

Portilla, Agustín

Teorías de elección racional : el caso del Frente Amplio y las plantas de celulosa

Colección Año XV N° 20, 2009

ISSN impreso: 0328-7998

ISSN on-line: 1850-003X

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Portilla, A. (2009). Teorías de elección racional: el caso del Frente Amplio y las plantas de celulosa [en línea], *Colección*, 20, 15-36. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/teorias-eleccion-racional-frente-amplio.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

TEORÍAS DE ELECCIÓN RACIONAL: EL CASO DEL FRENTE AMPLIO Y LAS PLANTAS DE CELULOSA

Agustín PORTILLA
Universidad de Buenos Aires
✉ licagustinportilla@hotmail.com

Recibido: Agosto de 2008
Aprobado: Octubre de 2009

Resumen: El presente artículo hace foco sobre la campaña electoral del Frente Amplio de 2004, y busca determinar en qué medida las estrategias electorales adoptadas impactaron sobre la forma en que esa fuerza política se definió, a lo largo de ella, acerca de la posible instalación de dos plantas de celulosa en las cercanías de Fray Bentos. En ese sentido, se afirma que se habrían implementado dos estrategias complementarias. Por un lado, una moderación de posiciones con el fin de ampliar la tradicional base electoral de izquierda. Por otro lado, una estrategia de indefinición frente a determinadas cuestiones con el fin de no activar diversas contradicciones internas. Este rumbo de acción fue el escogido frente a la cuestión de las plantas de celulosa. La ausencia de una postura oficial permitió que los distintos elementos constituyentes de la coalición se expidieran libremente sobre la cuestión. Si bien eran mayoritarios los sectores favorables a los emprendimientos, sus detractores sostendrían un papel mucho más activo, dando posteriormente lugar a interpretaciones erróneas acerca de la posición asumida por el Frente Amplio a lo largo del período estudiado.

Palabras clave: Frente Amplio. Estrategia electoral. Plantas de celulosa.

Abstract: This article focuses on Broad Front's electoral campaign in 2004, seeking to determine to what extent the electoral strategies adopted impacted on the way in which this political force took position, along the period, about the possible installation of two pulp mills near Fray Bentos. In that sense, it is stated that two complementary strategies were implemented. The first one entailed a process of political moderation with the purpose of expanding its traditional leftist support toward the center. The second one implied vagueness about certain issues in order not to activate various internal contradictions, for example the cellulosic question. The absence of an official position enabled the various constituent elements of the coalition to expedite freely on the matter. While the majority were favorable to the ventures, opponents argued in a much more active way, giving rise to later misinterpretations about the position assumed by the Broad Front throughout the study period.

Key-words: Broad Front. Electoral strategies. Pulp mills.

Introducción

El 31 de octubre de 2004 se realizaron elecciones generales en el Uruguay, en las cuales fue electo presidente el Dr. Tabaré Vázquez, al frente de una coalición de partidos de izquierda denominada Frente Amplio.¹ La victoria se alcanzó por un pequeño margen de votos, los cuales permitieron evadir exiguamente la realización de un balotaje.² Dada la experiencia electoral de 1999,³ que dejaba en evidencia tanto las dificultades del Frente para sumar nuevos adherentes en una segunda vuelta,⁴ como las capacidades coalitivas de sus dos principales adversarios para esa instancia, los meses previos a los comicios estarían dominados por cierta incertidumbre acerca de las posibilidades de la izquierda de hacerse con el triunfo.

Ese escenario impactó fuertemente sobre el desarrollo de la campaña electoral previa. En el curso de ella, el Frente Amplio moderó paulatinamente sus posiciones con el fin de atraer el voto del electorado de centro. Al mismo tiempo, procuró no perder el apoyo de los votantes de extrema izquierda, quienes ante el acercamiento de posiciones entre las consignas frenteamplistas y las de los partidos tradicionales⁵ podían terminar vislumbrando la ausencia de diferencias sustanciales entre ellas. Tanto la estructura del Frente Amplio como la elección simultánea de cargos legislativos⁶ posibilitaron el éxito de esta estrategia. A través de la pluralidad de agrupaciones que lo componen se emitieron discursos diferentes, satisfaciendo a electores con preferencias ideológicas diversas.

1. Con referencia a la alianza *Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría*. Por motivos prácticos solo me referiré a ella como Frente Amplio o simplemente Frente.

2. El Frente Amplio obtuvo el 50,45% de los votos válidos. El umbral que un partido debe alcanzar para evitar una segunda vuelta es la mitad más uno de los votos.

3. En los comicios de 1999 el Frente Amplio había resultado victorioso en la primera vuelta. No obstante, la victoria en el balotaje correspondió al Partido Colorado, gracias al apoyo suministrado por el Partido Nacional en virtud del cual estos últimos participarían en un gobierno de coalición.

4. Si bien entre ambas instancias el Frente Amplio logró aumentar su caudal electoral en alrededor de un 5%, esos votos provinieron básicamente de quienes habían optado por el Nuevo Espacio, partido que se aliaría con el Frente de cara a las elecciones de 2004.

5. Como comúnmente se denomina a los partidos Colorado y Nacional (o Blanco).

6. En el Uruguay cada partido debe presentar un candidato único a la presidencia, y se pueden presentar distintas listas internas para los cargos legislativos.

Complementariamente, se adoptó, en la medida de lo posible, una estrategia de indefinición frente a cuestiones ante las que cualquier postura adoptada podía acarrear el descontento por parte de distintos sectores dentro del Frente Amplio. Un claro ejemplo se dio con respecto a la instalación de dos plantas de celulosa en las cercanías de Fray Bentos. Sobre ese punto específico se hará un breve análisis, en virtud de la notoriedad que el tema ha adquirido en la actualidad.

Con el objetivo de explicar y analizar los fenómenos antes descritos –indefinición y corrimiento al centro– a lo largo de este trabajo se tomará como marco de explicación teórica la “Teoría de la acción política en una democracia”, de Anthony Downs (1957). Al mismo tiempo, se tendrán en cuenta algunos desarrollos conceptuales de William Riker (1962) acerca de la conformación de coaliciones políticas de gobierno.

Marco teórico

Downs asigna a los actores un comportamiento racional. Éstos persiguen sus fines con el mínimo empleo de recursos posible, y solo emprenden acciones en las cuales las ganancias superan a los costos. Uno de sus hipótesis centrales es que los partidos formulan sus propuestas como un medio para maximizar su caudal de votos. En un mundo en donde prima la información perfecta (abundante y barata) los individuos decidirán su sufragio estimando qué partido, una vez en el gobierno, le traerá un nivel de utilidad mayor. Sin embargo, en el mundo real la información es imperfecta (escasa y costosa), y los ciudadanos, buscando ahorrar tiempo y dinero, decidirán su voto apelando a dos mecanismos simplificadorios: persuasión e ideología.⁷

Por el lado de la primera, aquellos que conocen qué partido, una vez en el gobierno, le traerá un nivel mayor de beneficio, buscarán persuadir al resto de votarlo. Como algunos actores se destacan por tener un gran poder de persuasión (organizaciones sindicales y empresariales, medios de comunicación, etc.), los partidos pueden modificar su plataforma a fin

7. Utilizo la definición de ideología sostenida por Downs, en tanto “imágenes verbales de la sociedad deseable y de las principales políticas utilizables para crearla”.

de obtener su respaldo. Estos actores se convierten en intermediarios. Siguiendo sus propios intereses, buscan convencer a los partidos de adoptar determinadas políticas, y a los ciudadanos de emitir su voto en tal o cual sentido. Al mismo tiempo, los partidos crean y adaptan su ideología procurando conseguir un mayor número de sufragios. En ese proceso deben estar atentos a la distribución ideológicamente cambiante de la población. En este proceder, se vuelven reconocibles según el lugar que ocupen en la escala ideológica. Una vez que se han posicionado sobre ella pueden desplazarse hacia la derecha o hacia la izquierda según le convenga, aunque sin dejar de asumir algunos riesgos. Un partido de izquierda sin competidores hacia su propia izquierda encontrará racional y conveniente moverse hacia el centro, pero debe evitar ubicarse demasiado cerca de su competidor más cercano hacia la derecha, ya que correrá el riesgo de perder el apoyo de los votantes de extrema izquierda, quienes al vislumbrar la ausencia de diferencias sustanciales entre ambos partidos podrían decidir invalidar su voto o incluso crear un partido nuevo.

Dadas sus propias características intrínsecas, los sistemas multipartidistas favorecen la conformación de gobiernos de coalición.⁸ Siguiendo el supuesto de que los partidos procuran maximizar su poder, Riker predice que éstos tenderán al establecimiento de coaliciones ganadoras mínimas, las cuales serán lo suficientemente grandes para garantizar la victoria electoral, pero no más allá de eso. Las razones son simples. El poder de cada partido está fundamentalmente determinado por el número de cargos gubernamentales que ocupa, lo cual lo induce no solo a coaligarse con otros partidos como medio para acceder a ellos, sino también a excluir de la repartición a terceros innecesarios. Debido a esto, en caso de que la coalición supere las necesidades del triunfo, ésta tenderá hacia la ruptura (Riker, 1962). Dicha conceptualización puede ser aplicada al comportamiento histórico del Frente Amplio. Por un lado, porque tras la victoria electoral de 2004 la evidencia empírica muestra un estancamiento en aquella política de alianzas que lo había caracterizado desde sus ini-

8. Se está haciendo alusión principalmente a la mayor dispersión de fuerzas políticas que el multipartidismo supone en relación con sistemas alternativos como el bipartidista y el unipartidista.

cios.⁹ Por otro lado, porque al mismo tiempo se produciría la escisión de algunas pequeñas agrupaciones sin peso electoral aparente.¹⁰

Estructura del Frente Amplio

A través de su estatuto, el Frente Amplio se autodefine como una coalición-movimiento¹¹ de cambio, de concepción progresista, democrática, antioligárquica y antiimperialista. En él se establecen además, como reglas generales de comportamiento, el respeto a la pluralidad ideológica, la defensa de la unidad y el acatamiento de las resoluciones tomadas por los organismos pertinentes. Dentro del Frente existe una clara jerarquía, cuyo punto más elevado es la Dirección Nacional,¹² y su instancia más baja son los Comités de Base. Al interior de la primera, los cargos se encuentran distribuidos en búsqueda de un equilibrio entre las condiciones de coalición y movimiento. En ese sentido, los delegados representan en partes casi semejantes los diversos grupos políticos y los distintos Comités de Base.¹³

El respeto a la pluralidad ideológica permite la coexistencia de una importante variedad de agrupaciones, usualmente catalogadas como radi-

9. El Frente Amplio nace en 1971 como una alianza entre el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Comunista (PC), el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) y el Partido Socialista (PS). Hacia 1989 ingresa un sector de (ex) tupamaros, provocando la escisión tanto del PDC como del PGP, que pasaron a integrar el Nuevo Espacio. En 1994 la asociación nuevamente con el PDC derivó en la conformación de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio. Un acuerdo posterior con el Nuevo Espacio profundizó esa alianza, que de allí en adelante pasó a denominarse Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. En 2005 las distintas fuerzas políticas participantes del triunfo electoral ingresaron finalmente al Frente Amplio.

10. Principalmente la de parte del Movimiento 26 de Marzo, que ha pasado a integrar la Asamblea Popular, la cual postula para el cargo de vicepresidente a Delia Villalba, dirigente ambientalista de Fray Bentos.

11. Como el lector notará, a los fines de este trabajo se pondrá especial énfasis en el aspecto coalitivo del Frente Amplio.

12. La Dirección Nacional se encuentra integrada por los siguientes organismos (por orden de importancia decreciente): el Congreso, el Plenario Nacional y la Mesa Política.

13. Si bien es corriente que los representantes de los Comités estén afiliados particularmente a alguna agrupación política, no es menos cierto que “los frenteamplistas de los Comités de Base son más unitarios que el propio sector político en el que militan” (Harnecker 1995).

cales (cercanas a la izquierda) o moderadas (cercanos al centro-izquierda). Si bien esta dicotomía es extremadamente simplista, será útil y suficiente a los fines de este trabajo. Aún así, no puede perderse de vista que la situación es más compleja. Cuando alguna cuestión específica es problematizada en la interna del Frente Amplio, las distintas agrupaciones comienzan a alinearse, aunque no siempre de la misma manera (Botinelli 2006). Ante el surgimiento de dos posturas diferenciadas, las crónicas diarias hablarán compulsivamente de moderados y radicales.

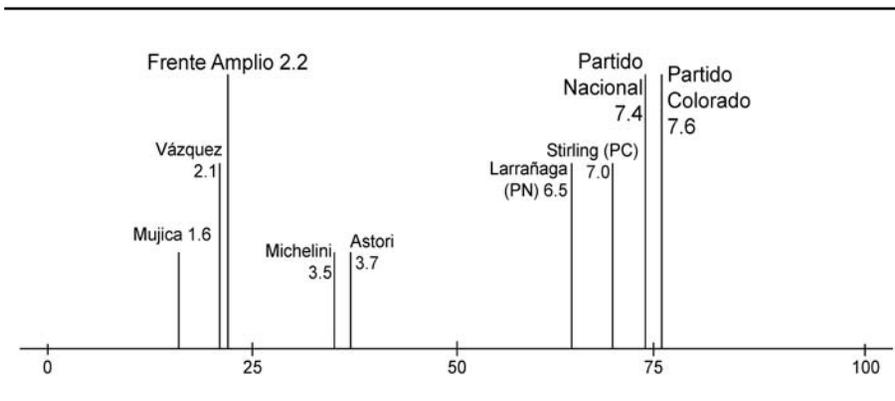
Debe resaltarse que el sector que tiempo atrás era catalogado como radicales han perdido peso en la interna, por lo que quienes actualmente son denominados de esa manera tienen posiciones más cercanas al centro. En este sentido, Jaime Yaffé (2005) ha señalado las profundas diferencias existentes entre los programas políticos presentados por el Frente Amplio en las elecciones de 1971 y 2004. Al mismo tiempo, pueden citarse las conclusiones de un sondeo realizado por la consultora Equipos Mori en el cual se midió la posición de los principales líderes, partidos y coaliciones políticas en la escala ideológica tanto en 1993 como en 2004: “En 1993 la situación era bastante diferente. Los líderes políticos del Frente Amplio aparecían promedialmente más a la izquierda que el conjunto de los líderes actuales [...] y sobre todo ocupando un espacio mucho más reducido (2004)”. La figura 1 grafica el estado de la situación a comienzos de 2004.¹⁴

Tal como puede observarse, Asamblea Uruguay, el sector liderado por Astori, es considerado dentro del Frente Amplio el principal baluarte de los moderados. Cercanos a éste se encuentran tanto el Nuevo Espacio (Michelini) como la Vertiente Artiguista y la Alianza Progresista. Al mismo tiempo, son ampliamente reconocidos como radicales el Movimiento 26 de Marzo y la Corriente de Izquierda, actualmente sin representación parlamentaria. Finalmente, el Movimiento de Participación Popular (Mujica), el Partido Socialista (Vázquez) y el Partido Comunista ocupan posiciones intermedias. Sin embargo, las necesidades de simplificación imperantes en

14. Debe advertirse la existencia de una pequeña diferencia entre la figura presentada en este trabajo y la confeccionada por Equipos Mori. En esta última, el número 1 representaba a la extrema izquierda, mientras que 10, a la extrema derecha, siendo 5,5 el centro. La figura presentada aquí sitúa a la extrema izquierda en el 0 y a la extrema derecha en el 100. De esa forma el centro está representado por el número 50. La modificación hecha obedece a motivos prácticos.

FIGURA NO. 1

UBICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS Y LÍDERES EN LA ESCALA IDEOLÓGICA



los medios de comunicación han tendido hacia la disolución de las categorías intermedias, por lo que estos últimos sectores suelen ser ubicados recurrentemente en las distintas posiciones de la antinomia.

La gravitación de las diversas agrupaciones en la interna del Frente Amplio puede ser estimada sobre la base del porcentaje de votos obtenidos en las elecciones legislativas.¹⁵ En 2004 el Movimiento de Participación Popular obtendría el primer lugar con un 29,4% de los sufragios, seguido por Asamblea Uruguay (17,8%), el Partido Socialista (14,8%), la Vertiente Artiguista (8,9%), Alianza Progresista (8,0%), el Nuevo Espacio (7,7%), el Partido Comunista (6,1%) y el Movimiento 26 de Marzo (2,3%). No debe dejarse de mencionar que en las elecciones internas de junio del mismo año Asamblea Uruguay había obtenido solamente un 9% de los votos. Este crecimiento puede ser explicado por la masiva captación de electores de centro de cara a las elecciones de octubre, que al momento de votar al Frente Amplio, optaron por una lista moderada para el reparto legislativo.

Una vez consumada la victoria electoral, y dado que Tabaré Vázquez precisa de una gran disciplina parlamentaria para llevar adelante un programa de gobierno, en la interna del Frente se tornaría un factor determinante el número de bancas con los que cuenta cada agrupación. En este

15. Otra alternativa es tomar los resultados de las elecciones internas.

sentido, seis de las siete cabezas de lista que obtuvieron bancas en el Senado serían nombrados al frente de un Ministerio,¹⁶ permitiéndole a Vázquez cierta cercanía con los líderes de las agrupaciones a fin de evitar desentendimientos. Al mismo tiempo, debe destacarse que la posición de Tabaré Vázquez tanto con respecto a los miembros de su gabinete como en relación con la fuerza política que lo depositó en la presidencia es bien distinta a la que simultáneamente tendría Néstor Kirchner en nuestro país. En el primer caso, quienes conforman su gabinete no son meros asesores, sino más bien el reflejo de relaciones de fuerza que no pueden ser obviadas sin desatar una crisis política.

Estrategias frente a las elecciones

EL CORRIMIENTO AL CENTRO

En los meses previos a los comicios el Frente Amplio se desplazó pro-medialmente hacia el centro de la escala ideológica, procurando a la vez no perder el apoyo de los electores radicales de izquierda. Como puede observarse en la figura 1, la distancia que lo separaba de los partidos tradicionales brindaba un amplio margen de maniobra. Paralelamente, se estaba gestando un proceso similar al interior de los partidos Nacional y Colorado, con las candidaturas de Larrañaga y Stirling respectivamente, ambos representantes de las alas más moderadas dentro de sus respectivas comunidades políticas. De esta manera, el centro del electorado fue convirtiéndose en un importante campo de batalla, hacia el cual confluía una parte sustancial de los esfuerzos de campaña.

En diciembre de 2003 se realizó el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, en el cual se estableció un programa de gobierno ante una eventual victoria electoral. El documento resultante (“Grandes líneas programáticas para un gobierno del Frente Amplio 2005-2010”) descri-

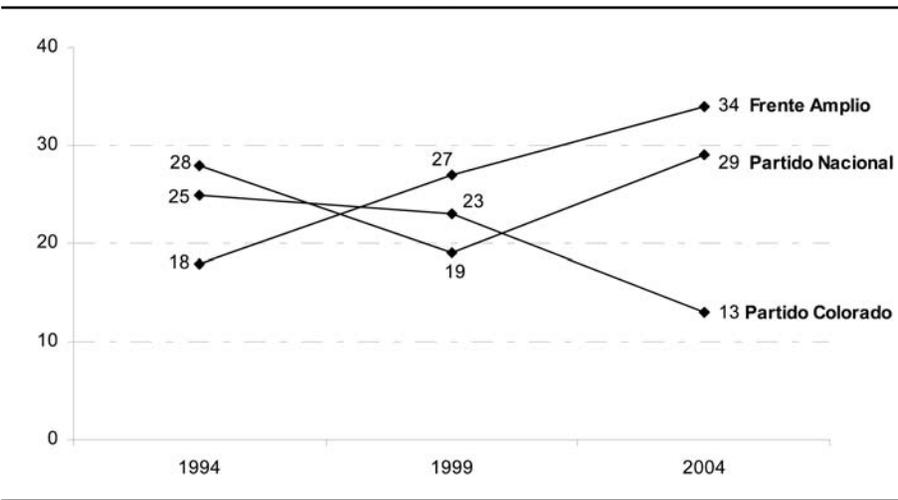
16. Éstos fueron: José Mujica (Agricultura, Ganadería y Pesca); Danilo Astori (Economía y Finanzas); Reynaldo Gargano (Cancillería); Héctor Lescano (Turismo); Mariano Arana (Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente); Marina Arismendi (Desarrollo Social. Si bien Lescano no encabezaba realmente la lista de su agrupación, sí seguía en orden a Nin Novoa, electo vicepresidente.

biría a Estados Unidos como un actor imperialista, con anhelos de dominación y hegemonía a escala mundial. Bajo este contexto, se señala que los organismos internacionales de crédito no serían más que meras herramientas del hegemon para garantizar su supremacía. En este sentido, debía rechazarse la conformación del ALCA y privilegiarse la profundización y el fortalecimiento del MERCOSUR. Pocos meses después, términos como *hegemonía*, *dominación* e *imperialismo* entrarían en desuso en el lenguaje oficial del Frente.

Junto con estas posiciones mayoritarias coexistían voces disidentes, principalmente la de Danilo Astori, quien a principio de ese año había respaldado un acuerdo entre el gobierno colorado de Batlle y el FMI. Poco tiempo después Tabaré Vázquez sacaría a relucir sus discrepancias con el Poder Ejecutivo en este tema, frente a lo cual Astori solicitaría que se expidiera la Mesa Política del Frente Amplio, órgano ejecutivo de la Dirección Nacional, que finalmente respaldó la postura de Tabaré Vázquez. A mediados de año Astori llamaría a “terminar con la visión conspirativa de la izquierda, donde los otros son los malos y nosotros los buenos” (*La República*, 23/05/03). Pocos meses después sostendría que “si una fuerza sólo tira piedras, después corre el riesgo de recoger piedras cuando sale a convocar acuerdos desde el gobierno. [El Frente Amplio] ha privilegiado enormemente la confrontación, por encima de la búsqueda del acuerdo” (*El Espectador*, 17/09/03). Sin embargo, el punto más conflictivo de esta relación tuvo lugar con la sanción de una ley que habilitaba la asociación de la empresa nacional de combustibles (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, ANCAP) con inversores privados, la cual contó con el visto bueno de los partidos tradicionales y el sector político liderado por Astori, y el rechazo mayoritario del Frente Amplio. Con el fin de revocar esa normativa, desde el Frente se impulsó, con éxito, la celebración de una consulta popular. Finalmente, el 7 de diciembre un 63% de los votantes respaldarían la derogación de la ley. Como consecuencia, el Frente Amplio en su conjunto salía bien posicionado de cara a los comicios de octubre próximo, mientras que tanto Astori como los partidos tradicionales veían sus aspiraciones presidenciales afectadas.

Sin embargo, este escenario caracterizado por la primacía de un discurso radicalizado comenzaría a modificarse en el transcurso del año siguiente. Como puede verse en la figura 2, una parte sustancial del electorado se identificaba ideológicamente con el centro, aunque no existían candidatos

FIGURA NO. 2
VOTO DE LOS ELECTORES DE CENTRO (%)



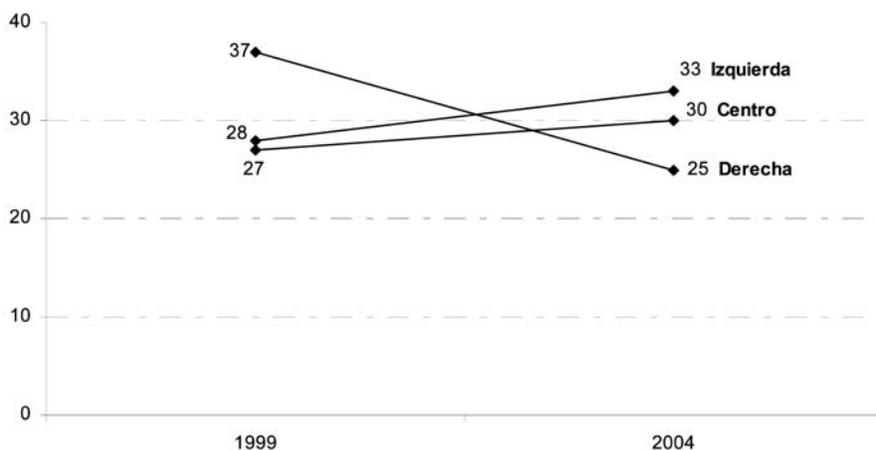
Fuente: *Equipos Mori*, 21/10/2004

localizados en ese espacio de la escala ideológica (figura 1). El ajuste no se haría esperar. El corrimiento al centro, por parte de Vázquez, incluiría la utilización de la figura de Astori con miras tanto al plano doméstico como al internacional. En julio de 2004 ambos emprenderían una gira mundial en la que se reunirían con funcionarios e inversores norteamericanos y españoles, y organismos multilaterales de crédito. En la ciudad de Washington, ante los ojos del sistema financiero internacional, Tabaré Vázquez le ofrecería la cartera de Economía a Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Ante el desistimiento de este último, Vázquez designó finalmente a Astori como eventual ministro de Economía de su gobierno.

La noticia causaría sorpresa en Montevideo, dando lugar a distintas repercusiones. Desde Asamblea Uruguay aseguraron que “[Esto] le hace mucho bien al país como señal política debido a las garantías y la confianza en materia económica en un gobierno del Frente Amplio. También le hace bien al Frente en cuanto a la campaña hacia octubre”. Sin embargo, la designación causó gran malestar en otros sectores del Frente, particularmente dentro del Movimiento 26 de Marzo y la Corriente de Izquierda, quienes sentían el nombramiento como *un balde de agua fría* y se mostraban incrédulos.

FIGURA NO. 3

DISTRIBUCIÓN IDEOLÓGICA DE LA POBLACIÓN (%)



Fuente: *Equipos Mori*, 21/10/2004

dulos ante el importante rol asignado a quien, según entendían, había sido un aliado circunstancial del gobierno de Batlle (*El País*, 15/07/04).

En cuanto a los resultados obtenidos, la participación del Frente Amplio en el electorado de centro fue de un 34%, es decir, siete puntos mayor que la alcanzada en 1999 (figura 2). Sin embargo, ese crecimiento es aún más pronunciado si se consideran otros datos adicionales. Como se desprende de la figura 3, muchos de quienes en 1999 se autodefinían como electores de centro se han volcado al polo de izquierda. Al mismo tiempo, un sector cuantitativamente más importante de electores de derecha se ha corrido al centro. En este sentido, si se considerasen como constantes las preferencias ideológicas de la población, el crecimiento del Frente Amplio en el centro resultaría algo mayor. En forma paralela, diversos factores han actuado conjuntamente en la captación del voto de extrema izquierda.¹⁷ En primer lugar, la percepción generalizada de que

17. De cara a las elecciones de octubre de 2009 la situación no presenta grandes modificaciones. Como desprendimiento del Frente Amplio, ha surgido la Asamblea Popular, fruto principalmente de una escisión dentro del Movimiento 26 de marzo. Sin embargo, en las elecciones internas de junio del mismo año, esa fuerza solo acaparó el 0,39% de la participación electoral.

las diferencias entre un eventual gobierno de Vázquez y otro conducido por Larrañaga serían notables. Según palabras de Raúl Sendic (h) (Movimiento 26 de marzo):

Lo que al principio pareció un simple corrimiento al centro del espacio político, dando por hecho que hay un electorado cautivo de la izquierda [...] se ha ido transformando no ya en un mero discurso, sino en acciones políticas concretas [...] lo cual ha desalentado algunas expectativas de que el FA se ponga a la cabeza de un proceso de transformación profunda [No obstante ello] el FA ha asumido un compromiso muy fuerte para impulsar políticas que atiendan la emergencia social [...] Si en el país no se diera un triunfo de la izquierda [...] los pobres tendrán que esperar pacientemente que la copa de los ricos se termine de llenar para que puedan aprovechar lo que les toque en el desparramo (Louis 2004: 86-87).

En segundo lugar, la elección simultánea de cargos legislativos mediante el sistema de votos simultáneos múltiples permitió que los electores pudiesen optar entre distintas opciones ideológicas, incidiendo así sobre la propia interna del Frente Amplio. En este sentido, se corrobora el argumento presentado por Jaime Yaffé (2005) para quien la propia fraccionalización interna del Frente ha mejorado su capacidad competitiva, permitiéndole cubrir sin fisuras buena parte del espectro ideológico. En tercer lugar, en la disputa por el acceso a las mayores instancias de poder, los antecedentes electorales estimulaban la concreción de alianzas con el centro, en reconocimiento de que una parte sustancial del electorado es centrista. Finalmente, otros interpretaron la designación prematura de Astori como una mera jugada electoral, suponiendo que tras los comicios Vázquez revería su decisión.

LA INDEFINICIÓN COMO ESTRATEGIA

Durante el curso de la campaña electoral, los partidos tradicionales buscaron desgastar al Frente Amplio explotando sus contradicciones internas. Por un lado, se procuró convencer al elector de centro de que en un eventual gobierno del Frente Astori sería limpiado de éste, siendo su ver-

dadadero conductor José “Pepe” Mujica. Al mismo tiempo, algunos sectores del Partido Colorado iniciaron una campaña de terror mediático sacando a la luz grabaciones de los años '60 y '70 en las cuales Mujica, ex dirigente tupamaro, reivindicaba la lucha armada como método de acción política (*El País*, 13/10/04). Sin embargo, esa estrategia resultó infructuosa. Las primeras afirmaciones no parecían verosímiles (y de hecho contrastaron con experiencia posterior). En cuanto a las grabaciones, éstas no eran más que mero material anacrónico. Casi una década y media de detención y veinte años de vigencia democrática habían producido un cambio profundo en el pensamiento del ex guerrillero, quien tras la victoria de octubre sentenciaría: “La construcción de una sociedad mejor supone una convivencia liberal en cuanto a relaciones humanas” (Giglio 2005).

Al mismo tiempo, blancos y colorados criticarían con dureza la negativa de Vázquez de acudir a un debate. Según el ex presidente Luis Alberto Lacalle, Vázquez podía verse “obligado a hacer definiciones que [inmediatamente] provocarían una ruptura en la izquierda” (*El País*, 13/10/2004). Si bien esa interpretación resultaba exagerada, guardaba cierta sintonía con lo argumentado hasta aquí. Si la diversidad ideológica caracterizaba al Frente Amplio, la indefinición del candidato presidencial sobre puntos importantes de la agenda permitió que esa pluralidad de visiones no se tradujera en potencial conflicto. En ese sentido, la supuesta desaparición de Astori de la campaña electoral a principios de octubre habría tenido como fin no activar tensiones dentro de la estructura partidaria (*El País*, 19/10/04). Dentro de aquella agenda coexistían distintas cuestiones sobre las que Vázquez prefirió durante la campaña no tomar una posición pública, tales como el esquema de inserción internacional, la relación con los organismos multilaterales, la postura frente a los tratados de protección recíproca de inversiones, y otras cuestiones más cotidianas como el aborto o la futura instalación de dos plantas de celulosa en las cercanías de Fray Bentos, punto que será tratado en el siguiente apartado.

Plantas de celulosa: indefinición y silencio

En el transcurso de la campaña electoral la Dirección Nacional del Frente Amplio no se expediría ni en contra ni a favor de los emprendimientos. Tampoco existiría presión desde los partidos tradicionales para

que así lo hiciera. Si bien algunos sectores intra y extra partidarios buscaron introducir el tema en las agendas partidaria y de campaña, esos intentos fracasaron. Ante la ausencia de un debate interno y una postura oficial, los distintos actores del Frente Amplio se expedirían sobre la cuestión sin constreñimientos (tanto implícita como explícitamente y con distintos grados de preocupación y conocimiento sobre la materia). Al mismo tiempo y en el marco de una estrategia global de campaña, Vázquez adaptaría su discurso al auditorio, prefiriendo no definirse ante los ojos de la mayoría del electorado.

Teniendo en cuenta las relaciones de fuerza antes descritas al interior del Frente Amplio, puede constatar que eran ampliamente mayoritarios los sectores que apoyaban los proyectos celulósicos. Sin embargo, éstos mostraban una pasividad¹⁸ que contrastaba con el rol activo asumido por aquellos sectores radicales y/o de base que, desde hacía largo tiempo, venían luchando contra los emprendimientos celulósicos. En un trabajo anterior (Portilla 2007) he podido analizar diversas sesiones parlamentarias del período 2002-2004, en las que los distintos legisladores sentaron su postura frente al tema en cuestión. Citamos algunos fragmentos.

En octubre de 2002 el diputado Carminatti (Partido Colorado) solicitaría permiso a la Cámara de Representantes para encabezar una comitiva que visitaría algunas instalaciones de la empresa Ence en España,¹⁹ como paso previo a su radicación en el Uruguay. El permiso sería aprobado por 38 sobre 39 votos y sin discusión alguna. Junto con él viajarían otros siete legisladores, de los cuales tres eran frenteamplistas.²⁰ Tras su retorno, Carminatti les explicaría a sus colegas lo siguiente:

Estuvimos allá, tratando de ver si de alguna manera podíamos aclarar algo que ellos temen,²¹ que es la contaminación ambiental. Para eso fuimos, y creo que todos salimos conformes porque lo que vimos era favorable [...] Quienes hicimos esa visita somos conscientes de que

18. Es decir, en gran parte de las ocasiones el tema no aparecía siquiera problematizado, por lo que las voces de apoyo carecían de una estructura discursiva argumentativa.

19. La visita no incluyó la planta localizada en Pontevedra, sancionada ese mismo año por delito ecológico.

20. Castromán Rodríguez (Partido Socialista), Baráibar (Asamblea Uruguay) y Rubio (Vertiente Artiguista.)

21. En referencia a los habitantes de Fray Bentos.

todo eso es algo positivo [...] a fin de tratar de traer a nuestro país una industria que debemos considerar que es de futuro y de bienestar para toda la gente (Cámara de Representantes, *Diario de Sesiones*, 12/11/02).

En este sentido, la comitiva en su conjunto habría desestimado la posibilidad de un impacto ambiental negativo. Lo cual quedaría confirmado cuando, unos minutos después, Carminatti pidiera que sus palabras fueran enviadas, en nombre de la Cámara, a la Intendencia Municipal de Río Negro,²² y esa solicitud resultase aprobada por 48 sobre 49 votos.

En los años posteriores, otros debates alcanzarían el asunto en cuestión. El primero, el tratamiento de una ley que otorgaba exoneraciones impositivas al chipeado.²³ El segundo, la ratificación de un acuerdo de protección recíproca de inversiones firmado por el Poder Ejecutivo con la República de Finlandia, requisito necesario para el arribo de la pastera BOTNIA. A mediados de 2003 comenzaría en la Comisión de Hacienda del Senado la discusión del primer punto. Si bien no existía una oposición frontal a éste, el proyecto no convencía a los representantes frenteamplistas, quienes argumentaban en pos de una exoneración impositiva al sector maderero de carácter general. En palabras de Rafael Michelini (Nuevo Espacio):

Tengo la sensación –hoy se está pensando en algunas inversiones fuertes, incluso en lo que tiene que ver con la celulosa– de que habría que dar un fuerte incentivo a una gran industrialización de la madera, no para el chipeado sino para la celulosa, y además con un fuerte componente de protección al medio ambiente (Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, 10/07/03).²⁴

Cuando el proyecto fuese discutido unos meses después en la Cámara de Senadores, la postura del bloque seguiría siendo similar. Si bien tanto blancos como colorados tenían amplias coincidencias con los argumentos expuestos por los legisladores frentistas, éstos sostenían que el Poder

22. Río Negro es el nombre del Departamento del cual Fray Bentos es capital.

23. El chipeado es una actividad en la cual se reduce la madera a pequeños trozos con el fin de facilitar su transporte. La otra alternativa es la exportación de troncos, lo cual supone un valor agregado menor al momento de la exportación.

24. En el transcurso de la sesión una posición similar sería sostenida por Manuel Nuñez (Partido Socialista).

Ejecutivo tenía iniciativa legislativa sobre la materia, por lo que no le competía al Poder Legislativo disponer modificaciones. Finalmente, cierta dosis de cordialidad permitiría que el proyecto fuera aprobado en forma unánime (22 sobre 22). Sin embargo, cuando el proyecto pasara a debate en la Cámara baja a mediados de 2004, esa cultura de diálogo estaría ausente. Insatisfecho ante los alcances del proyecto, Ponce de León (Vertiente Artiguista) propondría una enmienda que solicitara a la Presidencia la inclusión del sector maderero en su conjunto. Esa propuesta obtendría el respaldo de un sector mayoritario de la bancada frentista, aun cuando contaría con las reticencias de Raquel Barreiro (Asamblea Uruguay) y Raúl Sendic (h) (Movimiento 26 de marzo). Mientras que la primera aludió al miedo existente en algunas poblaciones debido a los resultados medioambientales que tendría un potencial desembarco de ENCE, el segundo solicitó la revisión del modelo de desarrollo forestal aduciendo fenómenos socioeconómicos adversos, como la concentración de la propiedad de la tierra, la migración hacia las ciudades y la precarización de las condiciones laborales. Finalmente, la moción presentada fue rechazada y el proyecto original es aprobado por 39 sobre 63.

En septiembre de 2003, la Cámara alta debía comenzar a debatir el acuerdo de protección de inversiones firmado por el Ejecutivo con Finlandia. Su ratificación requería el voto afirmativo de la mitad más uno de los miembros en ambas cámaras. Sin embargo, el tratamiento se vio postergado a pedido del Partido Colorado debido a que junto con el Partido Nacional no habían podido reunir en el recinto a la mayor parte de sus legisladores. Esa solicitud sería aprobada por 18 sobre 20 votos. Cuando el debate fuera retomado en el mes de octubre, las bancadas tradicionales tendrían un problema similar, ante lo cual vuelve a decidirse, por el término de unas horas la postergación de la sesión, nuevamente con el apoyo del Frente Amplio (17 sobre 17). Tras este corto lapso, el acuerdo adquiriría media ratificación con el apoyo de los partidos Nacional y Colorado, y la oposición por motivos jurídicos del Frente Amplio. Aun cuando la ratificación del acuerdo fuera una precondition para el arribo de la empresa finlandesa BOTNIA, en el transcurso de las sesiones no se mencionaron los conceptos *contaminación* ni *medio ambiente*.

En el mes de mayo el acuerdo sería tratado en la Cámara de Representantes. Nuevamente, en un comienzo las bancadas oficialistas no contarían en el recinto con el número de legisladores necesarios para ratificar el

convenio. En momentos en que el cuerpo se encaminaba hacia la votación el frentista Ponce de León solicita una prórroga: “Parece bastante notorio que, por diversas circunstancias, en este momento no habría cincuenta votos [...] Forzar ahora la votación implica que hoy se termina el tema, [...] no veo la razón para que no se espera a que haya cincuenta votos” (Cámara de Representantes, *Diario de Sesiones*, 04/05/04). Si bien la bancada del Frente Amplio carece de una posición uniforme, una parte indeterminada de ella aprobaría el acuerdo en caso de que se saldaran algunas dudas puntuales. Pero blancos y colorados no deseaban extender temporalmente el debate, y ni bien tuvieran en el recinto a los legisladores necesarios darían ratificación definitiva al convenio (53 sobre 88). Posteriormente, lanzarían fuertes acusaciones a la bancada frentista por su lentitud para estudiar el acuerdo, aduciendo que todos los tratados de protección recíproca de inversiones son similares. Desde el Frente Amplio se niega dicha similitud, señalándose que podría haberse signado un acuerdo que supusiera reciprocidad en cuanto a normas medioambientales, obligando a la empresa BOTNIA a operar con una tecnología análoga a la utilizada en Finlandia.

Del anterior análisis, puede concluirse la inexistencia de un rechazo generalizado al desarrollo celulósico dentro de la bancada frenteamplista, aun cuando en distintas ocasiones se plantearan inquietudes acerca del potencial impacto ambiental adverso de las inversiones a realizarse en esa área. Éstas se irían incrementando en respuesta a la creciente movilización existente en las bases. De todas maneras, una vez introducida en el Parlamento la problemática medioambiental resultaría parcialmente reformulada, perdiendo en parte aquel tamiz ideológico presente en las adyacencias del Frente Amplio a través de categorías analíticas como centro-periferia. Sin embargo, el escaso peso de los sectores radicales, quienes desde hacía largo tiempo habían acompañado la lucha contra el modelo de desarrollo forestal en su conjunto (Villalba 2007),²⁵ conspiró para que la cuestión adquiriera una mayor relevancia.

En su libro *Haciendo Camino*, la asambleísta Delia Villalba sostiene la vigencia de un plan ideado por los países desarrollados y los organismos multilaterales de crédito para enviar sus industrias más contaminantes, y

25. La autora destaca la labor del Movimiento 26 de Marzo y la Corriente de Izquierda, que desde hacía largo tiempo habían adoptado como plataforma propia la lucha contra el modelo forestal.

entre ellas la celulósica, a las naciones en vías de desarrollo. La obra sintetiza la larga lucha de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que iniciaron su actividad tras la sanción de la Ley Forestal en 1989,²⁶ obteniendo una importante victoria a mediados de los noventa con el fracaso del primer proyecto celulósico de Fray Bentos. Si bien las repercusiones en las instancias nacionales del Frente Amplio ante el arribo de BOTNIA y ENCE fueron menores, la cuestión generaba gran preocupación en los Departamento de Río Negro y sus aledaños. En julio de 2004 un Comité de Base reunió en Mercedes a ambientalistas de Soriano y Río Negro, y se pronunció en contra de las inversiones proyectadas para la región. Cuatro meses antes, la Junta Departamental de Soriano había recibido a técnicos de la Universidad de la República con el fin de determinar posibles impactos ambientales. Unos meses después la diputada Raquel Barreiro intentaría, con escaso éxito, concientizar a sus colegas legisladores al respecto: “Uno se da cuenta de la gran preocupación que existe en los pobladores de este departamento y en algunos técnicos de la Universidad” (Cámara de Representantes, *Diario de Sesiones*, 18/08/04).

Como hemos visto, aun cuando las relaciones de fuerza al interior del Frente Amplio indicaran un amplio predominio de aquellos sectores que apoyaban los emprendimientos celulósicos, una importante franja de actores se oponía a éstos. Otros actores foráneos al Frente se encontraban divididos de manera similar, pero ampliamente capacitados para influir sobre su desempeño electoral. En un Congreso realizado en octubre de 2003 la central sindical PIT-CNT²⁷ se había pronunciado contraria al desarrollo del sector celulósico (*La República*, 24/06/05). Sin embargo, una definición similar por parte del Frente Amplio podría haber provocado el rechazo de actores fuertemente ligados al orden financiero internacional, cuyo beneplácito era ampliamente favorable a la conquista del electorado de centro.

Ante este panorama, la estrategia más provechosa en términos electorales era la indefinición, debido a que cualquier postura adoptada era proclive a desatar conflictos que debilitarían las chances electorales del

26. La política forestal ha sido criticada no solo en lo relativo al grado de contaminación que se le adjudica a la industria celulósica, sino también a diversos fenómenos sociales (emigración, precarización laboral, desempleo, etc.) y ambientales (fundamentalmente la sequía de los suelos) que se derivarían del modelo de monocultivo.

27. El PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores) es central sindical, la única del Uruguay, y cuenta con unos 200.000 afiliados.

Frente Amplio. Aún así, ese curso de acción no anulaba la posibilidad de que se fijase posición frente a auditorios pequeños y relativamente herméticos. En este sentido, durante su paso por la localidad de Minas de Corrales en junio de 2004, Vázquez repudiaría la actitud seguida por los países del “mundo desarrollado [que] nos traen acá inversiones en industrias que destruyen el medio ambiente [...] porque ellos no quieren destruir [el suyo]” (*Radio 36*, 11/03/05). Difícilmente pueda determinarse si el candidato frenteamplista hacía alusión a los proyectos celulósicos.²⁸ Pero aun en ese caso su posición sería radicalmente diferente a mediados de julio, cuando se reuniría con empresarios españoles, entre los que se encontraba el vicepresidente de ENCE, a fin de garantizar el respeto a las inversiones procedentes de ese país (*El País*, 06/07/04).

Consideraciones finales

La estructura del Frente Amplio limitó las posibilidades de un debate interno acerca del desarrollo de la industria celulósica en el Uruguay en al menos dos sentidos. En primer lugar, porque tanto el contexto preelectoral como la diversidad ideológica imperante en su seno favorecieron la adopción de una estrategia de indefinición por parte de sus principales actores internos, con el fin de evitar posibles tensiones internas que redujeran sus chances electorales. En segundo término, porque el balance de poder interno favorecía ampliamente a quienes se encontraban, con distintos grados de información y conocimiento, a favor de los emprendimientos. Sus detractores en cambio constituían un grupo minoritario, debido a lo cual carecieron de las capacidades necesarias para instalar el tema en las agendas partidaria y/o de campaña.

En consecuencia, la idea ampliamente difundida de que una vez en el gobierno el Frente Amplio habría cambiado de parecer con respecto a lo previamente anunciado, resulta imprecisa y deriva de una falta de conoci-

28. Una interpretación afirmativa es sostenida por el senador nacionalista Heber al afirmar lo siguiente: “Si no hubieran ganado las elecciones, estarían manifestando con Busti, en el puente, porque eso fue lo que dijeron en la campaña electoral. No tenemos que buscar a ningún extranjero para que venga a decirnos nada, porque esto fue dicho en de Corrales, donde claramente se afirmó que se estaba en contra de las plantas de celulosa” (*Cámara de Senadores, Diario de Sesiones*, 21/11/05).

miento acerca de su estructura interna. Aún así, tal confusión se encuentra directamente relacionada con las estrategias adoptadas en el transcurso de ésta. Por un lado, el Frente moderó sus posiciones con el fin de obtener el beneplácito de los electores de centro. Complementariamente, adoptó una estrategia de indefinición frente a un cierto número de cuestiones con el fin de evitar el surgimiento de tensiones internas. Ante la cuestión de las pasteras, la ausencia de una postura oficial permitió que sus distintos elementos constituyentes se expidieran sin constreñimientos. Al mismo tiempo, Vázquez evitó pronunciarse ante la mayoría del electorado, a la vez que procuró enviar guiños a los grupos más activos dentro de cada uno de los bandos. En este sentido, la experiencia frenteamplista pone en evidencia las dificultades que atraviesan las coaliciones de carácter heterogéneo a la hora de sentar una posición conjunta frente a cuestiones importantes de la agenda.

Por último, una breve referencia al marco conceptual utilizado. Desde la Revolución Francesa, ha sido una práctica habitual el uso de los rótulos de izquierda, centro y derecha para hacer referencia a las posiciones asumidas por los distintos actores políticos. Posteriormente, con la caída del bloque socialista esas conceptualizaciones serían seriamente puestas en duda. Sin embargo, si bien éstas pueden carecer de aplicabilidad universal, continúan teniendo sentido en muchas sociedades, y entre ellas la uruguaya, en donde los electores ven a los distintos líderes y partidos políticos ocupando diferentes posiciones en la escala ideológica. Adicionalmente, la relativa estabilidad del sistema de partidos permite que esta percepción esté fundada sobre una larga experiencia histórica.²⁹

29. En comparación, la aplicabilidad de esas categorías para el caso argentino genera incertidumbre. En primer lugar, es dudoso que los electores estén mínimamente de acuerdo sobre el lugar que ocupan en la escala ideológica los distintos agrupamientos políticos (piénsese el caso del PJ). En segundo lugar, han existido desplazamientos ideológicos de carácter extremo, siendo el caso más evidente el del ex presidente Carlos Ménem, quien luego de tomar como eje la “revolución productiva” procedió al desmantelamiento de gran parte del andamiaje industrial nacional. En tercer lugar, en la última década el sistema de partidos ha mostrado grandes signos de inestabilidad, creándose constantemente nuevas estructuras partidarias de fuerte sesgo personalistas y de corta vida en la escena política (como en los casos de los ex ministros de economía Roberto Lavagna y Ricardo López Murphy). Finalmente, las campañas electorales han perdido su foco sobre lo programático-ideológico, centrándose cada vez más en la construcción de la imagen de los respectivos candidatos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOTTINELLI**, Oscar. 2006. “La crisis de comunicación en la familia gubernamental”. *El Espectador*, 2/06/2006.
- DOWNES**, Anthony. 1957. “Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia”. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- DUTRENT BIELOUS**, Silvia. 1996. “El Frente Amplio y la reproducción de la identidad política”. *Nueva Sociedad*, 144, pp. 126-137.
- GIGLIO**, María Esther. 2005. “Pepe Mujica, de tupamaro a ministro (El loco encanto de la sensatez)”. *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur. Buenos Aires, 2005.
- HARNECKER**, Marta. 1995. “Frente Amplio, una izquierda que avanza”. *Forjando la esperanza*. Santiago: LOM Ediciones. Disponible en: <<http://www.chasque.net/guifont/frenam.pdf>>, consultado: 06/10/2009.
- LOUIS**, Julio. 2004. “¿Y si gana el Frente Amplio?, Uruguay decide su futuro”. *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur. Buenos Aires, 2004.
- MANIN**, Bernard. 1992. “Metamorfosis de la Representación”. *¿Qué queda de la representación política?*, coordinado por M. DOS SANTOS. Caracas: Nueva Sociedad.
- PALERMO**, Vicente y Carlos **REBORATTI**. comps. 2007. *Del otro lado del Río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- PORTILLA**, Agustín. 2007. “Celulosa: La posición del Frente Amplio en el Parlamento (2002-2004)”. *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, 6 al 9 de Noviembre.
- RIKER**, William. 1962. “Teoría de juegos y de las coaliciones política”. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- VILLALBA**, Delia. 2007. *Haciendo Camino*. Montevideo: REDES Amigos de la Tierra.
- YAFFÉ**, Jaime. 2005. *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en el Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.

FUENTES PERIODÍSTICAS

- El País*, de Montevideo, en www.elpais.com.uy.
- La República*, de Montevideo, en www.diariolarepublica.com.
- El Espectador*, de Montevideo, en www.espectador.com.

SESIONES PARLAMENTARIAS

Cámara de Representantes. Diarios de Sesiones. Disponible en www.parlamento.gub.uy, consultado: 06/10/2009.

Cámara de Senadores. Diarios de Sesiones. Disponible en: www.parlamento.gub.uy, consultado: 06/10/2009.

SITIOS OFICIALES Y PARTIDARIOS

Corte Electoral del Uruguay. Disponible en www.corteelectoral.gub.uy, consultado: 06/10/2009.

Frente Amplio. Estatuto. Disponible en www.frenteamplio.org.uy, consultado: 06/10/2009.

Frente Amplio. Grandes Líneas Programáticas 2005-2010. Disponible en www.frenteamplio.org.uy, consultado: 06/10/2009.

CONSULTORAS

Factum, de Montevideo, en www.factum.com.uy.

Equipos Mori, de Montevideo, en www.equipos.com.uy.

AGUSTÍN PORTILLA es licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y maestrando en Procesos de Integración Regional. Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales (UBA).