
LA "NUEVA IZQUIERDA" EN
AMÉRICA LATINA:

DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars
Latin American Program



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI
TELLA



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

LA “NUEVA IZQUIERDA” EN
AMÉRICA LATINA:
DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL

Compilado por

Cynthia J. Arnson
Ariel C. Armony
Catalina Smulovitz
Gastón Chillier
Enrique Peruzzotti
con Giselle Cohen

Enero 2009



Disponible en el Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

© 2009 Latin American Program

ISBN 1-933549-49-1

Cover photo: AFP/Getty Images©

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	
<i>Ariel C. Armony y Cynthia J. Arnson</i>	7
“Accountability” por las violaciones del pasado	
Legado de las violaciones de derechos humanos: políticas de verdad, justicia, reparación y memoria en Chile, 1990-2007 <i>Elizabeth Lira</i>	29
La rendición de cuentas por las violaciones del pasado en Uruguay <i>Juan Faroppa Fontana</i>	46
El largo recorrido por Verdad y Justicia en Argentina <i>Horacio Verbitsky</i>	53
Los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos	
Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente <i>Gustavo Maurino</i>	66
Uruguay y los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos <i>Felipe Michelini</i>	79

La izquierda chilena y los desafíos en la promoción de los derechos humanos
Marcela Ríos Tobar **90**

Derechos humanos y la "nueva izquierda" en Brasil
Oscar Vilhena Vieira **96**

Participación política y relaciones Estado-sociedad civil

Bolivia
Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario
René Antonio Mayorga **106**

Representación, participación y democratización en las relaciones Estado- sociedad civil en Bolivia
Luis Tapia **115**

Venezuela
La esencia social de la revolución bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades
Ana María Sanjuán **129**

Nuevas formas de participación
Participación ciudadana en Argentina: entre la retórica política y la impotencia social
Carlos March **163**

La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina
Leonardo Avritzer **177**

El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007)
Juan Pablo Luna **193**

Sociedad civil y políticas sociales

Sociedad civil y políticas sociales en Chile
Gonzalo Delamaza **211**

Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes
Guillermo Alonso **237**

La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula
Cláudio Gonçalves Couto **247**

La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar?
Gustavo De Armas **271**

Biografías de los autores **293**

EL FRENTE AMPLIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (URUGUAY 2005-2007)

JUAN PABLO LUNA

Este trabajo analiza el desempeño del gobierno del Frente Amplio (FA) desde la perspectiva de la participación política, partiendo de un supuesto que conviene hacer explícito al inicio: el sistema político uruguayo continúa siendo partido-céntrico (Caetano, Rilla y Pérez 1989). Esto supone que los partidos constituyen los canales prácticamente hegemónicos por los que discurre la participación política en el país.

La centralidad de los partidos constituye un rasgo de larga duración del sistema político tradicional (Real de Azúa 1984), en que blancos y colorados se encaramaron como articuladores hegemónicos de la relación entre Estado y sociedad civil. Ambos partidos fueron capaces de cumplir esta función gracias a una larga trayectoria de co-participación en el gobierno (Pérez 1984), facilitada en parte por su conformación en tanto “cortes verticales” (en ausencia de clivajes sociales o políticos movilizados) de la sociedad uruguaya. La captura del Estado por parte de ambos aparatos partidarios y sus fracciones y la distribución de recursos hacia individuos y grupos de interés bajo lógicas clientelares constituían también rasgos salientes del “estado de compromiso” uruguayo (Rama 1971; Panizza 1989).

En este sentido, los grupos de interés con vocación de incidir en la formulación de políticas públicas orientaban su acción colectiva (en general de forma subordinada) hacia los partidos políticos y sus fracciones. Este rasgo de larga duración resulta fundamental para pensar la participación política en Uruguay. Por tanto, la pregunta que guía esta reseña es: ¿qué matices y qué cambios –dentro de un contexto general en que se observa una relativa continuidad– se han observado respecto a la lógica de participación política tradicional bajo el gobierno del Frente Amplio? Dicha pregunta resulta especialmente interesante en tanto el FA, como

partido de oposición, rompe –al menos parcialmente– con la lógica tradicional de relación entre partidos y grupos de interés.

Para responder la interrogante planteada, la próxima sección presenta un perfil esquemático de las características originales del FA previo a su llegada al gobierno el 1 de marzo de 2005 identificando, como corolario, los principales desafíos que enfrentaba el nuevo gobierno respecto a dimensiones relativas a la participación política.¹

A continuación se describirá la arquitectura del gobierno del FA, a partir de la cual se ha intentado hacer frente a aquellos desafíos. Esta sección concluye con un diagnóstico global sobre cómo el gobierno del FA ha buscado combinar niveles satisfactorios de gobernabilidad/unidad y participación política, en lo que refiere a la relación entre el gobierno y la fuerza política (contingente parlamentario, fracciones y militantes de base del FA).

En tercer lugar, se aborda la relación entre el gobierno y el movimiento social. Esta sección se articula en base a la descripción de cinco dinámicas distintas de relación entre el gobierno y los actores sociales, ejemplificando dichos tipos en base a casos emblemáticos que se han observado desde marzo de 2005.

En cuarto lugar, se analizarán las iniciativas promovidas por el FA y que constituyen innovaciones respecto a la participación ciudadana en la gestión de gobierno. En este plano, se abordarán tres experiencias y un proyecto: la realización de Consejos de Ministros públicos, abiertos e itinerantes; la promoción de Presupuestos Participativos en los gobiernos municipales encabezados por el FA; la instalación de “diálogos sociales” y el proyecto, aún en borrador, de descentralización política de la gestión comunal. Finalmente, la conclusión presenta una síntesis del argumento, derivando algunas implicancias adicionales.

VÍNCULOS CON EL MOVIMIENTO SOCIAL, ESTRUCTURA POLÍTICA DEL FA Y PRINCIPALES DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO

En cuanto a su estructura política, el FA asumió algunos rasgos sistémicos como la fraccionalización interna (Piñeiro y Yaffé 2004). Actualmente es el partido más fraccionalizado del sistema, con alrededor de siete sectores relevantes. A su vez, estos sectores cuentan con distintos grados de inserción en segmentos específicos de la base social del partido (Luna

2007) y poseen también, énfasis programáticos relativamente dispares. De esta forma, el partido opera a la usanza de un “rastrillo electoral tradicional”, con fracciones que poseen grados de lealtad e inserción dispar en el movimiento social y con niveles relativamente altos de heterogeneidad al interior del partido.

En términos de su base social, el FA se caracteriza por haber desarrollado una sólida hermandad con el movimiento sindical (representado hoy día por el PIT-CNT) y estudiantil. Asimismo, con el tiempo, el FA también desarrolló una fuerte inserción en el movimiento cooperativo (fundamentalmente en el sector de vivienda social) y en otros movimientos sociales surgidos durante la dictadura militar, cuyo foco represivo se ejerció, fundamentalmente, sobre el aparato militante del partido.

Una vez recuperada la democracia, el FA desarrolló su estrategia de oposición a los gobiernos encabezados por ambos partidos tradicionales (colorados y blancos) mediante la movilización conjunta con distintas organizaciones de la sociedad civil. Así, en 1989, en alianza con las organizaciones de Derechos Humanos, promovió un referéndum en contra de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; mientras que durante la década de 1990 recurrió a este mismo mecanismo –ahora en conjunto al movimiento sindical—para intentar bloquear (frecuentemente con éxito) distintas iniciativas reformistas como la privatización de empresas públicas (véase Filgueira y Papadopulos 1996).

Mediante esta estrategia, el partido articuló una alianza de oposición exitosa a las reformas neoliberales (particularmente aquellas que implicaban costos tangibles para sectores relativamente amplios de la ciudadanía), al tiempo que solidificó su vínculo con el movimiento social. En síntesis, en el contexto de un sistema con alta centralidad de los partidos políticos, el FA constituyó históricamente una experiencia parcialmente divergente, al establecer una estrategia de articulación programática y movilización con el frente social.

Mientras tanto, a partir de su llegada al gobierno municipal de Montevideo, el partido también promovió iniciativas de participación local, mediante un proceso de desconcentración administrativa que incluía la elección de representantes zonales. Este último proceso tuvo éxito variado en cuanto a la promoción de la participación ciudadana, pero resultó clave, junto con la acumulación de descontento social respecto a las administraciones de blancos y colorados, para lograr penetrar

bastiones clientelares de los partidos tradicionales en la periferia de la ciudad (Luna 2007).

Como resultado de esta trayectoria y al llegar al gobierno el 1 de marzo de 2005, la base social del FA estaba constituida por dos sectores principales. En términos muy esquemáticos, dichos sectores pueden ser definidos como: a) la base social tradicional conformada por clases medias e *intelligentzia*, con fuerte inserción en el movimiento social ligado a la pasada implementación del modelo sustitutivo y a su defensa durante los ´90; y b) una base social emergente, con fuerte presencia del sector informal (especialmente urbano), que adhiere al FA en virtud de su descontento con las gestiones tradicionales y el deterioro de las máquinas clientelares de ambos partidos ambientado por la crisis fiscal y económica.

Mientras el primer grupo (tradicional) posee una alta capacidad de acción colectiva y cuenta con una inserción orgánica en el FA y sus fracciones, el segundo grupo (emergente) no se encuentra organizado. Por su parte, mientras un programa de reformas podría afectar los intereses de la base social tradicional del FA, el electorado emergente ha votado al partido en busca de un “cambio” respecto al modelo tradicional.

Finalmente, en términos programáticos, el programa de gobierno del partido se proponía impulsar una transformación (aunque moderada y gradual) del modelo político y socioeconómico tradicional (Garcé y Yaffé 2004) mediante la implementación de una serie de reformas estructurales en diversos sectores (entre otros: salud, educación, gestión estatal, protección social y sistema impositivo). A partir de su llegada al gobierno, el FA también buscaba impulsar un estilo de gobierno más participativo.

En virtud de las características brevemente reseñadas aquí es posible identificar dos desafíos que el partido enfrentaba al llegar al gobierno. En términos estrictamente políticos, el principal desafío consistía en mantener unido y disciplinado al partido, asegurando así la capacidad de utilizar su mayoría parlamentaria (virtualmente inédita durante las últimas décadas y propiciada por la debacle electoral de los partidos tradicionales en las elecciones de 2004) para lograr gobernabilidad. Dada la fraccionización del partido, dicho desafío se traducía en la necesidad de alinear a las fracciones con el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Vázquez.

Aún en un contexto de expansión económica como el que caracterizó a los tres primeros años de gobierno (Chasqueti 2008), el segundo desafío consistía en lograr avanzar con el programa de reformas y (eventualmente) hacerlo en un contexto de participación política ampliada. Además de lograr la unidad política, avanzar con el programa de reformas resultaba clave para cristalizar la promesa de “cambio” en un conjunto de políticas públicas. De lograr ambos objetivos (mantenerse unido y propiciar una serie de reformas apoyadas por un conjunto significativo de la ciudadanía) el partido también conseguiría ubicarse en una posición favorable para intentar renovar su inédito apoyo electoral de 2004 en las futuras elecciones de 2009.

No obstante, dada la configuración del electorado frentista, avanzar con el programa de reformas implicaba redistribuir recursos al interior de la base social del FA desde sectores con alta capacidad de organización e inserción orgánica en el partido hacia sectores poco organizados y sin inserción en la interna partidaria. Por tanto, lograr ambos objetivos simultáneamente suponía gestionar adecuadamente los conflictos distributivos que distintas reformas podrían disparar entre sectores de la base social del FA y los conflictos políticos que emergerían entre fracciones con bases sociales con grados específicos de inserción en dichos sectores. Finalmente, dicha “gestión” debía hacerse en clave “participativa”. Las próximas secciones analizan cómo el FA ha hecho frente a estos desafíos y con qué resultados.

EL GOBIERNO Y “LA FUERZA POLÍTICA”: PARTIDO Y MILITANTES

En esta sección se analiza la relación entre el gobierno y el partido, la que resulta especialmente relevante para entender cómo se intentó asegurar la unidad del partido y la gobernabilidad. También se analiza qué consecuencias generó la estrategia aplicada respecto a la participación política del partido (especialmente de la bancada parlamentaria) y sus militantes en el gobierno del FA.

Con el fin de lograr los objetivos de unidad y gobernabilidad, el presidente designó como ministros a los/las “cabeza de lista” (senadores, líderes de fracción) de las fracciones más relevantes del FA, buscando así circunscribir el conflicto fraccional al Consejo de Ministros. Mientras que algunos ministerios fueron entregados completamente a una fracción

(ej. Ministerio de Desarrollo Social al Partido Comunista, Ministerio de Agricultura y Pesca al Movimiento de Participación Popular), otros, tal vez más centrales, fueron distribuidos entre dos fracciones, al nominar un subsecretario proveniente de una fracción diferente a la del ministro (Ministerios de Economía, Defensa, Relaciones Exteriores, e Interior). Finalmente, en otra serie de ministerios (ej. Salud, Obras Públicas, Industria) Vázquez designó personas de su confianza personal.

Mediante esta estrategia los conflictos entre fracciones se centralizaron en el ejecutivo, evitándose confrontaciones más abiertas a nivel parlamentario. Una vez que los (frecuentes) conflictos entre ministros de gobierno se saldaban en el ejecutivo, usualmente mediante la asunción por parte de Vázquez de un rol arbitral luego de asistir a confrontaciones públicas entre sus ministros (y usualmente compensando al lado perdedor simbólicamente o mediante incentivos selectivos), se garantizaba el apoyo y la disciplina para las iniciativas parlamentarias del gobierno.

Más allá de la presencia de conflictos pertinaces y frecuentes entre los ministros (usualmente involucrando a los ministros de Economía, Agricultura, y Relaciones Exteriores) y de dos instancias de indisciplina o deserción parlamentaria (un legislador del Partido Comunista no votó el Tratado de Protección de Inversiones con Estados Unidos y un legislador del Partido Socialista renunció a su banca para evitar votar favorablemente la participación de Uruguay en la operación UNITAS), desde el punto de vista del gobierno, este sistema logró cumplir los objetivos de gobernabilidad de manera eficaz.

No obstante, esta estrategia generó dos externalidades. En primer lugar, se creó una estructura de gobierno poco flexible en tanto reestructurar el gabinete implicaría romper con los equilibrios fraccionales (Chasqueti 2007).

En segundo lugar, la estrategia de gobierno supuso, en la práctica, la relativa subordinación del Parlamento al Poder Ejecutivo, generando una dinámica en la que el Congreso perdió poder de agenda, aunque mantuvo su capacidad de “enmienda” y negociación respecto a los proyectos de ley llegados del ejecutivo (Chasqueti 2008). Respecto a la participación política, este predominio del Poder Ejecutivo respecto a las iniciativas de ley resulta especialmente relevante si se considera que, como partido de oposición, el FA hizo de la arena parlamentaria el locus privilegiado de su actividad política anterior (Caetano 2006). Asimismo,

la poca receptividad que el ejecutivo ha mostrado respecto de algunas iniciativas de ley originadas total o parcialmente desde la propia bancada frenteamplista (véase más abajo el ejemplo del proyecto de ley de Salud Reproductiva) ha contribuido a generar descontento entre los parlamentarios del FA.

En cuanto a la militancia de base, también han existido signos de “agotamiento” y “malestar”. Durante los años noventa, los Comités de Base del FA constituyeron una pieza clave en la estrategia de oposición, siendo una estructura política que estuvo frecuentemente movilizada en actividades masivas como las campañas de recolección de firmas para propiciar mecanismos de democracia directa. También era frecuente que las principales figuras del partido recorrieran sistemáticamente dicha estructura.

Hoy día, la estructura política del partido es frecuentemente catalogada como “vacía” y “debilitada”. Por una parte, este proceso puede ser visto como una resultante natural de la llegada al gobierno por parte del partido. Por otra parte, el “malestar militante” también ha sido asociado a diferencias programáticas entre la militancia de base del partido y el gobierno, tanto respecto a la gestión económica, cuanto a un estilo de gobierno que es percibido como verticalista.

En particular, dichas diferencias programáticas registraron su punto álgido durante las tratativas con Estados Unidos para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), aunque se manifiestan, de forma más general, en términos de un descontento con la ortodoxia económica que ha implementado el ministro Astori. En cuanto al frustrado TLC, es posible que la oposición de la militancia de base ante la inminencia de la firma del tratado (junto con la oposición de alguna de las fracciones relevantes e incluso, del propio ministro de Relaciones Exteriores) haya pesado en la decisión del gobierno nacional de postergar el tema.

El último congreso del FA, al que comparecen delegados de base que representan a las distintas fracciones y sectores del partido de acuerdo a los resultados de la elección interna de 2006, refleja la crisis interna que vive el partido. Dicho congreso, celebrado a fines de diciembre de 2007, debía elegir al presidente del partido y sentar las bases sobre las que se elaboraría el programa de gobierno con que el FA comparecerá en las elecciones de 2009. No obstante, el conflicto interno impidió que alguno de los candidatos que se presentaron obtuviera las mayorías necesarias

para convertirse en presidente de la fuerza política, y se terminó posponiendo—al aprobar un cuarto intermedio hasta mediados del 2008—la discusión programática.

En síntesis, si bien la estrategia del presidente Vázquez ha resultado propicia para lograr los objetivos de unidad y gobernabilidad, también ha contribuido a generar una crisis de participación política a nivel de la fuerza política y cierto grado de descontento a nivel de la bancada parlamentaria y los militantes. A nivel de base, los conflictos entre distintas fracciones del FA también se han manifestado con claridad.

EL GOBIERNO, LA FUERZA POLÍTICA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Esta sección analiza la relación entre el gobierno y los movimientos sociales. Con el objetivo de ordenar la discusión, se elabora una tipología que busca identificar, en términos estilizados, las principales estrategias y dinámicas de relación que el gobierno ha establecido con las organizaciones sociales.

A partir de su llegada al gobierno el FA promovió una serie de medidas que satisfacían, en términos materiales y simbólicos, demandas históricas de su electorado tradicional. A modo de ejemplo pueden mencionarse las siguientes dos medidas: la restitución de los consejos de salarios y con ellos de la negociación laboral tripartita, y la promoción de iniciativas tendientes a avanzar en los procesos de verdad y justicia respecto a las violaciones de los Derechos Humanos durante la dictadura cívico-militar (1973–1985).

A su vez, el FA inició procesos de reforma que generaron conflictos de distinto grado con el movimiento social y el aparato partidario y que asumieron, según el esquema de análisis que aquí se propone, cuatro lógicas específicas. La quinta y última lógica responde a una iniciativa que provino desde la sociedad civil y la fuerza política y que ha sido resistida por parte del ejecutivo.

1. Reformas consensuadas sin participación social

La primera lógica refiere a aquellas reformas que no generaron conflictos y que fueron rápidamente implementadas por parte del gobierno sin incidencia del movimiento social. El Programa de Atención a la

Emergencia Social (PANES) constituye tal vez el ejemplo más claro en este sentido. Este programa de asistencia social focalizado fue aplicado desde el inicio del gobierno y durante los dos primeros años de la administración, concitando amplios niveles de consenso a nivel partidario e importantes niveles de apoyo ciudadano. En términos distributivos, este programa beneficia a los sectores más pobres de la ciudadanía y a una fracción del electorado emergente del FA. Al tratarse de una nueva política pública, financiada en principio mediante un préstamo internacional, tampoco puso en riesgo derechos adquiridos por parte de otros grupos de interés específicos.

2. Conflicto y negociación en torno a reformas estructurales

La segunda lógica representa tal vez el tipo de relación más frecuente entre gobierno, partido y movimiento social, en tanto ha pautado los principales procesos de reforma que se han iniciado en el país (reforma impositiva, reforma del sistema de salud, sistema de relaciones laborales, y votación de las leyes de presupuesto). Estas son instancias en las que se produjo un denso proceso de conflicto y negociación entre el gobierno y los actores sociales (en algunos casos representados en el gabinete a través de líderes fraccionales) que terminó por incidir en el proceso de reforma, mediante modificaciones o perforaciones en las propuestas originales. En general se trata de actores sociales que actúan de forma defensiva, buscando proteger derechos adquiridos ante procesos de reforma que los amenazan.

La relación entre el FA y la central sindical (PIT-CNT) durante el gobierno del primero, ilustra claramente el tipo de dinámica que ha pautado esta segunda lógica, luego de la implementación de demandas históricas del movimiento sindical al inicio del período de gobierno. La relación entre ambas organizaciones ha sido tradicionalmente descrita como una de fuerte “hermandad”, cuya fuente debe buscarse en el propio surgimiento del partido en 1971. No obstante, desde 2005, el relacionamiento entre ambas organizaciones ha sido ambiguo. Por un lado, una de las primeras medidas aprobadas por el gobierno consistió en la reinstalación de la negociación colectiva tripartita, la que había sido suspendida bajo el gobierno encabezado por el presidente Luis Alberto Lacalle en 1992.

Además de responder a una demanda central del movimiento sindical y de generar una importante recuperación salarial, esta medida generó

una serie de beneficios adicionales, tanto para el gobierno como para la central sindical. Por un lado, las afiliaciones sindicales prácticamente se duplicaron durante el primer año de gobierno. Por otro, las nuevas afiliaciones re-balancearon la participación de sindicatos públicos y privados en el movimiento sindical, contrapesando la tendencia de fortalecimiento del sector público que se había verificado a partir de los efectos que la crisis económica y las reformas de los noventa habían generado en la sindicalización privada.

Además de fortalecer al movimiento sindical en su conjunto, la redistribución del poder al interior del movimiento sindical resulta clave desde el punto de vista del gobierno, en tanto debilita el poder relativo de los sindicatos públicos con los que deberá enfrentarse al momento de reformar la institucionalidad estatal. Finalmente, la reinstauración de la negociación tripartita, junto a otras medidas de fiscalización, ha sido responsable de un incremento significativo de la formalización de la economía uruguaya, generando por tanto otras externalidades positivas.

Junto con la reinstalación de la negociación colectiva, el gobierno también aprobó una Ley de Fuero Sindical (Ley 179.402, “de protección y promoción de la actividad sindical”), entendida como un mecanismo facilitador (más allá de la libertad sindical) de la actividad gremial.

Finalmente, el gobierno derogó, en 2005, un decreto que posibilitaba a los dueños de instalaciones ocupadas por trabajadores solicitar el desalojo policial. Luego, ante el aumento de la conflictividad laboral y la presión de grupos empresariales por la frecuencia de ocupaciones sindicales, se aprobó, en mayo de 2006, el decreto de “prevención y solución de conflictos colectivos y de reglamentación de las ocupaciones”. La segunda parte del articulado, restituye la capacidad de desalojar ocupaciones, aunque no ya a pedido del empresario, sino por parte del Estado, bajo ciertas circunstancias específicas.

En síntesis, desde la llegada del FA al gobierno se implementaron medidas largamente esperadas por el PIT-CNT y que redundaron, directa e indirectamente, en beneficios tangibles para la central sindical. Estas medidas generaron rispideces con los empresarios (y en su momento también con las organizaciones tradicionales de productores rurales), quienes se han mostrado reticentes para avanzar en planes estratégicos tripartitos, como el denominado “Compromiso Nacional por la Producción y el Empleo”. Desde los gremios empresariales se describe la acción del go-

bierno como contradictoria, en tanto por un lado se convoca al diálogo, y por otro, se implementan decisiones unilaterales que son vistas como perjudiciales por los gremios (Brecha, 22 de diciembre de 2007).

Por su parte, a nivel sindical se observa una situación de ambigüedad respecto al gobierno. Si bien se lo reconoce como un gobierno cercano y que ha implementado demandas históricas de la central, por otro lado—fundamentalmente durante la discusión del posible TLC con Estados Unidos—se lo castiga por su ortodoxia económica y por su relación con el país del norte. A modo de ejemplo, de acuerdo a Juan Castillo, Secretario General del PIT-CNT, “los trabajadores apoyan a un gobierno que consideran suyo, aunque se mantienen críticos, ya que en sólo siete meses de gobierno, ha perdido completamente el rumbo, privilegiando presiones internacionales y subestimando al movimiento social” (Brecha, 7 de octubre de 2005).

La relación entre el gobierno del FA y la organización de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos posee similitudes importantes. La histórica hermandad entre ambas organizaciones se manifestó, rápidamente, en políticas públicas consistentes con la demanda histórica del movimiento social (en este caso, la investigación de los casos de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar). No obstante, la relación entre el gobierno (en este caso representado directamente por Vázquez) y la organización de familiares entró en tensión, a partir de la discusión de otros proyectos que no satisfacían las posiciones históricas del movimiento social (la política de reparación a familiares de víctimas y la creación del “Día del Nunca Más”).

Como elemento adicional, resulta necesario destacar que la relación entre el movimiento social y el gobierno ha estado mediada por la distinta inserción e influencia del primero en la agenda de fracciones específicas del FA. Esto no sólo ha contribuido a generar reacciones ambiguas de parte del gobierno, sino que también ha generado conflictos significativos al interior del Consejo de Ministros. Tal vez, el ejemplo más claro de ello lo constituya la demanda de los “deudores agropecuarios”, fuertemente articulados con la “columna blanca” del Espacio 609 (fracción liderada por el MLN-T), respecto a las ejecuciones hipotecarias de productores endeudados. La solución a esta demanda tensionó, durante el primer año y medio de gobierno, las relaciones entre el ministro de Economía y el ministro de Agricultura, líder del Espacio 609.

3. Subordinación (exitosa o fracasada) del partido y del movimiento social

La tercera lógica que es posible identificar está dada por un intento por parte del gobierno de subordinar al partido y eventualmente, al movimiento social. Esto es, al intentar implementar decisiones pautadas por conflictos latentes entre el gobierno, la fuerza política y la sociedad civil, el ejecutivo buscó imponer su posición. Mientras que en algunos casos dicho intento de subordinación resultó relativamente exitoso, en otros, cuando la reacción por parte de sectores de la fuerza política o la sociedad civil tornó creíble una amenaza de quiebre político o riesgo electoral, el gobierno volvió sobre sus pasos. Cuando este último fue el caso, o bien se abrieron procesos de negociación (segunda lógica) o se congeló la decisión (cuarta lógica).

La gestión macroeconómica (de sesgo claramente ortodoxo), la participación del Estado uruguayo en la operación UNITAS y el envío de tropas para integrar el Cuerpo de Paz en Haití constituyen ejemplos en los que el ejecutivo logró —no sin resistencias— subordinar a la fuerza política y al movimiento social. Mientras tanto, la búsqueda de un TLC con Estados Unidos, la política respecto a la situación financiera de los pequeños deudores agropecuarios, y el tratamiento legislativo de la propuesta de ley de Presupuesto (especialmente en lo relativo a ítems específicos como el de la educación) corresponden a instancias en las que el Poder Ejecutivo fracasó en su intento de subordinación.

4. Agenda reformista congelada preventivamente (¿luego de abrir un proceso participativo?)

La cuarta lógica corresponde, casi exclusivamente, a la reforma educativa. Se trata de una instancia en que luego de propiciar un proceso participativo para la formulación de propuestas, el gobierno congeló el proceso. En este caso, el gobierno propició un diálogo social para analizar y debatir los contenidos de la reforma del sistema de educación pública. Esta experiencia culminó, luego de reuniones de preparación realizadas en todo el país, con un plenario multitudinario en el que se generó un documento con propuestas de política pública. Lo interesante en este caso es que dicho plenario fue liderado por organizaciones sindicales cercanas a fracciones frenteamplistas, aunque el proyecto elaborado contradice la línea de reformas prevista por el gobierno. Ante esta situación y a pesar de los signifi-

cativos problemas educativos que se enfrentan (especialmente en cuanto a las tasas de deserción escolar en secundaria y de repetición y extraedad en primaria), el gobierno ha decidido “congelar el debate educativo y evitar mayores confrontaciones con el gremio, priorizando la implementación de otras reformas (salud e impositiva)” las que, elocuentemente, no han sido precedidas por experiencias de diálogo social.²

5. (Amenaza de) bloqueo institucional como reacción a un proyecto de la fuerza política y la sociedad civil

Esta última lógica también representa una instancia particular. Se trata del conflicto en torno al proyecto de ley de Salud Reproductiva (popularmente conocido como el proyecto para la despenalización del aborto) que, a pesar de contar con mayoría en el Parlamento y amplio consenso en la bancada frenteamplista, no tiene la aprobación del presidente Vázquez (personalmente contrario a la despenalización). Por esto mismo, Vázquez ya ha anunciado que vetará la ley en caso que esta sea aprobada por el Parlamento.

En este sentido, se trata de un proyecto que contando con apoyos en la mayoría de las fracciones del partido genera conflictos entre el presidente y la fuerza política. El proyecto ya ha sido aprobado en el Senado y aparentemente cuenta con las mayorías necesarias para ser ratificado en la Cámara de Diputados, lo que vuelve probable un enfrentamiento institucional, con desenlace incierto, entre el presidente y el Parlamento.

Por su parte, también ha surgido un movimiento virtual (articulado en base al siguiente blog: <http://despenalizar.blogspot.com>) a favor de la despenalización del aborto. Si bien este movimiento surge como reacción a un procesamiento judicial, su emergencia coincide con la discusión parlamentaria del proyecto, originalmente propuesto por un grupo transversal de legisladoras que lo viene impulsando desde hace dos períodos legislativos. De dicha bancada transversal forman parte figuras clave del gobierno del FA, como por ejemplo, la actual ministra del Interior, Daisy Tournée.

INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De forma consistente con su propuesta de impulsar innovaciones “participativas” en el gobierno, el ejecutivo ha impulsado una serie de medidas.

Desde su llegada al poder, en marzo de 2005, el gobierno del FA ha implementado (cada tres o cuatro meses) una práctica usual durante el gobierno municipal de Montevideo encabezado por Vázquez (1990–1995): la presencia en terreno del presidente y su gabinete mediante la realización de Consejos de Ministros públicos y abiertos en localidades pequeñas del interior del país.

Luego de la finalización de la sesión del consejo (usualmente transmitida por televisión nacional y articulada a partir de ponencias de cada ministro sobre temas relevantes para la comunidad), las fuerzas vivas de la zona tienen la posibilidad de reunirse con ministros de gobierno para plantear iniciativas o gestionar soluciones a sus problemas. En definitiva, mediante esta iniciativa se busca “acercar” el gobierno a la gente y promover un estilo más horizontal de gobierno.

La segunda iniciativa, también a partir de la experiencia (revisada) del gobierno municipal de Montevideo, es llevada adelante por gobiernos encabezados por el FA en Florida, Paysandú y Montevideo. Se trata de procesos de Presupuesto Participativo, actualmente en ejecución. En el caso de Montevideo, el relanzamiento de las políticas de participación a nivel municipal parece haber generado niveles mayores de adhesión ciudadana que los logrados por los mecanismos de descentralización y gobierno zonal establecidos bajo la administración municipal de Vázquez. No obstante, los montos disponibles y el tenor de las propuestas son relativamente modestos. A modo de ejemplo, las propuestas más numerosas en el caso de Montevideo resultaron ser aquellas que buscaban la instalación de semáforos en distintas esquinas de la capital.

La tercera iniciativa, parcialmente implementada por el gobierno, es la instalación de diálogos sociales en torno a políticas públicas sectoriales. Dos casos ya referidos son la por el momento frustrada concreción de un diálogo social (o pacto social) entre capital y trabajo respecto a un modelo productivo para el país, y el proceso de diálogo social respecto a la reforma educativa.

Finalmente, el gobierno ha anunciado y esbozado un proyecto de descentralización administrativa y política, articulado en base a la creación de comunas y gobiernos locales con elección directa. El *framing* seleccionado para justificar la iniciativa ha sido la necesidad de crear mecanismos de participación ciudadana efectivos. No obstante, este proyecto no ha sido presentado íntegramente todavía.

CONCLUSIÓN

Como parte de un sistema político partido-céntrico, el FA ha articulado durante su trayectoria histórica una relación relativamente fuerte y sistemática con el movimiento social (especialmente con el sindicalismo, el movimiento cooperativo y el movimiento estudiantil), por lo que éste constituye un segmento importante de su base tradicional. El partido también ha cultivado, especialmente desde los noventa y a partir de su experiencia de gobierno en Montevideo, un estilo de gobierno más abierto y horizontal que el que caracterizó a los partidos tradicionales.

Desde su llegada al gobierno, y de forma consistente con esta trayectoria, el FA ha implementado políticas públicas que responden a los intereses y demandas de esta base social. Al mismo tiempo, ha promovido algunas iniciativas de participación y diálogo con la ciudadanía, que seguramente han tenido un impacto positivo en la opinión pública, particularmente a partir de su comparación con gobiernos anteriores.

No obstante, en otras arenas o instancias, el gobierno ha asumido un estilo de gestión más verticalista y menos participativo. Esto se manifiesta en la relación de eventual subordinación que se ha observado tanto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuanto entre el gobierno y la “fuerza política”. Este ha sido el estilo que ha primado en la implementación de las principales reformas introducidas durante la administración Vázquez y lo que ha dotado de gobernabilidad al partido, contrapesando su heterogeneidad interna y fraccionalización.

Por el contrario, no se ha avanzado en la formulación de políticas públicas en aquellos casos en que ha primado una lógica participativa (por ejemplo, la reforma educativa). Esto último posee, obviamente, implicancias importantes respecto a qué tipo de participación social ha sido capaz de ambientar el FA y con qué consecuencias a nivel de política pública.

Las iniciativas que sí han avanzado fueron diseñadas e implementadas desde una lógica más vertical, generando niveles significativos de tensión en la relación entre el gobierno y el frente social. Esto ha sido especialmente claro en los casos en que se ha discutido proyectos de reforma que afectaban los intereses de la base tradicional del FA (como la reforma del Estado y parcialmente, la reforma impositiva y del sistema de salud). En la mayoría de los casos la acción del movimiento social ha sido

“defensiva” y se ha manifestado, en clave política, en enfrentamientos entre ministros de gobierno que representan a distintas fracciones y líneas ideológicas dentro del FA, los que han sido finalmente saldados por la intervención de Vázquez.

Respecto a las reformas que actualmente son implementadas, el principal desafío del gobierno parece ser la necesidad de “evitar que las corporaciones perforen los proyectos de reforma mediante la introducción de subsidios o excepciones específicas”.³ Finalmente, en algunas circunstancias particulares donde la distancia entre el movimiento social y/o la militancia del FA auguraba conflictos muy significativos, potencialmente cercanos a la ruptura (por ejemplo, el TLC con Estados Unidos o la reforma educativa), los proyectos del gobierno han sido efectivamente “bloqueados”.

El caso del proyecto de ley sobre Salud Reproductiva resulta particularmente interesante, en tanto representa una situación pura de enfrentamiento entre los valores personales del presidente (que cuenta con la capacidad de vetar unilateralmente la iniciativa) y la posición política de una mayoría significativa de la bancada parlamentaria y de la militancia del FA. El eventual desenlace de este conflicto en los próximos meses resultará esclarecedor respecto a la tensión entre “participación ciudadana” y verticalismo presidencial que se manifiesta transversalmente en la administración frenteamplista.

Como señalan los ejemplos reseñados arriba dicha tensión se ha manifestado y gestionado de modo distinto, en relación a políticas públicas específicas, siendo la unidad de la fuerza política y su capacidad de retener los apoyos electorales logrados en 2004 de cara a la elección de 2009 dos incentivos que han primado en la resolución de los conflictos más álgidos. Como contrapartida, los proyectos de reforma del gobierno han avanzado más lentamente o han sido parcialmente “perforados”, especialmente en aquellos casos en que el movimiento social o la militancia partidaria lograron ejercer una amenaza significativa respecto a aquellos dos incentivos primarios.

NOTAS

1. Véase Lanzaro (2004) por un análisis *in extenso* del partido y su trayectoria histórica, junto con una reseña de los principales argumentos acerca de las caracte-

rísticas del partido en el contexto del sistema político uruguayo.

2. Conversación personal con un asesor del Poder Ejecutivo en noviembre de 2007.

3. *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

- Caetano, Gerardo. “A dos años del primer gobierno nacional del Frente Amplio: balances provisorios para un prospecto posible”, en *Informe de Coyuntura N° 6*, editado por UDELAR Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2006.
- Caetano, Gerardo, Romeo Pérez Antón, y José Rilla. “La partidocracia uruguaya”, *Cuadernos del CLAEH* 44 (1988).
- Chasqueti, Daniel. “Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. *Revista de Ciencia Política* Anuario Político de América Latina 2006, no. Número Especial (2007): 249–63.
- . “Uruguay 2007: El complejo año de las reformas”. *Revista de Ciencia Política* Anuario Político de América Latina 2007, número especial (2008).
- Filgueira, Fernando y Jorge Papadópulos. “¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay”. *Prisma*, no. 6 (1996): 109–46.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo, 2004.
- Lanzaro, Jorge, ed. *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2004.
- Panizza, Francisco. *Uruguay, Batllismo y después: Pacheco, Militares y Tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.
- Pérez Antón, Romeo. “Los partidos en el Uruguay moderno”. *Cuadernos del CLAEH* 31 (1984): 63–79.
- Piñeiro, Rafael y Jaime Yaffé. “El Frente Amplio por dentro. Las fracciones frenteamplistas 1971–1999”. En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, editado por Jorge Lanzaro. Montevideo: Fin de Siglo/FESUR, 2004.
- Rama, Germán. *El Club Político*. Montevideo: Arca, 1971.
- Real de Azúa, Carlos. *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*, 1984.