares afines a los partidos tradicionales); por cuestiones de estricto poder (para mantener ciertos recursos estatales estratégicos), por incentivos electorales, o por creencias estatistas aún arraigadas; lo cierto es que existieron incentivos internos desde fracciones partidarias del bloque «tradicionalista» para moderar o eventualmente bloquear las reformas. La ley de privatización de las empresas públicas, la reforma educativa y la reforma de la seguridad social son ejemplos de arenas de reforma que muestran comportamientos de ese tipo en agentes políticos del bloque conservador.

En otro plano, la dinámica de polarización política, el conflicto entre «gana-

dores» y «perdedores» en los procesos de reforma, y la situación de exclusión política que sufre el bloque «progresista», tiene su reflejo en el área de la cultura política. Los pertenecientes a la izquierda se sentirían disconformes, pero demostrarían tener fuerte creencias en los valores democráticos, lo que orientaría su descontento hacia la «voz» o hacia la «salida» silenciosa, sin romper con las reglas de juego. La voz estaría reflejada por los mayores niveles de activismo político y actitudes de descontento que muestra respecto al funcionamiento del sistema democrático. La «salida», por el fuerte impulso migratorio que presenta el país, localizado en los sectores sociales disconformes, los cuales en su mayoría votan a la izquierda.

Para apoyar esta afirmación sobre el mayor «democratismo» relativo, Moreira señala la existencia de una correlación entre las preferencias electorales y las preferencias democráticas: estas serían más altas entre los votantes del FA que entre los colorados o nacionalistas (86%, contra 80% y 78%, respectivamente). A su vez, los niveles de satisfacción son inversos: los votantes de izquierda serían los menos satisfechos con relación al resto (51%, contra 56% y 70%) (p. 130). Ante la existencia de ciertas relaciones entre preferencias electorales, nivel de conformidad y nivel de adhesión a valores democráticos, Moreira concluye que la izquierda actúa como sostén de la cultura política uruguaya. Desde nuestro punto de vista, esta conclusión no es compatible con el tratamiento de la evidencia empírica ofrecido.

En primer lugar, el nivel de preferencias por el régimen resulta elevado en los tres partidos y existen diferencias porcentuales poco significativas como para establecer una fuerte asociación entre ambas variables. En segundo lugar, existen similitudes en los porcentajes de votantes

3 Por su propia configuración, la izquierda expande su base de apoyo social desde los sectores medios (entre los setenta y ochenta) hacia los sectores pobres (a partir de los noventa). Esta diferencia temporal en la incorporación se correlaciona con ciertas características del patrón de vinculación: mucho más orgánico e institucionalizado con los sectores medios, más volátil y menos institucionalizado con los sectores pobres.

del Frente Amplio y del Partido Nacional que dicen estar satisfechos con el sistema. Esto podría significar que la variable relacionada con la condición del partido (gobierno-oposición) podría estar influyendo en los niveles de satisfacción mostrados. Tampoco se ofrecen cruces por otras variables (como por ejemplo nivel socioeconómico) que permitirían comprobar si la relación entre preferencia electoral y las variables de legitimidad y satisfacción está mediada, especificada o antecedida por otros elementos. A partir de estos problemas en la presentación de los datos, la afirmación de Moreira debe ser puesta en cuestión.

Para finalizar, debe considerarse que en contextos de fuerte constreñimiento y de estrechos márgenes de maniobra, como lo que muestra nuestro país, la dinámica gobierno-oposición tiene una mayor incidencia sobre la competencia partidaria de lo que la autora supone, redefiniendo el eje ideológico de competencia. A modo de ejemplo, y en la línea de estudios realizados últimamente,<sup>4</sup> Moreira interpreta la mayor convergencia de las elites «tradicionales» hacia posiciones estatistas como un efecto de la lectura que han hecho las elites del clima estatista del Uruguay. Este hecho supone que ellas han optado por ajustar sus actitudes a cierto estado de cosas que no puede ser cambiado. Algunos autores ha denominado a esto un proceso de «preferencias adaptativas».<sup>5</sup> Es un

mecanismo por el cual los agentes ajustan sus preferencias respecto a lo que creen que es posible. Podría esperarse, y en mi opinión es esperable teniendo en cuenta las dificultades y limitantes existentes para un gobierno nacional, que este tipo de mecanismos opere en las elites de izquierda que asumen en el gobierno. Si las elites tradicionales han ajustado sus actitudes debido al comportamiento de la opinión pública, las elites de izquierda harán lo mismo ante elites empresariales, inversores, organismos de créditos y otros actores con fuerte capacidad de incidir en nuestra frágil economía. Si esto es así, debemos aceptar que la lógica de competencia sea explicada por la dinámica gobierno-oposición, y que esta propia dinámica redefine en buena medida la lógica de competencia ideológica.<sup>6</sup>

En definitiva, de comprobarse la «moderación» ideológica en el ascenso al gobierno, deberán esperarse redefiniciones en la competencia partidaria (¿podría esperarse un creciente «desdibujamiento» de la competencia ideológica a la chilena?), así como en la dinámica interna de la propia coalición «progresista», generando zonas de conflicto y tensión redimensionadas a partir de las propias transformaciones sociales de la coalición. Todas estas incógnitas son, claro está, parte de otro juego, un juego que recién se ha echado a andar.

Pablo Alegre

4 Juan Pablo Luna: «De familias y parentescos políticos. Ideología y competencia electoral en el Uruguay post-transicional», en Jorge Lanzaro (comp.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política - Friedrich Ebert Stiftung (Uruguay), 2004.

5 Véase al respecto Jon Elster: *Uvas Amargas*, Barcelona, Península, 1988.

6 En buena medida, los problemas de medir actitudes y preferencias en contextos diferenciales de constricción de las preferencias genera algunos problemas: la medición no logra captar los factores que distorsionan las preferencias en contextos distintos. Este elemento debería ser tenido en cuenta a la hora de estudiar las preferencias de las elites políticas.