

ELECCIONES EN EL CONO SUR Y CHILE ENTRE 1992 Y 1996. ANÁLISIS Y PROSPECTIVA¹

Carina Perelli y Juan Rial

1. LOS AJUSTES MACROECONÓMICOS Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA

Desde el estallido de la crisis de la deuda, en 1982, todos los países de la región latinaamericana, en menor o mayor medida, han tomado el camino de las políticas del ajuste. El "consenso de Washington"², rótulo académico para identificar la serie de medidas instrumentadas para enfrentar esa crisis, se hizo notar también en el cono sur. A fines de los años ochentas, sin embargo, los principales planes de estabilización planteados habían fracasado, considerándose a la década como "perdida" de acuerdo con los especialistas en macroeconomía. Tanto el plan Austral, puesto en marcha por el equipo económico que acompañó a Raúl Alfonsín, como el Plan Cruzado, de tiempos del Presidente Sarney en Brasil, no lograron reducir el gasto del Estado y se desembocó en una crisis de confianza que disparó procesos hiperinflacionarios.

En la parte sur del continente la recesión afectó también fuertemente a Uruguay, pero el gradualismo con que se enfocó la aplicación de una política de ajuste por parte del equipo del Presidente Julio María Sanguinetti en su primera administración, de 1984 a 1989, atenuó en mucho los efectos

1 El presente artículo fue redactado por Carina Perelli en 1995 y, dado que Perelli tuvo que dedicarse *full time* a nuevas tareas en una organización internacional, fue culminado por Juan Rial a comienzos de 1996.

2 Ver al respecto Williamson (1990), trabajo que pone ese rótulo y que obviamente parte de una posición contraria a esas medidas.

negativos de la crisis iniciada en 1982, permitiendo revertir la tendencia y estabilizar la economía. Paraguay no tuvo el mismo tipo de problemas por las características de su organización económica neopatrimonialista³ que le permite estar fuera de las reglas que se aplican a las otras naciones.

Chile, por su parte, al aplicar con mayor consistencia el tipo de medidas liberalizadoras del mercado, al lograr mayor ahorro interno y procesar una modernización de su sector agrario exportador, estaba en condiciones distintas. Además, las élites del país sobre el conflicto aprendieron la lección que condujo al golpe de 1973 y el nuevo acuerdo entre ellas llevó a eliminar la posibilidad de reiterar un modelo excluyente. El triunfo de una coalición de partidos no implicaría la posibilidad de la eliminación de las otras (Valdés, 1993).

La crisis de la deuda arrasó al gobierno de Alfonsín y permitió el triunfo de Carlos Menem en 1989. En Brasil, la coalición que soportó a Sarney no podía imponer un sucesor y entre el populista Leonel Brizola y el sindicalista Lula da Silva se interpuso la candidatura del nuevo caudillo, Fernando Collor de Mello quien, con la ayuda de la videopolítica (Sartori), finalmente triunfó. En Uruguay, el descontento popular, ante lo que se consideraba una situación social que se deterioraba, ambientó la alternancia de partidos y Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional, sucedió al colorado Julio María Sanguinetti como presidente.

El primer tiempo de la administración de Menem anduvo a los tumbos. Su mensaje "encantatorio" de posesión, "¡Argentina, levántate y anda!", no encontró eco hasta 1991, cuando asume como Ministro de Economía Domingo Cavallo. El plan económico de convertibilidad apeló a un recurso ortodoxo de ajuste que llevó adelante al máximo las recomendaciones del consenso de Washington mediante un instrumento monetario. El plan consistía en reducir drásticamente el gasto del Estado, privatizar al máximo las empresas estatales, aumentar la recaudación fiscal y eludir la evasión, liberalizar al máximo el área de la economía real, liquidar controles estatales

3 Siguiendo a Weber (1964), el patrimonialismo es un sistema en el cual la autoridad de gobierno y los correspondientes derechos para regular la economía se confunden con los intereses privados de quienes ejercen esa autoridad. Los ámbitos público y privado quedan confundidos. El "neopatrimonialismo" supone la existencia de normas y eventualmente ideologías universales que cubren estas antiguas prácticas. La fachada de organizaciones que corresponden a otros niveles institucionales cubre las prácticas patrimonialistas. No hay estudios recientes sobre el tema en nuestra región, pero a vía comparativa puede verse el estudio sobre África negra de Bratton y van de Valle (1994).

para cierta actividad financiera y, para ello, necesitaba una "medida resumen", extremadamente visible. Optó por liquidar la potestad de emitir moneda del Banco Central al que transformó, de hecho, en una caja de conversión, pues por cada peso argentino emitido debía haber un respaldo en divisas fuertes equivalentes. De ahí que un peso argentino equivale a un dólar. Para lograr mayor credibilidad, logró que esta medida fuese aprobada por ley del Congreso, mientras que la masa de las otras medidas se tomó con escasa intervención legislativa. El fin de la hiperinflación llegó pronto y tras ella una promoción notoria al plan y a su ministro, que más de una crisis política ha provocado entre 1991 y 1996. Argentina tiene una de las tasas de inflación más bajas del mundo pero, como contrapartida, se ha instalado una fuerte contracción de la actividad económica, acentuada tras la crisis mexicana de 1995. El efecto "tequila", como se le llamó por parte de un economista con sentido del humor, no tuvo como secuela un efecto "tango". Pero acentuó ese marco recesivo que se expresa en un costo social elevado. La industria aumentó su productividad, pero no ha crecido globalmente. La actividad agropecuaria sufre los vaivenes de la demanda internacional, mientras que la economía en el área comercial y de servicios encuentra un techo difícil de superar: no aumentan significativamente los ingresos de la población. La expansión del consumo se ha hecho en base al crédito, al endeudamiento privado. La desocupación abierta ha crecido hacia fines de 1995 hasta alcanzar cerca del 18% de la población económicamente activa, mientras que la actividad "en negro" crece⁴.

Las luces y sombras del modelo hacen dudar a muchos acerca de cuánto puede durar, pese a que ha sido notorio su efecto tras cinco años de continuidad. No se trata de los resultados efímeros del Plan Austral de tiempos de Alfonsín. El plan de convertibilidad ha tenido una influencia innegable en los eventos políticos. La continuidad del Presidente Menem y su reelección deben a este plan su fundamento.

Brasil también se debatía en la hiperinflación. Durante la campaña electoral, Fernando Collor dijo que disponía de "una sola bala para combatir el

4 Se estima que en el Gran Buenos Aires el número de personas que trabaja bajo esa modalidad, estando en una situación de dependencia respecto a una patronal, alcanza a más del 30%, mientras que en provincias se llegaría al 80%. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos con informes de la Dirección de Policía del Trabajo, en mayo de 1989 el "empleo en negro" alcanzaba en GBA (Capital Federal y 19 partidos del conurbano bonaerense) a 28.9% de los empleados. Subió al 33,6% en octubre de 1995, pasando a 31,5% en marzo de 1996. En el interior del país no se hace el mismo trabajo sistemático que en la gran metrópoli, pero los expertos de la dirección consideran que la evasión llega a esos niveles. Obviamente a ésto hay que agregar el empleo informal o subempleo.

tigre de la inflación". No queda claro si intentó usarla. Al fin de su accidentado mandato, los problemas económicos eran rutinarios, mientras que los escándalos abastecían diariamente de nuevos hechos y comentarios acerca de una familia desavenida que caía en medio de la ignominia. El sucesor de Collor, el Vicepresidente Itamar Franco no tenía demasiada ambición, le interesaban las "niñas bonitas" más que las aburridas y difíciles tareas de gobierno pero, ante la inminencia de una nueva elección, cedió a las presiones de las élites y designó ministro de economía a Fernando Henrique Cardoso. Sociólogo, autor de conocidos libros que en la década de los sesentas y comienzos de los setentas ambientaron la llamada teoría de la dependencia, tras el retorno de su país a la democracia intentó hacer el salto de la vida académica a la práctica política. Tras un inicio auspicioso como senador suplente, que accede a la titularidad rápidamente, sufre un fuerte traspíe al ser derrotado por un viejo político profesional cuando se postula a la alcaldía de Sao Paulo. Retornando al Senado se embarca en el proyecto de cambio de la forma de gobierno, apoyando el parlamentarismo y siendo también derrotado. Pero su oportunidad se da en tiempos de crisis.

El gobierno de Collor debió recurrir a los servicios de Cardoso ante la falta de elenco propio, pero fue en el gobierno de Itamar donde su estrella asciende rápidamente. Con un equipo de economistas, muchos de ellos antiguos compañeros de aventuras académicas, el "polidémico"⁵ Cardoso lanza el Plan Real.

Se trata de un proyecto de ajuste económico basado en una liberalización controlada de la economía, que busca reducir el papel del Estado en tanto productor, privatizando grandes complejos, como los del petróleo y energía eléctrica⁶, ordena las caóticas finanzas e incrementa el nivel de recaudación fiscal. Es un proyecto en línea con el "consenso de Washington". No se aplicó una medida similar a la de convertibilidad de los argentinos. En cambio, se apeló a la creación de una nueva moneda que implicaba obtener una paridad entre ella, el Real, y el dólar. Esta nueva moneda

5 El neologismo resume la connotación política y académica del presidente en un sentido positivo. El político se expresa en la habilidad negociadora y la flexibilidad para forjar alianzas a partir de una posición minoritaria, pero el estilo y el empaque es el del académico. Con éste último atributo, además, ha retomado respetabilidad para la poca apreciada dignidad presidencial, luego de la caída de Collor y la poco relevante actuación de Franco.

6 Las leyes sobre la materia se aprobaron por el congreso en marzo de 1996. [Nota del editor].

comenzó a circular sin respaldo legal por parte del Congreso pero el público la aceptó prontamente. Los efectos del plan, como en el caso argentino, fueron muy amplios en el campo político. El Ministro Cardoso devino candidato presidencial cerrando el paso de Lula a la presidencia.

Los costos sociales del Plan Real han sido menos visibles. La contracción económica que siguió a su aplicación afectó a las zonas más avanzadas de Brasil, como San Pablo. Pero, en el resto del país, se ha notado menos, pues los problemas de desigualdad del ingreso y la secuela de exclusión de amplias masas de la población ya son de antigua data.

El conservadurismo de los uruguayos ha tenido como resultado que la aplicación del consenso de Washington se procesase lentamente y en forma muy recortada. Tanto la administración de Lacalle en 1990 y la de Sanguinetti en 1995 se inauguraron con leyes de ajuste fiscal votadas por el partido ganador y una buena parte del principal partido opositor. Para bajar los niveles de déficit fiscal que en ambos años había llegado a más del 6% del PIB, se recurrió a esta medida. Luego de un año electoral en que el gasto estatal crece, evitar caer en una situación de inflación incontrolable obliga a tomar estas decisiones impopulares.

Pero, el país no ha pasado por la experiencia la hiperinflación y no es receptivo a medidas de choque como las implantadas por Cavallo o Cardoso. Es más, la resistencia al cambio, truncó los planes del Presidente Lacalle de privatización. Un intento de convertir al monopolio estatal de teléfonos en una empresa de economía mixta fue rechazado por medio de un plebiscito popular en 1992, mientras que su administración no pudo obtener apoyos parlamentarios para una reforma a la ley de seguridad social. En ese marco, tan diferente al de sus grandes vecinos, Uruguay procesa con más lentitud el ajuste a los nuevos parámetros internacionales. Los efectos políticos indican que Uruguay tiene resultados electorales bastante diferentes a los de sus vecinos. En la última elección nacional era evidente una opción por una alternativa no modernizante, al contrario que Argentina y Brasil.

Paraguay comenzó un proceso de modernización acelerada tras la construcción de la represa de Itaipú en la frontera con Brasil. Asimismo, la producción agropecuaria, especialmente el algodón, comenzó también una fase de cambio rápido. Esos hechos impactaron en una élite acostumbrada al manejo patrimonialista de un territorio abierto, de una gran "zona franca" informalizada, donde se podía realizar contrabando en escala fuerte a cambio del pago de los "peajes" correspondientes. Una economía escasa-

mente institucionalizada dio paso a nuevos intereses y en este proceso está el germen del cambio y la ruptura de la ANR y el "strossnismo" que condujo al golpe de 1989⁷.

La transición paraguaya trajo liberalización política pero, en lo económico, el proceso ha sido caótico. No había muchas barreras proteccionistas ni subsidios a liquidar de acuerdo con las pautas elaboradas por el Banco Mundial. Tampoco había mucho a privatizar. El punto clave estaba en construir un mínimo de institucionalidad económica. Hasta el momento esta tarea es incipiente⁸. Las viejas prácticas continúan predominando, llevando a una dura competencia entre grupos de interés.

Chile está en una situación diferente. Precisamente, en 1982, Chile comenzó una experiencia de cambio económico que ha sido señalada como ejemplo de cambio por parte de quienes publicitan un nuevo modelo económico liberal. Por aplicarlo tempranamente, Chile ha escapado a presiones para llevar adelante medidas ortodoxas. Gran parte del proceso chileno se ha basado en un fuerte impulso y control estatal, que impidió el ingreso de capitales golondrinas y logró, en cambio, un fuerte arraigo de inversiones extranjeras en un proceso de cambio socioeconómico fuerte.

Entre los principales logros a citar está la constitución de las primeras administradoras privadas de fondos de pensión y retiro de la región, conformando una importante masa de capitales ahorrados y la promoción de un cambio en el sentido del gasto social, descentralizando la estructura de atención en salud y educación a nivel municipal. El crecimiento sostenido de casi un 9% anual como promedio, durante la última década, ha llevado a Chile al primer plano en América Latina. También ha tenido efectos políticos. Chile es una excepción fuerte en el continente. Exceptuando el problema del *apartheid* y su herencia, que no se da en Chile, puede

7 La modernización partidaria todavía no se ha producido. El viejo Partido Colorado mantiene las pautas de acción neopatrimonialistas. El grupo empresarial de élite logró imponerse a la estructura tradicional con el apoyo del hombre fuerte del Ejército, el Gral. Lino Oviedo, en 1993, imponiendo la candidatura del finalmente triunfante Ing. Juan Carlos Wasmosy sobre el líder popular Luis María Argaña. El pleito dista de estar cerrado. En 1996 Oviedo intentó resistir su retiro del Ejército e imponer la renuncia de Wasmosy, fracasando en su intento por no tener en cuenta las presiones internacionales, especialmente las de Brasil y de EE.UU. [Nota del editor].

8 En 1995/6 se ha denunciado que hubo fuertes estafas contra el Banco Central. Las mismas se habrían cometido con la complicidad de funcionarios del mismo. Las pautas institucionalizadas de neopatrimonialismo impiden el manejo prolijo de la principal institución financiera del país. [Nota del editor].

compararse, por su distancia con los demás de la región latinoamericana, a la que tiene África del Sur respecto a los otros países de África negra.

Si bien el consenso de Washington se ha impuesto en la práctica, la opinión pública se resiste a admitirlo y no lo valora positivamente. La aceptación de una economía plenamente liberal no es bien acogida por buena parte de la población que, sin embargo, también desdén el estatismo.

CUADRO N° 1
OPINIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO
TOTAL DE LA ECONOMÍA⁹

Opinión	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Economía sin intervención estatal	13	10	7	12	6
Economía de empresas privadas con intervención de los trabajadores en algunas decisiones	22	37	33	21	17
Economía de empresas privadas con cierta intervención estatal	21	9	7	12	6
Economía mixta de empresas privadas y públicas	17	13	20	11	34
Economía de empresas que sean todas o las más relevantes públicas del estado	6	9	6	4	16
No sabe-no opina	21	22	10	13	15

El cuadro N° 1 muestra los resultados de una encuesta de opinión que evidencia, comparativamente, qué tipo de modelo económico se prefiere. Puede verse que una opción plenamente liberal es minoritaria. También lo es la plenamente estatista. La economía mixta es la opción preferida. En

9 Datos de *Latinaborómetro*, consorcio de investigación de opinión pública, de junio de 1995. Las muestras nacionales son de 1200 casos, excepto en Paraguay donde la encuesta cubrió sólo Gran Asunción con 587 casos. El margen de error es de +/- 2,8 con niveles de confianza del 95%.

Argentina, la vieja impronta sindical permanece y se habla de corresponsabilidad de los trabajadores.

Con datos como los indicados en la encuesta puede observarse el grado de nostalgia de la población por el Estado proveedor e intervencionista, en gran medida de cuño bismarkiano más que keynesiano, especialmente en el caso de Uruguay¹⁰, donde llegó a tener su máxima expresión. En la misma encuesta se preguntó detalladamente en manos de quién debían estar ciertos servicios básicos. La contradicción con las pautas vigentes en la sociedad resultaron notorias. Gran parte de la población opinó que los servicios sustanciales debían estar en manos del Estado y no de empresas privadas. En Argentina, los teléfonos, la electricidad, el petróleo el suministro de agua está ahora en manos de empresas privadas y ya funcionan empresas aseguradoras de fondos de pensión. En menor medida, en otros países se han producido cambios similares. La atención de la salud y la educación de los sectores medios altos hacia arriba esta casi totalmente cubierta por organizaciones privadas. El país más resistente a la privatización, donde las empresas de teléfonos, servicios eléctricos, agua potable y refinación de petróleo siguen en manos estatales es Uruguay. La opinión pública refleja este proceso.

En cuanto a salud y educación, en casi todos los países, la opinión pública sostiene que se trata de una responsabilidad estatal. Aunque deterioradas, la educación y salud que provee el Estado es la única relevante. Los intentos de cubrir esta actividad en forma alternativa, por medio de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, no ha tenido más que incidencia puntual. En cuanto a la formación de fondos de pensión, en la mayoría de los países hay preferencia por un sistema estatal, a pesar de que en Chile ya hace más de una década que funcionan sistemas privados de ahorro y seguro. Salvo en Paraguay, en los demás países se ha extendido el sistema, aún en Uruguay, donde se implantó un sistema mixto en 1996¹¹.

10 El estilo de desarrollo providente y asistencialista de Uruguay se debe al impulso de José Batlle y Ordoñez, quién buscó, de este modo desactivar los conflictos de clase. Para Batlle el estado tenía que ser el "escudo de los débiles". También el peronismo supuso la cooptación de los obreros industriales, sacándolos de la influencia anarquista y marxista mediante la protección estatal. En Brasil el manejo de los sindicatos mediante la maquina estatal y la conformación de máquinas partidarias ad hoc fue promovida por Getulio Vargas. En Chile la influencia del socialismo hizo que el camino fuese algo diferente, pero bajo el gobierno de Carlos Ibañez, en los cincuenta, se buscó un camino de cooptación de los obreros industriales y mineros.

11 En esencia el nuevo sistema sigue siendo fuertemente estatista. La principal AFAP (Administradora de Fondos de Ahorro Previsional) es paraestatal y estas organizaciones deben invertir el 60% en bonos del estado garantizados al 2,7% de rentabilidad y un 20% en obligaciones hipotecarias del Banco estatal dedicado a esa actividad. [Nota del editor]

CUADRO N° 2
CONTROL ESTATAL DE CIERTAS ACTIVIDADES
SOCIOECONÓMICAS. PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS
QUE CREE QUE ESA ACTIVIDAD DEBE ESTAR EN MANOS
DEL ESTADO. JUNIO DE 1995¹²

Empresa/Servicio	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Teléfonos	31	60	53	36	76
Energía eléctrica	37	59	66	52	78
Petróleo	49	58	65	38	72
Drenaje/ cloacas	38	60	71	43	73
Agua potable	44	67	73	43	81
Educación básica	80	75	83	66	86
Salud	75	67	82	59	74
Pago de pensiones de retiro	60	73	78	46	82

En el mismo período que tomamos en cuenta para nuestro análisis se ha dado la firma del tratado de Asunción, en 1992, que apunta a conformar una zona de libre comercio primero y, desde 1995 al 2005, a construir una unión aduanera entre cuatro países: un gigante dominante, Brasil, un socio mayor, Argentina, y dos pequeños acompañantes: Uruguay y Paraguay. Se trata de un "club de pobres" pero, pese a ello, su relevancia en un mundo donde tienden a conformarse bloques económicos es importante. La existencia del Mercosur se ha traducido, inicialmente, en un proceso de desviación notable del comercio. La segunda fase, creación de oportunidades de crecimiento, está en proceso de lanzamiento, apoyada en difíciles negociaciones y conflictos entre los socios. Ello se debe a que las heterogeneidades entre ellos son fuertes. Políticamente, su relevancia está en la cercanía creciente de Argentina y Brasil, en tanto asociados y conductores del proceso, y en la ineludible atención que deben prestar Uruguay y, en menor medida, Paraguay, a este proceso. Estos dos pequeños países verán transformaciones importantes en su estructura económica y social como resultado de ese proceso de integración. En las campañas políticas de las elecciones recientes, este tópico ya ha entrado de lleno, aunque con diversa intensidad, de acuerdo a cómo afecta a cada país el Mercosur.

En resumen, el contexto económico de los países en que se desarrollaron las elecciones desde 1991 en adelante es parte de los efectos de globalización y fin de la guerra fría que está en la base de los actuales procesos de conformación de un "nuevo orden". Incierto pero traduciéndose en el temor cotidiano frente a la aceleración del proceso de cambio histórico y en la falta de pensamiento propio para enfrentarlo. La política se ha vuelto reactiva y seguidora de los cambios de una opinión pública muy influida por los medios de comunicación social que, en muchos casos, sólo tiene referentes en el pasado, careciendo de la ayuda de un liderazgo con actitud prospectiva. Los medios de comunicación esperan que se los alimente con ideas. Las mismas provienen de círculos pequeños. Hasta ahora, las principales apuntan a un cambio en el péndulo. Del vilipendio del mercado y del empresariado se pasa a su activa promoción. Se deja al nivel de la denuncia los efectos de inequidad que provoca el cambio y se buscan subrayar los efectos de la tolerancia en política. Pero no hay un enfoque integrador.

El marco liberalizador en lo económico ha tenido un impacto sustancial en la conformación del escenario donde se procesaron cambios políticos y la ciudadanía tuvo que optar por candidatos o por cambios en la organización política. En Argentina, Chile y Brasil, especialmente en el primero y el último, el impacto de las nuevas políticas económicas liberales ha sido determinante para los resultados electorales. La resistencia a su aplicación lo es para el caso de Uruguay.

2. LOS CAMBIOS SOCIALES Y LA VIDA POLÍTICA

Los cambios macroeconómicos en esa "década perdida" de los ochentas tuvieron, sin embargo, dos efectos adicionales. Fue también una década de expiación en donde el pensamiento macroeconómico cambió radicalmente. Los dirigentes políticos se encontraron prisioneros de sus técnicos, faltos de pensamiento político propio. En otros casos trataron de retomar viejas sendas conocidas, especialmente apelando al discurso populista, aunque no totalmente a su práctica.

Fue también una década de resultados no queridos. Los ajustes sucesivos, realizados con criterio de ingeniería política y social, chocaron con fuertes resistencias sociales. Muchas veces condujeron a la simple anomia. La inequidad y el aumento de la exclusión social, que se manifiesta en la pobreza y marginalidad, fueron el resultado de una operación de cambio impuesta desde arriba.

Las explosiones sociales, sin embargo, no se produjeron en demasía. Los motines que sufrió la Argentina de las postrimerías de la administración

Alfonsín no volvieron a repetirse en el mismo sentido. Si bien, cada tanto, hay explosiones en las provincias argentinas donde no se paga el presupuesto estatal, las mismas se agotan tras dos o tres días de incidentes violentos y no logran conformar un movimiento de resistencia organizado. Las principales protestas se canalizan a través de programas de radio o en TV, en los "reality shows", que también se agotan tras su presentación y explotación durante varios días.

Los movimientos sindicales se han desfibrado. Han perdido base. Los contingentes de obreros se han reducido notoriamente. Gran parte de los afiliados a organizaciones de clase está conformada hoy por empleados de los sectores de servicios y comercial, cuando no de empleados públicos. Su prédica dentro de la población ha caído y también la autoconfianza de los dirigentes. En Argentina, ante el viraje impulsado por el movimiento justicialista hacia el liberalismo económico, se ha dejado sin base ideológica al sindicalismo justicialista. En los demás países, ante la caída del referente marxista, ha sucedido algo similar con la mayoría de los dirigentes sindicales. Aún en Chile, donde había un importante número de dirigentes sindicales democristianos, la pérdida de identidad internacional de esa corriente ideológica los afectó duramente.

No hubo, por lo tanto, resistencia social organizada, ideológica, pero sí se planteó un cambio en la textura de la sociedad, suscitándose problemas que, poco a poco, han devenido insolubles para el conjunto de la sociedad política.

Todas las sociedades del sur son altamente urbanizadas. De acuerdo con los datos estadísticos de cada uno de los países resulta que, salvo Paraguay, donde el nivel de urbanización alcanza al 56%, en todos los demás el grado de concentración de la población en lugares que deben ser considerados centros urbanos¹³ es muchísimo más alto. Uruguay alcanza al 91%, Argentina al 89%. Chile al 85% y Brasil al 81% (UNDP, 1995).

Salvo para Argentina y Uruguay, donde se trata de una tendencia que viene acentuándose desde comienzos del siglo, en los otros países es un proceso reciente, de no más de tres décadas. Una modernización forzada en el tiempo ha convertido, en menos de una generación, a pobladores con pautas rurales en habitantes de centros concentrados. Carecen de pautas

13 Muchos de estos centros urbanos son de pequeño porte, podríamos calificarlos de "rurbanos", especialmente si atendemos a sus connotaciones culturales. Los datos provienen de UNDP, 1996.

introyectadas para moverse adecuadamente en estos ámbitos y ahora han perdido la protección del Estado, de ese "escudo de los débiles", integrador, que permitía superar ese ajuste en forma menos traumática¹⁴.

Es que en la nueva sociedad emergente en los ochentas y claramente en los noventas, tras el fin del "corto siglo XX"¹⁵, hay menos posibilidades de empleo. Se va hacia una "jobless society", una sociedad donde el trabajo productivo requiere cada vez menos personas y sobra una cantidad importante de población que no tiene calificaciones para el mismo. Como la sociedad todavía no ha descubierto la posibilidad de ampliar notoriamente el "trabajo socialmente útil"¹⁶, hay falta de empleo, de ingresos para un buen número de la población que, de este modo, está excluida.

Esto no sólo ha hecho perder la referencia de clase que crearon los marxistas sino que ha provocado problemas de ruptura social y anomia. La protección de las redes estatales de los imperfectos Estados asistenciales, tendientes a la conformación de Estados de bienestar, decayó, por lo que trató de paliarse con el armado de estructuras de protección alternativas, surgidas de la sociedad civil. El nuevo mundo de la ONGs intentó cubrir, sin éxito total, la brecha creciente. La dependencia de donativos del exterior afectó la capacidad de esas ONGs para actuar. La emergencia de una sociedad civil fuerte, con organizaciones autosostenidas, es una tarea que todavía no ha podido cumplirse.

Políticamente, todos estos hechos tuvieron sus efectos. Proliferaron las posturas antipolíticas y el rechazo de la política en el sentido tradicional. Aparecieron outsiders y "nuevos caudillos" (Perelli, 1995) y muchos de los

14 Sobre el estado, y su papel en el momento presente, de incertidumbre, puede verse el número de *Deadelus* # Spring 1995, especialmente el artículo de Vivien A. Schmidt "The New World Order Incorporated. The Rise of Business and the decline of the Nation State". Una visión que indica que el estado sigue siendo el factor dominante puede verse el editorial de *The Economist* de octubre de 1995, "The Myth of the Powerless State".

15 Varios autores, entre ellos Hobswabm (1991) señalan que el siglo XX ya culminó con el fin de la guerra fría, la caída de la experiencia socialista real de la URSS y el gran cambio tecnológico globalizador. Estamos de hecho en los comienzos del siglo XXI.

16 Hay una serie de actividades que deben apuntar al mantenimiento de estructuras sociales en peligro, tales como la familia, o las personas solas de edad avanzada, la atención adecuada de la salud de segmentos importantes de la población, la creación de entretenimientos sin posibilidad de explotación en el mercado, la transmisión de pautas culturales o de formas de instrucción para gente excluida con pocas posibilidades de inserción en el mercado, para citar diferentes ejemplos, que no son productivas, pero requieren la ocupación de un número importante de personas. Repensar el trabajo será una tarea importante en los años que siguen.

políticos tradicionales adoptaron posturas antipolíticas. Estos mecanismos informales de ajuste no estaban previstos en los momentos de llevar adelante transiciones democráticas que suponían un alto componente de ingeniería política.

Algunos promueven lo que los italianos llaman el “liberismo”, una mezcla de promoción del liberalismo económico con una actitud anarquista en lo político, tendiendo a hacer decrecer al mínimo el papel del Estado. En esta región sur del continente se restringe la propaganda que realizan en la prensa algunos periodistas que buscan un corrimiento muy fuerte del péndulo del pensamiento acerca de la economía, la sociedad y la política. La corriente mayoritaria, sin embargo, no es esa, aunque –en los hechos– hay que constatar un pérdida fuerte de rol del Estado, traducido en menor poder para quienes lo conducen y quienes aspiran a hacerlo o a limitar el curso presente: la oposición.

Los organismos mundiales que promueven el desarrollo o auditan la conducción financiera han sido acusados, en más de una vez, de promover el “liberismo”. Sin embargo, ésto no es correcto y los escritos de estas organizaciones tienden a remarcar la necesidad de reforzar el Estado. Con ello, también suponen que puede recomponerse la política en un nuevo marco, con nuevo pensamiento y prácticas.

3. CAMBIOS EN LAS FORMAS DE HACER POLÍTICA

Independientemente de los procesos socioeconómicos, el impacto de años de dictadura fue importante en todos los países. Una izquierda acostumbrada a ser puramente estatista aprendió las ventajas de manejarse en la sociedad civil. Del universalismo internacionalista pasó a defender el localismo, los intereses regionales y, lo más relevante, los individuales. Al apoyar a los movimientos defensores de los derechos humanos se abandonó la idea de la primacía de lo colectivo y la justificación de los excesos del poder concentrado.

La izquierda también comenzó a dejar de lado sus viejas reivindicaciones referidas a la estatización de los medios de producción: de la banca, del comercio exterior, y arrió la bandera de la reforma agraria. Abandonó la idea de la industrialización a toda costa y pasó a ser defensora de los postulados ecologistas.

Después de 1989, la desideologización se aceleró. Los partidos comunistas pro Moscú quedaron sin referente y los movimientos de tipo local vieron también que Cuba era irreplicable e inexportable como modelo.

Mantener la idea de una opción de izquierda no fue fácil. Había que evitar la pérdida de identidad. Algunos optaron por la resistencia, con diferentes grados de radicalización. Para otros, se trató de crear o redefinir la opción de la izquierda como una entidad defensora de la justicia social, de la equidad, de los derechos de los sectores desprotegidos, de los derechos humanos y de la necesidad de reparación histórica debido a los excesos cometidos por los regímenes autoritarios militares. Podría alcanzar para definir una nueva utopía y, en lo práctico, en realidad invoca por la creación de corrientes de centro izquierda.

Hubo también una revalorización muy fuerte de la idea democrática. Este hecho comprendió a todo el espectro ideológico antiguo. No sólo la izquierda apreció las "libertades burguesas" proclamadas en 1789. La derecha, que recurrió en más de un caso, en varios países, al recurso de golpear las puertas de los cuarteles, consideró adecuado defender una estructura legal democrática.

No se produjeron triunfos electorales de la izquierda a nivel nacional. En Chile, los socialistas y los integrantes del partido Por la Democracia, son parte de la coalición ganadora junto a los demócrata cristianos, por lo que su programa y su acción es centrista. Hubo triunfos de movimientos de izquierda en los niveles municipales (en Asunción, con el movimientos de independientes que lideró Carlos Filizolla; en San Pablo, con el Partido de los Trabajadores y en Montevideo con el Frente Amplio). Estos gobiernos municipales actuaron sobre la base de aceptar la idea de la economía social de mercado, esa imposibilidad conceptual que marcaba Hayek (1973), pero que implica una fórmula "encantatoria", adecuada para la "integración negativa"¹⁷ de la izquierda.

Salvo esta reconstitución de la política liberal no se produjeron cambios fuertes en el marco político. En algunos de los países se ensayó la vía de la concertación social¹⁸, especialmente en Uruguay, en 1984, en el período en

17 El concepto refiere al proceso de aceptar prácticas contrarias al discurso tradicional de una organización política, como primer paso para aceptar un cambio fuerte en los postulados de la misma. Fue utilizado para referirse al proceso de cambio de la socialdemocracia, aceptando paulatinamente la economía de mercado al tiempo que mantenía la vieja retórica revolucionaria.

18 La reunión de políticos con los principales intereses corporativos (empresarios, sindicalistas, académicos, integrantes de organizaciones no gubernamentales, Iglesias, etc.) apuntaba a dar una fuerte legitimidad a los procesos de transición al tiempo que prevenía conflictos entre las partes, resultados de los ajustes del cambio y los solucionaba por consenso o posponía. Asimismo era un ámbito para la programación futura de políticas de estado consensuadas que luego tendrían aprobación legal por parte de los parlamentos.

que los políticos negociaban con los militares, y en Chile, particularmente durante el primer gobierno democrático de Patricio Aylwin. En Argentina y Brasil ese proceso tuvo escasa relevancia.

Inicialmente, varios de los gobiernos optaron por el camino de una política de centro con diversas variantes. Algunos resistiendo el consenso de Washington más o menos fuertemente, otros aceptándolo en lo genérico y tratando de que su aplicación fuese restringida. Pero, a partir de los años 90s, comenzó a quedar claro que era difícil oponerse a las presiones internacionales. El pragmatismo triunfó, a veces en forma cruda, provocando cambios muy fuertes en los referentes del pasado. El justicialismo menemista de los años 90s guarda muy poco espacio para la comparación con el histórico que se identifica con Juan y Eva Perón. La acción de Fernando Henrique Cardoso, Ministro y Presidente de Brasil, dista mucho de los discursos del académico de los sesentas, al punto que Cardoso ha recomendado olvidar sus libros.

La vuelta a la democracia ha sido triunfante, pero con un costo notable. La acción política ha variado de tal modo que la percepción popular se volvió "antipolítica". El político tradicional, integrante de organizaciones permanentes, que recorre un "cursus honorem", comenzando por cargos electivos de nivel municipal para culminar en los de nivel nacional en el parlamento, es mal visto y tiene escasas posibilidades de sobrevivir largo tiempo en la actividad de político profesional. Para buena parte de la población, el político es un corrupto o, en el mejor de los casos, una persona que no realiza ninguna tarea importante. Los parlamentos son menospreciados y su tarea no se valora.

Esto ha permitido el surgimiento de una serie de políticos que usufructúan esta visión popular y la explotan en su favor. Muchos de los "nuevos caudillos" utilizan una fraseología neopopulista pero no buscan movilizar constantemente a sus seguidores como en los años cuarentas y cincuentas, sino simplemente obtener votos para lograr un mandato legal y cierta legitimación. Tampoco son consistentes con su mensaje populista, que sólo es utilizado como recurso retórico. En la acción práctica, especialmente si tocan responsabilidades de gobierno, son pragmáticos y practicantes del liberalismo económico.

Víctimas de este proceso son los partidos, que han perdido la vieja consistencia y su carácter de intermediadores entre el Estado, el gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía. Ahora deben compartir este papel con organizaciones no gubernamentales, con grupos de presión, con corpora-

ciones, y su papel se reduce a la acción electoral. Sin embargo, gran parte de la población cree que los partidos siguen siendo necesarios pues no encuentra organizaciones sustitutivas que cumplan su papel. Pero no confía en ellos. Una encuesta de fines de 1995 indica cuál es la situación de los partidos para la opinión pública. En Argentina y Uruguay, la mayoría cree que son organizaciones imprescindibles para el funcionamiento de la democracia, pero una buena parte de la población consultada no se siente cercana y un buen porcentaje no confía absolutamente en ellos. En los otros tres países que analizamos baja notoriamente esa declaración de necesidad, lo que está indicando las nuevas formas en que discurre la política en esta zona.

CUADRO N° 3
NECESIDAD, FALTA DE CONFIANZA Y DE CERCANÍA
A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. DICIEMBRE DE 1995¹⁹

País	Debe haber partidos políticos	Ninguna confianza en los partidos	No se siente próximo ninguno de los que existen
Argentina	71	31	59
Brasil	47	48	65
Chile	58	28	58
Paraguay	47	31	38
Uruguay	77	23	31

Tras el fin de las dictaduras en los casos de los países del sur se trataba de restaurar en Uruguay, reconstruir en Chile, recordar en Argentina, avanzar en Brasil y construir en Paraguay, una institucionalidad democrática.

Con este término no nos referimos exclusivamente a las organizaciones que conforman un gobierno democrático. Esta aproximación sería extremadamente racional, basada en la ingeniería sociopolítica. Estamos refiriéndonos a una configuración social que se conforma y sedimenta por medios formales e informales. Se trata de las formas o condiciones que regulan la manera de proceder en diferentes circunstancias, con reacciones más o menos previsibles y constantes para quienes conforman un colectivo social.

19 Tomado de *Latinbarómetro*, consorcio de investigación en opinión pública. Estos datos fueron publicados por *El Observador*, Montevideo, el 18 y el 21 de febrero de 1996.

Supone la existencia de organizaciones y de normas jurídicas que las sustentan así como de marcos estructurales que delimitan el margen donde se realizan actividades conjuntas o individuales en diverso sentido; pero acá interesan las prácticas, las conductas, normas y roles establecidos. Esto supone que las instituciones no se pueden fabricar por medio de mecanismos de ingeniería sociopolítica sino que deben ser tomadas, internalizadas, (Durkheim, 1960), por la población. La educación (Durkheim, 1975) permite fenómenos de internalización de esas formas y la ingeniería social apunta a la introyección de las mismas. De este modo se conforman pautas de actuación que suponen la creación de un tejido social donde la conducta desviada es sancionada. En el caso de la democracia no basta con crear una serie de normas jurídicas que establezcan poderes separados, elegibilidad de los cargos públicos, un cuerpo jurídico de normas a seguir para hacer funcionar esa máquina. Importa también tener actores individuales y colectivos que acepten esas normas formales y les den contenido y apoyo. Esa idea de un "orden legítimo", válido en términos de Weber (1964), implica que lo establecido por la ingeniería política sea aceptado y cumplido. Si bien la coerción es un poderoso aliciente para la necesaria motivación del "sentido imaginado", si quienes deben hacer cumplir las normas no tienen esa motivación, ese orden deseado no existirá. Por ello, la construcción institucional va mucho más allá de la fijación de mecanismos y organizaciones.

Deben existir "hábitos de la mente y el corazón", como decía Tocqueville, valores normativos (Dogan, 1995) que han de compartir los habitantes de una sociedad en su vida diaria, conformando un "capital social" (Hyden, s.d.; Putnam, 1993).

En otro marco, Hayek (1973, vol. I), hace la distinción entre el orden "cosmos" y las organizaciones "taxis", recobrando el primer término algo devaluado por su asociación con el totalitarismo autoritario. Las organizaciones actúan junto con los individuos que las componen en el orden social, son parte del mismo y no lo resumen. La legislación es la conformación moderna de la leyes, de normas formales que se busca hacer coercitivas a los efectos de que el orden permanezca.

Con esta conceptualización nos estamos refiriendo a la democracia no como un juego de mecanismos de ingeniería racional para la convivencia y la toma de decisiones en la sociedad sino concebida como un marco de prácticas articuladas que reconoce el juego de organizaciones y de individuos apuntando a la existencia de una poliarquía (Dahl, 1971). Con una aproximación similar, Prats (1996) recurre a esta argumentación para defender una nueva aproximación al tema de la gobernabilidad que noso-

tros denominamos "gobernidad"²⁰, eludiendo el racionalismo constructivista.

En Uruguay, antes de los años setentas se había llegado a un alto grado de institucionalización de pautas democráticas. En Argentina se había perdido progresivamente, luego de 1945, y no se pudo recobrar ni en los sesentas ni en los setentas, previo al golpe de 1976. Brasil estaba en proceso de constituir ese conjunto de normas, roles y pautas de comportamiento que conforman las instituciones a comienzos de los años sesentas. Paraguay, por su parte, recién sale de otro tipo de institucionalidad, la propia de un régimen neopatrimonialista. La construcción democrática recién está comenzando.

En este marco político se efectuaron elecciones y consultas populares, algunas a los efectos de introducir cambios en la ingeniería política constitucional.

4. CAMBIOS EN LAS REGLAS DE JUEGO

Entre 1993/4 Argentina emprendió una reforma constitucional motivada por intereses políticos, apuntando a la continuidad de la estabilidad económica y social y, en consiguiente, la del gobierno que la instauró en 1991. Llave maestra de los cambios fue introducir la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente. La Constitución de 1853, vigente, no la permitía. En Argentina, bajo el imperio de la Constitución de 1949, Juan Perón fue reelecto en 1952 pero luego de su derrocamiento, en 1955, se retornó a la vieja Constitución que sólo permitía la reelección no consecutiva tras el paso de un período de gobierno. A cambio de la posibilidad de ser reelecto en forma inmediata, Carlos Menem negoció un pacto con Raúl Alfonsín, su predecesor y líder de la Unión Cívica Radical. Esto determinó que cada una de las veinticuatro provincias tuviese un senador más, haciendo en total tres por cada una, que se agregara la figura del Jefe de gabinete, una suerte de Primer Ministro de escaso poder real, que se redujera el mandato de cada

20 Utilizamos este horrible "neologismo" a falta de otro mejor para distinguirlo de "governabilidad", el término adecuado, porque este ha asumido fuertes connotaciones racionales y está ligado a la necesidad de cambios en la ingeniería política. En inglés *governance* es diferente que *governability* y hasta en francés se utiliza un neologismo: *gouvernance*. Prats dice que el término "governabilidad" normalmente refiere a "estabilidad democrática" y trata de rescatar un sentido amplio para la palabra. A los efectos de reforzar el cambio de concepto usamos el neologismo, que esperamos pueda ser descartado prontamente, cuando se recobre ese sentido amplio para la palabra *governabilidad*.

administración a cuatro años y se promoviera un nuevo Estado jurídico para la Capital Federal, Buenos Aires, que habría de tener un Intendente electo y una Asamblea en condiciones que la aproximan a las provincias que integran el país²¹.

Atado el proceso de cambio constitucional a la coyuntura política y a la percepción del éxito de la política económica y de la falta de alternativas a la misma, el proyecto se impuso culminando con la reelección de Carlos Menem en mayo de 1995.

En Brasil, en cambio, las modificaciones propuestas fracasaron. Al aprobarse la Constitución de 1988 se previeron para el futuro dos consultas. Una referida a la forma de gobierno y otra al régimen del Estado. Las opciones que se plebiscitaron fueron por el mantenimiento de la forma republicana o la restauración de una monarquía constitucional, como la fenecida en 1899. Se suponía que este último plebiscito tenía poca importancia porque se dudaba que no se eligiera por la República. Una buena parte de la clase política brasileña, en línea con las recomendaciones de politólogos del país y de la región, había hecho una fuerte propaganda en favor del parlamentarismo. Se habían hecho todas las aclaraciones respecto a la posible inestabilidad que se podía introducir apelando a cláusulas similares a las que tiene el Estatuto alemán y la Constitución española, que obligan a dar votos de confianza o desconfianza constructivos y que prevén vacíos de poder. Los analistas políticos insistían en que el parlamentarismo obligaría a crear reales partidos políticos y limitarían el poder excesivo de los Presidentes. En una línea de argumentación, común en la época, se señalaba que gran parte de los problemas políticos de la región se debía a la existencia del régimen presidencial.

Sin embargo, las élites que conforman los partidos brasileños que tenían que defender el parlamentarismo dejaron de hacerlo, fundamentalmente el

21 Para instrumentar el llamado Pacto de Olivos se llamó a una Convención Nacional Constituyente. Electa en abril de 1994, con una abstención del 24% de los electores, permitió al Justicialismo obtener el 37,7% de los votos, seguido por los convencionales electos por la Unión Cívica Radical que logró el 19,8%. Los disidentes peronistas de izquierda y la izquierda tradicional se presentaron como la alianza Frepaso [Frente por el País Solidario] obteniendo el 12,7% de los votos. El grupo derechista liderado por el ex tte. Cnel. Aldo Rico, el Modín [Movimiento de Integración Nacional] alcanzó el 9,2%. En octubre de 1994 el gobernador de Buenos Aires Duhalde, plebiscitó un cambio en la constitución de provincia de modo de poder ser reelecto. 2.771.755 votos, el 60,66% le dieron una respuesta afirmativa, ganando en 122 de los 127 "partidos" [nombre que reciben los departamentos en que se divide la Provincia de Buenos Aires], indicando un porcentaje mayor de aceptación que el obtenido en mayo para su reelección por Menem.

partido de los Trabajadores, y finalmente no lo apoyaron, haciendo fracasar la opción. El plebiscito de 1993 rechazó la monarquía y también el parlamentarismo²².

Los únicos cambios de ingeniería política relevantes refieren a los mandatos. Salvo los senadores, que tienen un mandato de ocho años, los demás están unificados: los diputados federales, gobernadores estatales, parlamentarios de nivel estatales y el presidente tienen un mandato de cuatro años.

En Chile, los intentos de modificaciones del orden constitucional, que pretendían reducir los enclaves autoritarios establecidos legalmente en 1988, como parte del proceso de transición, han fracasado. A comienzos de 1996, el Senado rechazó la posibilidad de eliminar a los Senadores designados por las autoridades militares y a realizar otras reformas en ese ámbito²³.

El único cambio importante fue votado en 1993, una semana antes de realizarse las elecciones. El mandato presidencial fue recortado a seis años, de los ocho previstos inicialmente en la Constitución de 1980/88. Si no hay correcciones, ahora la elección presidencial no está unificada a la parlamentaria, dado que la cámara baja se renueva cada cuatro años y los senadores, que duran ocho, también se renuevan cada cuatro para la mitad de las regiones del país.

En Uruguay, el cambio propuesto por la clase política, mediante un acuerdo de los dos tercios de los parlamentarios, fue rechazado en 1994, poco antes de la elección nacional de ese año. El punto central, la separación de las elecciones nacionales de las municipales, no parece haber sido la causa del rechazo por parte del cuerpo electoral. El cambio en la redacción de la cláusula que creó en 1966 el llamado Banco de Previsión Social, el organismo que sirve las jubilaciones y pensiones por un lado y la remuneración

22 El 21 de abril de 1993 se realizó el plebiscito sobre sistema y forma de gobierno. En favor del mantenimiento de la forma republicana votó el 66,1% y por la monarquía el 10,2% con un 23,7% de votos blancos y nulos. Por la fórmula presidencialista de gobierno optó el 55,5%, mientras que el 24,7% lo hizo por el parlamentarismo. Los blancos y nulos en esta consulta, realizada simultáneamente a la anterior fue de 19,8%. La participación alcanzó al 74,2% de los electores que fueron 67.010.409.

23 Los partidarios de la Unión Democrática Reformista unidos a disidentes del Partido Renovación Nacional, que no acataron el acuerdo realizado por su líder, Andrés Allamand, con el gobierno, unidos a los Senadores designados que todavía existen, bloquearon la reforma. [Nota del editor].

a los concejales (ediles), integrantes de las asambleas legislativas de cada departamento, por otro, parece que jugó un papel decisivo en la opción de la ciudadanía, que impidió el cambio²⁴.

En cuanto a los niveles de iniciativa popular, tanto en 1989 como en 1994, las organizaciones de retirados jubilados impusieron normas de carácter constitucional para proteger sus intereses corporativos y lograr, en 1989, que los aumentos de sus remuneraciones fueran acordes con los índices medios de salarios y, en 1994, para impedir que por vía de la sanción de leyes de presupuesto se cambiaran las normas jubilatorias. En cambio, un intento para imponer un 27% como porcentaje fijo del presupuesto estatal, destinado a educación, fracasó²⁵.

En el Paraguay, se eligió una asamblea Constituyente en 1991 que aprobó, en 1993, una nueva Constitución que sustituyó a la de 1967. El régimen es presidencial, con cinco años de mandato, sin reelección, posible bajo la antigua norma formal que permitió al Gral. Alfredo Stroessner ser presidente desde 1954 a 1989. El mandato presidencial está unificado al de los diputados y senadores. Se crearon gobernaciones para cada departamento y se dio pasos a una efectiva descentralización al darle a los intendentes electos recursos, por la vía de la recaudación de un impuesto a la propiedad rural y urbana. Se crearon organismos de Contralor de Cuentas, un Consejo de la Magistratura, una nueva organización electoral, y se aseguró la inde-

24 El 24 de agosto de 1994 se plebiscitó la reforma constitucional. Con un electorado de 2.278.375 votaron en contra de la propuesta 1:234.440, el 62,83% y en favor de la misma el 28,72% con 564.393 votos. En blanco hubo 29.396 y 25.377 fueron anulados. 110.903 votos fueron observados por votar fuera de lugar y no se contabilizaron finalmente por no ser necesario. No incidían en el resultado final. En Montevideo los votos por no, contra la reforma fueron 600.610.

25 En 1995 comenzó una nueva discusión sobre reforma constitucional que continúa procesándose al tiempo de cerrar este artículo. Se espera hacerlo por el método de la ley constitucional que requiere 2/3 de votos de cada cámara y luego debe ser confirmado por plebiscito ciudadano.

La clave de la reforma está en la supresión del sistema de acumulación de votos para la elección del Presidente. Habría tres instancias al respecto: a) una elección interna, simultánea en todos los partidos políticos, donde debe salir un sólo candidato a presidente; b) una primera ronda donde compiten todos y c) una segunda vuelta entre los dos más votados. Además se separaría en el tiempo las elecciones municipales de las nacionales, se elimina la posibilidad de acumular por sublemas para elegir diputados, se cambian normas en el vínculo del Ejecutivo y el Legislativo y se da mayor poder al Presidente para remover directores de empresas públicas en el caso de perder apoyos parlamentarios.

pendencia del poder judicial. Se prohibió la afiliación y actividad partidaria de los militares en actividad²⁶.

5. LOS PROCESOS ELECTORALES NACIONALES DE LA PRIMERA MITAD DE LOS AÑOS 90

El primer elemento a tener en cuenta es la regularidad de los mismos. De acuerdo con lo establecido en la Constitución y a las leyes que se han aprobado, cada proceso electoral se llevó a cabo en los tiempos previstos²⁷. Este hecho está señalando que los procesos tienden a la estabilidad del régimen democrático.

En segundo lugar, hay que señalar que la participación ciudadana se mantiene en niveles elevados. En Argentina, la abstención para la elección de diputados de 1991 se situó en el 20%. En 1993, la elección de constituyentes registró la ausencia del 24% de los electores. En 1995, la reelección de Menem no contó con el 19,9% de la ciudadanía registrada. Hay factores friccionales [depuración en tiempo de los padrones, ausentismo del país] que pueden reducir realmente esta abstención.

En Brasil, el 74% participó en la consulta sobre monarquía y parlamentarismo de abril de 1993 y el 82% se hizo presente en la oportunidad en que fue electo Cardoso como presidente, en 1994.

El 18,7% de los chilenos se abstuvo de ir a las urnas a fines de 1993 cuando se eligió al Presidente Frei.

En Paraguay, donde la discusión acerca de la validez de los padrones es constante, el 56% participó en la elección de convencionales de 1991 y en la elección presidencial de 1993 probablemente se llegó a cerca del 70%.

26 La elección de la Convención del 1º de diciembre de 1991 contó con una participación del 56,5% dado que votaron 743.543 personas en un electorado que podría cifrarse en 2.100.000. La cifras nunca fueron precisas y es seguro que había subregistro. La ANR, Asociación Nacional Republicana, conocido como Partido Colorado, obtuvo 409.730 votos y 122 bancas. El Partido Liberal Radical Auténtico logró 55 bancas con 201.040 votos y el movimiento Constitución Paraguay para Todos, desarrollado a partir del movimiento APT [Asunción para Todos] creado para las elecciones municipales desde mismo año alcanzó a 81.860 votos contando con 19 bancas.

27 Paraguay muestra cierta atipicidad. Los comicios municipales que debieron realizarse en enero de 1996 fueron aplazados. Ello se debió a la crisis interna de la ANR, el Partido Colorado, arrastrando al gobierno y al liderazgo militar. Se espera que luego de la crisis de abril de 1996 pueda realizarse esta elección de nivel municipal hacia fines de 1996. [Nota del editor].

En Uruguay, en el referendun sobre la privatización de empresas, de 1992, participó el 85%, reiterándose ese porcentaje en el referendun constitucional de 1994. En la elección nacional de noviembre de ese año la abstención fue del 13% y, al igual que en el caso argentino, hay que tener en cuenta factores friccionales.

En resumen, salvo en Paraguay, la participación es elevada, implicando un alto grado de compromiso ciudadano, una internalización fuerte de la institución "elecciones" como forma de nominar mandatarios y resolver cuestiones sustanciales en plebiscitos y referendos.

Técnicamente, las elecciones enfrentan problemas diferentes en cada país. El registro ciudadano es anticuado pero correcto en Argentina y Uruguay. La documentación que se expide no está acorde con las necesidades del momento. En Brasil, el registro es todo lo adecuado que puede ser en un país con un electorado enorme, de cien millones de personas, disperso en un gran territorio. En Chile es adecuado, pero también necesita ajustes para la tecnología moderna. Sólo Uruguay tiene un documento electoral (la llamada Credencial Cívica) diferente de los documentos de identidad corrientes. En Brasil hay un pequeño talón, denominado cédula de elector, que no tiene fotografía y ningún otro elemento identificatorio de seguridad. En Paraguay ya se ha indicado que el padrón es deficiente. En general, hay que hacer un esfuerzo fuerte para mejorar tecnológicamente los registros existentes y su disposición en medios magnéticos.

La gerencia electoral es bastante correcta. La distribución e impresión de materiales, tales como actas y toda otra papelería que respalda el acto electoral, suele ser muy adecuada. Especialmente notorio es el caso de Brasil, donde la cuenta de los votos no se realiza el día de la votación en cada mesa sino en Juntas de Escrutinio especializadas, teniendo que registrarse los votos preferenciales para diputadas, tarea notoriamente engorrosa.

El desempeño de los integrantes de mesa es adecuada pero se nota una reticencia notoria para integrarlas, especialmente en las zonas urbanas más desarrolladas. En Argentina se ha pensado en remunerar esa tarea como un trabajo y no como una carga pública. El seguimiento de los procesos establecidos y el respeto por las normas es un índice de la internalización de los valores democráticos muy auspicioso. En general, en el sur de América, como en la mayoría de los lugares del mundo, cuando hay problemas, estos se plantean en los niveles superiores de la conducción electoral y no en su base. Paraguay, en la región, es un buen ejemplo de lo que decimos.

En los países con fuerte arraigo ciudadano, la capacitación es reducida, pues se supone que el elector ya conoce adecuadamente lo que debe hacer, y se restringe a los integrantes de mesa y sus supervisores. Es el caso de Argentina y Uruguay, especialmente, dónde prácticamente no hay capacitación ciudadana.

En Brasil, el problema es fuerte entre la ciudadanía, especialmente en el complejo voto preferencial para diputados federales, donde se registra un altísimo número de nulidades o de votos en blanco por el desconocimiento de la ciudadanía de un procedimiento que, en muchos casos, no es adecuado para analfabetos o gente con escasos niveles de instrucción formal.

La falta de gente preparada, obliga a que el escrutinio no pueda hacerse en la mesa y los equipos de "apuradores" (escrutadores), que actúan luego de la elección, deben ser sometidos a una vigilancia continua para impedir irregularidades²⁸. En Paraguay es necesario continuar un esfuerzo de capacitación.

La comunicación de resultados es lenta y ningún organismo electoral de la zona puede proporcionar resultados antes de que lo hagan los medios de comunicación privados que, de hecho, son los reales informadores de los resultados y suelen provocar un convencimiento en la ciudadanía acerca de que esos son los oficiales²⁹.

Los servicios de cómputo han mejorado notoriamente en su actuación y confiabilidad, pero actúan en forma limitada, cubriendo sólo algunos

28 En el escrutinio de 1994 varios jueces electorales verificaron el largo de las uñas de los escrutadores para impedir que pusieran puntas de bolígrafos bajo ellas y marcaran boletas en blanco en favor de algún candidato.

29 En la elección paraguaya de 1993, un encuestador que trabajaba para uno de los principales canales de TV, al terminar el acto, dio como ganador de la contienda al líder liberal Domingo Laíno. Pese a que el encuestador era un conocido liberal, ese dato erróneo motivo que muchos creyeran que la elección ganada, legítimamente, por Juan Carlos Wasmosy fue fraudulenta, recordando el antecedente de su nominación como candidato en una elección interna de los colorados que parece seguro que sí fue fraudulenta.

En la elección uruguaya de 1994, en uno de los cuatro canales de TV que cubrieron el evento, un equipo de la Universidad estatal, apoyado por la Universidad de Valencia, anunció al cerrarse las mesas, el triunfo de Tabaré Vázquez, líder de la izquierda, a quién habían felicitado de antemano. Los otros equipos, entre los cuales uno que integraban los autores de esta nota, no podían comprender el apresuramiento y el error cometido. El hecho provocó incidentes en las calles de Montevideo, pues horas después pudo anunciarse por parte de los otros equipos que el ganador fue Julio María Sanguinetti.

aspectos del proceso electoral. La informatización total del proceso parece todavía lejana, excepto en Brasil, donde esperan llegar a eso para la próxima elección general de 1998 o, en su defecto, para la primera del siglo XXI.

Entre 1991 y 1995, Argentina fue a las urnas tres veces para elegir diputados nacionales y gobernadores (dependiendo de los arreglos constitucionales de cada provincia) o elegir constituyentes en 1994 y, en 1995, se llevó a cabo la elección presidencial que reeligió a Carlos Menem. Ese año también se llevó a cabo una elección importante, en la Capital Federal, para elegir el tercer senador que representa a ese distrito electoral, el único que elige senadores en forma directa³⁰.

En las elecciones de diputados, el Justicialismo —en las tres oportunidades— ganó la contienda, superando el 40% de los votos³¹. Menem no tuvo

30 El 9 de octubre de 1995 por 45,6% de los votos Graciela Fernández Mejjidi, del Frepaso, militante de largo rato de los movimientos pro derechos humanos, con una hija desaparecida-asesinada durante la dictadura, fue electa senadora de la Capital Federal, Buenos Aires, siguiéndola en votos el constitucionalista Jorge Vanossi del radicalismo con 24,25% y tercero fue el candidato del justicialismo menemista, Erman González con 22,59%. Un total de 1.785.089 ciudadanos bonaerenses votaron ese día.

31 Las elecciones de para renovar la mitad de los diputados federales, de 1991, permitieron al justicialismo obtener un 40,7% de los votos, seguidos de la UCR con el 29%. Entre las dos fuerzas se llegó al 69%. La UCEDE [Unión del Centro Democrático] alcanzó al 5,3% y el MODIN que se presentaba a su primera elección el 3,5%. El resto se repartió entre fuerzas provinciales. Se realizaron en cuatro fechas diferentes para facilitar el efecto demostración del justicialismo, que comenzó por realizarlas en las provincias donde esperaba resultados más favorables y llevó a cabo las últimas donde consideraba que debía enfrentar más dificultades. En once provincias el sistema de votación permitía la acumulación entre fracciones, utilizando el sistema de lemas similar al uruguayo. En algunos se combina, para elegir gobernador, con una segunda vuelta entre los individualmente más votados de cada lema, como en la provincia de Chubut. El abstencionismo fue cerca del 20%.

En octubre de 1993 se renovó la otra mitad de la cámara de representantes federales. El partido Justicialista logró el 42,3% de los votos, seguido por la UCR con el 30%. Entre los dos partidos mayoritarios se llegó 72%. El Modin alcanzó al 5,8%, el Frente Grande una coalición de la izquierda tradicional más disidentes peronistas de izquierda, bajo el liderazgo de "Chacho" Alvarez obtuvo el 2,5%. Otras fuerzas, la mayoría de alcance provincial alcanzaron al 14%.

La elección precipitó el pacto de Olivos entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín, desactivando un posible plebiscito que Menem motorizaba para promover su reelección. Luego de la elección de la Convención Constituyente de 1994, aplicando la nueva constitución que permitió reelegir a Menem, se realizó en 1995 una nueva elección para renovar la mitad de la cámara de representantes. Los justicialistas lograron el 43% de los votos. La UCR el 21,7% y 21,2% el Frepaso, sucesor del Frente Grande, conformado por los grupos que lo componían, menos un sector Radical que formó el llamado "Frente del Sur" y el grupo de peronistas disidentes "PAIS",

dificultades para obtener su reelección³². En el mismo año hubo elecciones de gobernadores³³.

Constantemente, el voto en estos años favoreció al justicialismo, a pesar de que puede marcarse un retroceso en ocasión de la elección de la Constituyente. Allí no se jugaban cargos y orientaciones sino cambios en las reglas de juego y la ciudadanía mandó una señal de disgusto. Pero en las demás ocasiones la mayoría fue justicialista. Se votó por la estabilidad y eso significa que fue el contexto socioeconómico lo que pesó para tomar las decisiones, más que consideraciones ideológicas, partidarias o puramente políticas. En todos los casos, el electorado, mayoritariamente, se pronunció por la continuidad de la opción ya existente y no por el cambio, por la alternancia. Las consideraciones que apuntan a la estabilidad del modelo económico, a pesar de sus enormes costos sociales, primaron a la hora de depositar las listas en las urnas. Con ellos se aseguró la "governabilidad" en sentido restringido, o sea la estabilidad política del país. El fuerte liderazgo

liderado por el entonces senador Bordón. Otros partidos consiguieron el 14%, entre ellos el Modín con 1,6% y la Ucede con 2,9%. Dado que la consulta se realizó al mismo tiempo que la presidencial, hay que hacer constar que hubo un "corte de boletas" importante. El sistema argentino hace que las candidaturas a las diversas dignidades en juego se impriman en una sola hoja, que se puede cortar para votar por diferentes opciones. Así, un pedazo de boleta puede ser para presidente, otra para diputados. Normalmente esa mezcla, que supone un voto sofisticado alcanza al 5%-7%. En este caso fue del 20%. El Frepaso tuvo un 8% menos de votos que su fórmula presidencial y la UCR un 5% más.

- 32 Con un electorado de 22.158.162 ciudadanos, votaron el 80,9% y 17:267.126 lo hicieron válidamente. Menem necesitaba más del 45% de los votos para ser electo en la primera vuelta, o tener 40% y la diferencia con el segundo superar al 10% de los votos. Al obtener el 47,4% de los votos [8:519.000] superó holgadamente lo requerido. La fórmula Menem-Carlos Ruckauf fue seguida por la fórmula del Frepaso, conformada por dos antiguos justicialistas, Bordón y Alvarez, que lograron 4:599.360 votos, el 27,8%, con una alianza que carecía de aparato y estructura de base firme. En la práctica se trataba de una competencia movimientista entre grupos peronistas y de la izquierda. El partido tradicional UCR quedó relegado al tercer lugar. La candidatura de Massaccesi y su compañero de fórmula Hernández sólo recogió el 16,6% de los votos, uno de los peores resultados obtenidos por esa fuerza. Aldo Rico juntó 303.529 votos, decayendo al 1,09% de los votos, mientras que el izquierdista "Pino" Solanas, candidato del Frente del Sur, desprendido del anterior Frente Grande, alcanzó el 0,41% de los votos con 72.958 adherentes.
- 33 La elección de Gobernadores se realizó entre julio y octubre de 1994, al igual que la de diputados federales. En Total la UCR obtuvo cinco gobernaciones. El Movimiento Popular Neuquino, que normalmente apoya al Justicialismo se impuso en la provincia de Neuquén. El Movimiento popular Fueguino en la tierra más austral de argentina y en Tucumán triunfó el Gral. Antonio Bussi con una fuerza provincial de derecha. En el resto de los veinticuatro distritos los triunfadores fueron justicialistas.

heterodoxo del presidente Carlos Menem, un político profesional que actúa como si fuese un "nuevo caudillo", condicionó esos resultados. Argentina optó por su liderazgo carismático, de fuerte contenido emocional, respaldado por un equipo tecnocrático que ha aplicado una de las variantes más ortodoxas del "consenso de Washington".

En Brasil hubo elecciones municipales en octubre de 1993, luego de realizarse los plebiscitos citados respecto a presidencialismo-parlamentarismo y república-monarquía. Los resultados registrados en esa elección para cargos locales³⁴ contrastan claramente con los de la elección nacional de 1994. Los partidos que se presentaron a la contienda de 1993 no pudieron tener el mismo desempeño en la elección presidencial que se realizó un año después³⁵. También hay una distancia notoria entre los resultados de la elección presidencial y la parlamentaria³⁶, que tuvo lugar en la misma oportunidad. En 1994 se renovaron los gobernadores estatales³⁷. En Brasil, la crisis económica, aunada a la pérdida de credibilidad del Poder Ejecutivo,

34 El 3 octubre de 1993 se eligieron 4762 alcaldes. El PMDB [Partido del Movimiento Democrático Brasileño] eligió 1605 alcaldes, lo que supuso el 33,7% de los votos de la jornada. Entre las alcaldías ganadas estuvo la de Río de Janeiro, perdida por el PDT [Partido Democrático Trabalhista] del líder estadual Leonel Brizola. El PFL [Partido do Frente Liberal] logró 965 alcaldías y el 20,3% de los votos. El PDS [Partido Demócrata Social] de derecha ganó 363 alcaldías con 7,6% de los votos. EL triunfo más notorio fue en San Pablo, hasta entonces en manos del PT. El PDT consiguió 377 alcaldes con 7,9% de los votos. El también populista, PTB [Partido Trabalhista Brasileño] alcanzó 303 alcaldías con 6,4 de los votos, 317 alcaldes fueron del PSDB [Partido Social Democrático Brasileiro] con 6,7% de votos y la izquierda, el PT [Partido dos Trabalhadores] 54 alcaldes con 1,1% de los votos. Compárese estos resultados con los de las elecciones de 1994.

35 El 3 octubre de 1994 fueron las elecciones generales. Con un electorado de 94.782.410 ciudadanos tuvo participación el 82,24%. Para la presidencia se emitieron 77.950.257 votos, siendo válidos 63.313.805, siendo el 81,22% de los emitidos. Cardoso ganó por 54,28% (34.365.895) sobre el 27,04% de Lula da Silva, siguiendo en tercer lugar un outsider, Enéas del "Prona" con 7,38% y cuarto un político tradicional, ex gobernador de Sao Paulo, Orestes Quércia con 4,38%. El viejo caudillo populista Brizola salió quinto con 3,18%. Un candidato que defendió a Collor obtuvo el 0,61% de los votos. Cardoso, del PSDB, fue apoyado por una coalición del PSDB, PFL y el PTB. Quercia por el PMDB y el PSD. Lula por el PT, PSB, PPS, PV, PSTU.

36 Por ejemplo, para diputados el PMDB obtuvo el 20,3% frente al 4,38% de Quercia. Brizola tuvo el 3,2%, para diputados el PDT logró el 16,5 %. En total sólo 45.654.681 votos fueron validados para elegir diputados de un total de 77.950.257 emitidos!

37 Nueve estados fueron para el PMBD, dos para el PFL, seis para el PSDB, una para el PTB. Entre los opositores ganaron tres miembros del PDS, dos del PDT, dos del PT, y dos del PSC. En la primera vuelta los votos emitidos para gobernador fueron 77.935.395 pero fueron válidos sólo 57.794.211. Las diferencias respecto a la votación

tras la destitución de Collor de Mello y la deslucida presidencia de Franco, parecía que produciría un golpe de timón, un giro hacia una experiencia contraria a la dominante en el continente, con Lula da Silva como encarnación de la misma. Sin embargo, triunfó una alternativa en cierto modo continuadora y reequilibrante. El suceso de Cardoso, tal como señalamos, fue el de una variante del consenso de Washington, adaptada a los marcos de larga duración que imperan en el Brasil: cierto grado de nacionalismo que impulsa a las élites de ese país a ser una potencia intermedia que crece al amparo de una política de no confrontación con el líder regional y, luego del fin de la guerra fría, el gran superpoder mundial que es EE.UU.³⁸ El ganador, Fernando Henrique Cardoso es nuevo en la política y no hizo todo el *cursus honorum*. Pero no se comporta como un antipolítico. Su estilo "polidémico" apunta a reforzar estructuras formales y no a saltarlas.

En Chile también triunfó la continuidad. Pero no en base a un fuerte liderazgo, como en el caso argentino y en cierta medida el brasileño, sino por el dominio de las máquinas partidarias que actúan con un criterio gerencial. Estas son las virtudes del nuevo Presidente Eduardo Frei electo en 1993³⁹, demócrata cristiano, hijo del Presidente chileno que llevó a cabo la "revolu-

presidencial fueron notorias. Para gobernador el PMDB obtuvo el 17,4% contra 4,4% para Presidente. El PDT 12,5% para gobernadores frente a 3,2% de su líder Brizola para presidente. Lula tuvo el 27%, los candidatos a gobernador del PT 11,7%. Para gobernadores el PSDB alcanzó el 23,2%. Cardoso, apoyado también por otras fuerzas tuvo el 54,3%.

- 38 Sobre el tema ver el libro de Silva(1969). Consejero de varios gobiernos militares, el Gral. Golbery do Couto e Silva, fue una de los más lúcidos estrategas del desarrollo brasileño, basado en la idea de una "barganha leal", un acuerdo con los EEUU que permitiese a Brasil tener una posición hegemónica en el sur del continente, como principal aliado. A comienzos de los años 70 Henry Kissinger, tanto como Consejero de Seguridad Nacional como Secretario de Estado había adoptado la idea. En los noventa, sin embargo, el palacio de Itamaraty -ahora en Brasilia- no recibe el mismo tratamiento privilegiado. El nacionalismo brasileño es combatido, así como su proteccionismo y perdió la primacía de socio principal de EEUU ante la Argentina que practica la "diplomacia carnal", como señaló gráficamente el canciller Torcuato Di Tella.
- 39 El 11 de diciembre de 1993 Frei fue electo por la coalición Concertación Democrática en la primera vuelta, al obtener el 57,99% de los votos válidos, un total de 4.044.112 voluntades ciudadanas que se impusieron largamente al candidato de la coalición de derecha Arturo Alessandri. Los electores registrados fueron 8.085.439 y votaron 7.383.286 lo que implicó una participación del 91.3%. Frei fue electo por un período de seis años, tras una reforma a la Constitución aprobada en la semana anterior a su elección. En el mismo acto electoral se renovaron los mandatos de las Senadores de la regiones impares, por ocho años y se eligió por cuatro a la totalidad de integrantes de la cámara de diputados.

ción en libertad" entre 1964 y 1970. Encabeza la alianza que se opuso a la continuación del mandato del Gral. Augusto Pinochet en 1988, quien continúa ejerciendo el cargo formal de Comandante del Ejército, base de su liderazgo informal para el sector derechista, con lo cual asume su rol de "garante" del proceso de transición.

En Paraguay se llevaron a cabo elecciones municipales en 1991, las que tuvieron como hecho saliente el triunfo de un movimiento opositor de tinte de izquierda en Asunción. El surgimiento de nuevas clases medias ligadas al proceso de modernización del país, producto de las grandes obras de infraestructura hidroeléctricas y de la modernización de la agricultura —especialmente el algodón— tuvo expresión política en "Asunción Para Todos"⁴⁰. El reconocimiento del triunfo de Carlos Filizola como alcalde capitalino fue un hito hacia la construcción de una institucionalidad democrática paraguaya.

Luego de procesarse la elección constituyente y aprobarse la nueva Carta, en 1993 se procedió a una nueva elección general que estuvo precedida de una dura crisis en el viejo partido hegemónico, el Colorado. Las disputas entre fracciones se zanjaron con una elección interna donde el ganador de la misma no pudo ser el candidato del partido para disputar la Presidencia. Sin embargo, finalmente, la ANR ganó legítimamente la elección presidencial de 1993, siendo electo el ingeniero Juan Carlos Wasmosy, un empresario muy ligado a la construcción de obras de infraestructura, entre ellas la represa de Itaipú⁴¹. Se trató de una elección que mantuvo ciertos grados de continuidad con el pasado aunque se hizo evidente la nueva dirección que apunta construir, lentamente y con tropiezos, la democracia paraguaya.

40 En las elecciones municipales la ANR obtuvo un total de 412.529 votos. El PLRA 316.842, mientras que APT alcanzó a 182.941 lo que le permitió ganar la alcaldía capitalina.

41 Wasmosy obtuvo cerca del 43% de los sufragios, superando a Domingo Laíno, líder histórico del liberalismo, que alcanzó al 33%, quedando en tercer lugar el empresario Guillermo Caballero Vargas, líder del recién creado Movimiento "Encuentro Nacional", que contó con el apoyo del grupo de independientes que había apoyado a Filizola. Caballero fue un nuevo caudillo modernizante, cuyo estilo era muy adecuado para conducir los nuevos sectores sociales ascendentes del Paraguay en proceso de modernización, logrando capturar 25% de los votos. Ese mismo estilo no le permitió captar la base del Paraguay profundo que siguió siendo fiel al coloradismo al que Caballero renovó en las partes más avanzadas del país. El voto cruzado indicó, sin embargo, el peso de Caballero que obtuvo 8% más de votos que su movimiento en las elecciones parlamentarias, diferencia en detrimento del candidato Wasmosy que obtuvo menos votos que su partido en la elección del Congreso.

En los años noventas, Uruguay fue varias veces a las urnas. En 1992, un referéndum contra la ley que permitía la privatización parcial de empresas públicas culminó con un derrota importante para el gobierno del Dr. Luis A. Lacalle, visualizado como el derrotado pese a que la ley también había sido apoyada por algunos sectores colorados⁴².

En 1994, hubo nuevamente comicios, en agosto, para decidir si se cambiaba la Constitución y, como hemos indicado *ut supra* la ley constitucional fue rechazada por el cuerpo electoral.

En la elección nacional de noviembre se registró un resultado raramente visto en contiendas electorales. Tres fuerzas políticas tuvieron prácticamente el mismo caudal electoral y la elección se dirimió por diferencias mínimas⁴³. Hubo alternancia de partidos y de estilos. De la propuesta reformadora inspirada en la corriente neoliberal que el presidente Lacalle no pudo llevar adelante, vistos los vetos societales y partidarios, se pasó a una propuesta muy gradualista, de centro, encarnada por Sanguinetti. En Uruguay, los tiempos discurren más pausadamente que en el resto de la región.

42 Con un registro ciudadano de 2.345.077 personas, la participación alcanzó al 85,14%. en favor del recurso derogatorio de la ley votaron el 66,3%, contabilizando 1.293.016 votos, mientras que votaron por mantener la ley, contra el recurso el 25,2% con 489.302 votos. No se contaron los votos observados, visto que no alteraría el resultado final. Para llegar a la consulta la ciudadanía, previamente, debió juntar el 25% de las firmas del cuerpo electoral. Ello fue motorizado por un movimiento ad hoc conformado, principalmente por militantes de izquierda, tanto a nivel sindical como político. Si bien el principal líder colorado, Dr. Julio María Sanguinetti no apoyó la recolección de firmas, una vez logradas estuvo en contra de la ley. Sanguinetti consideró que si no lo hacía prácticamente dejaba en manos del Dr. Vázquez el triunfo en la elección de 1994.

43 El partido Colorado obtuvo 656.426 votos, el 32,3%, de los cuales, el 24,5% fueron directamente para la candidatura de Julio María Sanguinetti que logró 500.760 votos por sí mismo. Los restantes fueron para Jorge Batlle y Jorge Pacheco, los otros candidatos colorados. El partido Nacional logró el 31,1% de los voto, contabilizados en 633.384, o sea la diferencia fue apenas de 23.042 votos. Dentro de ese partido el más votado fue Alberto Volonté que tuvo 14,8% de preferencias con 301.665 votos. El segundo más votado en ese partido fue Juan Andrés Ramírez, el candidato oficialista, seguidor de L. A. Lacalle que logró 264.255 votos. El resto los obtuvo Carlos J. Pereyra. El Frente Amplio-Encuentro Progresista fue la tercera fuerza. Con un sólo candidato Tabaré Vázquez alcanzó a 621.226 votos, el 30,8%. La diferencia del Frente respecto al ganador fue de sólo 30.400 votos. El Nuevo Espacio, liderado por Rafael Michelini obtuvo 104.773 votos. Se emitieron 2.029.281 votos válidos, votaron 2.130.618 ciudadanos participando el 87,15% del padrón electoral.

Se presentaron 1.759 listas, dado el sistema de acumulación entre fracciones que permite el sistema uruguayo.

Un indicador extra del camino divergente que se sigue en Uruguay fueron los plebiscitos que se realizaron el mismo día de la elección nacional para decidir sobre dos propuestas de reforma constitucional de origen societal. Una de un movimiento en defensa de la enseñanza pública y otra de un movimiento de retirados de la actividad laboral. El primero fracasó, pero el segundo se impuso ampliamente⁴⁴. En los dos casos, las propuestas son radicalmente contrarias a la aplicación del "consenso de Washington". La aplicación del mismo, en el contexto uruguayo, ha sido más limitada y los dirigentes políticos han interpretado el pensamiento dominante en la opinión pública.

6. PROSPECTIVA. LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD O LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Argentina elegirá un nuevo presidente en el año 2000. En los demás países de la zona los nuevos presidentes serán electos entre 1997 y 1999. Poder hacer esta afirmación era un ejercicio arriesgado en el pasado reciente. Hoy lo es menos. Como siempre, es posible que ocurran problemas graves que alteren las previsiones, pero por el momento parecería que ese hecho relativamente simple, la certeza de una fecha electoral, puede concretarse. Es uno de los pasos para la posibilidad de una democracia sostenida, que pueda desarrollarse sin ataduras externas o presiones para su institucionalización, en tanto parte del capital social de la sociedad.

Las elecciones pasan a ser procesos rutinarios, establecidos por el "estado de derecho" y son vistas como formas legítimas de elegir a quienes deben regular los destinos del país en beneficio de toda su población por un lapso determinado.

Desde el punto de vista puramente organizativo, gerencial, las elecciones tienen un grado adecuado de confiabilidad. En Paraguay hay que hacer un esfuerzo notorio para mejorar el registro electoral y los procedimientos organizativos, acompañados por una fuerte campaña en los medios de comunicación. En los otros países, especialmente en Argentina y Uruguay, se trata de mejorar la capacidad tecnológica de los organismos electorales.

44 Como se indicó ut supra la propuesta de los jubilados y pensionados de impedir que se reformulara las causales para el retiro por vía de ley de presupuesto fue aprobada por el 72,3% con un total de 1.540.462 votos. La proposición de destinar un porcentaje fijo del presupuesto a la enseñanza, del 27% logró sólo 694.351, voluntades el 32,59%, por lo cual no logró el 50% de los votos necesarios para aprobarse. Tampoco fueron el 35% del cuerpo electoral, segunda condición requerida para la aprobación.

En lo que refiere a la ingeniería política, es posible que veamos nuevos intentos de cambio en las reglas. Los poderes ejecutivos buscan tener mayor "gobernabilidad" por medio de reglas de relación con el parlamento que faciliten su acción. Los opositores, por el contrario, buscan limitar esa capacidad. Pero no queda muy claro cuándo se puede estar en una u otra posición, por lo cual las propuestas suelen ser confusas. Si Uruguay aprueba la reforma Constitucional, en discusión desde inicios de 1995, todos los próximos presidentes serán electos por mayoría absoluta⁴⁵, en una o dos vueltas. Los sistemas de representación proporcional se mantienen pero hay constantes pedidos para su atenuación en favor del partido que alcance la primera pluralidad. Por el momento, sólo en Argentina se permite la reelección inmediata del primer mandatario. Es de esperar desarrollos en la región que permitan profundizar la capacidad de autonomía de la autoridades comunales. Algunos países casi no poseen estructuras de gobierno local adecuadas, como Paraguay, y a otros les falta un escalón, como a Uruguay⁴⁶. Salvo el posible cambio que limitaría la acumulación de votos en Uruguay, en los demás países no hay planteos de modificaciones fuertes en la organización del Estado en sus aspectos políticos.

En las prácticas informales se busca una revalorización de los partidos políticos, de la actividad política como tal y de sus practicantes, sujeta por lo tanto a una redefinición de su percepción por parte de la opinión pública.

El desafío mayor está en inscribir las elecciones en un proceso mayor de creación de valores sociales referidos a la "gobernidad". Para que un gobierno sea eficiente se trata de que actúe con eficacia de acuerdo con reglas de juego, formales e informales, aceptadas por la mayoría de los ciudadanos. El gobierno por un lado y la oposición por otro, actuando cada cual en su ámbito, deben ser los intérpretes de los valores sociales compartidos por esa población, que puede expresarse en diferente cosmovisiones. El gobierno y la oposición han de ser capaces de desenvolver recursos de capital social para desarrollar métodos de "gobernidad" adecuadamente.

Hay mecanismos de "abajo hacia arriba" que permitirán mejorar la acción de gobierno. Se debe promover la participación, respondiendo a los intereses de la población, atendiendo a las mayorías, pero sin dejar de tener

45 Ya hemos indicado que en Argentina la mayoría requerida es menor a la mitad de los votos.

46 En Paraguay las Gobernaciones no tienen todavía un ámbito preciso de atribuciones, siendo confusa, cuales son las suyas, cuáles las locales y cuáles las nacionales. En Uruguay no hay Alcaldías electivas para las diversas aglomeraciones de un país altamente urbanizado.

en cuenta los derechos de las minorías para no caer en la temida tiranía de las primeras. Por eso, la acción de gobierno debe contemplar el necesario espacio para la oposición y prever que esos papeles pueden cambiar a lo largo del tiempo. Se debe actuar con transparencia, lo que no significa únicamente visibilidad en los procedimientos sino hacerlo conforme a las reglas aceptadas por la sociedad, formales e informales.

En el día a día de la gestión de gobierno se debe operar de acuerdo con las pautas del Estado de derecho, pero también hay que convencer a la población acerca de que esas normas son legítimas y deben obedecerse. Uno de los mayores daños que recibe la acción de gobierno es cuando éste dicta sucesivas normas que no se cumplen en la práctica por resistencia de la población a aceptarlas y de los propios agentes para imponerlas. La construcción de consensos es casi tan importante como la tarea legislativa y administrativa que respalda a las leyes, decretos y resoluciones. La capacidad de mandar debe traducirse en la de recibir confianza.

Para ello, las normas deben tender a la regulación, para armonizar conflictos y buscar que quienes ganen una disputa de interés sean mayoritarios o atiendan el bienestar de la mayoría de la población; los que pierdan, habrán de aceptarlo y buscar, eventualmente, compensaciones.

El gobierno y la oposición deben ser vistos como instituciones de servicio para toda la población, diferenciadas de los intereses de lucro de las empresas privadas y de aquello a lo que éstas aspiran, presionando en una determinada dirección, así como lo hacen otras instituciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales, grupos de presión o de promoción. La percepción que se debe lograr es que se trata de organizaciones confiables, aceptables desde abajo, desde la sociedad civil y la sociedad "tout court" como parte de la institucionalidad y no meramente de una organización a la que se debe obediencia, vistas las posibles sanciones que puede acarrear no hacerlo.

En un enfoque de "arriba hacia abajo", la regulación debe apuntar a promover la igualdad como programa y a implementar medidas que permitan la equidad. Esto supone la promoción de políticas universales de desarrollo social complementadas con programas que apunten a sectores específicos en situaciones de riesgo. Para ello se deben aceptar diversas perspectivas, promover consensos y asumir la actitud de rendir cuentas (accountability)⁴⁷.

47 La famosa expresión, propia del capital social de los países anglosajones, no tiene traducción adecuada en castellano, porque el concepto está por construirse o adaptarse.

Para un gobierno no se trata sólo de tener indicadores macroeconómicos aceptables de acuerdo con los parámetros fijados por los organismos de control y auditoría multilaterales. Esto sirve como base para desarrollar las actividades económicas, lucrativas, de una sociedad. Debe hacerse, pero no basta para construir la confianza en un gobierno y en su oposición. Es necesario que haya una voluntad específica para influir en la dirección que ansía tener la sociedad. En un proceso constante de retroalimentación, las medidas de arriba hacia abajo deben encontrarse con las que provienen de la base societal para hacer efectiva la participación y la construcción del necesario capital social que permitirá que el mecanismo democrático se sostenga a sí mismo como parte de los valores internalizados por la sociedad.

Esta actividad supone manejar altos grados de incertidumbre⁴⁸, especialmente en tiempos en que se construye un "nuevo orden internacional" y se acelera el movimiento histórico debido al cambio tecnológico y sus efectos sociales. Hay que manejar diferentes horizontes temporales, lo que implica que el gobierno tiene el de su propia administración, aunque debe atender también las políticas de Estado de largo plazo y la inserción de las mismas en un marco de una civilización globalizada. Fundamentalmente, implica la provisión de liderazgo. Es en este marco que las elecciones cobran relevancia. No sólo como mero mecanismo organizativo, parte de los procesos establecidos por ley para el funcionamiento de un régimen democrático, sino como parte del crecimiento del capital social que hará sostenible al proyecto democrático.

REFERENCIAS

- BRATTON, Michael and Nicolas van de Walle, 1994, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa" in *World Politics* 46, 4 (1994) pp. 453-489.
- DAHL, Robert, 1971, *Poliarchy* (New Haven: Yale University Press).
- DOGAN, Mattei, 1995, *Fundamental Values accross Nations*, Special number of *International Social Science Journal* N°145, september, 1995, (London: Blackwell -Unesco).

48 La incertidumbre es una característica del cambio de siglo. Durante la "corta centuria" que fue de 1914 a 1989/91 fueron demolidas las certezas del siglo XIX, especialmente a través del pensamiento elaborado en el ámbito científico. Al respecto ver Hacking (1990).

- DURKHEIM, Emile, 1960, [1895], *Reglas del método sociológico* (Buenos Aires: Siglo XX), 1975, [1922]. *Educación y Sociología*. (Madrid: Península).
- HACKING, Ian, 1990, *The Turning of Change* (Cambridge, University of Cambridge).
- HAYEK, Friedrich A., 1973, *Law, Legislation and Liberty* (Chicago: The University of Chicago Press).
- HYDEN, Goran, sd [1996], "Building civil Society at the turn of the Millennium: Philosophical Origins and present challenges" Paper, spi. University of Florida.
- HOBSWABM, Eric, 1991, *The age of extremes* (New York: Pantheon Books).
- PERELLI, Carina, 1995, "La personalización de la política. Nuevos caudillos, "outsiders", política mediática y política informal". en C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto (comps.) *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. (San José: IIDH - CAPEL).
- PERELLI, Carina & RIAL, Juan, 1992, "Mercosur: un proyecto de integración acelerada o un programa de liberalización" en *Peitho. Documentos de Trabajo #87* (Montevideo: Peitho).
- PRATS CATALA, Joan, 1996, "El nuevo juego y sus reglas. Construyendo la Nueva Institucionalidad en la América Latina de los 90" (Paper elaborado para el PNUD. Barcelona: ESADE).
- PUTNAM, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- RIAL, Juan, 1984, *Partidos Políticos, Democracia y Autoritarismo* (Montevideo: EBO, 2v., 1985, "Estilos de Desarrollo" in: CIESU. *Documentos de Trabajo #40* (Montevideo; CIESU), 1988, "Gobernabilidad, partidos, políticos y régimen político. Uruguay a tres años de la restauración democrática" en: *Revista Mexicana de Sociología #2*.
- 1990, "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición a la democracia" in: *Kellogg Institute. Working Papers #145*. (Notre Dame: Kellogg Institute. UND.).

- SARTORI, Giovanni, 1989, "Videopolítica" en: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XX, 3, (Diciembre) pp. 397-416.
- SILVA, Golbery do Couto e, 1969, *Geopolítica do Brasil* (Rio do Janeiro: Livraria de José Olympo).
- TOCQUEVILLE, Alexis de, 1980, *La Democracia en América* (Madrid: Alianza Ed.), 1982, *El antiguo régimen y la revolución* (Madrid: Alianza).
- UNDP (United Nations Development Program), 1995, *Human Development Report 1995*. (Oxford: Oxford University Press - UNDP).
- VALDEZ, Gabriel, 1993, *Un gobierno para el desarrollo humano* (Santiago: Senado/PNUD).
- WEBER, Max, 1964, *Estado y Sociedad* (México: FCE).
- WILLIAMSON, John, 1990, *Latin American Adjustment: How much has Happened?* (Washington: Institute for International Economics).

ANEXO:
REFERENTES CONTEXTUALES DE LOS PROCESOS ELECTORALES DEL BRASIL
Y EL CONO SUR ENTRE 1990-95.

PROCESO	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Estabilidad democrática.	Fuerte, basada en el caudillismo.	Adecuada, asentada en acuerdos de notables.	Alta por existencia de contrapesos institucionalizados.	Baja por falta de desarrollo institucional.	Alta por institucionalización fuerte y consenso de la clase política.
Resultado de las políticas macro-económicas.	*Buenos indicadores desde 1991. *Mantenimiento del proceso por fuerte apoyatura internacional. *Altísimos grados de endeudamiento externo.	*Una década de crecimiento constante. *Moderada intervención reguladora del estado. *Rol del agrobusiness, de la capitalización vía administradoras de fondos de pensión. *Expansión al exterior.	*Esfuerzo de ajuste al orden mundial que choca con los intereses nacionales. *Crisis financieras e indicadores "forzados" de estabilidad.	*De menor relevancia ante la falta de controles estatales fuertes. País abierto para la especulación. Economía no regulada.	*Ajuste forzada por las circunstancias externas. *Gradualismo en el cambio.
Problemas sociales.	Desocupación. Informalidad y crecimiento de la marginalidad. Baja en la expectativa de consumo de sectores medios.	Reducción de la pobreza crítica pero difícil tratamiento a la informalidad.	Desigualdades sociales extremas. Problemas en áreas rurales: Sin Tierra.	Ruptura de la vieja sociedad y dificultades de adaptación a un proceso de modernización tardía.	Desocupación. Fricción producida por presiones para el cambio de difícil aceptación. Resistencia la mismo.

(Continuación)

PROCESO	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Institucionalidad.	Baja por manejo antipolítico y movimientista.	Dificultades para salir del sistema de notables a uno insitucionalizado. Fracaso de los nuevos caudillos (Collor).	Alta, aunque moderada por la persistencia de arreglos de tiempos dictatoriales.	Costosos proceso de arranque dificultado por la persistencia de la troika gobierno-partido-[ANR], militares.	Mantenimiento de antiguas pautas.
Representación.	Baja. Predominio del movimientismo, la antipolítica el caudillismo y el clientelismo.	Baja. Escasa relevancia de la acción del Congreso como organización representativa.	Fuerte. Persistencia de organizaciones partidarias "alla europea", aunque debilitadas.	En construcción con dificultades para enfrentar la herencia de un regimen prebendario.	En proceso de deterioro por descrédito en los partidos y el Congreso.
Legitimidad del régimen democrático.	Alta.	Alta.	Alta.	Alta.	Alta.
Liderazgo.	En manos de profesionales de la política que asumen una actitud caudilista antipolítica.	Compartido por acuerdo de elites.	Diluido entre tecnopolíticos y políticos profesionales en un contexto de bajo dramatismo de la acción política.	Débil por diferencias intestinas entre el sector dominante.	Compartido por acuerdo entre la clase política.

(Continuación)

PROCESO	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Rol del jefe de Gobierno.	Desde 1989 Menem: Garante, articulador del movimiento. Figura de caudillo conductor.	Del caudillo mesiánico Collor, pasando por el administrador interino Itamar Franco a Cardoso: un "académico" político que logra la estatura del jefe de Estado.	Dirigentes moderados. Aylwin: político tradicional con incidencia moderadora. Frei: dirigencia blanda de estilo gerencial.	J. C. Wasmosy Un cuestionado dirigente sin base propia.	Lacalle: el buscado papel del transformador. Sanguinetti: Rol de jefe de estado para la opinión pública por sobre las vicisitudes del gobierno en el día a día y en la práctica jefe efectivo de una coalición de gobierno.
Gobernabilidad en tanto ajuste a las reglas.	Gobierno en base a la para-constitucionalidad. Fuerte uso del Decreto de urgencia.	El gobierno debe actuar en base a resoluciones ejecutivas saltando normas o recurre a negociaciones "usurarias".	Desvirtuada por la persistencia de constreñimientos de tiempos dictatoriales.	Escaso cumplimiento de las reglas.	Ajustada al desarrollo institucional alcanzado en el país.
Apoyo parlamentario y rol de la oposición.	El sector dominante ha tenido fuertes apoyos. Logró por vía de pacto desarticular a la oposición, que obtuvo un inútil tercer senador y un Primer Ministro inoperante.	Difícil obtención de apoyos puntuales en todas las administraciones.	Apoyo limitado por la existencia de la oposición de Senadores designados y de sectores duros de derecha.	Apoyo asegurado por un sector de ANR y el PLRA, contando con la oposición de otro sector de ANR.	Necesidad de gobierno de coalición para obtener apoyo parlamentario. Dificultades de la oposición para perfilarse como opción alternativa de gobierno.