
Navegar es Necesario. El Frente Amplio en Uruguay Luego de Quince Años de Gobierno¹

AGUSTÍN CANZANI

Fundación Liber Seregni, Uruguay.
acanzani@gmail.com

Resumen

El artículo analiza la evolución del Frente Amplio en Uruguay desde su creación hasta su reciente derrota electoral. Identifica el contexto económico, social y político en que surgió, describe las principales etapas de su desarrollo como partido y las características de su particular concepción y organización interna, así como la evolución de su posicionamiento político. Describe algunas de las principales políticas públicas que desarrolló en el gobierno y sus impactos. Finalmente, se interroga sobre las posibles causas que explican la pérdida de las elecciones en 2019 e hipotetiza sobre los desafíos que enfrenta hacia el futuro.

Palabras clave: Democracia, Partidos, Progresismo, Izquierda, Uruguay.

Abstract

Sailing is necessary. Uruguay's Frente Amplio after fifteen years of government

The article analyzes the evolution of the Broad Front in Uruguay from its creation to its recent electoral defeat. It identifies the economic, social and political context in which it emerged, describes the main stages of its development as a party and the characteristics of its particular internal conception and organization, as well as the evolution of its political position. It describes some of the main public policies that it developed in the government and their impacts. Finally, he wonders about the possible causes that explain the loss of the elections in 2019 and hypothesizes about the challenges he faces in the future.

Key words: Democracy, Parties, Progressivism, Left, Uruguay.

¹ Este artículo corresponde a la conferencia presentada en el "Seminario Internacional ¿Sudamérica en crisis?", el lunes 06 de enero de 2020 en la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

Los Inicios: un Lugar Para la Izquierda y el Progresismo

Uruguay ha sido señalado con frecuencia como uno de los sistemas democráticos más estables y desarrollados de América Latina. Una parte importante de su historia institucional tiene que ver con los llamados “partidos tradicionales, el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC). Fundados en 1836 como continuidad histórica de liderazgos caudillistas que intervinieron en la lucha por la independencia, hasta bien avanzado el siglo XX se repartieron la hegemonía y estructuraron un sistema bi-partidista que casi no albergó lugar para otros partidos políticos relevantes, excepto ocasionales escisiones surgidas de disidencias en sus filas. Si bien desde comienzos de siglo existían los llamados “partidos de ideas” -Socialista, Comunista- nunca lograron avanzar sustancialmente en términos de apoyo electoral, lo que los limitó a un rol generalmente testimonial. Parte de esa situación se explicaba por la peculiar legislación electoral uruguaya, que permitiendo múltiples candidaturas presidenciales simultáneas (Buquet, 2003) hizo que varios de los partidos históricos desarrollaran alas diferenciadas que, entre otras cosas, competían por el voto de izquierda o, cuanto menos, progresista.

Hacia fines de los 60' confluyeron factores económicos, sociales y políticos que vendrían a cambiar radicalmente esa situación. El crecimiento económico se fue limitando severamente y la puja redistributiva se instaló como un elemento central de la dinámica social, surgió un movimiento armado identificado con la guerrilla urbana (MLN-Tupamaros) y se agudizó la confrontación social con fuertes respuestas desde el gobierno, como la “medidas prontas de seguridad” que habilitaban al Poder Ejecutivo a suspender ciertas garantías constitucionales en base a situaciones de conmoción interna. Eso ocurría en paralelo con un movimiento que había comenzado esa misma década, en el que las distintas corrientes sindicales comenzaron un proceso de unificación y los partidos históricos de izquierda iniciaron un diálogo con grupos disconformes de los partidos tradicionales e intelectuales y líderes sociales que llamaron a la creación de una alternativa partidaria nueva.

Ese trayecto culminó en 1971 con la creación del Frente Amplio (FA), una alianza político-electoral de grupos de izquierda y progresistas que logró convocar a un amplio espectro de grupos y personalidades, entre los que se encontraban el Partido Comunista, el Partido Socialista, grupos escindidos de los partidos tradicionales y personalidades del mundo académico, cultural, sindical e incluso de las fuerzas armadas.

El FA se estrenaría electoralmente en los comicios de ese mismo año logrando algo más del 18% de los votos. Si bien su surgimiento no logró quebrar la hegemonía de los partidos tradicionales se transformó en el segundo partido en importancia en la capital, Montevideo y significó el primer indicio de cambios relevantes en la historia del sistema uruguayo de partidos.

Su trayectoria política encontró, sin embargo, rápidos inconvenientes. El golpe cívico-militar del 27 de junio de 1973 disolvió el Parlamento e inició un proceso de represión que si bien llegó a alcanzar a todos los partidos políticos se ensañó particularmente con el FA, su liderazgo y sus grupos sociales cercanos. Una parte muy importante de su dirigencia fue presa, debió exiliarse o sufrió una proscripción política explícita. Eso hizo que su funcionamiento orgánico apenas pudo

tener un rol testimonial con representantes que vivían en el exterior, pero se reconstituyó rápidamente durante el proceso de reapertura democrática que culminó con las elecciones de 1984. Aunque enfrentando ciertas restricciones, allí el FA volvió a competir y logró superar la barrera de la quinta parte del electorado (21,3%), consolidándose como una alternativa político-electoral que mostraba su persistencia y comenzaba a desafiar definitivamente el clásico sistema bi-partidista uruguayo.

La Travesía Político-Electoral

El proyecto del FA continuó creciendo, aunque el camino estuvo lejos de ser lineal y rápido. En 1988 la coalición sufrió lo que sería la escisión más importante de su historia con la separación de dos sectores -el Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano- que crearon el Nuevo Espacio, un nuevo partido político. Ambos grupos habían representado más cerca de la mitad votos obtenidos, tenían similar peso en la bancada parlamentaria eran considerados en términos generales como la “pata social-demócrata” del FA. Sin embargo, un rápido proceso de realineamiento permitió que un año después el FA conquistara el gobierno de Montevideo. La capital del país, con más del 40% de la población y un peso aún mayor en el PBI nacional pasó a ser gobernada por la izquierda liderada por Tabaré Vázquez, un médico oncólogo sin antecedentes políticos relevantes. La travesía alcanzaba su primer puerto.

A partir de 1990 y desde ese lugar el FA fue elaborando un estilo con rasgos claramente diferenciadores de los que se percibían en los gobiernos nacionales de la época. En Montevideo impulsó un enfoque en el que hizo énfasis en la inclusión de aspectos sociales en la gestión urbana y municipal con la consecuente reorientación del gasto hacia esos objetivos, la regulación del capital, el desarrollo de nuevas pautas tributarias, la descentralización y el fomento de la participación ciudadana. A través de esos lineamientos se buscaba posicionar como un “contra-modelo” a los gobiernos nacionales que adoptaban progresivamente enfoques del neo-liberalismo en algunas áreas de políticas públicas.

Durante poco menos de un lustro en el gobierno de la capital el FA lograría consolidarse como el portador de una alternativa que suponía agenda y enfoques diferentes a los de los partidos tradicionales. Adicionalmente, aprovechó esa experiencia de gobierno para cuestiones instrumentales pero muy relevantes para cualquier organización política: encontró un espacio para la innovación de prácticas políticas y la implementación experimental de micro-políticas públicas, utilizó el gobierno local como escuela de gestión para un número importante de sus cuadros políticos, aprendió sobre los alcances y límites de algunas propuestas programáticas, logró un espacio de notoriedad pública para cierta parte de su dirigencia y pudo consolidar su aparato político partidario.

Con esos resultados a la vista, no fue sorpresa que en las elecciones de 1994 creciera en apoyo electoral y se convirtiera definitivamente en un partido desafiante. Con la candidatura de Vázquez y la incorporación de liderazgos escindidos de los partidos tradicionales (con los que constituyó el Encuentro Progresista, que se presentaría bajo la sigla EP-FA) logró trepar al 30,6%, y aunque mantuvo el tercer lugar, se situó a menos de un punto de diferencia del PN y menos de

dos puntos del ganador, el PC. Además de revalidar con amplitud su liderazgo en Montevideo, había avanzado en algunos departamentos del interior del país en donde conseguía la misma cantidad de legisladores de otros partidos, comenzando a romper su identificación exclusiva con la capital. El bipartidismo histórico se terminó esa noche.

La etapa siguiente aparecía como muy auspiciosa. El FA había afianzado su peso electoral, ofrecía un liderazgo renovado y relativamente joven para los patrones uruguayos y se posicionaba como “la” alternativa a un gobierno que necesariamente sería de coalición entre los dos partidos históricos. Pero la realidad se mostró nuevamente más compleja. Preocupados por el crecimiento del FA como partido desafiante y urgidos por la necesidad de disciplinar sus propias fracciones partidarias que complicaban la gobernabilidad, los partidos tradicionales avanzaron en la discusión de una reforma constitucional que modificaba drásticamente el sistema electoral. Entre otros aspectos, establecía las primarias obligatorias para la elección de las candidaturas únicas por partido, separaba en el tiempo las elecciones nacionales de las sub-nacionales y establecía la segunda vuelta electoral si el partido triunfador no alcanzaba el 50% de los votos válidos. Aprobada en el parlamento con la mayoría de la coalición gobernante, la reforma fue plebiscitada y aunque fue aprobada por un margen mínimo (50,2%) terminó de configurar un escenario político electoral totalmente distinto (Buquet, 1997).

La introducción de la segunda vuelta fue propugnada por el liderazgo de los partidos tradicionales bajo el supuesto que en una segunda vuelta electoral la población se dividiría en “familias ideológicas”. Eso dejaría al FA de un lado y al resto de los partidos del otro, lo que les permitiría lograr la mayoría. El razonamiento pareció validarse en la elección siguiente. A fines de octubre de 1999 el FA se transformó por primera vez en el mayor partido del país con 40,1% de los votos, pero fue derrotado en la segunda vuelta por el PC cuando su candidato Jorge Batlle alcanzó 54,1% de los votos frente a 45,8% del candidato del FA, Tabaré Vázquez. Aunque ya era la primera fuerza política en cuatro de los principales departamentos del país, el objetivo del gobierno nacional se alejaba de nuevo.

Sin embargo, no sería por mucho tiempo. Se arrastraba un importante clima de disconformidad que terminó cuajando en un alto rechazo a los partidos tradicionales en el marco de un escenario económico crítico. Los problemas de estancamiento económico y desempleo que existían desde 1998 se agravaron dramáticamente asociados a la crisis argentina de 2001 y explotaron durante 2002. El PBI se desplomó más de 15%, se depreció fuertemente la moneda y se generaron corridas bancarias que implicaron la desaparición del crédito y la ruptura de la cadena de pagos, obligando a medidas extremas que llevaron a reprogramar los depósitos de los ahorristas a partir de un salvataje en el que participaron el Tesoro de los EEUU y el FMI. La desocupación alcanzó guarismos cercanos al 20% y la pobreza creció a cerca del 40%. La masa salarial, que representaba cerca del 50% del PBI se desplomó a menos del 42%.

Aunque el manejo de los aspectos financieros en la crisis hizo que el país pudiera superar el riesgo extremo de insolvencia, la hora de los partidos tradicionales en el gobierno parecía haber llegado a su fin. La noche del último domingo de octubre de 2004, cuando Tabaré Vázquez salió a saludar a la multitud que llenaba el centro de Montevideo encumbrado como nuevo presidente, terminaba un largo proceso político-electoral de más de tres décadas a través de las cuales había

generado una “carta de navegación” que la había permitido llegar a buen puerto (Canzani, 2005) y comenzaba una etapa diferente. El primer Intendente de izquierda de Montevideo se transformaba en el primer presidente de izquierda del país, y se inauguraba una nueva etapa de la política uruguaya. Más de treinta años después, con una dictadura en medio, cinco elecciones perdidas, un sistema electoral diferente y buena parte de su dirigencia fundadora ya desaparecida, la travesía alcanza el segundo puerto, el gobierno nacional (Moreira, 2004).

Un Modelo de Acumulación Política de Largo Plazo

El camino recorrido durante más de tres décadas tuvo particularidades que importa resaltar. A diferencia de otras experiencias latinoamericanas como la Concertación chilena, el FA se estructuró desde temprano como un partido político original con vida propia, pero contemplando a la vez la permanencia de las agrupaciones políticas que lo integraban.

Fue concebido en su origen como una amplia unión de grupos políticos de izquierda y progresista que se definieron como una alianza programática y no ideológica. La alianza no es meramente electoral, sino que se genera para la acción política permanente y obligándose a enfrentar unida las instancias electorales. Los grupos integrantes mantienen cada uno su ideología, pero están unidos por acuerdos más macro -vinculados con principios y valores- y otros meso -propuestas de gobierno o posicionamientos sobre las principales políticas públicas.

La fuerza política comprende varios órganos internos diferenciados que se reparten funciones de la conducción política de largo, mediano y corto plazo en los que tienen lugar tanto los partidos y grupos que lo integran como la militancia organizada. Todos esos ámbitos están relacionados por complejos mecanismos de tipo “*check and balances*” (Vera, 2012) que además establecen cotas altas de acuerdo para tomar decisiones.

El objetivo fundamental es que no se llegue a ellas votando sino a través de un proceso deliberativo que vaya generando una opción que suponga un grado alto de acuerdo. Es el famoso “consenso”, que se logra mediante un proceso en que los diferentes grupos van modificando su punto de vista original para adaptarlo a otro que sea aceptable también para los otros grupos, evitando en lo posible llegar a una situación interna que suponga medir fuerzas entre grupos. Practicado hasta el extremo, el mecanismo supone una combinación particular de desprendimiento y lealtad. El grupo que representa una posición mayoritaria trata de acercar su postura incorporando algunos aspectos de la visión del grupo minoritario de forma tal que éste se sienta de alguna manera representado. Como contrapartida, al haberse sentido escuchado y hasta cierto punto contemplado, el grupo minoritario demuestra su lealtad al proyecto político apoyando la decisión adoptada. Esta modalidad de negociación intenta evitar una distinción entre ganadores y perdedores dentro de la coalición, buscando que todos se sientan parte de la decisión adoptada. Resulta habitual que al encontrar una solución a un dilema de decisión mediante este mecanismo se use la expresión “salimos en clave de FA”, una especie de metáfora musical que pretende resumir un estilo de deliberación y decisión política preocupado por integrar a distintos grupos respetando sus matices como una forma de lograr “unidad en la diversidad”.

Detrás de ese complejo funcionamiento interno, el FA desarrolló durante tres décadas una opción político-electoral que apostó a jugar en el mismo terreno que los otros partidos políticos. Aceptó las reglas de juego del sistema democrático, pero definió un estilo propio en base a un funcionamiento orgánico diferenciado del tradicional estilo caudillista de otros partidos, especialmente por su invocación a alianzas sociales bastante abarcativas. De hecho, un elemento central de su discurso fue siempre la construcción de un “bloque social de los cambios”. Bajo ese rótulo se cobijó un concepto que le permitió al FA incorporar progresivamente a su discurso primero y a su convocatoria electoral después a un amplio y diverso conjunto de segmentos de la sociedad uruguaya que albergaban diferentes reclamos sobre la orientación política, económica y social del país. Y, por otra parte, respaldar públicamente sus posturas con un potencial de movilización que expresaba el nivel de acumulación logrado en torno a los recursos de poder (Korpi, 2006) a los que podía acceder desde la oposición.

El planteo político, que en su comienzo había impactado exitosamente sólo en grupos específicos como trabajadores organizados, sectores medios de educación alta, algunos segmentos de la población montevideana y ciertos centros urbanos del interior del país a semejanza de muchas experiencias de izquierda latinoamericana, fue nutriéndose así de electores más heterogéneos. Progresivamente, eso hizo también que se necesitara un programa político más variado con capacidad de reclutar y mantener adhesiones, lo que obligó a incorporar otros puntos de vista y realizar una síntesis política que avanzaba más allá de los planteos clásicos de la izquierda. Ese proceso, también largo y complejo, supuso sin duda moderación de sus postulados políticos (Lanzaro, 2004; Yaffé, 2005) pero fue realizado exitosamente sin “perder por izquierda”, lo que le permitió crecer hacia el centro del electorado sin abandonar las posiciones conquistadas.

Como parte de ese proceso de acumulación política el FA usó sistemáticamente diversos mecanismos de democracia directa (como plebiscitos y referéndums) para intentar limitar el alcance o la vigencia de algunas leyes, ensayar reformas constitucionales o generar agenda pública. El recurso fue utilizado con resultado variado: en 1989 se intentó sin éxito anular la ley de amnistía a los militares que violaron los derechos humanos, en 1992 se logró derogar parcialmente la ley que permitía privatizar algunas empresas públicas, en 1994 se fracasó en establecer constitucionalmente un porcentaje del PBI para la educación, en 2003 se derogó la ley que permitía a la petrolera estatal asociarse con privados y en 2004 se aprobó una reforma constitucional que reserva exclusivamente a la propiedad estatal la gestión de los servicios de agua y saneamiento (Monestier, 2007). Pero más allá de la votación, en cada una de estas instancias el FA lograba construir algún tipo de alianza que implicaba avances en su proceso de crecimiento político y electoral.

En 2005, cuando comenzó su gobierno, el FA era el partido político que había sido electo con el mayor apoyo logrado en más de medio siglo, tenía la bancada parlamentaria más fuerte lograda por un partido político desde entonces y, lo que parecía más importante, había logrado sintonizar con la enorme mayoría de la población uruguaya. Más importante aún, el “*framing*” o marco de interpretación predominante con que se analizaba los principales desafíos que enfrentaba el país era aquel que había sido construido progresivamente por la izquierda durante casi cuatro décadas (Zibechi, 2005).

Quince Años de Gobierno: Cambios, Claroscuros y Explicaciones de una Derrota

Aún bajo aquella hegemonía, reconocida incluso desde otras tiendas políticas, el desafío de gobierno estaba lejos de ser menor. La crisis de 2002 había dejado un escenario de manejo complejo, y si bien los indicadores económicos habían comenzado a mejorar, la situación era económica distaba de ser buena y la situación social era de las peores en muchos años.

Dotado de una fuerte legitimidad política y un importante apoyo social el FA se planteó desde el comienzo una importante agenda de reformas, algunas de indudable calado. Detrás de ellas estaba la intención de consolidar un desarrollo inclusivo con fuerte énfasis en la redistribución.

Durante el primer período de gobierno las intervenciones fueron variadas, pero las más relevantes se ubicaron en el nivel de la política tributaria, la de relaciones laborales, la de salud y la de protección social.

La reforma tributaria implementada incluyó el largamente reivindicado impuesto a la renta personal (IRPF), asociado a una simplificación del esquema impositivo con la finalidad de hacerlo más justo y transparente. La reforma laboral reintrodujo la negociación colectiva de salarios obligatoria con participación tripartita (trabajadores, empresarios y Estado) complementada con una extensa legislación laboral que incluyó desde la protección de los fueros sindicales a la aprobación de leyes especiales para grupos tradicionalmente con baja protección como las empleadas domésticas y los trabajadores rurales. Además, la política oficial incrementó el salario mínimo nacional -fijado por decreto- sistemáticamente por encima de la inflación. La reforma de la salud creó un fondo nacional de salud (FONASA) reestructurando el financiamiento global con énfasis redistributivo, manteniendo espacios para prestadores públicos y privados, pero bajo un esquema de fuerte regulación. La reforma de la protección social incluyó la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, una reestructura de los organismos dedicados al tema y la incorporación de transferencias monetarias condicionadas en el marco de planes (Plan de Emergencia Social, Plan de Equidad) que fueron adaptándose progresivamente a los cambios en las estructuras de riesgos.

Adicionalmente, el gobierno levantó las restricciones que operaban respecto a la investigación de la violación de derechos humanos durante la dictadura y la persecución de sus responsables. Por primera vez aparecieron restos de ciudadanos desaparecidos durante la dictadura militar, y también por primera fueron procesados y entraron en prisión militares y civiles involucrados en esos hechos.

Vázquez se transformaría en el presidente con mayor aprobación pública desde el retorno a la democracia, y el FA revalidó el gobierno en las elecciones siguientes elecciones de 2009. Aunque no logró la mayoría absoluta en la primera vuelta (48%) se aseguró la mayoría parlamentaria en ambas cámaras y triunfó con comodidad en la segunda vuelta (52,4% vs 43,5% de su oponente), asegurando la presidencia para José Mujica, un exlíder guerrillero de particular trayectoria política (Canzani, 2010).

El gobierno de Mujica mantuvo en líneas generales las políticas públicas implementadas en el primer período, profundizando algunos aspectos a través de diferentes asignaciones presupuestales, intentando desarrollar algunos macro-proyectos productivos, enfatizando la preocupación por ciertas áreas de políticas sociales -como la vivienda para los sectores más sumergidos-, profundizando en la transformación energética con diversificación de la matriz y peso creciente de energías renovables, generando una nueva universidad pública orientada al interior del país y promoviendo y cobijando la aprobación de legislación en el área de los “nuevos derechos”, entre los que se incluyen la Ley de Salud Sexual y Reproductiva que despenalizó el aborto y aseguró la atención gratuita a las mujeres que quisieran practicarlo en el sistema de salud (2012), la aprobación del matrimonio igualitario (2013) y la aprobación del acceso legal al cannabis bajo la forma de clubes de auto-cultivo o producido por el Estado y vendido en farmacias (aprobada en 2014 e implementada totalmente recién en 2017).

Mujica también llegó a final de su mandato con alto nivel de popularidad y aprobación a su gestión, y aunque la campaña electoral mostró que una parte de la población uruguaya comenzaba a preocuparse por otros temas, el FA volvió a ganar la elección nacional por tercera consecutiva en 2014. Alcanzó el 47,8% en primera vuelta y aunque por estrecho margen volvió a obtener mayoría parlamentaria en ambas cámaras, ganando luego con claridad la segunda vuelta (52,% a 41,1%) y encaramando por segunda vez a Tabaré Vázquez como Presidente de la República. El FA aparecía como un partido dominante (González, 2015) y el principal partido de masas de América Latina (Levitsky y Roberts, 2011).

Las políticas desarrolladas generaron importantes impactos en el sentido buscado por el FA. El crecimiento económico del país se mantuvo durante los quince años de gobierno, lo que configuró un récord histórico. El PBI uruguayo medido en valor constante se ubicaba en 2019 más de 60% por encima de su valor histórico más alto. La deuda bruta, que había llegado a representar casi el 100% del PBI descendió al 60%. La desocupación llegó a reducirse a la tercera parte respecto a valores de 2002, mientras que la pobreza se redujo de casi 40% a menos del 9%, y la indigencia cayó a la quinta parte. La estructura tributaria se modificó profundamente: los impuestos a las rentas y utilidades, que en período de la crisis estaban en el entorno del 15% se incrementaron a casi 38%. La distribución del ingreso mejoró, con un Coeficiente de Gini que se modificó de valores de 0,48 en el momento de la crisis a 0,38 en 2018.

Sin embargo, la mayor parte de los impactos positivos se concentraron en los dos primeros períodos de gobierno, mientras que en el tercero se generó primero un enlentecimiento de la mejora de los principales indicadores y luego un estancamiento y ciertos retrocesos. Eso se sumó a otros factores de dinámica política y a la percepción creciente de la población sobre carencias en algunas áreas de políticas públicas que estuvieron lejos de ser exitosas.

Un contexto económico menos favorable y cuestionamientos éticos se combinaron con un gobierno que exhibía desgaste de sus principales liderazgos y poco recambio de figuras, que debió enfrentar tempranos conflictos con algunos sectores de trabajadores públicos, mientras también experimentaba problemas de articulación con la fuerza política y aliados sociales y comenzaba el distanciamiento de una parte importante de sus electores.

Al comienzo del período, y especialmente en torno a la discusión del presupuesto quinquenal, ya se mostraron problemas variados que traslucían las dificultades de articulación política que encontraba la relación entre el gobierno, la fuerza política, la bancada parlamentaria y los grupos sociales habitualmente considerados aliados.

Los mismos se verificaron en un contexto económico diferente. El PBI, que había crecido en habitualmente superiores al 3% anual (incluso generando registros superiores al 8%) comenzó a moderar su incremento y no logró superar el 2% anual en el tercer período de gobierno, pero con notorias diferencias entre sectores económicos. La caída en los niveles de crecimiento no fue ajena al fin de “superciclo” de las materias primas y tampoco al escaso crecimiento económico de los vecinos Brasil y Argentina. El déficit fiscal, que había crecido durante el segundo período de gobierno aumentó hasta niveles superiores al 3% y se ubicó cerca del 5% al final del tercer período. La creación de empleo se estancó y la desocupación creció lenta pero sistemáticamente en los últimos tres años, y ya en 2018 por primera vez se incrementó levemente la proporción de personas pobres (de 7.9% a 8.1%), luego de haber caída de forma ininterrumpida desde 2006. Aunque el gobierno argumentó reiteradamente que Uruguay se mantenía sólido en términos macro-económicos en medio de un contexto adverso, la percepción de la economía por parte de la población empeoró sistemáticamente hasta situarse en niveles similares a los de 2004.

Adicionalmente, los niveles de criminalidad se incrementaron de manera importante y generaron alta insatisfacción con la seguridad pública en amplios sectores de la población. Desde 2012 en adelante la tasa de homicidios se ubicó siempre por encima de los registros históricos más altos y se incrementaron las rapiñas y los hurtos. Desde fines de 2018 la inseguridad y la delincuencia pasaron a ser el principal problema del país al menos para seis de cada diez uruguayos y el juicio desfavorable sobre la gestión del gobierno en esta área alcanzó a más del 70%.

También fue criticada su gestión en el área educativa, uno de los campos en lo que se aumentó el gasto y la inversión. Si bien la infraestructura dio un enorme salto en términos de cantidad y calidad, los rendimientos de los estudiantes se ubicaron claramente por debajo de las expectativas, muy especialmente en la enseñanza media. La oposición consideró que había faltado rumbo claro y que se había cedido ante el poder de los sindicatos priorizando demandas corporativas y postergando reformas de fondo, e incluso dentro de la propia fuerza política se verificaron críticas que generaron debates importantes.

Por otra parte, el FA comenzó a recibir cuestionamientos sobre sus niveles de transparencia en algunas áreas de la gestión pública. Los más importantes comenzaron a mediados de 2015 en torno a la empresa pública de petróleo y combustibles y llevaron a la renuncia del Vicepresidente (y Presidente del parlamento) en setiembre de 2017, Raúl Sendic fue cuestionado por invocar un título que no poseía, por realizar gastos no justificados con su tarjeta corporativa y por su intervención en algunos procesos de compra. Si bien no se comprobó enriquecimiento ilícito, fue procesado luego por la justicia en mayo de 2018. El órgano del FA encargado de juzgar la ética de sus integrantes ya había dictaminado reprobable su comportamiento, pero el partido lo suspendió formalmente en sus derechos recién en diciembre de 2018.

También hay evidencia variada respecto a que muchos marcos de referencias para abordar algunos de los principales problemas sociales fueron variando con el tiempo, desde una perspectiva que reflejaba predominantemente el enfoque de la izquierda a otra que se acercaba más al discurso de sus oponentes. Los indicadores son variados, pero a manera de ejemplo, la proporción de personas que considera que las personas pobres lo son por “flojos y por falta de voluntad” creció de 26% en 2006 a 45% en 2018 y la de quienes creían que el gobierno hacía lo suficiente o incluso más de lo necesario para ayudarlas se incrementó de 49% a 63% (Zuasnábar, 2018).

Si bien desde 1995 el liderazgo frenteamplista se constituyó como el que recogió mayor nivel de aceptación pública, la distancia que lo separaba de valoración media del resto del elenco político se redujo a la mitad a mediados del tercer período de gobierno.

Durante 2015 la aprobación de la gestión presidencial comenzó a erosionarse hasta niveles sin antecedentes en el período frenteamplista, y ya no se recuperaría hasta el final del período. Ese distanciamiento también se verificó en términos del apoyo electoral: por primera vez en los últimos veinte años el FA dejó de ser el partido que lideraba la intención de voto en la mayoría de los sondeos de opinión. Hasta comienzos de 2019 no logró superar niveles de intención de voto del 30%, y sólo bien entrada la campaña electoral comenzó a cosechar simpatías claramente mayores a las de otros partidos.

Los cambios no se limitaron a variaciones en el contexto y cosas hechas o no hechas por el FA. En el tercer período de gobierno la oposición, que había experimentado problemas para presentarse como una alternativa, comenzó con un posicionamiento más confrontativo que le dio resultados. Para ello articuló un discurso en el que combinó el cuestionamiento a los principios y/o los resultados de algunas de las políticas públicas con cuestionamientos a la transparencia del gobierno y a algunos de sus representantes, así como alusiones frecuentes a cambios de signo político en la región y el mundo. Aspectos como el déficit fiscal, los problemas de competitividad de la economía, los resultados negativos de algunas empresas públicas, los niveles de delincuencia y el no rechazo del gobierno al régimen de Venezuela se combinaron con personalización de críticas agudas hacia algunas figuras como el ministro del Interior y el vicepresidente. A ello le agregó una oferta política variada que comprendió además de los partidos tradicionales -que se presentaron con algunos liderazgos renovados- un nuevo partido de corte disciplinario liderado por un ex General destituido por Vázquez pocos meses antes de las elecciones y un par de partidos menores.

El FA enfrentó las elecciones de 2019 con perspectivas claramente menos auspiciosas que en las tres ocasiones anteriores. Si bien la campaña le permitió avanzar posiciones respecto al punto de partida, terminó lejos de su figuración en las elecciones anteriores. El último domingo de octubre, aunque se consagró por quinta vez consecutiva como la fuerza política más importante del país el FA retrocedió al 39%, casi nueve puntos por debajo de lo obtenido cinco años atrás. Las fuerzas claramente opositoras cosecharon cerca del 54%, y se postularon casi inmediatamente como la alternativa, conformando una coalición de gobierno que apoyó la candidatura del líder del Partido Nacional, Luis Lacalle Pou. Un mes después y no sin suspenso, Lacalle fue electo presidente en la segunda vuelta más reñida que conoce Uruguay, obteniendo 48.8% frente a 47,3% de Daniel

Martínez, el candidato presidencial del FA. Se terminaba así el viaje de la izquierda uruguaya por el gobierno.

Un Futuro Desafiante

Una derrota electoral siempre tiene algo de derrota política y resulta difícil de digerir. Pero está lejos de ser el fin. Parece existir razonable consenso en que el FA se ha transformado en un actor de primera línea de la política uruguaya, y nada sugiere que su importancia vaya a disminuir de manera drástica en el corto plazo. Eso no quita que probablemente deba avanzar en un replanteamiento de algunas de sus posturas y su posicionamiento político en esta nueva etapa.

Así como fue capaz de crear una primera versión que cambió el sistema de partidos uruguayo y otra que lo encaramó en el poder a nivel nacional, es razonable pensar que es necesario para el FA crear ahora una nueva versión que sea capaz de responder a muchos de los desafíos que enfrenta. Ese FA 3.0 debería generar una nueva síntesis política que tendría que responder al menos a tres dimensiones: la incorporación de temas nuevos, el desarrollo de nuevos enfoques para viejos temas y la consolidación de un nuevo elenco político.

Entre esos nuevos temas necesita contemplar algunos asuntos de agenda pública que eran relativamente marginales cuando llegó al poder y que ahora encuentran audiencias importantes, como las cuestiones ambientales y ciertos temas de género. Entre los nuevos enfoques probablemente requiera discutir algunas de sus posturas tradicionales sobre las relaciones internacionales -incluyendo su apoyo acrítico a ciertos modelos-, la reconsideración de sus políticas públicas sobre educación y laudar debates pendientes sobre la gestión de la seguridad pública. Finalmente, debería generar espacios sistemáticos para el desarrollo de nuevos liderazgos que sean capaces mostrar la capacidad de articulación y el potencial electoral que tuvieron “los viejos”, con el desafío agregado que implica representar mejor a un electorado más heterogéneo y más exigente en dimensiones como el género, las generaciones, las identidades y los territorios.

También es razonable pensar que si se pretende ir más allá de una victoria electoral y reconquistar cierto nivel de hegemonía política, el FA debería aspirar a que sus marcos de interpretación sobre muchos asuntos centrales se transformen nuevamente en dominantes. Eso parece imposible sin volver a desarrollar cierta pedagogía política que fue central en la construcción de su proyecto y que hoy aparece seriamente debilitada por factores diversos, entre ellos sin duda la competencia con otros marcos populares a nivel global, pero también cierta distancia entre la fuerza política e importantes actores y grupos sociales.

Ese reto debe ser asumido a partir de la lectura e interpretación de una sociedad uruguaya bastante diferente a la de quince años atrás, en buena medida por las propias transformaciones que el FA impulsó. Esa sociedad es hoy más diversa, compleja y está estructurada de una forma diferente que quince años atrás, lo que implica que es necesario re-aprenderla. Muy probablemente, eso requiera mecanismos de alianzas con sociales en algún sentido diferentes a los establecidos históricamente.

Ninguna de estas tareas parece sencilla, pero tampoco deberían resultar imposibles. Acostumbrada a las travesías, es probable que ahora más que nunca la izquierda uruguaya deba asumir que “navegar es necesario”.

Referencias

- Buquet, D.** (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 9-24. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/378>
- Buquet, D.** (2003). El doble voto simultáneo. *Revista SAAP*, 1(2), 317-339. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v1-n2/Buquet.pdf>
- Canzani, A.** (2005). Cómo llegar a buen puerto. Un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA. En D. Buquet (Coord.). *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.
- Canzani, A.** (2010). ¿Tipos raros? La lógica de la opinión pública detrás de los resultados electorales de 2009. En D. Buquet y N. Johnson, *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay* (pp. 137-152). Fin de Siglo.
- González, L. E.** (2015). La evolución del sistema de partidos hasta 2014. En P. Mieres (Ed.), *La campaña electoral 2014 en Uruguay* (pp. 142-178). Universidad Católica del Uruguay y Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/es/web/uruguay/veranstaltungsberichte/detail/-/content/die-wahlkampagne-2014-in-uruguay1>
- Korpi, W.** (2006). Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonist. *World Politics*, 58(2), 167-206. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026>
- Midaglia, C. y Villegas, B.** (2019). La Asistencia Social y su Papel en la Protección Regional. El Caso Uruguayo. En A. Cimadamore; A. B. L. Ivo; C. Midaglia y A. Barrantes (Coord.). *Estados de Bienestar, Derechos e Ingresos Básicos en América Latina* (pp. 142-166). CROP-Siglo XXI editores.
- Monestier, F.** (2007). *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)* (Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe). Programa Regional de Becas CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/mone.pdf>
- Moreira, C.** (2004). *Final de juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Ediciones Trilce.
- Lanzaro, J.** (Ed.). (2004). *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*. Editorial Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política.
- Levitsky, S., y Kenneth, R.** (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Johns Hopkins University Press.
- Vera, B.** (14-16 de noviembre 2012). *Sistema electoral, reglas de decisión y fraccionalización en el Frente Amplio: análisis de la estructura de oportunidades para las fracciones (1971-2008)* [Documento de trabajo]. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política «La Ciencia Política desde el Sur», Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo. <http://aucip.org.uy/congreso-2012/>
- Yaffé, J.** (2005). *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Editorial Linardi y Risso.
- Zibechi, R.** (2005). La izquierda uruguaya: De la hegemonía cultural a la hegemonía política. En B. Duterme (Coord.), *Movimientos y poderes de izquierda en América Latina* (pp. 123-128). Editorial Popular.
- Zuasnábar, I.** (2018). *Treinta años de opinión pública en Uruguay*. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/es/web/uruguay/einzeltitel/-/content/treinta-anos-de-opinion-publica-en-uruguay>