

4  
Del Frente Amplio  
a la Nueva Mayoría.  
La izquierda uruguaya ante  
la perspectiva del gobierno

Daniel Chavez



## **Introducción: entre pronósticos y certezas**

El crecimiento de la izquierda uruguaya ilustra el dilema central de toda fuerza política progresista con aspiraciones y posibilidades reales de acceso al poder. Al igual que otros gobiernos latinoamericanos del pasado y del presente, el programa de cambios de la izquierda uruguaya deberá enfrentar múltiples presiones políticas, sociales y económicas antagónicas. Por un lado, afrontará las presiones de las elites políticas y económicas del país, los organismos internacionales de crédito, el gobierno de Estados Unidos y otras fuerzas conservadoras que procuraran limitar al mínimo el perfil emancipatorio del nuevo gobierno. Por otro, estará presionado a asumir el programa histórico de la izquierda, procurando responder a las demandas, a las aspiraciones y a las expectativas de los sectores sociales más vulnerables, en el contexto de una gravísima crisis heredada de más de tres décadas de gobiernos autoritarios y excluyentes. A poco tiempo de haber ascendido a la Presidencia de la República, las tensiones acumuladas en el interior de la izquierda uruguaya son ya demostrativas de la difícil transición desde un proyecto de acumulación política y electoral a un gobierno capaz de asumir, al mismo tiempo, el desafío de construcción de la utopía y de promoción de soluciones reales a los problemas concretos del presente.

La más reciente elección legislativa y presidencial del Uruguay tuvo lugar el 31 de octubre de 2004. La izquierda resultó vencedora en la primera vuelta, después de haber obtenido 1.124.761 votos, equivalente al 50,5% del total nacional.<sup>1</sup> El presidente electo, Tabaré Vázquez, el médico socialista y carismático dirigente de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio/Nueva Mayoría (EP-FA/NM), que agrupa al conjunto de la izquierda, asumió la presidencia el 1 de marzo de 2005 para gobernar durante cinco años. Además del gobierno nacional, la izquierda alcanzó la mayoría parlamentaria absoluta: 16 senadores y 53 diputados.

[149]

---

<sup>1</sup> En porcentaje sobre el total de votos emitidos, incluyendo votos en blanco y anulados.

La llegada a la Presidencia del país significa la culminación de una larga marcha, desde la unificación de todas las corrientes de la izquierda uruguaya en el Frente Amplio (FA), en 1971, a la resistencia a la dictadura militar entre 1973 y 1985, con miles de militantes en prisión, en el exilio o apoyando desde la clandestinidad la reconstitución de partidos políticos y movimientos sociales. La llegada de Tabaré Vázquez a la Presidencia representa también el rechazo generalizado a las políticas impulsadas por los cuatro gobiernos de derecha del período postautoritario, desde 1985 hasta 2004.

Este capítulo está organizado en cinco partes. A la introducción le sigue una sección que describe e interpreta el proceso de crecimiento electoral y unificación de la izquierda, con referencias a algunas características particulares de la sociedad uruguaya en el contexto latinoamericano. La tercera sección presenta un análisis del significativo (y único) antecedente de gestión gubernamental de la izquierda uruguaya: el proceso de gobierno municipal progresista de Montevideo, desde 1990 hasta el presente. La cuarta sección está dedicada al programa y a los desafíos que asume desde el gobierno tras las elecciones de 2004; además, analiza las contradicciones que podrían existir entre el *proyecto electoral* y el *proyecto político* de la izquierda. Por último, la breve sección de conclusiones presenta algunas reflexiones de síntesis en torno a la viabilidad y la sustentabilidad de las transformaciones propuestas por la izquierda a la luz de otras experiencias de gestión progresista en la región.

### **El proceso de ascenso y unificación de la izquierda**

La política en Uruguay ha sido históricamente más abierta e inclusiva que en otros países de América Latina. A comienzos

[150]

---

<sup>2</sup> José Batlle y Ordóñez (1856-1929) ha sido, desde la independencia en 1825, el político más influyente de Uruguay. Fue él quien estableció los cimientos de un Estado de bienestar basado en las altas ganancias de una economía ganadera generadora de un superávit lo suficientemente alto como para implementar políticas sociales de gran envergadura. Para un análisis detallado de la base política y económica de la ideología y las prácticas del batllismo, véase Barrán y Nahum (1994).

del siglo pasado el presidente José Batlle y Ordóñez<sup>2</sup> estableció la base del moderno Estado uruguayo, al terminar con la situación de guerra civil casi permanente que prevalecía en el país desde su independencia en 1825. A lo largo de gran parte del siglo xx, Uruguay fue considerado un modelo para otros países de la región, en consideración de su avanzada estructura política y el sentido y alcance de sus políticas sociales. Otros estudios comparativos han resaltado la fuerza y consolidación de su sistema de partidos políticos, en contraste con la fragilidad y dispersión observada en otros países latinoamericanos (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, y particularmente desde finales de los años cincuenta, el país fue moviéndose hacia una creciente polarización social y autoritarismo político. El golpe militar de junio de 1973 fue una respuesta largamente esperada al proceso de crecimiento, unificación y radicalización de la izquierda política y la izquierda social.

En Uruguay, los partidos políticos y los movimientos sociales más influyentes evolucionaron principalmente a partir de una clase trabajadora proveniente de las tempranas olas de inmigración italiana y española. De esta avalancha de inmigrantes nace una gran clase media urbana que ha constituido el núcleo de la cultura política hegemónica en el país. Dos grandes partidos, el Partido Nacional o Blanco (PN) y el Partido Colorado (PC),<sup>3</sup> estuvieron en control de la política nacional casi sin interrupción y sin competencia desde mediados del siglo xix hasta fines de los años ochenta del siglo xx. Ambos partidos habían logrado articular diversas formas de cogobierno en todos los ámbitos del

---

<sup>3</sup> Los nombres de los partidos, Blanco y Colorado, evocan las divisas utilizadas durante las sangrientas batallas del siglo xix. Ambos partidos nacieron de las guerras civiles que siguieron a la lucha por la independencia. Al comienzo reflejaban la pugna entre el interior rural (los Blancos) y la ciudad (los Colorados). En la actualidad ambos partidos comparten una ideología muy ambigua y flexible de centro-derecha; son coaliciones más que partidos, con tendencias internas que cubren desde la centro-izquierda a la extrema derecha.

Estado y desempeñar un papel crucial como mediadores entre el Estado y la sociedad.

Históricamente, la población uruguaya ha estado muy interesada por la política. En oposición a la mayoría de los países latinoamericanos, la participación electoral en Uruguay ha sido tradicionalmente masiva. En 1908 sólo el 4% de la población participó de las elecciones; pero en 1919, luego de que el sufragio fuera universalizado para los hombres, este porcentaje pasó a ser 15%. A lo largo de la primera mitad del siglo pasado dicha participación estuvo generalmente por encima del 60%. En 1971 el voto pasó a ser obligatorio y alcanzó el 90% (Errandonea, 1994).

En este contexto, la fundación del FA, en 1971, estuvo muy influida por la larga y profunda crisis estructural del sistema político uruguayo, la que corría en paralelo a la crisis social y económica. La coalición Frente Amplio constituyó el espacio orgánico para la confluencia de diversas fuerzas políticas y sociales preocupadas por el rápido y avanzado deterioro de las instituciones democráticas y por la abrupta caída de los estándares económicos y sociales del país. La novedad principal del FA fue su particular identidad como coalición política, que armonizaba componentes tan diversos como el reformismo populista de los sectores escindidos de los dos partidos tradicionales, la sexagenaria izquierda marxista y las expresiones más variadas de la nueva izquierda revolucionaria.

[152] El Frente fue concebido como una coalición permanente que unificaría todas las ‘familias’ de la izquierda que antes competían entre sí, bajo el paraguas de una agenda programática común y orientada a cambios sociales y políticos profundos. El documento fundacional de marzo de 1971 fue firmado por los dos grandes partidos marxistas, el Partido Comunista del Uruguay (PCU) y el Partido Socialista (PS); diversos grupos revolucionarios, incluidos los brazos legales de las organizaciones guerrilleras; el Partido Demócrata Cristiano (PDC), propulsor de un socialismo “comunitario y autogestionario”; fracciones disidentes de los dos partidos tradicionales; intelectuales; sindicalistas y militares progresistas.

Desde su fundación, el FA ha ido construyendo una identidad política propia, legitimada por acuerdos, consensos y mayorías

democráticas. Estas señales identitarias le permiten resolver la permanente tensión de ser al mismo tiempo una coalición de partidos con diversas orientaciones ideológicas y un movimiento que actúa como una fuerza política unificada, con un capital simbólico que trasciende los límites de los partidos coaligados. La identidad de movimiento del FA está fortalecida por un creciente número de militantes de base que se autoidentifican como *frente-amplistas*, sin alinearse con ninguno de los partidos y grupos políticos que integran la coalición. Pocos meses después de su creación el FA ya había pasado a ser más que la suma de sus partes. No obstante, a más de treinta años de su fundación, los agrupamientos con mayor tradición histórica, en particular los socialistas, los comunistas y los tupamaros, aún mantienen sus identidades fuertes y diferenciadas, lo cual impide referirse al FA como un partido único (pese a que las diferencias ideológicas o programáticas entre los partidos y movimientos que lo constituyen son menores a las diferencias que separan a las tendencias internas de otros grandes partidos de América Latina, por ejemplo, el Partido de los Trabajadores de Brasil).

La estructura organizacional del FA fue originalmente concebida como una red descentralizada de Comités de Base esparcidos a lo largo y ancho del país.<sup>4</sup> A pesar de su muy heterogénea identidad interna, el FA fue capaz de mantener la unidad y de sobrevivir a una década de represión feroz (1973-1984), con sus principales líderes en prisión, en el exilio o asesinados por la dictadura. En 1985, el retorno a la democracia liberal significó la restauración de la estructura política del Uruguay previa al golpe militar: en las primeras elecciones postautoritarias de 1984 el FA y los dos partidos tradicionales ocuparon casi los mismos nichos ideológicos de 1971. Desde 1989, a partir del triunfo en las elecciones municipales de Montevideo, el FA se ha constituido en un actor crucial para la democratización de las instituciones estatales, al rearticular la izquierda como un componente enteramente integrado e institucionalizado del régimen posdictatorial. Al mismo tiempo, la izquierda ha liderado la oposición a las re-

[153]

---

<sup>4</sup> Para una presentación detallada de la estructura y el proceso de toma de decisiones en el interior del FA, véase Caetano *et al.* (2003).

formas políticas y económicas conservadoras de los cuatro gobiernos nacionales del período postautoritario.

La contribución a la democratización por parte de la izquierda adquirió múltiples formas. En primer lugar, el FA ha logrado capitalizar el descontento popular ofreciendo un espacio alternativo para la participación en las instituciones políticas. Por lo tanto, la decisión de competir en elecciones impulsó cambios internos tanto en la izquierda social como en la izquierda política, y esto promovió la participación de líderes sociales como candidatos y potenciales gestores con poder de decisión en el marco de la política institucional. En segundo lugar, la izquierda unificada reveló las deficiencias de la democracia liberal y propuso políticas concretas para la ampliación o profundización de la institucionalidad democrática. Desde su fundación, el FA ha estado a la vanguardia de campañas nacionales centradas en temas como la plena vigencia de los derechos humanos y la superación del legado autoritario de la dictadura, la resistencia a la privatización de las empresas estatales, la denuncia constante de la corrupción de los funcionarios públicos y el deterioro de la agenda social bajo el peso de las reestructuras económicas neoliberales.

Desde siempre, el FA ha confiado en el apoyo orgánico de las organizaciones populares más importantes del país, particularmente de los sindicatos y en menor medida de las cooperativas de vivienda y los gremios estudiantiles. Sin embargo, a diferencia de lo que puede observarse en la mayoría de los otros países latinoamericanos, desde la fundación del FA no ha habido en Uruguay una relación de dependencia estricta entre la estructura política y las organizaciones sociales. Por el contrario, los movimientos siempre han estado preocupados por mantener su autonomía política, particularmente desde que a finales de la década de los ochenta el PCU perdiera su histórica hegemonía en los sindicatos. Mientras que la coalición política se mueve hacia el centro, la izquierda social sigue un camino más radical.

[154]

Se ha argumentado que la fuerza del FA, y quizá la de la sociedad uruguaya como un todo, es su “resistencia pasada de moda” y su obstinada oposición a la privatización y al declive del Estado de bienestar (Rankin, 1995). En un referendo convocado por iniciativa popular, en diciembre de 1992, el 72% del

cuerpo electoral votó contra una ley que hubiera permitido la privatización de prácticamente la totalidad de las compañías estatales y la radicalización del proyecto neoliberal del gobierno uruguayo. Éste ha sido el único caso en el mundo de una nación que haya sido consultada sobre la privatización y haya rechazado dicha posibilidad por la vía plebiscitaria.

Durante las pasadas tres décadas, el FA amplió de manera radical su caudal electoral en todo el país. Pasó de tener un 18% en las elecciones de 1971 a más del 50% en la primera vuelta presidencial y legislativa de 2004. De hecho, los dos partidos tradicionales, previendo el inexorable triunfo de la izquierda en 1999, ya habían aunado fuerzas políticas para aprobar (con los votos de algunos parlamentarios de la izquierda) una reforma constitucional que instituyó el balotaje entre los dos candidatos más votados. Anclados en una implacable rivalidad electoral de más de 150 años, en 1999 los dos partidos tradicionales del Uruguay se unieron en la segunda ronda de las elecciones presidenciales para evitar el triunfo de la izquierda. Los resultados fueron entonces 44% para el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) y un 52% para el candidato conservador. Una estrategia similar había sido acordada por los dirigentes de los dos partidos tradicionales para las elecciones de 2004, la cual fue abortada por triunfo de la izquierda en la primera vuelta.

El EP-FA es una coalición política más amplia que tiene al FA como socio fundamental. Incluye corrientes de centro-izquierda escindidas de los partidos tradicionales y algunos de los miembros fundadores del FA que se habían desprendido de la coalición a fines de los años ochenta (en particular el PDC) y que volvieron a unirse a la izquierda en 1994 como parte del Encuentro Progresista. Para las elecciones de 2004 la amplitud de la coalición de partidos, grupos y movimientos políticos que apoyaron la candidatura de Vázquez y la plataforma de cambios propuestos por el FA fue aún mayor. El agregado de NM a la sigla que identifica a la izquierda tiene que ver con la conformación de la Nueva Mayoría, el acuerdo electoral y programático que aglutinó al EP-FA, al Nuevo Espacio (NE, un partido de orientación socialdemócrata formado por legisladores escindidos del Frente Amplio a fines de la década de los ochenta) y a dirigentes políticos desencantados de los dos partidos tradicionales.

Pese a la amplitud semántica del término *progresista* en la realidad uruguaya y latinoamericana del presente, es posible afirmar que el conjunto de las organizaciones políticas que conforman el EP-FA/NM pueden ser consideradas de ‘izquierda’, en el sentido que todas ellas, más allá de múltiples diferencias en orientaciones ideológicas y objetivos políticos de largo plazo, coinciden explícita o implícitamente con el programa democrático, popular, antioligárquico y antiimperialista históricamente defendido por el FA desde su fundación en 1971. Por otra parte, pese a la gradual ampliación del círculo de alianzas, el FA continúa siendo, en términos cualitativos y cuantitativos, la fuerza evidentemente hegemónica tanto en el EP como en la NM.

El proceso de unificación de la izquierda uruguaya es el más original y ambicioso de todos los intentados en Latinoamérica. Desde su fundación en 1971, el FA ha experimentado una constante ampliación del número de partidos y movimientos que lo integran. En la actualidad, el FA está integrado por 16 fracciones; el número asciende a casi tres decenas si se consideran todos los grupos integrados al EP y la NM. En la práctica, considerando acuerdos electorales y programáticos entre las diversas fracciones, la izquierda uruguaya está constituida por ocho sectores políticamente relevantes. Según los resultados de las elecciones nacionales, el sector mayoritario (29% del total de votos para el EP-FA/NM) es el “Espacio 609/Movimiento de Participación Popular” (MPP), una subcoalición hegemónizada por los ex guerrilleros del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T), con la participación de sectores de centro-izquierda escindidos de los dos partidos tradicionales. El segundo lugar (18%) está ocupado por “Asamblea Uruguay”, una heterogénea combinación de militantes de la izquierda independiente y ex comunistas, liderada por un prestigioso economista, ex decano universitario. La tercera fuerza (15%) es el “Espacio 90”, una subcoalición constituida por el PS y militantes de la izquierda independiente. El cuarto lugar (9%) está ocupado por la “Vertiente Artiguista”, un partido inspirado en el ideario democrático y emancipatorio de José Artigas, el héroe nacional y líder de las luchas independentistas del siglo XIX. El quinto lugar (9%) le corresponde a la “Alianza Progresista”, la subcoalición del candidato a la vicepresidencia, conformada por sectores escin-

didados de los partidos tradicionales y ex comunistas. El sexto lugar (8%) le corresponde al “Nuevo Espacio”. En el séptimo lugar (6%) se ubica el “Espacio Democrático Avanzado”, la subcoalición liderada por el PCU, la primera fuerza política de la izquierda uruguaya entre 1920 y el colapso del bloque soviético en los años ochenta. Por último, existen varios grupos aliñeados en la izquierda radical, marginales en términos de peso electoral pero con influencia política en sindicatos, cooperativas y otras organizaciones de la izquierda social.<sup>5</sup>

Desde hace más de una década, el líder indiscutido de la “sopa de siglas” de la izquierda contemporánea ha sido Tabaré Vázquez. A diferencia de la mayoría de los políticos uruguayos, “Tabaré” —como es conocido popularmente entre seguidores y adversarios— no es un abogado, sino un renombrado oncólogo. Otro elemento que también lo distingue de la mayoría de los políticos uruguayos y latinoamericanos es el hecho de tener un pasado de clase trabajadora. En un país donde el fútbol es una pasión nacional, Tabaré fue el presidente del equipo local de uno de los barrios obreros de Montevideo. Otros autores ya habían anticipado la influencia que tendría la personalidad de Vázquez en el crecimiento electoral de la izquierda, al referirse a su “tacto compasivo en la política, una cálida empatía combinada con un estilo relajado que va bien en televisión y que se traduce en un gran carisma personal” y al concluir que “Vázquez es un caudillo postmoderno, un líder de los noventa, una era en donde los políticos tradicionales son vistos con desdén en Uruguay como en cualquier otro lugar” (Winn y Ferro Clerico, 1997; 450-451).

En Montevideo, donde reside la mitad de los poco más de tres millones de uruguayos, desde la victoria municipal del FA, en 1989, la hegemonía de la izquierda en la ciudad capital se ha

[157]

---

<sup>5</sup> Pese a haber aumentado su caudal de votos respecto a la elección anterior, los grupos de tendencia más radical del Frente Amplio, autodefinidos como “izquierda revolucionaria”, quedaron fuera del Poder Legislativo. Los grupos sin representación parlamentaria incluyen al “Movimiento 26 de Marzo”, la “Corriente de Izquierda”, el “Movimiento 20 de Mayo” y el “Partido por la Victoria del Pueblo”.

ido fortaleciendo con cada elección. Después de la separación de las elecciones municipales de las nacionales, establecida por la reforma constitucional de 1996, esta hegemonía se hizo aún más evidente. En 1989 la izquierda ganó la Intendencia Municipal (Alcaldía) con el 35% de los votos locales; en 1994 el electorado corroboró su confianza en el gobierno municipal del FA, al otorgarle un 45% de los votos, y en mayo de 2000 la coalición EP-FA obtuvo en Montevideo una abrumadora tercera victoria con más del 58% de los sufragios.

Investigadores uruguayos han presentado diversas hipótesis para explicar la consolidación de la izquierda como la fuerza política hegemónica en Montevideo y su continuo crecimiento a lo largo y ancho del país. Algunos argumentan que la expansión de la izquierda debe ser entendida fundamentalmente como una simple correspondencia de los cambios demográficos a la política, lo cual indicaría una correlación ‘natural’ entre un votante joven y una identidad de izquierda, por oposición al perfil más conservador de los votantes de mayor edad (González, 2000). Otros argumentos apuntan a factores socioeconómicos más generales, como el crecimiento del descontento popular ante la situación económica predominante en todo el país (Canzani, 2000). Otras hipótesis sugieren cambios más profundos en la cultura política del país (Moreira, 2000). Por último, pero no de menor importancia, está la sólida y evidente constancia de buen gobierno lograda por la Alcaldía de Montevideo a lo largo de más de una década. Al igual que en Brasil, como ya lo ha observado Stolowicz (2004), la positiva evaluación de lo local puede contribuir a explicar por qué ha crecido la confianza popular en las capacidades gubernamentales de la izquierda y la disposición a considerar la idea de una administración progresista en todo el ámbito nacional.

[158]

### **La izquierda en el gobierno: la experiencia de Montevideo**

En marzo de 1990, el FA asumió el gobierno municipal de

---

<sup>6</sup> Esta sección está adaptada de un estudio más amplio, consistente en un análisis detallado del proceso de gestión municipal de izquierda en Montevideo, recientemente publicado por el autor; véase Chavez (2004).

Montevideo con un programa que iba mucho más allá de lo que tradicionalmente podría esperarse de una alcaldía uruguaya.<sup>6</sup> Una de las primeras medidas de Tabaré Vázquez fue la firma de un decreto que establecía la creación de 18 distritos, con la apertura de un Centro Comunal Zonal (CCZ) en cada una de las nuevas jurisdicciones submunicipales. Los CCZ fueron concebidos como unidades política y administrativamente descentralizadas, responsables de una provisión más eficiente de los servicios municipales y de apoyo al gobierno local. El proceso fue fortalecido con la realización de Asambleas Deliberativas como el nuevo espacio para la participación ciudadana en la gestión local.

El diseño inicial de la descentralización submunicipal ofrecía una estructura para la participación que no era clara en términos de la autoridad institucional de cada actor, pero que era mucho más abierta y socialmente inclusiva que la estructura institucionalizada a partir de 1993. Hacia el final del primer año de gestión, Vázquez había inaugurado 16 CCZ y encabezado asambleas públicas en toda la ciudad que discutían las prioridades de cada zona en materia de inversión para el presupuesto municipal quinquenal. En esta etapa el índice de participación fue similar al que habría de alcanzarse una década más tarde en la experiencia de participación mucho más famosa desarrollada en Porto Alegre. Cifras publicadas por otros investigadores indican que alrededor de 25.000 personas participaron en las mencionadas asambleas (Portillo, 1991; González, 1995, y Harnecker, 1995).

La estructura institucional definitiva de la descentralización submunicipal fue establecida en diciembre de 1993. Las juntas locales pasaron a ser la autoridad política y administrativa de cada uno de los 18 distritos de la ciudad. Cada Junta tiene cinco miembros, dos nombrados por la oposición y tres nombrados por el partido gobernante en la municipalidad, por un período de cinco años. Los consejos vecinales fueron institucionalizados como órganos consultivos, compuestos por entre 25 y 40 miembros elegidos para desempeñar funciones por dos años y medio en forma honoraria. Los CCZ se convirtieron en estructuras desconcentradas para la administración local y proveyeron servicios municipales en cada zona, sin competencias políticas.

Poco después de la instalación de la juntas locales y de los

consejos vecinales la participación burocratizada y el formalismo institucional sustituyeron la participación entusiasta y horizontal de la etapa anterior. Dos nuevas estructuras (una política y una social) mediaban la interacción entre los ciudadanos y el gobierno municipal y dos autoridades paralelas filtraban las demandas sociales, con escasa comunicación entre ambos. El limitado poder otorgado a los consejos vecinales, en oposición a las amplias responsabilidades políticas reservadas para las juntas locales, desmotivó la participación social, tal como lo mostró la creciente tasa de deserción entre los concejales vecinales, la cual en 1997 promediaba el 45% (Calvetti *et al.*, 1998).

Antes de que el FA asumiera el gobierno de Montevideo, muchos militantes creían que el desarrollo de nuevas estructuras de democracia participativa conduciría ‘naturalmente’ a la expansión de las posibilidades de participación ciudadana ofrecidas por las estructuras de democracia representativa existentes. A diferencia del Partido de los Trabajadores en Brasil, que inició el proceso de gobierno municipal sin ninguna propuesta concreta para lo que luego sería el presupuesto participativo y otras iniciativas de democracia participativa, el FA había discutido la adaptación de experimentos de participación ciudadana en la gestión pública promovidos por la izquierda en otros países, en particular las experiencias de descentralización instauradas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en los años ochenta. Las diversas propuestas para el diseño de estructuras institucionales de descentralización promovidas por los diferentes partidos de la coalición de izquierda antes de asumir el gobierno compartían la convicción de que la apertura de nuevos canales de participación sería condición suficiente para catalizar el compromiso activo y entusiasta de “los vecinos”.

[160]

Tal premisa era errónea. En Uruguay, y en Montevideo en particular, no existe una tradición de organizaciones sociales de base vecinal y territorial comparable a la de España o a la de otras sociedades iberoamericanas. La sociedad civil uruguaya ha sido históricamente fuerte y bien estructurada para los estándares latinoamericanos –con un evidente desarrollo de sindicatos, gremios estudiantiles, cooperativas y mutualistas, clubes deportivos, organizaciones de los derechos humanos, entre otras asociaciones que configuran el capital social del país–, pero ha evolucionado

de acuerdo con intereses sectoriales, no territoriales. La dirigencia de la izquierda fracasó en reconocer que la principal identidad de la mayoría de los montevideanos no era la de vecino, sino más bien la de ciudadano —o en muchos casos simplemente la de votante—. Muchos militantes con una historia personal de activismo en partidos de izquierda, sindicatos, organizaciones estudiantiles o cooperativas de vivienda pronto entendieron que la experiencia de compromiso ciudadano en el gobierno municipal en el barrio era un desafío nuevo y completamente diferente, para el cual no estaban preparados.

Además de la caída de la participación ciudadana, la evolución del proceso de descentralización ha estado marcada por la hostilidad permanente de los dos partidos tradicionales y la consecuente necesidad de negociaciones entre la izquierda y el resto del sistema político. Por encima de la oposición de la derecha en el ámbito local, el gobierno municipal de la izquierda ha tenido que enfrentar el bloqueo institucional, político y financiero ejercido desde el gobierno nacional. A pesar de que las leyes uruguayas garantizan al partido gobernante en el ámbito municipal una mayoría automática en la Junta Departamental (legislativo municipal), la legislación vigente también permite la interferencia del Parlamento nacional en cualquier disputa municipal. Así, la izquierda se vio forzada a negociar con los partidos tradicionales el alcance de la descentralización acordada en 1993, la cual restringió mucho el perfil radical, social y participativo de la propuesta original de la izquierda. Desde el primer día, tal como Veneziano Esperón lo ha destacado:

[L]a descentralización [de Montevideo] ha sido una de las políticas más bloqueadas por parte del sistema político y del gobierno central porque lleva implícitas nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad civil y entre actores sociales y políticos. Además, es de suponer que los partidos tradicionales percibían a la descentralización como una alternativa a las redes políticas clientelísticas con que operaron a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto. (2003; 10).

[161]

La oposición de la derecha se hizo evidente en la discriminación constante en la transferencia de recursos públicos. Desde

1990, mientras el gobierno del PN continuaba con la tradicional transferencia de sustanciales recursos públicos a las otras 18 municipalidades del país, todas ellas gobernadas por los dos partidos tradicionales, Montevideo se convertía en el único gobierno municipal excluido de tales beneficios. Entre 1990 y 1994 el gobierno uruguayo sólo contribuyó con el 50% de los pagos previamente comprometidos (antes de la victoria electoral del FA) como contraparte nacional de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la extensión de la red urbana de alcantarillado. Dicha contribución se convirtió en nula después de 1994, cuando el PC regresó a la Presidencia. El gobierno nacional también discriminó a Montevideo al exigir el pago de impuestos al valor agregado (IVA) por cada nuevo proyecto realizado por el gobierno de izquierda, así como también un extra del 3% en aportes a la seguridad social de sus trabajadores. Los aportes patronales a la seguridad social costeados por el gobierno de Montevideo han significado el 20% del total de los costos salariales de la municipalidad, al tiempo que las otras 18 municipalidades estaban exoneradas de dicho pago.

En total, la discriminación ha implicado que se hayan extraído cientos de millones de dólares de la tesorería municipal de Montevideo desde 1990 hasta el presente, recursos que, de acuerdo con lo expresado reiteradamente por el alcalde, podrían haberse usado para desarrollar políticas sociales y mejorar la infraestructura de la ciudad. Durante el primer período de gobierno en Montevideo (1990-1995) la izquierda también intentó la reforma del catastro para hacer más eficiente y socialmente más justo el cobro de la contribución inmobiliaria, uno de los recursos principales del total de rentas percibidas por la municipalidad. Después de una larga batalla institucional en el Parlamento nacional, que juzgó al proyecto como “inconstitucional”, el FA fue obligado a negociar con los partidos tradicionales una nueva propuesta que anulaba los aspectos más progresistas de la iniciativa original.

[162]

A pesar de todos los bloqueos internos y externos, y no obstante el descenso de la participación ciudadana, desde el gobierno municipal la izquierda logró introducir mejoras sustanciales en prácticamente la totalidad de los servicios y políticas municipales. Hasta principios de la década de los ochenta

Montevideo estaba claramente por encima de la mayoría de las demás capitales latinoamericanas. Sin embargo, la crisis económica y administrativa que comenzó durante la dictadura militar y continuó durante el gobierno posdictadura del PC (1985-1989) culminó en un claro descenso en cantidad y calidad de los servicios municipales y el empeoramiento de la calidad de vida de los sectores populares. Más de una década de políticas neoliberales habían producido el crecimiento de la pobreza, la segregación social y espacial y la informalización de la fuerza de trabajo, lo cual derivó en un proceso caracterizado por analistas uruguayos como la *latinoamericanización* de Montevideo (Veiga, 1989).

Cuando la izquierda asumió el gobierno, después de dos décadas de autoritarismo político y liberalismo económico, Montevideo se había convertido en una ciudad dual: por un lado, un área costera de altos ingresos per cápita, con indicadores sociales y servicios de estándares europeos, y, por otro, un cinturón periférico en crecimiento, con asentamientos irregulares (los llamados *cantegriles*), carentes de infraestructura urbana y servicios sociales básicos. Hacia finales de 1995, estadísticas oficiales del Ministerio de Vivienda registraban en Montevideo 111 asentamientos irregulares, habitados por 10.531 familias y 53.800 individuos. La ‘nueva cara’ de la pobreza en Montevideo implicaba “niveles crecientes de marginalidad, estableciendo nuevos problemas sociales vinculados tanto a un incremento en los niveles de violencia en las relaciones entre individuos como a la permanencia y profundización de los efectos estructurales de la marginación” (Gómez, 1999; 364).

Además de la creciente pobreza, cuando la izquierda ganó la Alcaldía de Montevideo, la ciudad estaba “llena de pozos y baches, sucia y oscura, con problemas de transporte, saneamiento, medio ambiente y vivienda” (Rubino, 1991a; 6). Los sondeos de opinión del período de gobierno inmediatamente anterior al ascenso de la izquierda mostraban una percepción muy negativa de la Administración Municipal: en 1988, el 52% de los montevideanos consideraba que el gobierno del PC en la ciudad era “malo”; el 35%, “regular”, y solamente un 10%, como “bueno”. Otra encuesta de 1990 mostraba que el 48% de la población local evaluaba al gobierno saliente del PC como “similar” a

la administración municipal de la dictadura militar; 42%, como “peor”, y solamente el 9% como “mejor” (Rubino, 1991b).

Una década después, estudios similares mostraban opiniones claramente distintas. Luego de siete años en el gobierno municipal, la izquierda podía exhibir encuestas que registraban que el 73% de los montevideanos afirmaba vivir en una ciudad “mejor” o “mucho mejor” que diez años antes (Doyenart, 1998). Otras encuestas confirman la imagen sumamente positiva de los servicios municipales básicos bajo el gobierno de izquierda desde 1992 al presente.<sup>7</sup> La evaluación positiva del desempeño de la izquierda en el gobierno municipal está apoyada por datos que demuestran mejoras objetivas en la cantidad y la calidad de los servicios gestionados por la izquierda.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En 1992, dos años después de que la izquierda asumiera el gobierno municipal, una encuesta de residentes evaluó la percepción ciudadana de la provisión de servicios municipales (Aguirre *et al.*, 1992). Junto a un investigador estadounidense reapplicamos la misma encuesta en 1999 (Goldfrank, 2002), y otro equipo de investigadores uruguayos lo hizo una vez más en el 2001 (Bergamino *et al.*, 1991). El análisis comparativo de los tres estudios muestra una evaluación crecientemente positiva de prácticamente todos los servicios públicos bajo jurisdicción municipal. En porcentajes, del total de las respuestas, las opiniones de “bueno” y “muy bueno” para transporte pasaron de 51% en 1992 a 50% en 1999 y 65% en 2001; para pavimentación pasaron de 36% en 1992 a 39% en 1999 y 43% en 2001; para recolección de basura, de 55% en 1992 a 74% en 1999 y 72% en 2001; para saneamiento de 65% en 1992 y 1999 a 73% en 2001, y para barrio de calles de 28% en 1992 a 35% en 1999 y 37% en 2001.

<sup>8</sup> Un breve recuento de algunos de los servicios municipales ‘tradicionales’ (aquellos históricamente a cargo de las municipalidades uruguayas) ejemplifican la buena gestión de la izquierda. En relación con el alumbrado público, antes de que la izquierda asumiera el gobierno, en 1989, sólo funcionaba el 55% del total de lámparas, pero alcanzó un promedio de 82% en 1992 y de 98% en el 2002. En 1990 se instalaron en la ciudad 45.000 luces, 46.791 en 1992 y 72.896 en 2002, lo que significa un incremento de 62% de aumento en una década. En términos de recolección de basura, el gobierno municipal aumentó el volumen de residuos recogidos de 231.245 toneladas en 1992 (169 kilogramos por persona) a 577.200 toneladas en 1997 (430 kilogramos por persona). Durante la administración colorada (1985-1989) el promedio de calles pavimentadas fue de 430.000 metros cuadrados por

Además de los servicios municipales tradicionales, desde 1990 la Alcaldía se hizo cargo de una amplia gama de políticas sociales que no formaban parte de la agenda institucional de los gobiernos municipales de Uruguay. Hacia fines de 2001 la municipalidad estaba invirtiendo aproximadamente el 45% de su presupuesto en políticas sociales. Mientras que la participación en el marco de la descentralización territorial tendía a estancarse, muchas de las nuevas políticas sociales incluían un significativo grado de participación ciudadana. Por ejemplo, desde los primeros días en el gobierno municipal, el FA decidió desempeñar un rol activo en apoyo a las organizaciones sociales que luchaban por mejores condiciones habitacionales. Entre otras iniciativas, la municipalidad estableció una “cartera de tierras” para adjudicar terrenos de propiedad pública a cooperativas de vivienda y organizaciones comunitarias formadas por residentes en asentamientos informales, hecho que benefició a más de cinco mil familias de bajos ingresos. También promovió un programa piloto de vivienda orientado a la rehabilitación participativa de áreas deprimidas del centro de la ciudad. Estas iniciativas han implicado una estrecha cooperación con el movimiento social urbano más fuerte del país: la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM) (Chavez y Carballal, 1997). Otras políticas sociales incluyeron la creación de una red de centros de salud primaria en los barrios más pobres de la ciudad, el apoyo a una red de guarderías comunitarias y a asociaciones de servicios para jóvenes y niños y el programa Comuna Mujer, de creación de espacios participativos para la interacción, el diálogo y la promoción de propuestas de cambio social entre mujeres.

Al mismo tiempo, a pesar de la grave crisis económica que afecta al país desde fines de los años noventa, en el contexto de

[165]

---

año. Durante la primera administración del FA (1990-1994) esta cifra llegó a 755.345, y durante la segunda administración frenteamplista (1995-1997) subió a 826.383: casi el doble del promedio previo al gobierno de izquierda. Entre 1990 y 2002 el gobierno municipal pavimentó casi 2.000 kilómetros de calles y caminos urbanos. Para más datos, véase Chavez (2004).

duras reformas implementadas por el gobierno nacional, los salarios de los trabajadores municipales también mejoraron. En una década de gestión municipal progresista, entre febrero de 1990 y junio de 2000, el crecimiento del salario promedio para la totalidad de los trabajadores uruguayos (incluidos tanto el sector público como el privado) fue 2,8% en términos reales, mientras que el equivalente para los trabajadores municipales de Montevideo fue 101,5% (Rodríguez, 2001). Aun así, los graves impactos de la reestructuración económica neoliberal promovida por el gobierno nacional desafían directamente la sustentabilidad del nuevo modelo de gestión municipal implementado por la izquierda desde 1990, el cual ha tenido como uno de sus componentes identitarios más fuertes la extensión de políticas sociales.

En diciembre de 2002, el director de Descentralización publicó un artículo en el que advertía sobre la “prueba de fuego” planteada por la profunda recesión de la economía nacional, la que resultó en una abrupta caída de las rentas municipales, con una vasta moratoria en el pago de impuestos locales (Campos, 2001). En consecuencia, la sustentabilidad del modelo eficiente de gestión municipal establecido por la izquierda en Montevideo también dependerá en gran medida del desempeño del gobierno progresista a escala nacional.

En resumen, el caso de Montevideo es un ejemplo ilustrativo de las capacidades de la izquierda uruguaya para gobernar de forma responsable y eficiente, pero también muestra las claras diferencias que pueden existir entre las ambiciones políticas originales y los resultados concretos de una gestión política progresista. El objetivo original de la izquierda en el ámbito municipal no era solamente desarrollar un “buen gobierno”; proponía también expandir y radicalizar la participación ciudadana. Amplios hallazgos empíricos demuestran las mejoras en los servicios y en las políticas municipales en la ciudad desde 1990 hasta el presente, lo cual genera expectativas populares para un desempeño similar de la izquierda en el gobierno nacional. Al mismo tiempo, también existen indicadores claros de que el proceso de descentralización participativa institucionalizado en 1993 no alcanzó su pleno potencial.

Benjamin Goldfrank ha afirmado que “el diseño del programa fue crucial en los resultados”, que la descentralización “con-

tribuyó a la mejora de los servicios en la ciudad otorgándole al gobierno mejor información sobre las necesidades y preferencias de los ciudadanos” y que “el proceso de descentralización fracasó en estimular la participación ciudadana porque los canales ofrecidos no convencían al ciudadano promedio de que su aporte en los foros públicos tendría un impacto significativo en las decisiones gubernamentales” (2002; 52). En términos generales, basándome en mi propio análisis de esta experiencia, coincido con tal interpretación. Sin embargo, es preciso destacar que el diseño del programa ha estado sujeto a relaciones de poder que trascendieron los límites del gobierno municipal.

La correlación de fuerzas políticas del sector nacional no le permitió a la izquierda desarrollar su propuesta inicial de descentralización participativa. Esta podría haber resultado en la preeminencia de lo social sobre lo político si la derecha no hubiera utilizado todas sus armas legales e institucionales —entre éstas el intento de asfixiar financieramente al gobierno municipal— para evitar transformaciones radicales. Por otra parte, la limitada y decreciente participación popular en el gobierno descentralizado tiene sus raíces en una cultura política que tiende a favorecer la democracia representativa en detrimento de la democracia participativa, coherente con la evolución estatista y partido-céntrica del sistema político uruguayo y la histórica debilidad de las organizaciones sociales montevideanas de base territorial.

Pese a todo, cuando se compara la situación actual con la que predominaba antes de 1990, los cambios son evidentes. A pesar de las limitaciones financieras y los bloqueos políticos, el gobierno municipal ha desarrollado servicios y políticas efectivas y de largo alcance que beneficiaron principalmente a la población de menores ingresos. En términos de participación ciudadana, pese al estancamiento de la descentralización, también existen claras diferencias entre el modelo de gobierno jerárquico y elitista existente hasta 1989 y la presente realidad de estructuras locales de planificación y gestión. Aun así, como prácticamente todos los actores sociales y políticos participantes de este proceso lo han reconocido, estos avances no son suficientes. Si no se introducen cambios profundos en los objetivos de gobierno, la experiencia de gobernabilidad municipal per-

derá relevancia como proyecto emancipador. Como ya lo ha advertido Stolowicz (2004), Montevideo puede pasar a ser uno más entre otros gobiernos municipales progresistas de América Latina que corren el riesgo de convertirse en una administración rutinaria que se extinga a sí misma como verdadero proyecto político alternativo.

Todo indica que después de una década y media en el gobierno de Montevideo, en marzo de 2005 se inició una nueva etapa. No es lo mismo gobernar con un gobierno nacional con idéntica composición política e ideológica que con un gobierno totalmente enfrentado a las directrices de la municipalidad. Las oportunidades políticas se amplían, pero la creciente disputa sobre candidaturas municipales (con los tupamaros exigiendo ser considerados en forma prioritaria y haciendo pesar su alta votación en las recientes elecciones nacionales) plantea algunas dudas. Hasta ahora, pese a la esporádica manifestación de orientaciones no siempre coincidentes, las diferencias internas en el interior de la coalición progresista no han impedido la realización de un gobierno municipal integrado y eficiente. Es de esperar que la tradición de unidad y búsqueda de consensos que ha caracterizado a la izquierda uruguaya desde fines de los años sesenta se mantenga en esta nueva etapa.

### **Del proyecto electoral al proyecto político**

La realidad socioeconómica que el nuevo gobierno de izquierda debe enfrentar, pese a la relativa y muy frágil recuperación de los indicadores macroeconómicos en 2004, constituye un desafío impresionante. La publicación de la más reciente Encuesta Nacional de Hogares<sup>9</sup> (INE, 2004) reveló el crecimiento exponencial de la exclusión social durante el último gobierno de coalición de los dos partidos tradicionales. El aumento de la pobreza entre 1999 y 2003 es un fenómeno observado en todas

[168]

---

<sup>9</sup> La encuesta se realiza en localidades con más de cinco mil habitantes. Las categorías de análisis utilizadas consideran pobres a las personas con ingreso familiar insuficiente para cubrir la canasta estándar de bienes y servicios, e indigentes a quienes no pueden acceder a una canasta básica de alimentos.

las localidades del país. La pobreza afecta proporcionalmente a más niños que a adultos, dada la particular composición de los hogares pobres con una menor proporción de adultos. En 2003, el 21% de los hogares, el 31% de las personas y el 57% de los niños menores de seis años eran estadísticamente pobres.

En números absolutos, en un país sin crecimiento demográfico, el agravamiento de la crisis es evidente: en 1999, la misma encuesta había advertido que 406.700 uruguayos vivían en situación de pobreza; en 2003 los pobres habían aumentado más del doble, pasando a totalizar 849.500 personas. Los datos oficiales también señalan el marcado aumento del índice de desocupación. En 2003 los desocupados pasaron a constituir el 17% de la población económicamente activa —un aumento sustancial en relación con el valor de 11% registrado en 1999—.

Ante esta realidad, y en consideración a la experiencia de otras fuerzas políticas de izquierda de América Latina, que luego de llegar al gobierno no supieron, no pudieron o no quisieron aplicar el programa de cambios prometidos, es evidente que el triunfo electoral de la izquierda uruguaya es condición necesaria, pero no suficiente para garantizar un gobierno de izquierda. A diferencia de los dos partidos tradicionales, la izquierda es la fuerza política que ha insistido en la necesidad y viabilidad de transformaciones estructurales en la base social, política y económica del país. Sin embargo, en respuesta a la expectativa popular, los máximos dirigentes del FA-EP/NM ya han advertido que se requerirá más de un período de gobierno para salir de la crisis estructural y sostener el desarrollo. En el horizonte programático de la izquierda uruguaya para el primer quinquenio no se visualiza la construcción del socialismo ni la introducción de cambios radicales en la estructura de poder de la sociedad uruguaya. Las transformaciones propuestas a partir de 2005 son más modestas, orientadas a “consolidar un proyecto nacional del país” (título de la declaración final del IV Congreso del Frente Amplio, realizado en diciembre de 2003).

Los cambios que la izquierda promoverá en el primer quinquenio, de acuerdo con la síntesis programática aprobada por la Mesa Política del FA luego del último congreso de la coalición, priorizarán la construcción de:

- *El Uruguay social.* Las políticas sociales del gobierno progresista se orientarán fundamentalmente hacia los sectores más afectados por la aplicación sistemática e insensible del actual modelo económico neoliberal. Por lo tanto, considera en primer lugar a la niñez y adolescencia, a las mujeres jefe de hogares, a las personas con discapacidad y a los ancianos.
- *El Uruguay productivo.* La reestructuración de la economía nacional implicará el papel activo y orientador del Estado para asegurar el trabajo como derecho fundamental. Se implementará una profunda reforma del sistema financiero y tributario a fin de orientar la inversión hacia los sectores productivos que se van a priorizar.
- *El Uruguay inteligente.* El gobierno progresista apoyará con recursos del Estado el desarrollo científico y tecnológico y promoverá el regreso al país de la diáspora de técnicos y científicos uruguayos dispersos por el mundo. También se reasignarán recursos hacia la educación pública.
- *El Uruguay integrado.* El Estado uruguayo se integrará a la región (Mercosur), a América Latina y al mundo, promoviendo una política de Estado con amplio apoyo de todas las fuerzas políticas.
- *El Uruguay democrático.* El nuevo gobierno promoverá la construcción de un nuevo modelo de Estado transparente y responsable, con base en el respeto absoluto de los derechos ciudadanos, el combate frontal a la corrupción, y la extensión y profundización de espacios de gobierno descentralizados y con amplia participación ciudadana en la toma de decisiones.

[170]

Pese a que el nivel de detalle del programa electoral de la izquierda supera ampliamente al de los partidos tradicionales, las medidas concretas que serán aplicadas desde el gobierno para alcanzar las transformaciones esbozadas en la propuesta programática no fueron definidas con precisión durante las elecciones por la coalición liderada por Vázquez. Con el objetivo de no arriesgar la pérdida de votos en declaraciones que pudieran ser interpretadas como muy radicales, los dirigentes de iz-

quierda evitaron en presentaciones ante la prensa o en debates con la derecha hacer precisiones que pudieran complicar las posibilidades de triunfo electoral, por lo cual a pocos días de las elecciones el programa era aún deliberadamente ambiguo. Desde el ala radical de la coalición (muy minoritaria, según los últimos resultados electorales) se afirma que se ha apostado a fortalecer el proyecto electoral en detrimento del proyecto político. En palabras de un dirigente de la Corriente de Izquierda (CI) del FA:

Tal vez sea una enfermedad del crecimiento que la izquierda enfrenta en determinado momento histórico. El riesgo es que el proyecto electoral pueda crecer predominando sobre el político. El proyecto electoral es no perturbar el logro del apoyo de sectores, cualesquiera sean éstos, y componer lo ideológico para captar a todos. (Peralta, 2004; s. p.)

Desde esta perspectiva, se critica que la izquierda no haya aclarado las posiciones que asumiría desde el gobierno frente a temas tan sensibles y potencialmente desestabilizadores de la gobernabilidad como la deuda externa –cuyo pago significaría restar recursos esenciales para todas las otras áreas sobre las que la izquierda pretende intervenir–; la reforma de la seguridad social y las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP), introducidas en 1995,<sup>10</sup> o el enjuiciamiento a los violadores de los derechos humanos durante la dictadura militar.

La moderación del discurso de la mayoría de los partidos y movimientos que apoyó la candidatura de Vázquez alcanzó incluso a sectores que hasta hace poco tiempo se identificaban como el componente más radical de la izquierda uruguaya, como es el caso del MPP. Desde el MPP se argumentaba que la “refundación del país” y el crecimiento económico deben hacerse a

---

<sup>10</sup> En 1995, Uruguay reformó su régimen de seguridad social, pasando de un sistema de monopolio estatal a un sistema mixto que incluye agentes privados y estatales que operan basándose en distintos ingresos a partir de la capitalización individual. Para una discusión crítica de la reforma de la seguridad social y los impactos de las privatizaciones en otras áreas sociales, véase Filgueira (2003).

<sup>11</sup> Las tesis defendidas por el MPP y otros sectores de la izquierda uruguaya, que argumentan la necesidad de un acuerdo social policlasista

partir del desarrollo de un capitalismo auténtico, que incrementa la cantidad de recursos disponibles antes de iniciar la distribución de las ganancias.<sup>11</sup> El ex dirigente guerrillero José Mujica, senador tupamaro en la actual legislatura y la figura más popular del FA, según las últimas encuestas, reconoce y justifica tal moderación:

Yo creo que no llegaríamos al gobierno, ahora, precisamente en la cresta de una ola revolucionaria. Casi le estamos pidiendo permiso a la burguesía para filtrarnos, y tenemos que jugar a estabilizar el gobierno si llegamos, porque estamos en un Estado de derecho. Un gobierno nuestro va a tener que maniobrar, no las va a tener todas consigo. Y además, sinceramente creo que tenemos muchas cosas que hacer antes del socialismo [...] Y uno tiene que dar señales también, desde el punto de vista electoral. ¿Qué querés, que asuste a los burgueses, que los esté corriendo de antemano? Me parece que no. (Pereira, 2004b; s. p.).

La búsqueda de consensos entre sectores sociales y económicos con intereses contradictorios ha sido una constante en las declaraciones recientes de los dirigentes de izquierda. En marzo de 2004, el candidato presidencial adelantó que “la primera medida” que sería impulsada desde su gobierno sería el establecimiento del Consejo Nacional de Economía, en el que estarían representados los diversos sectores de la economía uruguaya: empresarios, productores, comerciantes, trabajadores y la universidad. En el mismo discurso, después de advertir que “el FA es una fuerza política, no un mago de feria que tiene la varita mágica”, anunció el perfil de la política social que va a promover desde su gobierno, similares al plan Fome Zero y otras me-

[172]

---

como condición esencial para avanzar en el proceso de transformaciones, incluidas alianzas con sectores empresariales, no difieren en mucho de las posturas teóricas sobre la “burguesía nacional” defendidas por el PCU, las cuales fueron muy criticadas por los tupamaros y otros exponentes de la izquierda revolucionaria en los años sesenta y setenta. Para una exposición detallada de los fundamentos teóricos de las posiciones comunistas en torno a la “revolución por etapas” y el rol de la “burguesía nacional”, véase Arismendi (1970).

didadas del mismo estilo anunciadas por Lula antes de asumir el gobierno en Brasil:

Vamos a instrumentar un plan de emergencia social para atender la salud, educación y alimentación para niños y jóvenes de los sectores más pobres, de los marginados, los más vulnerables de nuestra sociedad. Si no nos comprometemos a ello seríamos gobierno pero no seríamos progresistas. (Fernández, 2004; s. p.)

Las características concretas del plan de emergencia y otras eventuales políticas sociales de mediano o largo plazo no han sido especificadas desde la izquierda, a excepción de muy generales referencias a “la construcción del Uruguay social”, “la generación de puestos de trabajo como la principal política social” y otras expresiones similares. Aun así, es evidente la priorización de los intereses de los sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya. En consecuencia, además de la previsible y muy dura oposición de la derecha, es probable que tal opción política genere a corto o a mediano plazo el desencanto y hasta la oposición de las clases medias y los sectores de trabajadores sindicalizados.

Si se admite que la relación con algunos sectores de la sociedad pueda ser uno de los puntos más sensibles de su gobierno, Vázquez ha insistido en sus discursos pre- y post-electorales en la necesidad de suscribir un “contrato social” entre todos los actores sociales, políticos y económicos del país. Ésta y otras propuestas orientadas a la apertura de instancias de concertación y búsqueda de consensos enfrentan la creciente fragmentación y polarización de la sociedad uruguaya legada por más de tres décadas de reformas estructurales de orientación neoliberal. Entre otros desafíos, el gobierno progresista debe responder al fortalecimiento de algunos sectores sociales con intereses potencialmente antagónicos a los de los sectores sociales que las políticas sociales de la izquierda proponen priorizar.

En particular, el nuevo gobierno deberá responder a las nuevas características del movimiento sindical. Pese a la caída generalizada de la sindicalización —de 236.640 afiliados en 1987 a 122.057 en 2001— el poder político relativo de los distintos sectores de trabajadores es muy variado. La caída de la tasa de

sindicalización ha sido mucho más aguda en el sector privado, con el consecuente predominio de los trabajadores del sector público en la conducción del movimiento sindical.<sup>12</sup> De acuerdo con el análisis de otros investigadores uruguayos, “estos sindicatos, de corte esencialmente rentista, poseen intereses crecientemente enfrentados a los que poseen los empresarios y los propios trabajadores del sector privado, los desempleados, el sector informal y los productores rurales” (Caetano *et al.*, 2003; 26).

En este contexto, las características de la política económica que va a ser aplicada por el nuevo gobierno tampoco han sido del todo especificadas. En todos los discursos de la campaña electoral de Vázquez y otros dirigentes de izquierda son constantes las referencias a la “priorización de la especialización productiva a altos niveles de calidad”, “el cambio del modelo económico”, “el combate a la especulación financiera”, “el apoyo del Estado a la innovación tecnológica” y otras propuestas en el mismo sentido, todas ellas ‘progresistas’, pero cuya implementación concreta a partir de marzo de 2005 no fue aclarada en forma detallada de antemano. En presentaciones dirigidas a círculos empresariales, los asesores económicos de Vázquez han aclarado que el programa de la izquierda uruguaya se afilia a la visión de la corriente neoestructuralista latinoamericana, que propugna la competitividad internacional, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo hacia fuera. Mientras tanto, desde el ala radical de la coalición se argumenta la necesidad de un “shock salarial”, o la primacía de la “deuda social interna” sobre la deuda externa, que alude a las posiciones asumidas por el gobierno de Néstor Kirchner en la vecina Argentina.

El endeudamiento externo representa una herencia muy pesada para el nuevo gobierno de izquierda. A corto plazo, Uruguay deberá pagar en intereses y amortización de la deuda externa un monto equivalente a la quinta parte del producto bruto interno: US\$2.124 millones el próximo año, US\$1.916 en el 2006,

[174]

---

<sup>12</sup> En 1987 los trabajadores públicos representaban el 49% del total de afiliados; en el año 2001 habían pasado a representar el 60% del total. Para un análisis detallado de los cambios en identidad, prácticas y objetivos del movimiento sindical uruguayo, véase Superville y Quiñónez (2003).

y US\$1.107 millones en el 2007. En febrero de 2004 la dirigencia del EP-FA/NM recibió a una delegación de economistas del Banco Mundial (BM), quienes afirmaron que las autoridades de la izquierda les habían comunicado que “honrarán todos los compromisos internacionales que hereden del actual gobierno en caso de acceder a la Presidencia en las próximas elecciones”. Desde la izquierda, por su parte, se informó que el “honrar los compromisos” implicará algún tipo de renegociación de la deuda externa, y que desde el gobierno se dará prioridad a la reactivación productiva, la democratización del Estado, la generación de empleos y la atención a políticas sociales (Blixen, 2004).

Además de responder a la crisis social y económica, uno de los temas más difíciles que tendrá que abordar el nuevo gobierno de izquierda es el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos durante la pasada dictadura. El 20 de mayo de 2004 se realizó en Montevideo y en otras ciudades del país la novena Marcha del silencio<sup>13</sup> desde la recuperación de las instituciones democráticas, en 1985. Esta marcha reafirmó la recurrente exigencia de “verdad y justicia”, a pesar de la supuesta resolución del debate nacional sobre este tema con la aprobación en 1986 de la Ley 15.848 (llamada oficialmente Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado y conocida popularmente como Ley de Impunidad) y su ratificación definitiva por vía plebiscitaria, en 1989.

Desde la perspectiva de las organizaciones de defensa de los derechos humanos se entiende que una décima marcha del silencio en mayo 2005, bajo un gobierno del EP-FA/NM, es una contradicción. No obstante, en el momento de redactar este texto aún no existen señales claras, sin ambigüedades, que permitan anticipar cómo el gobierno progresista podría encarar la resolución de este conflicto. Los principales dirigentes de la izquierda han manifestado que la ley de impunidad no será derogada, pero la misma normativa ofrece la posibilidad de dar

[175]

---

<sup>13</sup> La Marcha del silencio es convocada cada año por diversas organizaciones sociales en conmemoración de la muerte de dos legisladores uruguayos, Zelmar Michelini y Gutiérrez Ruiz, y dos militantes tupamaros, Rosario Barredo y William Whitelaw, asesinados en Argentina por la dictadura uruguaya el 20 de mayo de 1976.

respuesta parcial a la demanda de verdad y justicia, al habilitar la investigación de las violaciones a los derechos humanos durante la pasada dictadura militar.

Las decisiones formales de las estructuras de dirección del EP-FA/NM ya han anunciado la aplicación del artículo 4 de la Ley 15.848, que obliga al Poder Ejecutivo a ordenar la investigación de todas las denuncias presentadas. También se ha indicado que el gobierno de izquierda no ejercerá ningún tipo de intromisión en la actuación del Poder Judicial. No obstante estas declaraciones, ningún dirigente de izquierda ha aclarado si se van a revisar las decisiones de los gobiernos anteriores, que en todos los casos ordenaron el archivo de los casos denunciados. Por otra parte, el gobierno progresista deberá responder a demandas populares en apoyo a iniciativas más directas, entre éstas la posibilidad muy concreta de que algunos jueces se atrevan no sólo a investigar, sino también a condenar a los mandos militares implicados en violaciones a los derechos humanos no expresamente amparados por la ley de impunidad.

La resolución del debate sobre los derechos humanos incidirá en el tipo de relación que se vaya a construir entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. Los antecedentes de gobiernos progresistas en América Latina indican que la cuestión militar debe ser incluida en un lugar privilegiado en la agenda política de las fuerzas de izquierda. En el caso del FA, la conciencia de la necesidad de establecer una política específica hacia las Fuerzas Armadas también surge de la presencia histórica de oficiales militares progresistas en las estructuras de dirección, incluido el recientemente fallecido primer candidato a presidente y líder histórico de la coalición, el general Líber Seregni (en prisión durante todo el período dictatorial).

[176]

Además de las violaciones de los derechos humanos en el pasado reciente, los contactos entre dirigentes de izquierda y los mandos militares han incluido en la agenda la reorganización de la defensa nacional y el rol de las Fuerzas Armadas en el marco de la noción de *pais productivo* que propone el EP-FA/NM.<sup>14</sup> En

---

<sup>14</sup> Los especialistas en temas castrenses del FA (que incluyen a ex guerrilleros y oficiales militares retirados) han propuesto una visión es-

esencia, el punto central de debate es la capacidad real de mando del poder civil—que va a pasar a manos de la izquierda, por décadas considerada por los militares como el enemigo a combatir—sobre las Fuerzas Armadas. Aunque los mandos que tuvieron responsabilidades políticas durante la dictadura ya han pasado casi todos a retiro, en el interior de la izquierda aún no hay consenso sobre la influencia que *los gorilas* (los golpistas) ejercen sobre los oficiales en actividad, especialmente en el Ejército, tradicionalmente mucho más conservador que la Marina y la Fuerza Aérea.

En principio, todas las fuerzas políticas del país descartan la posibilidad de un golpe militar en respuesta al nuevo gobierno de la izquierda. Se considera que los militares ya han advertido que la izquierda uruguaya del siglo XXI no coincide con la izquierda revolucionaria a la que reprimieron duramente durante la pasada dictadura. También se asume que el actual Departamento de Estado de los Estados Unidos difícilmente apoyaría una nueva aventura golpista y que la sociedad uruguaya no toleraría repetir una experiencia similar a la sufrida durante más de una década de régimen autoritario.

Otro de los temas conflictivos que debe abordar el nuevo gobierno de izquierda es la modernización de la administración

---

tratégica que define a la defensa como una cuestión esencialmente política que compromete a toda la nación, no sólo a los militares, y que incluye la protección de la soberanía del país, la paz y las instituciones democráticas. Pese al creciente consenso en el gobierno, dentro de la izquierda se debate el rol de las Fuerzas Armadas en el interior y en el exterior del país. Mientras que algunos sectores destacan la frecuente participación del ejército uruguayo en misiones de paz de las Naciones Unidas como experiencia democratizadora para los militares, otros critican el alto e injustificado costo financiero de tal participación o la supuesta subordinación de los militares uruguayos a los intereses de Estados Unidos. Por otra parte, la izquierda propone la reorganización de las Fuerzas Armadas de acuerdo con las prioridades del nuevo gobierno, adicionando más recursos para un mejor control del espacio aéreo y el mar territorial—con el potencial desarrollo de la industria pesquera y la explotación de probables yacimientos de petróleo en la plataforma continental— en detrimento del Ejército, al que se considera sobredimensionado y sin funciones prioritarias (Israel, 2004).

pública y la lucha contra la corrupción. Uno de los componentes recurrentes en el discurso de los últimos gobiernos de derecha en el Uruguay, en sintonía con procesos similares en otros países de la región, ha sido la constante convocatoria a la reforma del Estado. Más allá de la retórica, poco se ha avanzado en este sentido en términos de mayor eficiencia y transparencia de la gestión pública. Desde la perspectiva neoliberal, reformar el Estado es sinónimo de privatización y desregulación, no de transformaciones reales en la estructura estatal. El gobierno nacional y la mayoría de los gobiernos municipales a lo largo de la historia del Uruguay han estado en manos de los dos partidos tradicionales, lo cual ha dado lugar a una simbiosis entre la estructura estatal y la estructura partidaria, evidente en la tradicional oferta de empleos y puestos de dirección, que se basan en criterios estrictamente políticos, sin consideración de la experiencia o la idoneidad técnica de los funcionarios. El nepotismo, el clientelismo y el amiguismo han permeado todos los ámbitos de la estructura del Estado y al conjunto de los grupos políticos reunidos en los dos partidos tradicionales.

Pese a que la dimensión del aparato estatal y las peculiares características de la sociedad uruguaya han evitado que la corrupción se disparara a los índices espectaculares observados en otros países latinoamericanos, la izquierda ha denunciado repetidamente que los cargos de confianza en todos los espacios de la administración pública han sido utilizados por la derecha como canales para el enriquecimiento personal o para beneficio partidario.

[178] Una investigación de la Universidad de la República (Caetano, Buquet *et al.*, 2002) demuestra el altísimo costo de la corrupción en el Uruguay. Según declaraciones de Tabaré Vázquez, la erradicación del clientelismo, del nepotismo y de la corrupción provocaría un ahorro suficiente para financiar gran parte de las transformaciones sociales propuestas por la izquierda, por ello ha anunciado que desde su Presidencia se ordenará una auditoría en todos los organismos del Estado y el eventual enjuiciamiento de los corruptos. Otras propuestas de la izquierda se refieren a la introducción de un sistema tributario más justo y eficiente —incluido en primer lugar el establecimiento del impuesto a la renta personal—, a la desburocratización del Estado, a

la modernización de las prácticas administrativas y a la eliminación de gastos superfluos, a fin de procurar generar recursos adicionales para la inversión en políticas sociales y en desarrollo productivo.<sup>15</sup>

La derecha ha cuestionado el programa de la izquierda, aduciendo la falta de claridad sobre el origen de los recursos que van a ser destinados al desarrollo social y al apoyo a la producción. La izquierda asume que la carga tributaria no se puede aumentar, por lo que el acceso a recursos sólo puede ser posible a partir del crecimiento económico. Además, argumenta que al gestionar de forma más eficiente la política de empleo se generarían más recursos para la producción, pues “el crecimiento se financia con más trabajo”. Si Uruguay no tuviera la posibilidad de negociar con los organismos internacionales de crédito, el nuevo gobierno deberá pagar entre el 2005 y el 2006 aproximadamente US\$3.500 millones en concepto de deuda externa, mientras la producción total del país ascendería a alrededor de US\$12.000 millones, considerando la realidad actual. Ello significaría destinar un altísimo porcentaje al pago de la deuda. Ante esta realidad, uno de los principales asesores de política económica de Tabaré Vázquez ha afirmado:

Esa amenaza que tenemos de los préstamos que se vencen se puede convertir en una oportunidad, negociando con esos organismos nuevos programas dirigidos a mejorar la produc-

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la investigación del Instituto de Ciencia Política entre los años 1997 y 2000 el 32% de las licitaciones hechas por el Estado el gasto no se ajustó a las normas legales. Se licitaron US\$3.297 millones y se observaron US\$855 millones. Estas cifras dan un panorama de la magnitud de las irregularidades que se deben corregir. Cifras aún más altas, cuyo monto total aún son objeto de discusión entre políticos y analistas, surgen de prácticas de corrupción vinculadas al rescate por parte del Estado de bancos privados declarados en quiebra financiera. Otras reformas mucho más modestas en la administración pública también podrían generar recursos adicionales, por ejemplo, en unos pocos meses, con la sustitución de los paquetes informáticos de origen comercial en todas las oficinas públicas por el llamado *software libre* se podrían ahorrar US\$40 millones en *royalties* que el Estado uruguayo paga anualmente a Microsoft (Blixen, 2004b).

tividad y la gestión del gasto público [...]. También hay comprensión de parte de los organismos internacionales de que el gobierno tendrá autonomía para decidir dónde gasta los dineros públicos y en qué, más allá de asegurarse que el sector público, el Estado, se va a financiar y no va a generar déficit explosivos. (*La República*, 2004b; 45).

### **Conclusión: desperazar la utopía**

A menos de un año de haber asumido como presidente del Brasil, Lula da Silva declaró en diciembre de 2003 que la experiencia de gobernar el país le había hecho abandonar algunos de los tempranos sueños de su pasado como militante. Alrededor de esa misma época y enfrentado a la muy real posibilidad de un similar éxito electoral, Tabaré Vázquez declaró al Cuarto Congreso del Frente Amplio (FA) que “tenemos que desperazar la utopía. Tenemos que recrear la ilusión. Tenemos que construir el futuro desde la incomodidad de nuestro propio tiempo”. Tan idealista propuesta fue, no obstante, seguida a continuación por una advertencia mucho más realista: “aspirar a lo imposible es tan irresponsable y reaccionario como resignarse a lo que hay” (citado por Waksman, 2003). Este discurso aparentemente contradictorio es coherente con el inminente futuro político del FA. Luego de casi una década y media en el gobierno municipal de la ciudad capital, la izquierda ahora gobierna el país.

A partir de su experiencia personal, Tabaré Vázquez es consciente de la brecha existente entre los valores y las expectativas políticas que pueden existir *antes* de ganar una elección y las opciones de la izquierda *después* de asumir el gobierno. Así parece indicarlo el antecedente de gobierno en Montevideo, donde el perfil original auténticamente participativo de la primera municipalidad de izquierda a fines de los años *ochenta* y principios de los *noventa* tuvo que enfrentar la fuerte oposición de fuerzas conservadoras, para luego derivar hacia un modelo altamente eficiente de buen gobierno, pero sin ninguna dosis radical de participación ciudadana.

[180]

La hipótesis que fuera manejada por investigadores uruguayos desde hace dos décadas, que auguraba el triunfo de la izquierda en las elecciones presidenciales de 2004, ya es una realidad. Aún así, gran parte del perfil y la viabilidad del proyec-

to político de izquierda dependerá de la nueva composición del parlamento que resultó de la elección legislativa de octubre, la que coincidió con la primera vuelta presidencial. Pese a que la izquierda alcanzó la mayoría parlamentaria absoluta, en la Constitución de Uruguay existen numerosas disposiciones que exigen para algunas resoluciones la existencia de mayorías especiales (tres quintos o dos tercios del total de miembros del Poder Legislativo, según los casos). En general, las mayorías especiales se refieren a materias de importancia particular, que podrían cuestionar o confirmar el carácter progresista o de izquierda de la presidencia de Tabaré Vázquez. Estas limitaciones constitucionales, unidas a la muy alta fragmentación interna de la futura representación parlamentaria de la izquierda, incluida la muy factible emergencia de parlamentarios ‘disidentes’, podrían conducir a acuerdos imprevistos entre la izquierda y otras fuerzas políticas.

A diferencia de lo observado en Brasil, donde Lula da Silva fue electo no sólo con los votos del PT y de otros partidos de izquierda, sino por una alianza que incluyó a partidos políticos con una clara identidad de derecha, ninguna de las fuerzas políticas que apoyaron la elección de Tabaré Vázquez es de derecha o está directamente vinculada a las élites del poder económico en Uruguay. Por segunda vez en la historia del país (la primera fue el balotaje entre el EP-FA y los dos partidos tradicionales coaligados en la segunda vuelta de 1999) la elección enfrentó al *partido del cambio* contra el *partido del estancamiento* —utilizando las muy apropiadas categorías descriptivas propuestas por el ensayista uruguayo Carlos Quijano cuatro décadas atrás—. El perfil progresista del actual gobierno de la izquierda quedó aún más claro a partir de la auto-exclusión de los dos partidos tradicionales del gabinete, después que los principales dirigentes blancos y colorados anunciaron, inmediatamente después de conocidos los resultados electorales, que rechazarían toda posible oferta de conformación de un “gobierno de unidad nacional”.

La relación que el gobierno progresista construya con las viejas y nuevas bases sociales de la izquierda contribuirá a definir las características y la capacidad de acumulación de poder hacia cambios más profundos. Desde la recuperación de la institucionalidad democrática, en 1985, el FA ha funcionado como

“válvula de escape” del sistema político uruguayo. Por un lado, la existencia de una izquierda institucionalizada y unificada ha contribuido a moderar los aspectos más extremistas del proyecto neoliberal de los partidos tradicionales –en particular a través de la resistencia activa y constante a la privatización de las empresas públicas–, mientras que, por el otro, ha ‘regulado’ el descontento social evitando situaciones explosivas. No es casual que pese al rápido y generalizado agravamiento de las condiciones de vida de los sectores populares en los últimos años no se hayan producido en el Uruguay crisis políticas como las sufridas por la vecina Argentina. Demandas como las de “que se vayan todos”, que catalizaron las movilizaciones populares en la otra orilla del río de la Plata, no tuvieron eco en Uruguay, al existir una fuerza política alternativa a los desprestigiados partidos tradicionales.

Desde la oposición, al asumir la resistencia al proyecto neoliberal, la izquierda uruguaya –partidaria de la fuerte intervención del Estado en la sociedad y en la economía– ha contribuido a fortalecer la cultura política batllista, que ha caracterizado a Uruguay en el contexto latinoamericano. Al mismo tiempo ha crecido electoralmente, aglutinando al conjunto de los sectores orientados ideológicamente a la reconstrucción del proyecto socialdemócrata heredado del Uruguay batllista. Sin embargo, la actual inserción del país en la economía de la globalización –dependiente al extremo de la salud macroeconómica de los grandes socios comerciales del Mercosur, Argentina y Brasil– cuestiona profundamente la viabilidad de la reconstrucción del “Estado de Bienestar a la uruguaya” que la izquierda tradicionalmente ha defendido. En el marco de una limitada disponibilidad de recursos financieros, el nuevo gobierno progresista deberá responder a muy diversas y contradictorias demandas emanadas de los distintos sectores sociales que conforman la heterogénea base social de la izquierda. La experiencia del gobierno de Lula en Brasil, como lo analiza Avritzer en su capítulo, ya ha mostrado la imposibilidad de una respuesta balanceada a las demandas de sectores sociales y económicos con intereses distintos.

[182]

Un argumento muy común para cuestionar la viabilidad de transformaciones progresistas en un país económicamente tan

dependiente de fluctuaciones en la economía regional y global es el referente a los “estrechos márgenes de maniobra”. Como lo señalan César Rodríguez y Patrick Barrett en el capítulo introductorio, este dilema está presente en los gobiernos de izquierda de toda la región. Al respecto, es pertinente transcribir declaraciones del economista principal de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ricardo French-Davis (citado por Papa, 2003):

El problema en América Latina es que mucha gente se ha tornado más neoliberal que el FMI y no defiende los intereses de la gente. [...] En algunos casos nuestros gobiernos han sido más fondistas que el Fondo y arreglan los desequilibrios fiscales atacando los puntos neurálgicos de equidad y desarrollo sostenible.

La larga serie de medidas gubernamentales privatizadoras, desreguladoras o liberalizantes, contenidas en las cartas de intención firmadas con el FMI, el BM o el BID, podrían no haber sido más que compromisos asumidos voluntariamente por políticos y técnicos latinoamericanos por razones ideológicas, obsesionados por cumplir con los postulados del Consenso de Washington, y no el resultado de auténticas presiones externas.

También existe la posibilidad de que al igual que Lula da Silva en Brasil, en consideración a la abultada deuda externa y la muy reducida inversión extranjera en Uruguay, Tabaré Vázquez dé prioridad a medidas dirigidas a aumentar la confiabilidad del país en los mercados internacionales y postergue la inversión social hasta después de obtener la estabilidad económica. De optar por este camino, al igual que Lula da Silva, Tabaré Vázquez podría ser objeto de elogios internacionales en *The Economist*, *The Wall Street Journal* y el *Financial Times*, al tiempo que recibe la crítica y las movilizaciones en su contra de la izquierda social y el ala radical de la izquierda política. En este caso, la izquierda uruguaya podría estar acometiendo su suicidio político, al dar la espalda a las expectativas y esperanzas de más de la mitad de la ciudadanía uruguaya.

El debate sobre las orientaciones de la izquierda adquirió mayor dinamismo a mediados de julio de 2003, después de la de-

nomiación de Danilo Astori como ministro de Economía del hasta entonces hipotético gobierno del EP-FA/NM.<sup>16</sup> El anuncio se produjo en Washington, durante una cena de Tabaré Vázquez y sus principales asesores en la sede del BID. La sorpresiva denominación y los mensajes que transmitió el eventual ministro en reuniones mantenidas con empresarios estadounidenses y autoridades de los organismos internacionales de crédito generaron al mismo tiempo aprobación y entusiasmo en la derecha nacional y extranjera y crítica desde los sectores más radicales de la izquierda.

Entre otras ideas, Astori ha reiterado su interés por impulsar la asociación de las empresas públicas uruguayas (cuya existencia y funcionamiento contrasta con la realidad de varios otros países latinoamericanos después del huracán de privatizaciones que afectó a la región) con capitales públicos o privados. Esta propuesta se opone abiertamente a los resultados del plebiscito de 1992 y de diciembre 2003 contra la desmonopolización de la empresa petrolera estatal uruguaya –Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP)–, promovida orgánicamente por el EP-FA/NM. Al mismo tiempo, y en forma contradictoria, la izquierda uruguaya apoyó abiertamente la exitosa iniciativa plebiscitaria que fue votada en paralelo a las elecciones de octubre 2004, que dio lugar a la prohibición por vía constitucional de la privatización de las reservas de agua

[184]

---

<sup>16</sup> Pese a su pasado político y profesional como exponente de las propuestas económicas de la izquierda radical, desde principios de los años noventa Danilo Astori se ha ido acercando a las posiciones de economistas más ortodoxos, al reconocer por ejemplo que los neoliberales tienen razón cuando argumentan la necesidad de cuidar los equilibrios macroeconómicos o atraer la inversión extranjera. En varias ocasiones se ha enfrentado a Tabaré Vázquez y al resto de la izquierda, al coincidir con propuestas de los partidos tradicionales orientadas a la reforma de la seguridad social, la inclusión del balotaje en la reforma constitucional, la privatización parcial de las empresas pública o su asociación con capitales externos. Astori ha declarado que aspira a construir una relación con Vázquez similar a la que tiene Antonio Palocci (el ministro de Economía del Brasil) con Lula, cuyo gobierno asume como modelo para la izquierda uruguaya.

potable y del servicio de saneamiento (en manos de empresas públicas).

Por una simple razón de escala, difícilmente Tabaré Vázquez aparecerá en los titulares de la prensa internacional con tanta frecuencia como Lula da Silva, Néstor Kirchner o Hugo Chávez. Aun así, si la izquierda uruguaya logra mantener después del triunfo electoral sus actuales nexos con la sociedad civil —mucho más débiles que hace una década, pero aún activos— sin resignarse a ser un apéndice del gobierno o una estructura de silenciamiento o marginación de la disidencia política o ideológica interna, desde el pequeño Uruguay se estaría probando que la existencia de una izquierda democrática y que no renuncia a sus principios fundacionales es todavía posible en América Latina.

Para ello el FA, como la columna vertebral de la muy pluralista y heterogénea izquierda uruguaya, debería asumir un rol de intermediario activo entre el gobierno y los movimientos sociales, a fin de contribuir a forjar propuestas políticas que cuestionen el mantra del “no hay alternativas al neoliberalismo”. Con este objetivo entre sus prioridades, el FA deberá tener muy presente su propia historia: de resistencia al autoritarismo, de resistencia a las privatizaciones, de defensa del patrimonio del Estado, de propuestas de nuevos canales para la participación ciudadana y de confluencia de prácticamente todas las ‘familias’ de la izquierda bajo un programa único y una estructura para la acción política basada en el debate y la democracia interna.

En caso de que todos los pronósticos se hubieran equivocado y que la izquierda hubiese perdido los comicios nacionales de 2004, las visiones sobre las probables consecuencias de la derrota coincidían. Las opiniones recogidas a diario en la prensa nacional en las semanas previas al 31 de octubre de 2004 anticipaban una profunda crisis de esperanza resultante en el agravamiento de las ya difíciles condiciones de vida de la mayoría de la población, más emigración, un duro debate en el interior de la izquierda y su posible extinción como opción de gobierno en caso de una derrota electoral. En palabras de un influyente editorialista de izquierda:

Casi nadie sabría qué hacer al día siguiente de una derrota de Vázquez. No hay ‘Plan B’. Justo cuando la izquierda comienza a acostumbrarse a convivir con las incertidumbres, y donde se

ha pensado que la revolución era imposible, el gobierno inevitable parece caer sobre la izquierda, contundente e inexorable como la manzana de Newton, pero mucho más pesado. (Pereira, 2004a; s. p.)

En el contexto de la crisis social que heredó la izquierda al asumir el gobierno en marzo de 2005, el peso de tan peculiar “manzana” (incluyendo el altísimo nivel de expectativa y esperanza) no es de menospreciar. Al respecto, al informar sobre el triunfo de la izquierda las principales agencias informativas globales acentuaron la influencia de la crisis, y en particular de los efectos del colapso financiero del año 2002, como factor determinante del cambio político. Este razonamiento ha sido criticado por investigadores locales, quienes argumentan que el triunfo de la izquierda ha sido el producto de un largo proceso de acumulación política, desde la fundación del Frente Amplio en 1971.

Para terminar, un factor determinante del ascenso de la izquierda al gobierno nacional fue el desencanto generalizado con las políticas neoliberales implementadas por los cuatro gobiernos del periodo postdictatorial. Al respecto, es ilustrativo el comentario de un politólogo uruguayo publicado por el principal diario conservador dos días después de la elección presidencial:

Es la culminación de la frustración postdictadura de la población uruguaya en cuanto a las expectativas que había puesto en la democracia. Eso fue generando un proceso migratorio de los partidos tradicionales hacia la oposición de izquierda, que ya empezó en la elección de 1989, cuando un 30% no votó a los partidos tradicionales. (*El País*, 2004; 5)

## **Bibliografía**

- Aguirre, R.; Sierra, G. de; Iens, I., y Charbonnier, B. (1992), *Informe de una encuesta a vecinos sobre descentralización, participación y centros comunales zonales*, Montevideo, CIEDUR.
- Arismendi, R. (1970), *Lenin, la revolución y América Latina*, Montevideo, Pueblos Unidos.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. (1994); *Battle, los estancieros y el Imperio Británico*, Montevideo, Banda Oriental.
- Bergamino, A.; Caruso, A.; León, E. de, y Portillo, A. (2001), *Diez años de descentralización en Montevideo*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo.
- Blixen, S. (2004a), “La izquierda, la deuda, y la misión del Banco Mundial. ¿Pagar menos o pagar después?”, en *Brecha* (edición electrónica), 5 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “La izquierda ante el costo de la corrupción. Las venas abiertas de la burocracia”, en *Brecha* (edición electrónica), 16 de abril.
- Caetano, G.; Luna, J. P.; Yaffé, J., y Piñeiro, R. (2003), “La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales”, en *Análisis y propuestas*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung-Representación Uruguay.
- Caetano, G.; Buquet, D.; Chasquetti, D., y Piñeiro, R. (2002), *Estudio panorámico sobre el fenómeno de la corrupción en el Uruguay*, informe final del Convenio entre la Universidad de la República (Instituto de Ciencia Política) y la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Calvetti, J.; Gorriti, P.; Otonelli, G.; Pizzolanti, A.; Varela, P. y Zapata, S. (1998), “Análisis sobre los concejos vecinales”, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo.
- Campos, E. de los (2001), *La recesión económica es una prueba de fuego para la descentralización*, disponible en: <http://www.chasque.net/guifont/idsemi5.htm>.
- Canzani, A. (2000), “Mensajes en una botella. Analizando las

elecciones de 1999-2000”, en *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Banda Oriental.

Chavez, D. (2004), “Montevideo. De la participación popular al buen gobierno”, en Chavez, D. y Goldfrank, B. (eds.), *La izquierda en la ciudad. Gobiernos progresistas en América Latina*, Barcelona, Icaria.

\_\_\_\_\_ y Carballal, S. (1997), *La ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*, Montevideo, Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y Nordan-Comunidad.

Doyenart, J. C. (1998), “El 73 por ciento de los montevideanos considera que la ciudad está mejor que hace 10 años”, en *Posdata*, 23 de enero.

*El País* (2004), “La evolución histórica del Frente explica la victoria de Vázquez”, 2 de noviembre.

Errandonea, A. (1994), *El sistema político uruguayo. Análisis de 78 años del sistema político uruguayo*, Montevideo, La República.

Fernández, A. (2004), “Uruguayos, se vienen los cambios. Tabaré Vázquez advirtió que el FA es una fuerza política, no un mago de feria”, en *La República* (edición electrónica), 4 de marzo.

Filgueira, F. (2003), “La reforma del sector social. Estatismo, desigualdad y privatización by default”, en *Social Watch*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo.

Goldfrank, B. (2002), “The Fragile Flower of Local Democracy: Participation in Montevideo”, en *Politics & Society*, vol. 30, No. 1.

Gómez (1999), “Uruguay Report. Menos pobres, más marginados”, en *Social Watch Annual Report 1998*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo-Social Watch.

González, L. E. (2000), “Las elecciones nacionales del 2004. Posibles escenarios”, en *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Banda Oriental.

[188]

González, M. (1995), *¿Sencillamente vecinos? Las comisiones vecinales de Montevideo. Impactos del gobierno municipal sobre formas tradicionales de asociación*, tesis de maestría, Río de Janeiro, Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro.

Harnecker, M. (1995). *Forjando la esperanza*, Santiago de Chile, LOM y MEPLA.

- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2004), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso-año 2003*, Montevideo.
- Israel, S. (2004), “La relación entre izquierda y militares. Despejando el terreno”, en *Brecha*, 23 de abril.
- La República* (2004a), “Viera no apoya acordar sobre política económica con aquellos que han perdido toda credibilidad” (edición electrónica), 30 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Walter Cancela. El crecimiento se financia con trabajo” edición electrónica, 26 de agosto.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Moreira, C. (2000), “La izquierda en Uruguay y Brasil. Cultura política y desarrollo políticopartidario”, en Mallo, S. y Moreira, C. (eds.), *La larga espera. Itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*, Montevideo, Banda Oriental.
- Papa, G. (2003), “Uruguay. Certezas, posibilidades, programa”, en *Brecha* (edición electrónica), 9 de noviembre.
- Peralta, M. H. (2004), “Un futuro gobierno progresista bajo la lupa ‘radical’. Entre la duda y la esperanza”, en *Brecha* (edición electrónica), 12 de marzo.
- Pereira, M. (2004a), “Necesidad histórica. El Frente y el gobierno nacional”, en *Brecha* (edición electrónica), 14 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Con el senador José Mujica. Esta izquierda es la que hay”, en *Brecha* (edición electrónica), 27 de febrero.
- Portillo, A. (1991), “Montevideo. La primera experiencia del Frente Amplio”, en Ziccardi, A. (edit.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, México, FLACSO, Instituto Mora y Porrúa.
- Rankin, A. (1995), “Reflections on the Non-Revolution in Uruguay”, en *New Left Review*, No. 211.
- Rodríguez, H. (2001), “A 10 años de gobierno progresista en Montevideo”, en *La República* (edición electrónica), 1 de abril.
- Rubino, S. (1991a), “Una realidad tétrica: la Intendencia Municipal de Montevideo”, en Perelli, C.; Filgueira, F., y Rubino,

- S. (edits.), *Gobierno y política en Montevideo*, Montevideo, PEITHO.
- \_\_\_\_\_ (1991b), “Los habitantes de Montevideo: visión de la Intendencia en una coyuntura de cambio”, En Perelli, C.; Filgueira, F. y Rubino, S. (edits.), *Gobierno y política en Montevideo*, Montevideo: PEITHO.
- Stolowicz, B. (2004), “La izquierda latinoamericana. Entre la gobernabilidad y el cambio”, en Chavez, D. y Goldfrank, B. (edits.), *La izquierda en la ciudad. Gobiernos progresistas en América Latina*, Barcelona, Icaria.
- Superville, M. y Quiñónez, M. (2003), *Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio del milenio*, Montevideo, Departamento de Sociología de la Universidad de la República.
- Veiga, D. (1989), “Segregación socioeconómica y crisis urbana en Montevideo”, en Lombardi, M. y Veiga, D. (edits.), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, CIESU y Banda Oriental.
- Veneziano Esperón, A. (2003), “La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina”, en *Documentos IIG*, No. 110.
- Waksman, G. (2003), “El congreso del Frente Amplio. La confrontación entre utopía y realidad”, en *Brecha* (edición electrónica), 26 de diciembre.
- Winn, P. y Ferro Clerico, L. (1997), “Can a Leftist Government Make a Difference? The Frente Amplio Administration of Montevideo, 1990-1994”, en Chalmers, D. A. y Vilas, C. M. (edits.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Nueva York, Oxford University Press.