



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



**Ciencia
Política**

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Trabajo Final de Grado

Licenciatura en Ciencia Política

**Democracia interna y agregación vertical de intereses:
la construcción de programa en el Frente Amplio**

Sofía Pandolfo Santurio

Tutora: Verónica Pérez Bentancur

15 de abril de 2024

Montevideo, Uruguay

*A la Facultad de Ciencias Sociales
y a la Universidad de la República,
a Verónica,
a mi familia,
a mi madre,
a mis amigas y mis amigos,
a Catherine,
a todas y todos los que compartieron conmigo su tiempo y su voz,
a todas y todos los que dedican sus horas a construir el país que soñamos.*

*Este trabajo es por y para ustedes.
Gracias.*

Índice

1. Introducción	3
2. Teoría	5
2.1. Partidos políticos y la función de representación	5
2.2. Partidos orgánicos de masas	6
2.3. Democracia intrapartidaria y policy development.....	7
3. Justificación de la selección de caso	8
3.1. La estructura partidaria	9
3.2. El FA y su relación con los actores sociales	11
4. Metodología	15
5. El proceso de construcción de programa en el FA	17
6. Análisis	20
6.1. Eje programático sobre trabajo	20
6.2. Eje programático sobre educación	27
6.3. Eje programático sobre ambiente.....	36
7. Conclusiones	44
Referencias.....	46
Anexo 1. Entrevistas realizadas	49
Anexo 2. Documentos consultados.....	50

1. Introducción

¿Cómo se vinculan los partidos políticos con los actores y movimientos sociales? ¿Cómo los partidos políticos reflejan agendas de la sociedad civil? En particular, ¿cómo un partido con conexión orgánica logra incluir demandas de grupos sociales en sus propuestas programáticas? La literatura sobre partidos políticos es extensa, pero en general, los vínculos entre partidos y actores sociales no han sido el objeto privilegiado de estudio de la ciencia política (Tarrow, 2021). En particular en América Latina, sólo recientemente la literatura ha reparado en estos vínculos y sus consecuencias en términos de representación política (Anria, Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt, 2021; Etchemendy, 2019; Luna, Piñeiro Rodríguez, Rosenblatt y Vommaro, 2021; Schipani, 2022).

Los partidos políticos pueden cumplir con la función de representación de su base social a través de vínculos electorales o a través de una conexión orgánica (Etchemendy, 2019), entendiendo la conexión orgánica como la existencia de espacios en la estructura partidaria y vínculos formales o informales entre el partido y las organizaciones sociales que dan voz a las organizaciones y habilitan que sus demandas sean oídas y tomadas en cuenta por el partido (Anria et al., 2021). Este trabajo estudia en profundidad el proceso de construcción programática 2025-2030 del Frente Amplio (FA) como espacio privilegiado para conocer la forma que adquiere esta conexión en el único partido de masas institucionalizado en la izquierda latinoamericana (Levitsky y Roberts, 2011).

Una descripción en profundidad de las características orgánicas del partido puede encontrarse en Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt (2022), trabajo que sirve de principal antecedente de la presente investigación. El proceso de elaboración de programa es uno de los principales espacios de construcción política en la interna del FA, y se constituye como canal de voz central en la organización. Es un proceso de casi dos años que atraviesa toda la estructura partidaria: todas las fracciones y las bases del partido, en todos sus niveles, en todo el territorio nacional. El programa se constituye como un documento político central de la vida partidaria.

El estudio de Pérez Bentancur et al. (2022) fue realizado en un período de relativa recesión de la vida partidaria, circunstancia ideal para conocer la realidad de la militancia cotidiana del partido. De todas formas, considero que prestar atención al proceso de construcción programática puede aportar un nuevo *insight* a la participación de los militantes en la toma de decisiones, particularmente en relación a cómo logran canalizar las demandas de la base social hacia la interna de la organización y de cara a un próximo gobierno.

A través de análisis de documentos internos del partido y entrevistas en profundidad, este trabajo genera evidencia consistente con estudios anteriores sobre el vínculo entre el FA y el movimiento social. A la vez, el trabajo profundiza en la forma en que un partido orgánico procesa temas contenciosos en la agenda política, incluso cuando no mantiene un vínculo orgánico con las organizaciones sociales que se enfocan en la temática. El trabajo indaga en el desafío de esta estructura de mantener sus vínculos orgánicos sin perder la autonomía de la organización partidaria, por un lado, así como responder al movimiento social de izquierda sin perder el apoyo electoral de sectores económicamente relevantes.

A partir del análisis de tres áreas programáticas —trabajo, educación y ambiente— este documento muestra que el FA intermedia algunas de las demandas de los actores sociales que constituyen su base de apoyo principal —los sindicatos organizados en la central de trabajadores del país, el PIT-CNT. Sin embargo, esta intermediación no significa que el partido tome al pie de la letra las demandas de las organizaciones, sino que las modificaciones y moderaciones realizadas reflejan la autonomía del partido. En el caso de las políticas de ambiente, las demandas que refleja el programa son reivindicaciones que el movimiento sindical realiza en este tema, y no demandas de organizaciones específicamente ambientalistas, con las que el partido tiene escasos vínculos. Esto demuestra que el hecho de que un partido mantenga conexión orgánica con organizaciones sociales no significa que refleje todas las demandas de todos los actores vinculados a la izquierda, sino sólo de aquellos con los que mantiene conexión. Si no existe enraizamiento entre un movimiento y el FA, dado por la doble membresía de sus miembros, no existe intermediación.

Este trabajo se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta un marco teórico con los conceptos principales utilizados para el análisis: la agregación vertical de intereses, los partidos orgánicos de masas y las diferentes formas de participación que puede tomar la democracia intrapartidaria. En la tercera sección se procede a explicitar la relevancia del FA como caso de estudio: se realiza una descripción de la estructura partidaria y del vínculo entre el partido y los distintos sectores del movimiento social uruguayo. En la cuarta sección se fundamentan los ejes temáticos sobre los que se realizará el análisis y se presentan las técnicas metodológicas utilizadas. En la quinta sección se realiza una descripción del proceso de construcción de programa en el FA, a efectos de comprender el análisis a desarrollar. En la sexta sección se desarrolla el análisis en función de los ejes temáticos propuestos. Finalmente, la séptima sección presenta las principales conclusiones.

2. Teoría

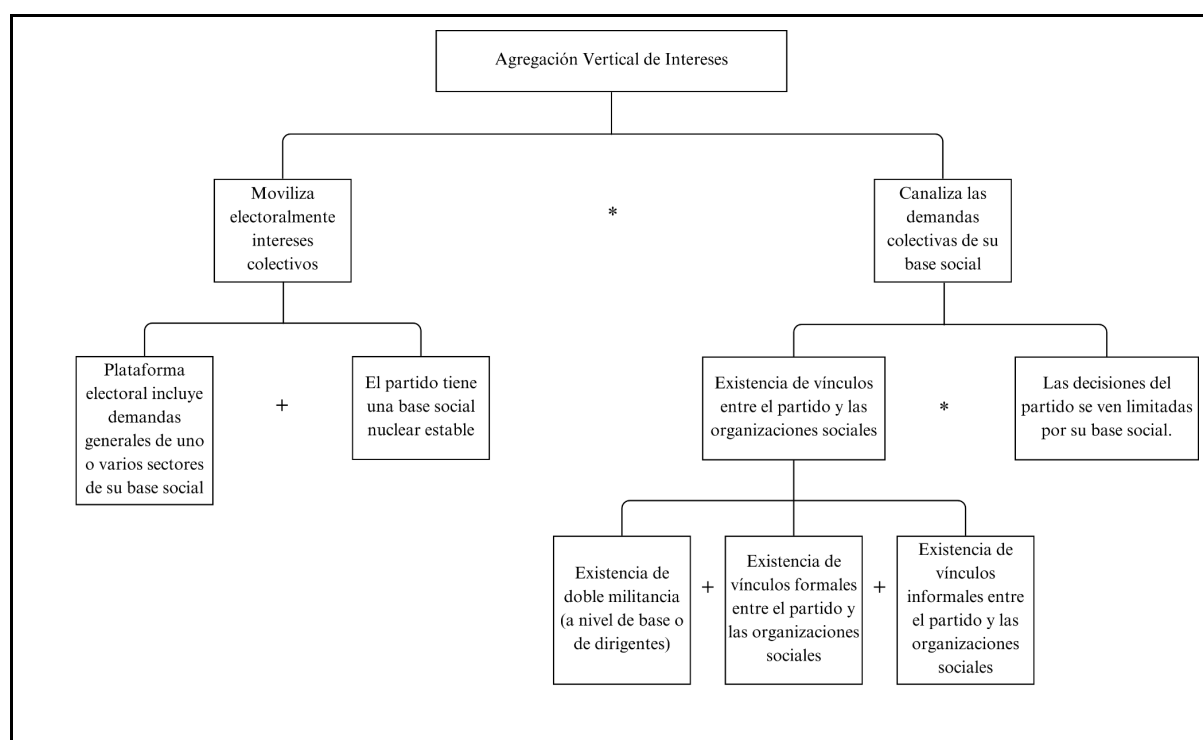
2.1. Partidos políticos y la función de representación

Al analizar el vínculo entre partidos políticos y democracia, específicamente, qué tipo de democracia es promovida por los partidos políticos, Luna et al. (2021) destacan la función de representación de intereses, que entienden ha sido marginalizada en el estudio y la definición de los partidos políticos. Los autores proponen que la definición mínima de partidos políticos responde a una definición mínima de democracia. Si la democracia no es más que la posibilidad de que políticos organizados compitan libremente en elecciones, entonces los partidos políticos no han de ser más que los dispositivos que facilitan la libre competencia. Pero si partimos de la definición de poliarquía de Dahl la libre competencia no es suficiente para decir que hablamos de un régimen democrático. Por lo tanto, los partidos han de ser más que simples vehículos electorales. Luna et al. (2021) proponen que el partido político es un subtipo de los vehículos electorales que cumple no solo con la función de coordinación horizontal entre políticos ambiciosos enfocados en la competencia electoral, sino también la función de agregación vertical y representación de los intereses de su base social. Esta definición otorga una jerarquía a la función de representación que no es usual en las definiciones de partidos políticos, al proponer que la coordinación horizontal y la agregación vertical son dos dimensiones necesarias y conjuntamente suficientes.

Los autores realizan una operacionalización de ambas dimensiones, pero para este trabajo nos interesa centrarnos en la agregación vertical de intereses. El concepto está compuesto por dos atributos: el partido moviliza electoralmente intereses colectivos y el partido intermedia y canaliza las demandas colectivas. Estos atributos son necesarios y conjuntamente suficientes para que exista agregación vertical de intereses (figura 1).

Figura 1.

Estructura del concepto agregación vertical de intereses



Fuente: Luna et al. (2021). Traducción propia.

La movilización electoral de intereses de colectivos implica que el partido tiene una base social estable o que la plataforma electoral incluye demandas generales de los diferentes grupos que forman la base social. La agregación vertical de intereses también significa que el partido canaliza las demandas colectivas de su base social. Para esto, deben existir, por un lado, vínculos formales o informales con las organizaciones de la sociedad civil que constituyen su base social. Estos vínculos pueden ser a través de la doble militancia de sus militantes de base o sus dirigentes, a través de vínculos formales entre las organizaciones sociales y partidarias, o a través de otros vínculos informales como las relaciones de amistad. Por otro lado, para afirmar que un partido canaliza las demandas de su base social tienen que existir mecanismos para que las decisiones del partido se vean sujetas a la influencia de estos grupos.

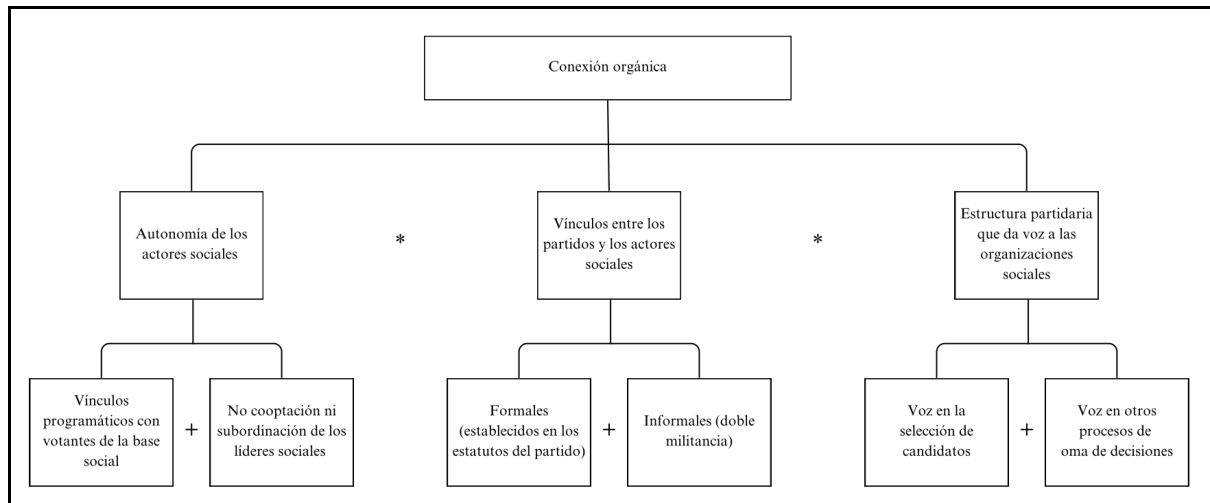
2.2. Partidos orgánicos de masas

Luna et al. (2021) buscan clasificar a los vehículos electorales según su capacidad de agregación vertical de intereses, dejando abierta a diferentes posibilidades la forma en que los partidos ejercen esta función. Anria et al. (2021) retoman el trabajo de Kenneth Roberts (1998, en Anria et al., 2021) sobre las diferentes formas en que los partidos políticos pueden mantener

vínculos con organizaciones sociales, y por lo tanto ejercer la función de agregación vertical de intereses: un modelo de vanguardia, de tipo leninista; un modelo electoralista, basado en la maximización de votos; y un modelo orgánico, en el que los vínculos que mantiene el partido con los movimientos sociales limitan su accionar más allá del resultado electoral. Es decir, la conexión orgánica se constituye como una de las formas en la que los partidos políticos pueden ejercer la función de representación.

Anria et al. (2021) proponen que la existencia de una conexión orgánica entre un partido político y su base social está dada por tres atributos: (1) la autonomía de los actores sociales, dada por la existencia de vínculos programáticos entre las organizaciones sociales y la base social del partido y la no subordinación de los líderes sociales a los intereses partidarios; (2) la existencia de vínculos entre el partido y los actores sociales, sean formales y establecidos en los estatutos del partido, o informales vinculados a la doble militancia de los miembros del partido; y (3) la existencia de una estructura partidaria que da voz a los actores sociales, sea en la selección de candidatos u otros procesos de toma de decisiones.

Figura 2.
Estructura del concepto conexión orgánica



Fuente: Anria et al. (2021). Traducción propia.

2.3. Democracia intrapartidaria y *policy development*

La conceptualización de Luna et al. (2021) se pregunta *si* los partidos realizan la función de agregación de intereses, pero no *cómo* la realizan. Anria et al. (2021) se preguntan *si* y *cómo* la organización partidaria da voz a los actores sociales, enfocándose en las características

organizacionales del partido. Esta es una pregunta vinculada a los procesos de democracia intrapartidaria: cómo se toman decisiones a la interna de los partidos políticos.

Gauja (2013) analiza las formas que puede tomar la democracia intrapartidaria vinculada al desarrollo de políticas públicas, es decir, la participación de los miembros de un partido en los procesos de toma de decisiones vinculados a definiciones políticas. La autora reconoce cinco formas de participación: la participación directa, en la que los miembros pueden participar individualmente en los diferentes espacios de decisión; la participación por delegaturas, en la que los intereses de los miembros del partido son representados por delegados que se ven sujetos a los mandatos de los miembros; la participación por representación, en la que los representantes de los miembros tienen libertad de acción; la consulta, en la que los miembros pueden participar de espacios de consulta pero no tienen poder de decisión; y la no participación, en la que las definiciones de política pública recaen en la dirección del partido.

A su vez, Gauja (2013) plantea diferentes formas de estudiar el vínculo entre las preferencias de los miembros y las decisiones efectivamente tomadas por el partido. En primer lugar, el análisis de resultados compara las preferencias de los miembros con la política adoptada por el partido —en forma de programa y plataforma electoral, campañas y discursos. En segundo lugar, el análisis de procesos se enfoca en las formas en la que los miembros participan de la toma de decisiones, proponiendo la observación de diferentes espacios de trabajo para conocer la multidimensionalidad de los procesos democráticos. De esta forma se podría conocer el nivel de participación, la diversidad de temas discutidos, la profundidad de los debates, los niveles de representación de los diferentes tipos de miembros del partido y sus demandas, el rol oficial y real de los espacios de trabajo y decisión, y las barreras a la participación.

3. Justificación de la selección de caso

El FA, en tanto partido con conexión orgánica con la sociedad (Anria et al., 2021), se constituye como caso paradigmático para analizar los mecanismos a través de los cuales ocurre lo que Luna et al. (2021) denominan agregación vertical de intereses. En particular, esto puede ser observado en el proceso de construcción de programa del partido, en tanto proceso excepcional en el que la discusión programática asume una forma deliberativa que involucra a toda la estructura del partido, recibiendo aportes y modificaciones de toda su estructura militante.

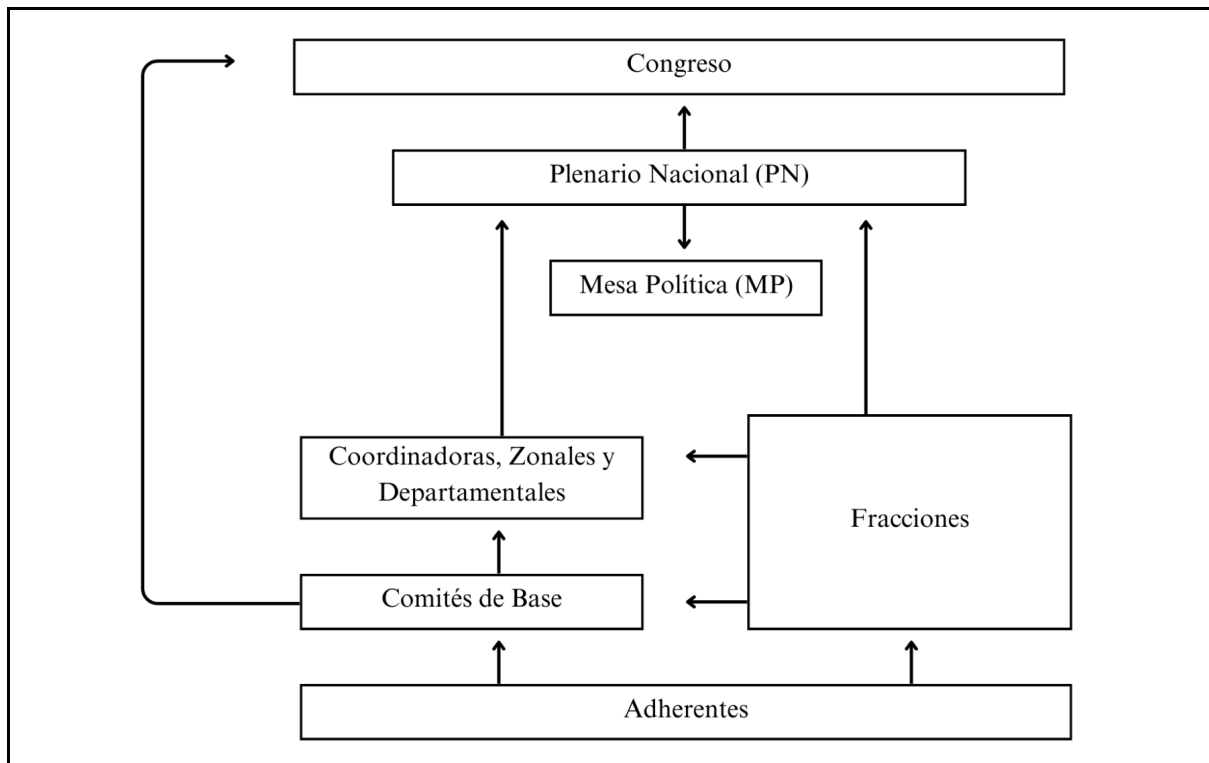
El análisis de la construcción de programa nos permite incorporar tres de las cuatro subdimensiones de la agregación vertical de intereses propuestas por Luna et al. (2021): si la plataforma electoral incluye las demandas generales de una o varias de las bases sociales del partido, si existen vínculos formales o informales con organizaciones de la sociedad civil y si las decisiones del partido se ven limitadas por la base social. La única subdimensión que no será incorporada a través del análisis empírico es la estabilidad de la base social del partido, ya que este trabajo se centra en el estudio de un único caso de construcción de programa, y el análisis de la estabilidad requiere un estudio a largo plazo. De todas formas, la contextualización a través de antecedentes relevantes sobre el vínculo entre el FA y el movimiento social da cuenta de la presencia de este atributo.¹ La presencia de las demandas de la base social en la plataforma electoral es un atributo que tiene una relación de parecido de familia respecto al atributo de estabilidad de la base social, por lo que cada uno es por sí mismo suficiente, haciendo innecesario dar cuenta de ambas dimensiones.

3.1. La estructura partidaria

El FA presenta una estructura partidaria particularmente compleja. Desde su fundación, el partido se compuso de dos ramas principales: por un lado, la coalición de partidos que decidió reunirse y conformar el FA. Esa rama hoy en día consiste en diferentes fracciones que representan posiciones políticas y coordinaciones electorales, que preparan cuadros, presentan listas en elecciones y ocupan cargos ejecutivos y legislativos. Por otro lado, una serie de comités de base que surgieron en apoyo a esta coalición de izquierda y se constituyeron desde un comienzo como parte central, común, de la estructura partidaria (Pérez Bentancur et al., 2022). Todos los organismos centrales tienen representación de los militantes de base y de los militantes de fracciones. La figura 3 muestra la estructura organizacional del FA.

¹ Véase sección 3.2 El FA y su relación con los actores sociales

Figura 3.
Estructura de organización y representación del FA



Fuente: Elaboración propia en base al Estatuto del FA.

A nivel nacional existen tres organismos de dirección: el Congreso, el Plenario Nacional y la Mesa Política. El Plenario Nacional tiene 180 miembros: la mitad son delegados por las fracciones y la mitad por la estructura de base. El Estatuto del FA establece que los delegados de base deben actuar de acuerdo a las posturas de su Coordinadora, Zonal o Departamental y no como representantes con libertad de acción a título personal, y lo mismo se espera de los delegados de fracciones. La Mesa Política ejerce la dirección del partido cuando el Plenario no está reunido, siguiendo las resoluciones de este último. Todos los integrantes son elegidos de entre los delegados al Plenario Nacional, pero a diferencia de este cuenta con más delegados de fracciones que de la estructura de base.

El Congreso es el espacio de definición política más importante del FA ya que sus competencias refieren a definiciones ideológicas y programáticas. Este es el espacio que da cierre al proceso de construcción de programa que será estudiado en el presente trabajo. El Congreso es convocado por el Plenario Nacional, quien también propone y distribuye un documento base que será discutido, modificado y finalmente aprobado. El Congreso está presidido por el Plenario pero conformado, básicamente, por representantes de los comités de base de todo el

país, que se eligen de forma proporcional a la cantidad de adherentes que participaron de las asambleas citadas para debatir y decidir sobre los temas del Congreso.

La estructura de comités de base no es independiente de la estructura de fracciones. Las dos ramas del FA no están completamente disociadas, sino que los comités de base son un espacio de articulación entre los militantes de diferentes fracciones y aquellos no afiliados a ninguna fracción, un ámbito de organización y definición política y un actor relevante en todos los órganos de decisión del partido. Los comités de base representan lo que Katz y Mair (1993, en Carty, 2013) llaman *party on the ground*, y se constituyen como el espacio privilegiado para mantener vínculos informales con sectores populares y organizaciones sociales (Etchemendy, 2019; Pérez Bentancur et al., 2022).²

3.2. El FA y su relación con los actores sociales

La agregación vertical de intereses de un partido refiere a la capacidad de este de agregar y representar las demandas de su base social, de ejercer como verdadero agente de intermediación y representación. Por lo tanto, para evaluar la capacidad de agregación vertical de un partido es necesario conocer cuál es su base social. En el caso del FA, su base social se ha encontrado históricamente representada en los movimientos sociales organizados, en particular en el movimiento sindical (Anria et al., 2021; Bidegain, Freigedo y Puntigliano Casulo, 2021; Doglio, Senatore y Yaffé, 2004; Etchemendy, 2019; Pérez Bentancur et al., 2022; Pribble, 2013; Senatore, 2010; Yaffé, 2005). Por lo tanto, estudiar la capacidad de agregación de intereses del FA implica necesariamente estudiar al FA en relación con los movimientos sociales.

La historia del FA está íntimamente ligada a la historia del movimiento social uruguayo (Porrini, 2018; Zapirain, Zubillaga y Salsamendi, 2016; Caetano, Marchesi y Markarian, 2021; Yaffé, 2005; Garcé y Yaffé, 2004). Etchemendy (2019) caracteriza el vínculo del FA con actores populares como uno basado en el vínculo enraizado entre partido y sindicatos. Sin embargo, algunos autores han señalado que este enraizamiento también ha implicado

² El 26,7% de los adherentes del partido participan en sindicatos, 28% en comisiones barriales, 12,6% en cooperativas y 10,5% en ONGs. En el caso de los militantes de comité de base, estos números ascienden a 33,2%, 41,9%, 16,4% y 12,9%, respectivamente. En todos los casos, la participación de los militantes de base es superior a aquella de los militantes de fracciones (Pérez Bentancur et al., 2022).

autonomía de los sindicatos hacia el partido y viceversa (Anria et al., 2021; Doglio et al., 2004; Senatore, 2010).

Según Senatore (2010) la autonomía y la independencia que ha mantenido y defendido el movimiento sindical no quita que se haya establecido un vínculo privilegiado con el FA. Este vínculo, que el autor llama de “histórica hermandad”, tiene lugar a través de tres dimensiones: “coincidencia programática, interconexión directriz y coincidencia táctica” (p. 57). La coincidencia programática refleja el vínculo histórico entre las demandas del movimiento sindical y las propuestas del FA. La interconexión directriz refiere al vínculo estrecho entre las direcciones de la central sindical y la fuerza política de izquierda. Por brindar tres ejemplos en momentos históricos distintos: José D’Elía fue fundador y primer presidente de la Comisión Nacional de Trabajadores,³ organizador del primer Congreso del Pueblo y candidato a vicepresidente por el FA en las elecciones nacionales de 1984 (Chagas y Trullen, 2021). Oscar Andrade, miembro del Partido Comunista del Uruguay (PCU), fue líder de uno de los sindicatos más fuertes del país, integró el secretariado del PIT-CNT, fue precandidato a la Presidencia de la República por el FA y actualmente se desempeña como senador por este partido. Por último, Fernando Pereira, actual presidente del FA, fue presidente del PIT-CNT hasta que renunció de cara a la campaña electoral interna del partido.

La coincidencia táctica refiere al acuerdo —implícito o explícito— de la conveniencia para ambos actores de mantener un vínculo de alianza. En octubre de 2003, un año antes de la elección nacional que llevaría al FA a la presidencia por primera vez, el PIT-CNT llevó a cabo su 8vo Congreso con el objetivo de definir el tipo de relacionamiento que mantendría con un posible gobierno frenteamplista. El movimiento sindical había mantenido, desde el retorno de la democracia, un vínculo de integración negativa respecto al sistema político: mantiene un rol de actor legítimo de tipo corporativo-pluralista sin abandonar su retórica radical de oposición al gobierno (Filgueira, 1990). La posibilidad de que el gobierno estuviese en manos de su histórico aliado se vió como un cambio en la estructura de oportunidad política —en términos de Kitschelt (1986)— para las demandas del movimiento sindical como lo refleja la siguiente resolución del 8vo Congreso:

Hablamos de independencia y no de autonomía, porque consideramos que nosotros como clase no somos ajenos ni al gobierno, ni a la fuerza política que

³ Organización antecedente al PIT-CNT, la actual central de trabajadores de Uruguay.

lo sustenta, en cuanto somos parte de lo uno y de lo otro. Somos constructores del proceso de unidad política y como clase no renunciamos a incidir y formar parte de las transformaciones impulsadas programáticamente por la fuerza política que toma gran parte de nuestra plataforma reivindicativa (8vo Congreso del PIT-CNT, 2003, Cap. VIII, p.12).

Este fragmento refleja una cuarta dimensión de hermandad histórica entre el FA y la central sindical que ha sido dejada por fuera por Senatore (2010) y que será clave para comprender el proceso de agregación vertical de intereses: la doble militancia de sus miembros y fuertes relaciones de amistad entre los miembros del FA y de los sindicatos (Anria et al, 2021; Pérez Bentancur et al., 2022).

Esta doble membresía permitió históricamente a los sindicatos hacer avanzar algunas de sus principales demandas en las decisiones del partido, tanto cuando este estuvo en la oposición como en el gobierno. Como comenta Pribble (2013), esta conexión orgánica fue central para alinear al partido en contra de la reforma educativa impulsada en 1995 por el segundo gobierno de Sanguinetti. Otro ejemplo de los vínculos entre el FA y los sindicatos se aprecia durante el primer gobierno frenteamplista cuando se aprobó la Ley General de Educación, que tomó como base la propuesta del Congreso Nacional de Educación (CNE) en el que participaron el movimiento estudiantil y los sindicatos de la educación. Esta reforma otorgó mayor poder a los profesores de enseñanza secundaria en los órganos de decisión de la educación, aunque no terminó de satisfacer sus demandas al no otorgar mayorías como proponía el CNE (Pribble, 2013). Mancebo y Pérez Zorrilla (2018) señalan que uno de los factores que impidió una reforma educativa transformadora durante los gobiernos frenteamplistas fue el poder de veto del actor sindical, obtenido tanto por el poder institucional otorgado en la reforma de 2008 como por los vínculos orgánicos del FA con los sindicatos de la educación, que lograron frenar la promoción de políticas profundas desde la interna partidaria.

La conexión orgánica también fue clave para hermanar al FA detrás de las reivindicaciones del PIT-CNT durante la década de los 90 y comienzos de los 2000 para evitar las privatizaciones de empresas públicas (Doglio et al., 2004; Moreira, 2004; Senatore, 2010). Más adelante, cuando el FA perdió las elecciones en 2019, la conexión orgánica fue central para plegar al partido a la campaña para convocar a un referéndum contra la Ley de Urgente Consideración (LUC) promovida por el gobierno del presidente Lacalle Pou.

En definitiva, la literatura existente muestra que en muchas ocasiones la posición del partido terminó de definirse en respuesta a la presión del movimiento social organizado. Sin embargo, fruto de la autonomía entre ambos, la posición del partido no fue necesariamente un espejo de las posiciones del movimiento sindical.

Estudios existentes han mostrado que aunque la conexión orgánica del FA tiene como actor central al movimiento sindical, también existen otros actores sociales, de menor peso relativo, con conexión orgánica con este partido: el movimiento cooperativista, el movimiento estudiantil, el movimiento feminista, el movimiento de la diversidad sexual y el movimiento de derechos humanos (véase, por ejemplo, Anria et al., 2021; Allier Montaña, Ferro Higuera y Imai Cenamo, 2021; Delacoste, 2015; Johnson, Rocha y Schenk, 2015; Sempol, 2016). Sin embargo, no todos los actores sociales progresistas tienen conexión con el partido. En particular, el movimiento ambientalista tiene una relación de independencia con el FA (Bidegain et al., 2021). La Asamblea Nacional Permanente en Defensa de la Tierra y los Bienes Naturales (ANP), espacio de coordinación de parte del movimiento ambientalista reconocido por Bidegain et al. (2021), se declara apolítica. De todas formas, el espacio no ha tenido una actividad consistente en los últimos años. Durante el año 2023 se realizaron múltiples marchas debido a la crisis hídrica, pero estas eran autoconvocadas, indicando que no existe una organización o coordinación de organizaciones referente en la temática.⁴

Algunos militantes de organizaciones pertenecientes a la ANP entrevistados por Bidegain et al. (2021) señalaron que hubo un acercamiento por parte de organizaciones ambientalistas hacia la estructura del FA de cara a las movilizaciones en contra del proyecto de Aratirí, un proyecto de minería a cielo abierto impulsado por el segundo gobierno del FA. Sin embargo, la dirección del partido desestimuló estos encuentros. En palabras de Santos (2017) el movimiento ambientalista mantiene un “claro antagonismo” con el FA (p. 17). Para Delacoste (2015) esto se explica porque la legitimidad política de los primeros dos gobiernos del FA fue construida sobre el alza del precio de los *commodities* y la inversión extranjera directa, dejando al ambientalismo necesariamente por fuera de la construcción discursiva de la unidad de la izquierda. Pero el antagonismo no terminó al volver el FA a la oposición; como expresa una

⁴ Salvetti, C. (16 de mayo de 2023). “OSE no se paga”: frente a Suárez y Reyes, se realizó una nueva marcha por el agua. *la diaria*. Recuperado el 10 de enero de 2024 en <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/5/ose-no-se-paga-frente-a-suarez-y-reyes-se-realizo-una-nueva-marcha-por-el-agua/>

manifestante en una marcha por el agua: “estamos en un momento histórico en el que todos los partidos políticos están alineados en el paradigma del capitalismo”.⁵

4. Metodología

Debido a la extensión del tema seleccionado y los límites impuestos por la realización de una monografía final de grado, se han seleccionado tres ejes temáticos para estudiar la construcción programática en el FA: trabajo, educación y ambiente. La razón por la que estos ejes fueron seleccionados responde al vínculo que mantiene el FA con las diferentes partes del movimiento social uruguayo.

Debido a los vínculos entre el FA y las organizaciones sindicales descriptos en la sección anterior, en los ejes temáticos de trabajo y educación se espera encontrar presencia de conexión orgánica con los movimientos sociales centrales en el tema. El eje temático trabajo permitirá conocer el procesamiento de las demandas del movimiento social con el que el FA tiene mayor relación histórica y lazos más fuertes. El eje temático educación representa un tema con históricas tensiones y divisiones en la interna del partido, entre quienes priorizan respaldar las ideas de los sindicatos docentes y quienes buscan una mayor independencia de la política educativa frenteamplista.

El eje temático ambiente muestra un vínculo de excepcional independencia entre el partido y el movimiento social organizado, en un tema de creciente interés político a nivel nacional, regional e internacional. Al seleccionar este eje para estudiar la construcción programática del FA será posible comprender cómo —y *si*— las demandas de los movimientos sociales penetran en la estructura partidaria cuando no existe una conexión orgánica ni un vínculo positivo entre la fuerza política y el movimiento. ¿Cómo incorpora el FA una agenda ambiental cuando no hay una relación de alianza con el movimiento social organizado? ¿Logran los militantes frenteamplistas incorporar estas demandas a pesar de esto?

El diseño de investigación es cualitativo, en base a análisis documental y entrevistas en profundidad. Se realizaron 17 entrevistas a militantes que participaron de las diferentes etapas del proceso programático, buscando incorporar a todos los espacios relevantes. El proceso de construcción programática comenzó en junio de 2022 y finalizó en marzo de 2024. La primera

⁵ Ídem.

etapa de trabajo abierto y colaborativo tomó lugar entre junio de 2022 y marzo de 2023. Las entrevistas se realizaron entre marzo de 2023 y marzo de 2024. En el anexo 1 se encuentra el detalle de las entrevistas realizadas.

También se analizaron los principales documentos relacionados con la construcción de programa, trabajando el proceso programático en tres grandes etapas: 1) los aportes realizados por las UT a la Comisión Nacional de Programa (CNP); 2) la propuesta de programa elaborada por la CNP y aprobada por el Plenario Nacional el 15 de julio de 2023 y, 3) el documento final de programa, que incorpora a la propuesta de programa las mociones aprobadas en el Congreso. Este documento fue finalmente aprobado por el Plenario Nacional del FA el 16 de marzo de 2024. Al analizar estos documentos se buscó identificar las propuestas más controversiales en los ejes temáticos seleccionados, identificar el origen de las propuestas, y rastrear las principales continuidades y cambios que estas tuvieron a lo largo del proceso de debate y construcción programática. En el anexo 2 se encuentra el detalle de los documentos consultados.

Finalmente, se incorporaron los avances programáticos de la primera etapa del III Congreso del Pueblo (III CdP) como documento ilustrativo de las demandas del movimiento social organizado (tercercongresodelpueblo.uy). A pesar de que este documento no fue aprobado por ningún órgano resolutivo del III CdP, y por lo tanto, no puede considerarse un documento representativo de las organizaciones que lo integran, permite tener una mirada a las principales prioridades y posturas del movimiento social, particularmente las de la central de trabajadores, quien convoca y organiza el III CdP. Este documento fue difundido el 10 de setiembre de 2023. Para esa fecha, el FA ya estaba discutiendo el borrador de su programa en los comités de base de todo el país. Considero relevante incorporar el avance programático del III CdP como insumo para el análisis ya que este puede haber sido consultado por los militantes frenteamplistas, explicando posibles mociones presentadas de cara al Congreso del FA. Como expresara una de las entrevistadas:

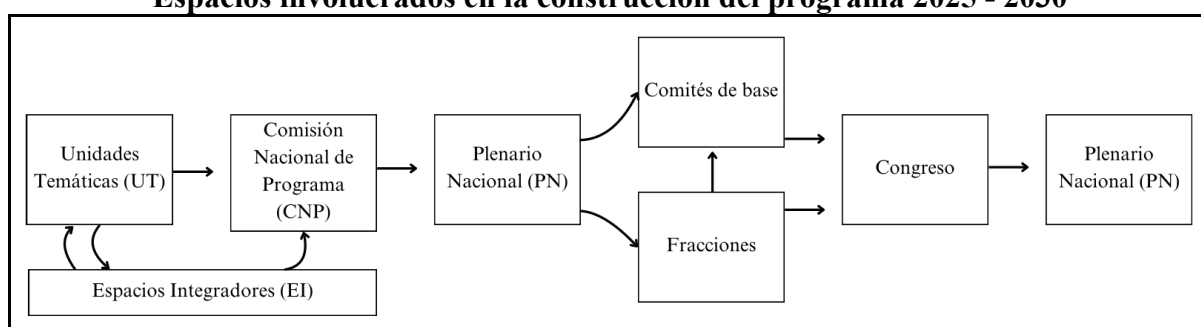
Una fuerza política que es de izquierda y que sus aliados son la gran mayoría no puede darse el lujo de ignorar el Congreso del Pueblo. Sino habría que revisarnos (...). Yo espero que [el programa del FA] tenga más similitudes que diferencias [con el programa del Congreso del Pueblo]. Pero lo espero. Pero ahí también, de nuevo, el FA es un partido de militantes, de muchos militantes que también van a estar atentos a eso. Yo estoy convencida que cuando esto vaya al proceso de discusión en los comités, cada

comité que tome el tema que más le interese, también va a estar atento a eso. Por esa doble militancia que yo te decía (Entrevista 5).

5. El proceso de construcción de programa en el FA

La definición de programa —documento que recibe el nombre de Bases Programáticas— en el FA es un proceso de más de un año que involucra a todos los espacios del partido, y se constituye como canal de voz central en la vida partidaria. La figura 4 presenta el proceso de construcción programática, y la tabla 1 muestra el cronograma de trabajo.

Figura 4.
Espacios involucrados en la construcción del programa 2025 - 2030



Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de trabajo y el Cronograma elaborado por la CNP.

La primera etapa de construcción programática está organizada alrededor de 32 unidades temáticas (UT), que incluyen áreas como convivencia y seguridad ciudadana, desarrollo económico, y seguridad social. Las UT son encuentros de intercambio abiertos a todos los adherentes del FA y la participación es directa e individual, no por delegaturas. Debido a su especificidad temática las UT están usualmente integradas por militantes con algún tipo de conocimiento especializado en el área. Encontramos trabajadores, académicos, militantes y ex jerarcas vinculados a los diferentes temas, aportando conocimiento experto en la definición de qué políticas deberían llevarse a cabo en el próximo gobierno, y por qué. Esto se da no por la exigencia de credenciales a los militantes que deseen unirse a las UT, sino por la propia dinámica de discusión técnica que se da en estos espacios.

Esta etapa implica una participación por consulta de los miembros del partido en los procesos de democracia intrapartidaria en términos de Gauja (2013), en el que los militantes pueden participar directamente de los espacios, pero sus decisiones son de tipo asesor-consultivo y no tienen carácter vinculante. Esto se debe al carácter directo de la participación, y al rol

protagónico que tiene en el partido la participación por delegaturas. Como cualquier adherente del FA puede participar de las UT, sin que ningún espacio orgánico lo haya avalado como su delegado, las UT actúan como comisiones asesoras a la CNP, donde sí se encuentran delegados de los distintos espacios políticos del partido. La participación por delegaturas nos permite considerar las posturas y posiciones de los delegados a la CNP como posturas representativas de las fracciones o los espacios territoriales a los que pertenecen. A pesar de tener representación tanto de delegados de fracciones como de bases, la conformación de la CNP privilegia la voz de las fracciones del partido.

De cara a la elaboración del programa 2024, por primera vez, el proceso programático contó con Espacios Integradores (EI), que dan cuenta de la transversalidad de los temas tratados. Los EI permitieron el intercambio entre los militantes de las diferentes UT y los delegados a la CNP, por lo que las UT ya incorporaban, en cierta medida, las opiniones y propuestas que se estaban trabajando en áreas temáticas relacionadas.

En marzo de 2023 cada UT presentó a la CNP un documento con acciones estratégicas y sus fundamentos, como síntesis del trabajo realizado. A partir de aquí, los EI cumplieron un rol de subcomisiones de la CNP: recibieron los aportes de las UT, generaron una síntesis común y comenzaron a redactar la propuesta de programa. Cada EI redactó un capítulo del programa, y estos capítulos se trabajaron luego en el plenario de la CNP. Una vez generada la propuesta de programa, la CNP la propone al Plenario Nacional, órgano encargado de convocar al Congreso y aprobar el documento base —es decir, la propuesta de programa. El documento fue aprobado por el Plenario Nacional del FA el 15 de junio y fue posteriormente distribuido a todos los espacios orgánicos del partido. El documento fue leído, compartido y debatido, y cada militante pudo plantear las modificaciones que entendió necesarias.

Las fracciones son una parte integral de la estructura partidaria y de las discusiones políticas que toman lugar en la interna frenteamplista. De todas formas, las fracciones tienen, por sí mismas, la misma cantidad de delegados al Congreso que al Plenario Nacional, alcanzando el total de 90 delegados entre todas las fracciones del FA, frente a los 2100 delegados de base.⁶ Es decir, 4,3% del total de participantes del Congreso son delegados directos de las fracciones del partido. Por este motivo, durante esta etapa del proceso, la mayoría de las fracciones

⁶ Datos proporcionados por el FA.

fomentan la participación de sus militantes en las asambleas programáticas llevadas adelante por los comités de base.

El primer día de Congreso la discusión se organiza alrededor los EI y el segundo día se organiza en forma de plenario, integrando a todos los delegados para discutir sobre el documento en su conjunto. Para que una moción sea aprobada en el pleno del Congreso debe alcanzar 2/3 de votos favorables. Esto se debe a que el documento base cuenta con la aprobación del Plenario Nacional, y para que el Congreso modifique una resolución de ese órgano son necesarias mayorías especiales. Esta etapa implica una participación por delegaturas en términos de Gauja (2013), en el que los delegados al Congreso han de actuar de acuerdo a lo definido por sus comités de base o sus fracciones. Luego del Congreso una comisión trabaja para incorporar a la redacción del programa las mociones aprobadas y el programa es aprobado en un Plenario Nacional del FA que se celebra en marzo del año siguiente al Congreso. La tabla 1 resume el cronograma de la elaboración del programa del FA para el período de gobierno 2025-2030.

Tabla 1.
Cronograma del proceso de construcción del programa 2025 - 2030

Etapas	Período
1. Elaboración de los documentos de cada UT	abril 2022 - marzo 2023
2. Síntesis y elaboración del documento base (propuesta de programa) en la CNP.	abril - julio 2023
3. Aprobación de la propuesta de programa por el Plenario Nacional	15 de julio de 2023
4. Asambleas preparatorias del Congreso	agosto - noviembre 2023
5. Congreso	8 - 10 de diciembre de 2023
6. Aprobación del programa por el Plenario Nacional	16 de marzo de 2024

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de trabajo y el Cronograma elaborado por la CNP.

En paralelo al proceso programático, durante 2022 y 2023, el FA celebró reuniones y actividades con diferentes organizaciones sociales, territoriales y económicas a nivel nacional en el marco de lo que se denominó *El FA te Escucha*. El objetivo de estas reuniones era relevar demandas y críticas desde las organizaciones sociales. El informe fue presentado cuatro días antes de que tomara lugar el Congreso, por lo que no fue considerado en este trabajo como un

insumo sustancial en la construcción programática. De todas formas, entiendo pertinente hacer mención a este programa, ya que como expresara uno de los entrevistados:

Muchos de los que estamos en CNP participamos de *El FA te Escucha*. Es decir, fuimos *El FA te Escucha*. Entonces, no hay manera que una conversación generalizada con toda la sociedad civil organizada, empresarios, trabajadores, la cultura, etcétera, de todo el país no te entre en una discusión programática (Entrevista 15).

6. Análisis

En esta sección se analiza el grado y la forma en el que el programa del FA incorpora demandas desde los actores sociales en los ejes temáticos seleccionados. Para ello, el apartado caracteriza a los militantes que participan del proceso de construcción programática en términos de doble militancia, las demandas que introducen, y el tratamiento que se le da a estas demandas. La sección presenta evidencia que ilustra la forma en la que el FA, a través de su programa, realiza la función de representación de intereses en tres de los cuatro subatributos planteados por Luna et al. (2021): 1) la plataforma electoral incluye las demandas generales de una o varias de las bases electorales del partido, 2) existen vínculos formales o informales con organizaciones de la sociedad civil, y 3) las decisiones del partido se ven limitadas por la base social.

6.1. Eje programático sobre trabajo

La UT de trabajo tuvo uno de los menores niveles de participación de las 32 unidades que participaron del proceso programático. En ella, mantuvieron una participación activa solo cinco personas, y ninguna de ellas tenía una militancia sindical activa. Sin embargo, la presencia de militantes sindicales con doble militancia frenteamplista aparece una y otra vez en las entrevistas realizadas. De las 15 personas entrevistadas, 10 mantuvieron o mantienen militancia en organizaciones sociales; entre ellas, 7 se trata de militancia sindical. La doble militancia entre el FA y organizaciones sociales y sindicales se entiende como una característica central del partido:

Nosotros tenemos el FA lleno de compañeros y compañeras con doble militancia, que participan en el FA y participan también en organizaciones sociales, y eso hace que el

vínculo, aunque no sea formal, sí el vínculo existe y el compartir ideas o acciones a llevar adelante está (Entrevista 5).

También se hace presente el estrecho vínculo entre el PCU, fracción del FA con una militancia activa en la construcción de programa, y la central sindical:

El PCU también siempre con una agenda que tiene mucho más que ver con la crítica al capitalismo y a las relaciones laborales dentro del capitalismo y a la desigualdad, y como te decía, muchas veces con agendas que al menos a mi me parecen que en alguna medida se hacen eco de lo que viene del sindicalismo, un sector⁷ mucho más cercano si se quiere al movimiento sindical o más metido en esos temas (Entrevista 14).

Tenemos un montón de sindicalistas que son del PCU y que saben muchísimo de los temas de trabajo. Terminaban participando como en cuestiones más específicas de su tema capaz. Compañeros que son de sindicatos de la industria participaban en la UT de industria, compañeros que son de educación... y en trabajo quedó como ese terreno de todos y de nadie (Entrevista 12).

¿Por qué en un tema como trabajo la UT contó con tan poca participación, siendo el PIT-CNT la organización con mayor vínculo activo con el FA? Por un lado, vemos un desarrollo fuerte de la temática laboral en la UT de economía, con un eje dedicado al mercado laboral. Es posible que aquellos militantes interesados en la política de empleo entendieran más conveniente participar directamente en la UT de economía, y lograr que se de prioridad a los trabajadores en toda la concepción económica del programa. Por otro lado, encontramos militantes sindicales en todas las otras UT, como indica el fragmento de la entrevista 12, y una preocupación por la realidad de los trabajadores que atraviesa todo el programa. El ejemplo más claro es en los temas de educación, donde el vínculo con los sindicatos docentes es protagonista, como se desarrollará en la siguiente sección. Con un par de excepciones, todas las UT incorporan en algún sentido la promoción de políticas laborales y la generación de empleo de calidad. Esto puede indicar la presencia de militantes sindicales a lo largo del proceso programático. Sin embargo, una hipótesis alternativa es la existencia de una conciencia extendida entre los militantes frenteamplistas, sean o no también militantes sindicales, de la importancia de considerar la situación de los trabajadores a la hora de pensar políticas públicas.

⁷ En el FA se utiliza el término “sector” para referir a las fracciones del partido, por lo que este término aparece en las entrevistas realizadas.

Una de las propuestas que el programa del FA retoma de las demandas del movimiento sindical refiere a la reducción de la jornada laboral. En su discurso del 1ro de mayo de 2023, el presidente del PIT-CNT, Marcelo Abdala, planteó la necesidad de reclamar la reducción de la jornada laboral.⁸ Esta demanda es incorporada también en el documento preliminar del III CdP. La UT de trabajo incorpora este tema, proponiendo un proyecto piloto que reduzca la jornada a cuatro días de trabajo o 36 horas semanales a ser evaluado por trabajadores, empresarios, el Estado y la academia para su posterior expansión en caso de un resultado positivo. La propuesta de programa aprobada por el Plenario Nacional en julio de 2023 se limita a proponer el estudio de la reducción de la jornada laboral, sin ninguna acción u objetivo concreto. Sin embargo, el documento final del programa del FA realiza un compromiso concreto: la reducción de la jornada semanal a 40 horas de trabajo para aquellos sectores que tienen límites máximos superiores en la actualidad.

Esta propuesta retoma un proyecto de ley presentado por uno de las fracciones del FA, el Movimiento de Participación Popular (MPP), semanas después del discurso de Abdala, que propone reducir en el correr de cuatro años la jornada semanal de 48 a 40 horas para todos los trabajadores.⁹ Aunque se trata de una moderación de la propuesta realizada en la UT de trabajo, la redacción final de la propuesta va más allá de lo planteado por la central sindical, y se trata de un compromiso concreto. Aunque el máximo de 40 horas semanales está extendido en Uruguay, y por lo tanto la propuesta parece no implicar un cambio sustancial, los trabajadores del comercio, la industria, rurales y domésticos tienen máximos semanales que van desde las 44 a las 48 horas semanales.¹⁰ Según un informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en 2019 el 17,5% de los trabajadores pertenecían al sector comercio, 10,3% a la industria, 8,3% a agricultura, forestación y pesca, y 6,7% al servicio doméstico.¹¹ Es decir, más

⁸ Abdala anunció “pelea por una reforma alternativa de la seguridad social” y propuso reducir la jornada laboral (2 de mayo de 2023). *la diaria*. Recuperado el 6 de marzo de 2024 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/5/abdala-anuncio-pelea-por-una-reforma-alternativa-de-la-seguridad-social-y-propuso-reducir-la-jornada-laboral/>

⁹ MPP presentó proyecto de ley para reducir la jornada laboral sin afectar el salario (12 de junio de 2023). *la diaria*. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/6/mpp-presento-proyecto-de-ley-para-reducir-la-jornada-laboral-sin-afectar-el-salario/>.

¹⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2008). Horario de trabajo. Recuperado el 6 de marzo de 2024 de <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/derecho-laboral-uruguayo/horario-trabajo>

¹¹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020). *Aproximación territorial a la situación del mercado de trabajo 2019-2020. Informe técnico*. Recuperado el 6 de marzo de 2024 de <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/2021->

de 40% de los trabajadores en Uruguay podían mantener una jornada que supera las 40 horas semanales.

A pesar de los cambios sufridos por la propuesta de reducción de la jornada laboral en las distintas etapas del proceso programático, esta no aparece en las entrevistas como uno de los nudos o problemas que surgieron en la discusión programática. Un aspecto interesante es que ninguno de los nudos mencionados en las entrevistas realizadas se vinculan explícitamente a la temática laboral. En este sentido, parece haber un consenso más claro en la prioridad y dirección de la política laboral que respecto a otros temas, como economía, defensa o seguridad, así como educación y ambiente. El principal nudo mencionado vinculado con la política laboral y las demandas del movimiento sindical es respecto a la seguridad social.

Durante 2023 se aprobó una reforma de la seguridad social que tuvo la oposición del FA y del movimiento sindical.¹² ¹³ Una vez aprobada, el PIT-CNT decidió organizar una campaña de recolección de firmas para convocar a un plebiscito para que la Constitución incorpore tres aspectos vinculados a la seguridad social.¹⁴ La propuesta incluye la prohibición del lucro en la seguridad social —y, por lo tanto, elimina el actual sistema de ahorro individual en AFAPs¹⁵—, la garantía de que la jubilación mínima ha de ser equivalente al salario mínimo, y el derecho de acceder a la jubilación al cumplir los 60 años. Históricamente, el FA y el PIT-CNT han sido aliados en la promoción de mecanismos de democracia directa (Moreira, 2004). No obstante, en esta instancia el partido decidió no acompañar el plebiscito, sino dar libertad de acción a sus miembros.¹⁶

06/Aproximacio%CC%81n%20territorial%20a%20la%20situacio%CC%81n%20del%20mercado%20de%20trabajo%202019-2020.pdf

¹² El Senado aprobó definitivamente la reforma de la seguridad social, con 17 votos en 28. (27 de abril de 2023). *la diaria*. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/4/el-senado-aprobo-definitivamente-la-reforma-de-la-seguridad-social-con-17-votos-en-28/>

¹³ PIT-CNT (23 de marzo de 2023). Imponente rechazo a la reforma jubilatoria: una multitud dijo NO. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5348-imponente-rechazo-a-la-reforma-jubilatoria-una-multitud-dijo-no>

¹⁴ PIT-CNT (23 de enero de 2024). Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5839-uruguay-solamente-la-aprobacion-del-plebiscito-podra-preservar-los-derechos-humanos-en-la-seguridad-social>

¹⁵ Administradora de Fondos de Ahorro Previsional.

¹⁶ Véase resoluciones del Plenario Nacional del FA, 14 de octubre de 2023.

En este contexto, los militantes que participaron de la UT de seguridad social buscaron incorporar algunos aspectos de la propuesta del PIT-CNT, particularmente la prohibición del lucro, privilegiando la convocatoria a un diálogo social. El documento presentado por la UT propone la “sustitución gradual de la capitalización individual lucrativa en manos de los privados avanzando en la construcción de seguridad social con tres pilares: solidario (no contributivo), de reparto intergeneracional (contributivo) y de ahorro (no individual, no lucrativo y de prestación definida)” (UT de seguridad social, p. 9).

La propuesta de programa realizada por la CNP propone ampliar la cobertura de seguridad social incluyendo trabajadores informales e independientes, garantizando una cobertura equitativa a la de los trabajadores dependientes. Además, mantiene la propuesta de convocar un diálogo social, pero en el pilar de ahorro modifica la aclaración de “no individual, no lucrativo y de prestación definida”, como indicaba la UT, a solamente “no lucrativo” (p. 28).

Este rumbo de acción es retomado en la resolución del Plenario Nacional del 14 de octubre de 2023, donde el FA resuelve no acompañar el plebiscito de reforma constitucional iniciado por el PIT-CNT. El FA retoma lo planteado en la propuesta de programa aclarando que el tercer componente de ahorro será no lucrativo. El hecho de que el Plenario Nacional retomara los aportes programáticos para tomar definiciones de gran relevancia en la agenda política nacional que afectan directamente el vínculo con su principal aliado muestra la relevancia política que tiene a la interna del partido el proceso de construcción programática.

Durante el Congreso este tema fue ampliamente debatido, en una subcomisión específica de seguridad social. Se presentaron mociones que buscaban eliminar la aclaración de que el sistema de ahorro sería no lucrativo, así como mociones que tenían el objetivo de incorporar los contenidos del plebiscito convocado por el PIT-CNT a la plataforma de gobierno:

Había comités de base que queríamos pasar bastante de lo que está en la reforma, pasarlo para que el FA lo tomara como propio. Y después había sectores, sobre todo, porque la mayoría eran sectores, que habían llegado a un acuerdo entre ellos en el Plenario Nacional y querían un poco suavizar esa parte. [El argumento de los comités de base] fuertemente era, bueno, está el PIT-CNT impulsando esto, son los trabajadores organizados que están impulsando esto, entonces nos parece que como FA deberíamos escuchar eso en un tema tan sensible. Eso sin duda estuvo en la argumentación, es más, ese era el centro de nuestra argumentación, el acompañar a los movimientos sociales,

el escuchar. Y el centro de la argumentación de los sectores era cuidar los equilibrios internos, cuidar la unidad entre sectores (Entrevista 16).

El documento final mantiene los tres pilares de la seguridad social con su redacción dada en la propuesta de programa. Además, incorpora la necesidad de revisar las diferentes cajas jubilatarias “y reformarlas en base al acceso igualitario a la seguridad social”, así como de “generar las condiciones para el acceso a la jubilación a los 60 años de edad”, aunque se permitiera el trabajo después de esta edad de forma voluntaria (p. 33).

El énfasis en el diálogo social y la necesidad de generar amplios acuerdos con las diferentes organizaciones sociales y políticas del país se debe a la necesidad de hacer de la seguridad social una política de Estado, dotándola de mayor legitimidad y estabilidad en el tiempo.¹⁷ Sin embargo, la propuesta de convocar diálogos sociales no se limita a la seguridad social, sino que es parte de una larga trayectoria del FA de apostar a la participación ciudadana y la incorporación de diferentes actores sociales en el diseño de políticas públicas, particularmente en lo que refiere a temáticas laborales (Lizbona Cohen, 2021). A pesar de esto, Lizbona Cohen (2021) sostiene que tanto los programas del FA como sus diferentes períodos en el gobierno nacional han generado una caída en los espacios de participación de carácter vinculante, a cambio de la incorporación de actores sociales en espacios de consulta o seguimiento.

Retomando las propuestas de empleo específicamente, en el programa encontramos un énfasis en la formación profesional como política de reconversión y recalificación de trabajadores, como forma de hacer frente a las transformaciones tecnológicas. La necesidad de reconversión de los trabajadores, fortaleciendo instituciones como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), está presente en los documentos preliminares del III CdP.

También alineado con los documentos preliminares del III CdP, el programa incorpora propuestas como la regulación del trabajo en plataformas digitales y el teletrabajo, la incorporación de los trabajadores independientes a la política laboral y los sistemas tributarios y de seguridad social, la creación de empleos verdes que permitan la reconversión de trabajadores que actualmente se dedican a actividades con consecuencias ambientales, el fortalecimiento del sistema de cuidados y el reconocimiento de los espacios de negociación

¹⁷ Ídem.

colectiva como centrales para la evolución del salario real y la promoción de políticas laborales más allá del salario, como políticas de equidad de género.

Las entrevistas realizadas dejan entrever las tensiones dadas por la relación de alianza entre el FA y el PIT-CNT, que mantienen autonomía como organizaciones. ¿Cómo puede el FA tomar en cuenta la perspectiva de los trabajadores agremiados en el PIT-CNT, pero mantener su independencia como partido político policlasista?

Cuando asumió Lula decía “gobierna el gobierno”. Iba a escuchar a los empresarios, iba a escuchar al movimiento sindical, pero gobernamos nosotros, no el movimiento sindical. Siendo igual de izquierda, y eso no significa darle la espalda al movimiento sindical. ¿Cómo hacemos ese trabajo de escuchar al movimiento sindical y a su vez gobernar? (Entrevista 11).

En el eje temático trabajo encontramos presencia de agregación vertical de intereses. La coincidencia programática entre el programa del FA y el documento preliminar del III CdP, el énfasis en eliminar el ahorro lucrativo de la seguridad social y la incorporación de la reducción de la jornada laboral dan cuenta del primer atributo de la agregación vertical de intereses: la plataforma electoral incluye las demandas generales de la base social del partido, particularmente el PIT-CNT, y por lo tanto el partido moviliza electoralmente intereses colectivos. Además, la amplia presencia de miembros con doble militancia se constituye como un vínculo informal con la central de trabajadores. Finalmente, las tensiones planteadas entre prestar atención e incorporar las demandas del movimiento sindical y mantener la independencia del partido, el consenso generalizado de la importancia de incorporar la política laboral como parte integral del programa y la intención explícita de los militantes de base de incorporar las demandas del PIT-CNT sobre seguridad social, muestran que las decisiones del partido se están influidas por su base social.

Tabla 2.

Evolución de las propuestas contenciosas en el eje temático trabajo

Tema	Unidades temáticas (Etapa 1)	Propuesta de programa (Etapa 2)	Programa (Etapa 3)
Reducción de la jornada laboral	Implementación de un plan piloto que reduzca la jornada a 4 días laborales o 36 horas semanales. Previa evaluación por parte de trabajadores, empresarios, el Estado y la academia, se buscaría expandir la política a otros trabajadores.	Estudiar la reducción de la jornada laboral.	Compromiso concreto de implementar la reducción de la jornada laboral semanal a 40 horas para aquellos que actualmente tienen jornadas más extensas.
Reforma de la seguridad social	Se propone convocatoria a un diálogo social para tender a la “sustitución gradual de la capitalización individual lucrativa en manos de los privados” en pos de un sistema de seguridad social con tres pilares: “solidario (no contributivo), de reparto intergeneracional (contributivo) y de ahorro (no individual, no lucrativo y de prestación definida)” (UT de seguridad social, p. 9).	Se elimina la aclaración de ahorro “no individual, no lucrativo y de prestación definida” a solamente “no lucrativo”. Es decir, el FA no se opondría a un sistema de seguridad social que mantenga un ahorro individual, mientras no sea gestionado por empresas privadas.	Se discute la posibilidad de eliminar el “no lucrativo” como descripción del pilar de ahorro, pero esto se mantiene. Se incorpora la importancia de habilitar la jubilación a partir de los 60 años, aunque se busca permitir el trabajo voluntario más allá de esta edad.

6.2. Eje programático sobre educación

La UT de educación fue una de las más activas. En marzo de 2023 contaban con 20 participantes activos y otros 30 militantes cercanos pertenecientes al grupo de WhatsApp de la unidad, pero sin una participación activa en las discusiones y actividades. Esta UT destaca entre los entrevistados por su vínculo con organizaciones externas al FA. Al acercarse el período programático realizaron encuentros con militantes de diferentes organizaciones, como la

Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), Acción Sindical Uruguaya (ASU), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP), la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y grupos de familias de educación primaria y educación media.

Además de los encuentros con militantes de la sociedad civil, en la temática educativa encontramos una presencia importante de doble militancia, particularmente con los diferentes sindicatos docentes. De los cinco entrevistados que participaron en la UT de educación, una mantiene militancia sindical activa, dos fueron militantes en sindicatos docentes aunque están actualmente jubilados, y un último fue militante sindical y representante docente en el Consejo de Educación Inicial y Primaria. En tres de las entrevistas realizadas surge la existencia de diferentes formas de ejercer la doble militancia. Por un lado, aquellos que militan en diferentes espacios y, aunque eso forme su perspectiva y su opinión, no realizan un traslado lineal o intencional de las posturas sindicales a la interna del FA; por otro lado, aquellos que se presentan explícitamente como militantes sindicales, y realizan un traslado más explícito de las posturas o preocupaciones sindicales a las discusiones de la fuerza política. Esta división interna es consistente con el planteo de Mancebo y Pérez Zorrilla (2018) y Pérez Zorrilla (2016) sobre la existencia de dos posturas diferenciadas respecto a la política educativa en la interna frenteamplista.

Hay algunos casos donde los compañeros vienen más con su agenda propia. ¿No? Es como "yo soy profe de Montevideo..." y así se presentan, "soy profe de Montevideo, milito en tal lado..." y desde ahí vienen, y sus intereses, sus miradas, está como más marcado ahí. Y hay otros compañeros que, más allá de que traen... todos venimos de una trayectoria, ¿no? Eso no se puede negar (...) Cuando uno participa de estos espacios hay vasos comunicantes, pero entiendo que hay que ser bien cuidadosa en no confundir roles, cometidos, funciones. Poder nutrir con la mirada que uno trae, la pertenencia sindical o como familia o demás, traer esa mirada a la UT, o al revés, pero no mezclar (Entrevista 3).

Yo te diría que hay algunas líneas de política, que algunas hacen seguidismo de las posturas sindicales y otras no. Y ese es un corte bastante interesante ¿no? Porque unas están por levantar directamente la bandera de las corrientes sindicales, por ejemplo el 6 más de 1% del PBI. Y otras no, son más con aspectos técnicos, por el estilo, y se despegan un poco de lo que es el movimiento sindical (Entrevista 8).

Me parece que en el FA hay integrantes que siguen como de una manera mucho más directa la agenda y las reivindicaciones de los sindicatos de la educación y hay otros, o habemos otros, por ahí me podría ubicar más en ese lugar, que entendemos que lo que vienen los sindicatos de la educación son insumos relevantes, pero que el FA tiene que tener su propia discusión (Entrevista 14).

Como surge de la entrevista 8, uno de los principales conflictos respecto a la educación refiere a la demanda de destinar el 6% del PBI a la educación, y el 1% a la investigación, ciencia y tecnología. Mientras algunos militantes entienden que es necesario que el FA establezca un compromiso sobre esta meta presupuestal, diferentes argumentos se esgrimen en su contra.

En la UT la discusión tomó una dimensión técnica sobre cómo es recomendable medir el gasto en educación. Por un lado, se planteó la importancia de asumir el compromiso del 6% del PBI entendiendo que da cuenta de la posibilidad de asumir el costo, ya que está planteado en términos relativos al tamaño de la economía, y sostiene el compromiso incluso si la economía del país tuviera un crecimiento positivo. Por otro lado, se sostiene que el gasto por alumno es una mejor medida de gasto público en educación, y que el compromiso debería estar expresado en estos términos. De todas formas, la redacción dada en las propuestas realizadas por la UT contrapone la “tendencia al 6%” con el compromiso con el 6%, dejando entrever que la discusión supera a la forma de medición del gasto en educación, y refleja posturas sobre la conveniencia de realizar este compromiso presupuestal.

Hay quienes entienden que el programa no debería realizar compromisos presupuestales de ningún tipo. Esto se debe a que no se quiere que el programa comprometa por demás al próximo gobierno, realizando promesas que no puedan ser cumplidas. Además, hay quienes entienden que el programa debe realizar lineamientos generales que orienten la política del próximo gobierno, pero que las promesas específicas deben realizarse en el plan de gobierno una vez esté confirmado el candidato presidencial.

El documento propuesto por la UT a la CNP deja la discusión abierta, al entender que el primer espacio realmente decisorio en la construcción programática es la CNP, por lo que no tenía sentido destinar tiempo a saldar la discusión a la interna de la unidad. En la CNP este tema fue largamente discutido, con las dos principales posturas siendo sostenidas por el PCU, por un lado, y Fuerza Renovadora, por el otro.

Hay compañeros que plantean que el programa no debería tener ninguna meta cuantitativa, ningún compromiso cuantitativo en ningún aspecto. Eso es por varias razones. Algunos dicen que bueno, si ponemos un número en un tema, ¿cómo explicamos que en otro tema no pusimos una meta? Si también es importante. Que embretan al gobierno y después puede haber cambios inesperados o imposibles de prever. Que generen una dificultad (...) Ahí un argumento que usamos nosotros [el PCU] en la CNP, que creo que fue bastante de recibo, fue, ¿cómo le explicamos a la gente que sí lo pusimos en el programa pasado [y] ahora no lo ponemos? (Entrevista 12).

Hay como algo consagrado, si se quiere, que es el reclamo de que se asignen seis puntos del PBI para la educación y después hay discusiones más vinculadas a si es oportuno que eso esté en el programa, porque son decisiones que muchas veces pueden quedar condicionadas por la macroeconomía. Entonces, vos no sabes cuál va a ser la situación macroeconómica del país. Es decir, personalmente y en [Fuerza Renovadora], no nos sentimos cómodos o no estamos de acuerdo con que las Bases Programáticas se establezcan con tanta precisión objetivos de corte presupuestal. Pero bueno, eso ya había estado en otros Programas anteriores, entonces se tomaba ya como, si se quiere, como estado del arte. Y hay una mayoría de [fracciones] integrantes de la CNP que estaban afines a dejarlo. Nosotros en eso quedamos en minoría y aceptamos que quedara. Después hubo una discusión sobre la terminología, porque siempre en estas cosas la terminología es sensible, en términos de, bueno, cómo llegar a ese 6% (Entrevista 14).

La redacción dada por la CNP dice:

Cumpliendo con el compromiso histórico de nuestra fuerza política, retomaremos el crecimiento de la inversión en educación pública estatal, sobre la base del 6% en educación más el 1% del PIB para investigación y desarrollo, ciencia, tecnología e innovación (p. 33).

Además, se hace mención al indicador de gasto por estudiante, indicando que los incrementos presupuestales buscarán generar “mayores niveles de justicia social y equidad en la inversión por estudiante” (p. 33). Esta redacción se mantiene en el documento final del programa, con la adición de una garantía de alcanzar la meta presupuestal en el período 2025-2030.

El ítem culmina recalcando la importancia de generar una mejora en la educación medible en términos de resultados, como los niveles de cobertura, las tasas de egreso y la calidad de los procesos educativos. Incorporar la evaluación de resultados en el mismo ítem que la asignación presupuestal a la educación generó diferencias en la CNP. Mientras la entrevista al delegado de Fuerza Renovadora lo menciona como un aspecto positivo, en la entrevista al delegado del PCU surgen cuestionamientos.

Si vos lees en el documento base en una parte se plantea algo así como que el aumento presupuestal que se propone quedaría como atado o condicionado, no recuerdo bien el término, a la mejora de la gestión en la educación. En realidad, eso es algo que nosotros estuvimos viendo que estaría bueno capaz que revisar porque es muy difícil evaluar el éxito en la gestión de la educación, [donde] no hay indicadores como puede haber en industria. Y, en realidad, no sé si está bien condicionar el aumento del presupuesto a que los docentes se esfuercen más o tengan mejores logros (...) El compromiso de mejorar la inversión pública en la educación debería estar no condicionado a resultados en términos más de gestión o de eficiencia, si se quiere (Entrevista 12).

Otro de los temas que refleja las diferencias en la interna frenteamplista como reflejo del vínculo con los sindicatos de la educación es la convocatoria al CNE, y si las resoluciones de este serían vinculantes o no para el próximo gobierno. Coincidente con el III CdP, la UT plantea la convocatoria al CNE para trabajar con la sociedad civil organizada “a efecto de lograr consensos para la concreción de la autonomía y cogobierno”. Del CNE surgiría la redacción de un nuevo proyecto de ley que sustituya los artículos de educación de la LUC. Esto sugiere que se entiende necesario que los consensos alcanzados por el CNE tengan un carácter vinculante tanto para el gobierno como para los legisladores frenteamplistas. Uno de los argumentos respecto a la conveniencia o no de hacer vinculante al CNE refiere a las complejidades del escenario político y de la participación ciudadana desde que sectores conservadores comenzaron a llevar adelante estrategias de acción propias de las organizaciones sociales (véase Bidegain et al., 2021).

Ahí hay un actor social [la derecha, A mis hijos no los tocan] con fuerza de acción social, que han entendido los espacios de participación. Nosotros lo discutimos muy por arriba con el Congreso de la Educación, que... ahí lo que aparece es, convocar al Congreso de la Educación. Okay. Y vos no vas a manipular la participación del Congreso de la Educación pero tenés que tener en claro que la derecha va a estar

participando fuertemente, entonces es un escenario muy distinto al que fue 2010, 2013, 2015. Muy distinto. (Entrevista 3).

Cuando se trata este tema en la CNP, el PCU mociona incorporar en la redacción el carácter vinculante del CNE, pero se presentan otros argumentos en su contra:

Ahí se plantearon varios argumentos, uno más tipo jurídico que es que en realidad no se puede, que estaría hasta violentando la autonomía del CODICEN decir que la política educativa tiene que ser vinculante a lo que propuso un Congreso de Educación. Nosotros eso lo salvamos diciendo que en realidad no era una vinculación jurídica sino una vinculación política. El FA debería políticamente comprometerse que si convoca un CNE después se va a llevar adelante lo que allí se acordó.

También están en otros temas esto de la cuestión del corporativismo, que el gobierno tiene que ser algo que vele por una cosa muy general, y que si vos dejás la educación, entre comillas, en manos de lo que resuelva el CNE estarías como cediendo a una visión que es corporativa por más amplio que sea ese Congreso y que en la última instancia el que tiene que resolver es el gobierno (Entrevista 12).

Hay quienes entienden que esta discusión también se relaciona con la historia específica entre los gobiernos frenteamplistas y los sindicatos de la educación. Específicamente, la Ley General de Educación del 2008 tomó como base el CNE convocado en el primer gobierno del FA. Como esta ley no adoptó la totalidad de las resoluciones del CNE fue interpretada como una falla del FA por no escuchar a los espacios de participación que decía defender, generando un distanciamiento con los sindicatos docentes. Sin embargo, aquellos actores dentro y fuera del FA que se oponen a las posturas sindicales entienden que la reforma educativa en los gobiernos del FA tuvo un freno debido a la fortaleza del vínculo del partido con los sindicatos de la educación (véase Mancebo y Pérez Zorrilla, 2018; Pérez Zorrilla, 2016; Pribble, 2013).

Nosotros en nuestro primer gobierno a partir del primer CNE como que generamos ahí un clic, quebramos algo que hasta el día de hoy todavía no lo pudimos terminar de reconstruir, de recomponer, con los trabajadores y las trabajadoras de la educación. O sea, ahí tenemos algo que no, que todavía nos pesa y es algo que tenemos que resolver. Porque no hay reforma de la educación, de verdad, no hay cambios en la educación si no es con todos los actores, con las familias, con la comunidad educativa, entonces ese fue un tema que estuvo que estuvo muy muy planteado (Entrevista 10).

El FA convocó el CNE por primera vez, después se hizo un debate sobre si en la Ley de Educación de 2008 se respetó a rajatabla lo que el Congreso planteaba, que los sindicatos de la educación plantean que no (...) Creo que de alguna forma [el debate actual] es hijo de todo ese proceso (Entrevista 12).

La redacción aprobada en la propuesta de programa es la siguiente: “Los espacios de participación y las definiciones o propuestas del CNE serán contribuciones de primer orden al proceso de construcción de la política educativa” (p. 33). Esta propuesta da cuenta de la importancia política asignada al espacio, pero sin comprometer al próximo gobierno a hacer del CNE un espacio vinculante. Esta discusión se retomó en el Congreso:

Muchos comités de base plantean la necesidad de que [el CNE] sea vinculante, atendiendo lo que fue la experiencia del CNE Maestro Julio Castro, que se había convocado en el primer gobierno del Frente Ambio. Y luego muchos actores y actrices de la educación, y muchos comités de base que tienen participantes que están vinculados a este rubro, plantearon la necesidad de consolidar la vinculación del CNE para con el desarrollo de una nueva política educativa (Entrevista 17).

El Congreso resuelve que las resoluciones del CNE sean políticamente vinculantes, respetando las autonomías correspondientes. Este cambio, llevado adelante por las bases del partido en la etapa del proceso programático en que tienen mayor poder de decisión, muestra que los militantes de base son esenciales en la capacidad del FA de intermediar y agregar los intereses de su base social.

Además de la asignación presupuestal para el gasto en educación y la convocatoria periódica a los CNE, el documento preliminar del III CdP incluye entre sus propuestas la garantía de autonomía y el cogobierno “real” en todos los niveles de la educación pública, la creación de la Universidad de la Educación, la reinstalación del cogobierno en la Universidad Tecnológica (UTEC), mayor estabilidad y garantías al trabajo docente y poner en debate las exoneraciones tributarias a la educación privada (pp. 30-31). Aunque no hay mención en el programa del FA a las exoneraciones tributarias a la educación privada, el partido plantea la creación de la Universidad de la Educación (pública, autónoma y cogobernada) y la instalación del cogobierno en la UTEC. La instauración del cogobierno en el resto de los niveles de la educación es una discusión de más larga data en el FA. Como expresara un entrevistado:

En su momento fue una discusión muy grande lo de autonomía y cogobierno plenos o parciales. Hoy es algo que no está tanto en discusión porque en realidad ya no hay cogobierno porque la LUC eliminó los consejos desconcentrados de la educación. Entonces ahora avanzar al cogobierno intermedio que teníamos con la ley de 2008 ya es avanzar (Entrevista 12).

La propuesta de programa plantea implementar una Estrategia Nacional de Educación “que responda a acuerdos sociales e interpartidarios amplios”, que serán “la base para retomar y profundizar el diseño del gobierno de la Educación Pública regido por los principios de autonomía y cogobierno” (p. 29). Esta redacción se mantiene en el documento final, con la adición de que la autonomía será “técnica, financiera, administrativa y de gobierno” (p. 38). La intención de generar un diseño del gobierno de la educación que tenga acuerdo a lo largo del espectro político sugiere que se trabajará para restaurar en algún nivel la institucionalidad del cogobierno, que fue eliminada por la LUC. De todas formas, también puede entenderse como un reconocimiento del rol protagónico del CNE:

Se planteó que [el cogobierno en primaria y secundaria] en realidad debería ser un debate que se de [en el CNE], porque son los actores que van a ser protagonistas de la historia los que tienen que plantear cómo es para ellos la mejor participación política (...). Se entendía que no le correspondía al partido político, sino a las instituciones educativas también tomar resoluciones respecto a su autogobernanza (Entrevista 17).

En el eje temático educación encontramos presencia de representación de intereses. El programa se compromete a la asignación presupuestal del 6 + 1% para la educación e investigación, ciencia y tecnología, demanda histórica de las organizaciones vinculadas a la educación. Además, el programa propone la instalación del cogobierno en la UTEC, la creación de la Universidad de la Educación (pública, autónoma y cogobernada) y continuar procesos de mejora salarial y generación de condiciones en pos de mayor estabilidad laboral docente. En segundo lugar, la extensa presencia de doble militancia se constituye como un vínculo informal con los sindicatos docentes. A pesar de que en las entrevistas se menciona a gremios estudiantiles o colectivos de familias de la educación pública, la preponderancia de los sindicatos docentes sobre otras organizaciones refleja nuevamente la estrecha relación del FA con las organizaciones de trabajadores, y el carácter satelital del vínculo que mantiene con otras organizaciones sociales. Finalmente, queda claro a partir de las entrevistas realizadas que las decisiones del partido se ven limitadas por su base social: tanto a la hora de definir el

compromiso presupuestal como el tipo de participación dada al CNE, hay una consideración del vínculo con los sindicatos docentes, las promesas que se han hecho anteriormente y los problemas que han surgido en otros períodos de gobierno. Además, se retoman dos temas incómodos para el FA, ya que expresan fallas en su propia gestión de gobierno: la creación de la Universidad de la Educación y la instalación del cogobierno en la UTEC.

Tabla 3.

Evolución de las propuestas contenciosas en el eje temático educación

Tema	Unidades temáticas (Etapa 1)	Propuesta de programa (Etapa 2)	Programa (Etapa 3)
Presupuesto para la educación	Se discute si realizar o no un compromiso presupuestal, pero se deja en manos de la CNP. Se discute cuál es la mejor forma de expresar el compromiso presupuestal, si en gasto como proporción del PBI o gasto por alumno.	“Cumpliendo con el compromiso histórico de nuestra fuerza política, retomaremos el crecimiento de la inversión en educación pública estatal, sobre la base del 6% en educación más el 1% del PIB para investigación y desarrollo, ciencia, tecnología e innovación”	Se mantiene la redacción de la propuesta de programa, garantizando la meta presupuestal dentro del próximo período de gobierno.
Convocatoria al CNE	Se propone convocar al al CNE para dirimir entre propuestas de modificación de los artículos de educación de la LUC, pero no se explicita el carácter vinculante del espacio.	Se discute si las resoluciones del CNE deberían ser o no vinculantes para el gobierno. Se resuelve que no, sino que “serán contribuciones de primer orden al proceso de construcción de la política educativa” (p. 33)	Se retoma la discusión sobre el carácter vinculante del CNE, aprobándose la modificación que asegura el carácter políticamente vinculante del espacio.
Cogobierno de la educación	Se propone generar un nuevo gobierno de la educación “regido por los principios de autonomía y cogobierno” y en acuerdo con todo el sistema político (p. 12).	Se propone implementar una Estrategia Nacional de Educación en acuerdo con otros partidos políticos, buscando reinstaurar la autonomía y el cogobierno de la educación. Redacción sugiere que sería suficiente con el cogobierno parcial, que mantiene participación política.	Se mantiene la redacción de la propuesta de programa, adicionando que la autonomía ha de ser técnica, financiera, administrativa y de gobierno.

6.3. Eje programático sobre ambiente

El eje ambiental presenta una diferencia clara respecto a trabajo y educación. Mientras en los dos ejes analizados anteriormente encontramos un vínculo orgánico claro con las organizaciones sociales, en ambiente es difícil discernir la presencia de un vínculo orgánico con las organizaciones ambientalistas. En la UT de ambiente no se organizaron charlas con organizaciones de la sociedad civil, como en educación. Tampoco destacó la presencia de doble militancia entre sus integrantes. Por el contrario, entre los integrantes de la UT tomó preponderancia el perfil técnico, con académicos y ex jerarcas vinculados a problemáticas ambientales en su trayectoria profesional. Esto es consistente con la caracterización de Bidegain et al. (2021) de independencia entre las organizaciones ambientalistas y el FA. Una de las entrevistadas señaló que esto se debe, en parte, a la dispersión y relativa debilidad de las organizaciones ambientalistas.

Creo que Uruguay precisa organizaciones ambientalistas bastantes más fuertes. Tiene, pero están dispersas. Tienen posiciones y agendas a veces como muy asimétricas en torno a los temas (...) A mí me parece que a las organizaciones les falta crecer para poder también generar compromisos y poder exigirle cosas a los partidos. Para la UT sería bárbaro que existiera una contraparte estilo PIT-CNT que nos reclame que el país tiene que ir por allá, porque está bárbaro, partimos de eso y vamos. Ahora hay que tejer con cada organización... y son chicas. Cuando crezcan y logren organizarse y demandar de mejor manera el FA también va a tener que adaptarse a eso y creo que puede estar en condiciones de generar cambios en lo ambiental (Entrevista 5).

No existe evidencia que apoye la presencia de vínculos formales o informales entre el movimiento ambientalista y el FA, por lo que no hay presencia de vínculo orgánico ni de agregación vertical de los intereses y demandas de este movimiento social. Esto no significa que el FA no incorpore la agenda ambiental a su programa. Por ejemplo, el documento presentado por el III CdP, plantea diferentes propuestas de política ambiental. Entre ellas destacan la regulación del uso de agrotóxicos y la realización de controles periódicos, incorporar la participación vinculante de organizaciones sociales en la gestión del territorio a través de comisiones de cuencas y promover la agroecología a través de la producción familiar, la agricultura urbana y la pesca artesanal.

El programa 2025-2030 incorpora, por primera vez, la problemática ambiental como un eje transversal. Esto se debe, en parte, a una mayor conciencia de parte de las izquierdas políticas

y sociales a nivel nacional, regional e internacional de los efectos del cambio climático y la importancia de generar políticas públicas de mitigación y adaptación. Por otro lado, también obedece a un esfuerzo activo de los militantes frenteamplistas interesados por estos temas, de introducir una forma de fusionar la preocupación ambiental con las preocupaciones clásicas de la izquierda política, como la reducción de la desigualdad y la pobreza. Esta fusión se sintetiza en el concepto de transición ecológica justa (TEJ).

Lo trajo Lucía Pittaluga¹⁸, una compañera. Trajo esa idea haciendo referencia al Programa de Boris, en Chile. Y yo también hice un planteo similar, a mí me gusta mucho un político español, se llama Íñigo Errejón, no se si lo conocés. Él estaba antes, o sea, fue fundador de Podemos junto con Pablo Iglesias, y después se separó de Podemos y fundó otro grupo que se llama Más País, ellos tienen una alianza con un partido ahora de España que se llama Verdes Equo. Y ta, han levantado esa bandera, TEJ, hace bastante tiempo (...) Esto es el nombre del ministerio en España, Transición Ecológica y Reto Demográfico. Y en Francia también, el Ministerio se llama de Transición Ecológica. O sea, viene de Europa, ¿no? La idea. En Latinoamérica la tomó Boris, explícitamente en su Programa, yo no se si Petro la toma en su Programa pero también creo que está arriba de la mesa en Colombia (Entrevista 4).

El concepto de TEJ ha sido también adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), que la define como: “Ecologizar la economía de la manera más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás” (Organización Internacional del Trabajo en UNDP Climate Promise, 2022). Entre sus beneficios listan la promoción de empleos verdes vinculados a actividades creadas por actividades vinculadas a la mejora del ambiente y la adopción de soluciones locales mediante procesos consultivos. En esencia, la TEJ permite compatibilizar la importancia de transversalizar la política ambiental al resto de las políticas públicas que lleva adelante el gobierno, manteniendo el foco en la mejora de la calidad de vida de las personas, la promoción de empleo seguro y de calidad y el fortalecimiento de la economía en búsqueda de una mayor redistribución y reducción de la pobreza. La centralidad de este concepto da cuenta de la influencia de la agenda internacional en la incorporación de la perspectiva ambiental en el FA.

¹⁸ Economista dedicada al estudio de la agricultura, el ambiente y el desarrollo.

Al analizar las propuestas de políticas ambientales del FA encontramos un ambientalismo que responde a las preocupaciones del sindicalismo, no a las organizaciones específicamente ambientalistas: una preocupación por el ambiente en tanto existen consecuencias específicas e inmediatas para las personas, pero que no está dispuesto a sacrificar el crecimiento económico y las posibilidades de redistribución y reducción de la pobreza en búsqueda de mayor sostenibilidad. La menor importancia del ambiente en relación a otros temas tratados en el programa se vislumbra también en el hecho de que el Congreso no contó con una subcomisión específica para el tema, mientras sí contaron con subcomisiones temas como economía, seguridad social o educación.

Además de la representación de intereses sindicales, encontramos la representación de los intereses de grupos económico-empresariales. El FA es una organización política policlasista, que no busca identificarse como el partido de los trabajadores, sino que también busca representar los intereses de una clase productora-industrial. Los siguientes fragmentos de entrevistas ilustran este hecho:

Yo no puedo decir que el FA es la expresión de una clase. Yo no creo que represente a la clase trabajadora. Debe haber otros. Debe haber dentro del FA [fracciones] que representan, como tal, mucho más a la clase trabajadora que el FA. El FA para mí lo que expresa es una forma de hacer política, que debe ahondar, y de construir democracia (Entrevista 1).

Creo que el programa del FA no representa [a la] oligarquía y representa a todos los demás. Y bueno, siempre después esta es una discusión de dónde está el límite. Pero creo que conceptualmente es eso. El FA tiene que tratar de representar a la gente que vive de su trabajo, al pequeño y mediano productor, a los que invierten, a los estudiantes que en el futuro van a ser trabajadores, y en realidad a los que no representa a los especuladores a los que viven de rentas, a los que viven de grandes empresas heredadas de sus padres, abuelos y a más allá de que si alguno de esos vota al FA nadie va a decir que no, el programa trata de resumir no a toda la sociedad pero sí a ese... estaríamos tratando de representar a ese otro 99% que es el conjunto del pueblo uruguayo (Entrevista 12).

[El FA] incluye a los productores perjudicados por un modelo que concentra, que primariza, que no coloca valor. Y acá puede estar gente que tiene un capital mediano. Es más, puede tener y tiene de hecho al patrón y al empleado convencidos de que es

una propuesta que defiende sus intereses, por oposición a una que no defiende ninguno de esos intereses (Entrevista 15).

Esta tensión entre representar los intereses de una clase productora y de trabajadores afectados por actividades nocivas para su salud y por las consecuencias del cambio climático se ve expresada en los diferentes temas tratados dentro del eje temático ambiental. Como expresara una de las militantes de la UT de ambiente:

Creo que si a las organizaciones ambientalistas les llevan hoy el texto que tenemos aprobado a nivel de la UT sobre ambiente, les parecería que está muy bien. Pero ta, el problema es que después eso cuando va avanzando en las etapas dentro del FA va quedando muy lavado, tiene muchos recortes y eso (Entrevista 4).

Algunas de las propuestas no generan mayores diferencias, como la generación de empleos verdes o la necesidad de promover la diversificación productiva. Estas propuestas se pueden encontrar también en el primer acuerdo programático del III CdP. Además, encontramos referencias en ambos documentos programáticos al fortalecimiento de la producción agrícola familiar y la pesca artesanal, como medidas complementarias a la producción industrial en cada caso.

En forma consistente, también, con los documentos preliminares del III CdP, la UT de ambiente propone “eliminar el uso de los plaguicidas que por su clasificación toxicológica sean peligrosos y muy peligrosos”, así como “restringir el uso de los [plaguicidas] que pongan en riesgo la salud por exposición prolongada, según la información científica disponible” (p. 3). La UT de agroindustria, por su parte, propone “fortalecer sistemas de vigilancia de uso de plaguicidas y sus efectos sobre los trabajadores/as, y residuos de plaguicidas en alimentos y ambiente respetando los fundamentos del Acuerdo de Escazú” (p. 9). Este acuerdo es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe que se encuentra en vigor desde abril de 2021 y fue ratificado en Uruguay en 2019.^{19 20} Este acuerdo no tiene como objetivo la regulación del uso de plaguicidas, sino que establece la obligatoriedad de brindar información

¹⁹ Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content#:~:text=Su%20objetivo%20es%20garantizar%20el,estos%20derechos%20hayan%20sido%20vulnerados>

²⁰ Ley N° 19.773, 17 de julio de 2019.

ambiental en caso de consulta, y por lo tanto requiere el establecimiento de sistemas de vigilancia que permitan contar con la información pertinente. Es decir, mientras la UT de ambiente propone la eliminación y restricción del uso de plaguicidas peligrosos, la UT de agroindustria propone respetar el compromiso ya asumido de generar sistemas de información sobre los efectos de los plaguicidas, sin tomar medidas en caso de encontrar efectos negativos.

Al poner en común los aportes de ambiente y agroindustria, la redacción dada por la CNP en la propuesta de programa habla de “restringir el uso de los plaguicidas que pongan en riesgo la salud y el medio ambiente” (p. 20). Aunque no alcanza el punto de proponer eliminar aquellos plaguicidas peligrosos para la salud de los trabajadores, realiza un compromiso de acciones concretas para disminuir el uso de estos plaguicidas, en lugar de solo brindar información sobre su uso a aquellos que consulten. Esta redacción se mantiene luego del Congreso.

La propuesta del III CdP respecto a que las comisiones de cuencas incluyan participación de tipo vinculante de organizaciones sociales no se ve reflejada en la propuesta de programa del FA. El quinto eje de trabajo propuesto por la UT de ambiente refiere a la promoción y fortalecimiento de la participación de organizaciones de la sociedad civil, y se describe como aspecto negativo el carácter no vinculante de los espacios de participación vigentes. De todas formas, no hay una propuesta explícita de dar carácter vinculante a estos espacios. En la redacción dada a la propuesta de programa elaborada por la CNP, que se mantiene en la redacción final del programa, se hace mención a los comités de cuenca y otros espacios institucionales de participación en temas ambientales, pero aunque se propone fortalecer y ampliar la participación, no se propone darles carácter vinculante.

Otro ejemplo de contenido que sufrió una moderación al avanzar el proceso de construcción de programa refiere a la extracción de combustibles fósiles, tema que no se encuentra entre las demandas o propuestas del III CdP. Este tema surgió en la entrevista realizada a una referente de la UT de ambiente:

Bueno, la UT de ambiente va a proponer algunas cosas bastante fuertes. Por ejemplo, generar una moratoria para lo que son los permisos de exploración de hidrocarburos (...). Porque en definitiva si Uruguay encuentra ese tipo de recursos obviamente va a ser como súper interesante, ¿no? Desde el punto de vista económico. Pero, a ver, no podés

plantear *Transición Ecológica Justa*²¹ permitiendo que se siga explorando y el día de mañana se encuentra y se explote hidrocarburos (Entrevista 2).

De todas formas, la propuesta de moratoria a la extracción de hidrocarburos encuentra grandes reparos fuera de la UT de ambiente. Por un lado, se hace referencia a los contratos que Uruguay mantiene con diferentes empresas petroleras:

Mora en el tema de hidrocarburos. Sí, está fantástico amigo, pero tenemos contrato firmado por toda la plataforma continental (...) Nosotros vamos a ganar, entonces no podemos poner en el programa, decirle a todos los que compraron, “eso no va más” (Entrevista 15).

El 12 de diciembre de 2023 ANCAP firmó contrato de exploración con Shell, YPF y APA para la exploración y eventual explotación de petróleo en el territorio uruguayo, por una extensión de, por lo menos, cuatro años.^{22 23} Más allá de las limitaciones legales, no hay acuerdo entre el FA sobre la conveniencia de realizar explotaciones petroleras en el país:

De qué forma nosotros planteamos que nos interesa [respetando los acuerdos ya firmados por el Estado]. Bueno, vamos a plantear que tiene que haber un debate público sobre este tema y sobre si generamos una mora en esos temas. Y con eso además sañamos los extremos, desde la posición de “no hay que buscar más hidrocarburos y si hay no hay que sacarlos”, y el otro que dice “yo llego a encontrar petróleo y enchufo yo la manguera” (Entrevista 15).

La UT de ambiente propuso “promover una moratoria para la exploración y extracción de energías fósiles y convocar a un diálogo nacional para analizar sus eventuales impactos y alternativas” (p. 3). Sin embargo, el documento base aprobado por el Plenario Nacional se limita a establecer la convocatoria de un diálogo nacional, eliminando referencias a medidas específicas. Nuevamente, la redacción se mantiene en el documento final del programa. Esta

²¹ Énfasis de la entrevistada.

²² Méndez, C. (8 de junio de 2022). Alerta por firma de contrato entre Ancap y empresa petrolera que explorará yacimientos de hidrocarburos en plataforma marina. *la diaria*. Recuperado el 6 de enero de 2024 de <https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2022/6/alerta-por-firma-de-contrato-entre-ancap-y-empresa-petrolera-que-explorara-yacimientos-de-hidrocarburos-en-plataforma-marina/>

²³ Uruguay firma contratos de exploración de hidrocarburos con APA, YPF y Shell. *France24*. Recuperado el 6 de enero de 2024 de <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20231213-uruguay-firma-contratos-de-exploraci%C3%B3n-de-hidrocarburos-con-apa-ypf-y-shell>

estrategia de utilizar lenguaje neutro o reemplazar propuestas puntuales por promesas de diálogos y evaluaciones fue utilizada a lo largo del programa para alcanzar consensos en temas contenciosos en la interna partidaria. Retomando el trabajo de Lizbona Cohen (2021) remite a una tradición de los programas frenteamplistas de apostar a la participación ciudadana, aunque esta sea de tipo asesor-consultivo.

En el eje temático ambiente encontramos presencia de representación de intereses, aunque no de los sectores que podrían esperarse. En lugar de representar los intereses y preocupaciones de las organizaciones ambientalistas, encontramos la representación de las organizaciones agrupadas en el III CdP, particularmente la central de trabajadores, y de intereses empresariales-productivos. Encontramos una tensión entre una postura que busca priorizar el ambiente y la salud de los trabajadores y trabajadoras, frente a una postura reacia a obstaculizar la producción y el crecimiento económico del país.

La falta de modificaciones o adiciones sustanciales en las propuestas ambientales durante el Congreso, a diferencia de lo visto en trabajo o educación, es también evidencia de la desconexión orgánica entre el FA y los sectores fuertemente ambientalistas. El Congreso es la etapa del proceso programático que privilegia a las bases del partido, quienes son actores clave en la conexión orgánica con su base social (Pérez Bentancur, 2022). Por ello, es esperable que en esta última etapa del programa veamos una incorporación de propuestas en las áreas de mayor preocupación para los militantes de base, que deberían reflejar las preocupaciones de la base social del partido. Como las preocupaciones ambientales del FA reflejan aquellas de la central sindical, tiene sentido que no hayan sido centrales en la preparación programática de los militantes.

Tabla 4.

Evolución de las propuestas contenciosas en el eje temático ambiente

Tema	Unidades temáticas (Etapa 1)	Propuesta de programa (Etapa 2)	Programa (Etapa 3)
Restricción de plaguicidas	La UT de ambiente propone eliminar el uso de plaguicidas peligrosos para el ambiente o la salud de los trabajadores, y restringir aquellos que puedan ser riesgosos para la salud por exposición prolongada. La UT de agroindustria propone generar sistemas de control para contar con información sobre el efecto de los plaguicidas en caso de que sea solicitada.	Se modera la propuesta realizada por la UT de ambiente. Se propone restringir aquellos plaguicidas que pongan en riesgo la salud y el ambiente. Es decir, hay una propuesta de reducir el uso de plaguicidas peligrosos, pero no de eliminarlos.	Se mantiene la redacción de la propuesta de programa.
Participación ciudadana	Se propone la promoción y fortalecimiento de la participación de organizaciones de la sociedad civil, y se describe como aspecto negativo el carácter no vinculante de los espacios de participación vigentes, pero no hay propuesta concreta de hacer vinculantes los espacios.	Se propone fortalecer y ampliar la participación de la sociedad civil, pero no hay propuesta concreta de hacer vinculantes los espacios.	Se mantiene la redacción de la propuesta de programa
Moratoria a la exploración y extracción de combustibles fósiles	Se propone promover una moratoria a la exploración y extracción de energías fósiles, y la convocatoria a un diálogo social sobre la exploración y extracción de hidrocarburos, sin mención a medidas o líneas de acción específicas.	Se elimina la propuesta de moratoria a la exploración y extracción de energías fósiles, y se mantiene la propuesta de convocatoria a un diálogo social.	Se mantiene la redacción de la propuesta de programa

7. Conclusiones

A partir del estudio de la construcción del programa 2025-2030 del FA, este trabajo ha buscado contribuir a la discusión sobre la forma en que los partidos incorporan las demandas de su base social, o sea, agregan verticalmente en el sentido de Luna et al. 2021. El programa del FA es el resultado de un proceso deliberativo extenso en el que participan militantes de todos los niveles de la estructura partidaria. En sus diferentes etapas, la construcción programática genera espacios que privilegian la participación de técnicos y profesionales de distintas áreas temáticas, militantes de las fracciones del FA y de sus comités de base. El resultado de este proceso deliberativo es un programa electoral de construcción política que incorpora cuestiones técnicas, en lugar de uno estrictamente tecnocrático.

Como era previsible, en los ejes temáticos de trabajo y educación encontramos una coincidencia programática estrecha y vínculos informales fuertes con la central sindical. Existe una preocupación compartida a lo largo de la estructura partidaria sobre la prioridad e importancia de la política laboral, por lo que las propuestas laborales no generaron grandes discusiones durante el proceso programático. En temas educativos se constata una tensión entre aquellos que priorizan reflejar las posturas sindicales y aquellos que buscan mantener la independencia política del partido.

En el eje temático ambiental confirmamos la independencia del movimiento ambientalista respecto al FA. Esto no significa que haya una ausencia de propuestas ambientales, pero estas son moderadas y mantienen como prioridad el desarrollo económico del país. Esta moderación puede deberse a la menor relevancia que toma el tema para los militantes de base en relación al trabajo o la educación evidenciado por la falta de modificaciones en el Congreso, espacio privilegiado para la participación política de los militantes de base. Por otro lado, la moderación es también el resultado del carácter amplio y policlasista del FA, que busca representar los intereses de grupos que, usualmente, mantienen intereses en conflicto.

Los documentos analizados y las entrevistas realizadas sugieren que el FA ejerce con éxito la función de agregación vertical de intereses de su base social en los diferentes ejes temáticos estudiados. El partido presenta vínculos informales con diferentes organizaciones de la sociedad civil, pero existe una centralidad clara del PIT-CNT, por lo que organizaciones no sindicales mantienen vínculos satelitales o marginales. Las decisiones del partido se ven limitadas por su base social, como se evidencia por la consideración de las relaciones históricas con el PIT-CNT y los sindicatos docentes de parte de los militantes frenteamplistas, así como

el fortalecimiento de las posturas cercanas al sindicalismo en la última etapa del proceso programático, donde tienen mayor representación las bases del partido.

Este trabajo permite entrever la tensión existente entre ser un partido político policlasista que también pretende representar las demandas de los actores sociales con los que se mantiene una histórica conexión orgánica. El programa del FA no refleja al pie de la letra las demandas de las organizaciones sociales porque el partido no actúa meramente como un conductor de las demandas desde el movimiento hasta el gobierno. Lo que se da, por el contrario, es un proceso de incorporación e intermediación a través del que las demandas del movimiento social son interpretadas, internalizadas y, en el proceso, modificadas, por los militantes frenteamplistas. Esto muestra que los partidos políticos orgánicos no son meros conductores de las demandas sociales, sino que es importante prestar atención a los procesos internos de la organización partidaria.

Debido a su alcance como monografía de grado, esta investigación presenta algunas limitaciones. En primer lugar, la selección de ejes temáticos deja por fuera dimensiones que permitirían enriquecer el conocimiento sobre la capacidad de agregación vertical de intereses del FA, a partir de su vínculo con otros movimientos sociales como el feminismo, el movimiento por la diversidad sexual, el cooperativismo o el movimiento de derechos humanos. Con todos ellos el FA ha mantenido diferentes vínculos más o menos orgánicos, y permitirían explorar otras aristas de la función de representación. En segundo lugar, se hace necesario contar con fuentes primarias o secundarias de mayor profundidad para evaluar cuáles son las demandas reales de los movimientos sociales a quienes el partido pretende representar. Mientras conocer las demandas del movimiento sindical es relativamente sencillo debido a su concentración en el PIT-CNT, movimientos menos institucionalizados y con mayor heterogeneidad en su composición presentan mayores dificultades para su comprensión. Será el objetivo de futuras investigaciones profundizar en estas dos direcciones.

Los elementos aquí analizados muestran la importancia de estudiar los procesos internos de las organizaciones partidarias para conocer en mayor profundidad los vínculos que mantienen con sus organizaciones sociales aliadas, así como la forma en que interpretan, intermedian y agregan sus demandas.

Referencias

- Allier Montaña, E., Ferro Higuera, L. A. y Imai Cenamo, T. (2021). “¿Hacer justicia, conocer la verdad? Políticas de memoria y pasado reciente en la era progresista” en G. Bidegain, M. Freigedo, y C. Zurbriggen (eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas trans 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 345-368). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Anria, S., Pérez Bentancur, V., Piñeiro Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2021). Agents of Representation: The Organic Connection between Society and Leftist Parties in Bolivia and Uruguay. *Politics & Society*, 50(3), 384-412. doi: 10.1177/00323292211042442
- Bidegain, G., Freigedo, M. y Puntigliano Casulo, D. (2021). Nuevas conflictividades y vínculos entre movimientos sociales, partidos políticos y gobierno en el Uruguay progresista (2005-2020). *Sociologías*, 23(58), 388-417. doi: 10.1590/15174522-113033
- Caetano, G., Marchesi, A. y Markarian, V. (2021). *Izquierdas*. Crítica.
- Carty, R. K. (2013). “Are Political Parties Meant to Be Internally Democratic?” en C. William P. y K. Richard S. (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 11-26). Oxford University Press.
- Chagas, J. y Trullen, G. (2021). José D’Elía. En G. Caetano, A. Marchesi, y V. Markarian (Eds.), *Izquierdas* (1a. ed.). CRÍTICA.
- Delacoste, G. (2015). Los límites de la articulación: Los movimientos sociales en el Uruguay frenteamplista. *Contrapunto*, 7, 13-25.
- Doglio, N., Senatore, L. y Yaffé, J. (2004). “Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003)” en J. Lanzaro (ed.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (pp. 251-95). Montevideo: Fin de Siglo/FESUR
- Etchemendy, S. (2019). The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-15). *Journal of Latin American Studies*, 52(1), 157-188. doi:10.1017/S0022216X19001007
- Filgueira, F. (1990). El movimiento sindical en la encrucijada: De la restauración a la transformación democrática. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, 67-82.

- Garcé, A. y Yaffé, J. (2004). *La era progresista*. Fin de Siglo.
- Gauja, A. (2013). “Policy Development and Intra-Party Democracy” en W. P. Cross y R. S. Katz (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press.
- Johnson, N., Rocha, C., Schenk, M. (2015). *La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya 1985-2013. Un análisis desde el Movimiento Feminista*. Montevideo, Uruguay: Cotidiano Mujer.
- Kitschelt, H. P. (1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16, 57-85.
- Levitsky, S. y Roberts, K. (eds.) (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lizbona Cohen, A. (2021). “Mucha consulta, poca decisión: la participación social institucionalizada en las políticas públicas del Frente Amplio” en G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (eds.) *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 153-173). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Luna, J. P., Piñeiro Rodríguez, R., Rosenblatt, F. y Vommaro, G. (2021). Political parties, diminished subtypes, and democracy. *Party Politics*, 27(2), 294-307. doi: 10.1177/1354068820923723
- Mancebo, M. E. y Pérez Zorrilla, J. (2018). “Del Dicho al Hecho hay un Gran Trecho”: Obstáculos para la Expansión de la Escolaridad Media en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(161). doi: 10.14507/epaa.26.3189
- Moreira, C. (2004). Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los ‘90. *América Latina Hoy*, 36, 17-45.
- Pérez Bentancur, V., Piñeiro Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2022). *Cómo sobrevive la militancia partidaria. El Frente Amplio de Uruguay*. Túnel.
- Pérez Zorrilla, J. (2016). Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: Un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 35-55.

- Porrini, R. (2018). “Izquierdas internacionales y organizaciones de trabajadores en Uruguay (1870-1973)” en H. Camarero y M. Mangiantini (eds.), *El movimiento obrero y las izquierdas en América Latina. Experiencias de lucha, inserción y organización* (pp. 93-118). A Contracorriente.
- Pribble, J. (2023). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- UNDP Climate Promise (10 de diciembre de 2022). ¿Qué es la transición justa? ¿Y por qué es importante? Recuperado 12 de abril de 2024 de <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/que-es-la-transicion-justa-y-por-que-es-importante>
- Santos, C. (2017). *Los conflictos ambientales en el progresismo uruguayo*. XVI Jornadas de Investigación. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Schipani, A. (2022). Left Behind: Labor Unions and Redistributive Policy under the Brazilian Workers’ Party. *Comparative Politics*, 54(3), 405-428. doi: 10.5129/001041522X16280973839810
- Sempol, D. (2016). La diversidad en debate. Movimiento LGBTQ uruguayo y algunas tensiones de su realineamiento del marco interpretativo. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 6(2), 321-342.
- Senatore, L. A. (2010). Uruguay: 1992-2009; las políticas laborales y el sujeto sindical. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 22, 53-76.
- Tarrow, S. (2021). *The phantom at the opera. Social movements and Institutional Politics*. Cambridge University Press.
- Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Zapirain, H., Zubillaga, I. y Salsamendi, G. (2016). *Historia del Movimiento Sindical*. Facultad de Derecho, UdelaR.

Anexo 1. Entrevistas realizadas

Número	Entrevistado/a	Fecha
1	Integrante del Equipo de Presidencia de la CNP; Militante de la UT de educación.	7 de marzo de 2023
2	Referente de la UT de ambiente	14 de marzo de 2023
3	Referente de la UT de educación	14 de marzo de 2023
4	Militante de la UT de ambiente	20 de marzo de 2023
5	Vicepresidenta del FA; Militante de la UT de ambiente.	22 de marzo de 2023
6	Referente de la UT de trabajo.	23 de marzo de 2023
7	Militante de la UT de trabajo.	27 de abril de 2023
8	Militante de la UT de educación.	27 de abril de 2023
9	Militante de la UT de educación.	27 de abril de 2023
10	Delegado a la CNP por las Bases de Montevideo.	28 de abril de 2023
11	Delegada a la CNP por las Bases de Montevideo.	29 de abril de 2023
12	Delegado a la CNP por el PCU.	5 de setiembre de 2023
13	Delegado a la CNP por el MPP.	7 de setiembre de 2023
14	Delegado a la CNP por Fuerza Renovadora. Integrante del EI <i>Un país de bienestar para todas y todos</i> .	19 de setiembre de 2023
15	Delegado a la CNP por la Comisión Descentralizada de Gobierno. Integrante del EI <i>Un país de capacidades, desarrollo sostenible y solidaridad</i> .	20 de setiembre de 2023
16	Delegado al Congreso por el Comité 28 de Noviembre de 1971. Participó en el Congreso del eje <i>Un país de capacidades, desarrollo sostenible y solidaridad</i> y la subcomisión de Seguridad Social.	7 de marzo de 2024
17	Delegado al Congreso por el Comité 28 de Noviembre de 1971. Participó en el Congreso del eje <i>Un país de bienestar para todas y todos</i> y la subcomisión de Educación.	8 de marzo de 2024

Anexo 2. Documentos consultados

Número	Documento	Fecha
1	Estatuto 2011. Con modificaciones propuestas por el Plenario Nacional del 12.06.21 y ratificadas en el VII Congreso Ordinario “5 de febrero de 1971 – 50 años de unidad”	2011
2	Bases Programáticas 2020-2025	febrero 2019
3	Hacia una propuesta de bases programáticas para el período 2025-2030. Guía de trabajo de la CNP	15 de junio de 2022
4	Aporte de la UT de trabajo	15 de marzo de 2023
5	Aporte de la UT de economía	15 de marzo de 2023
6	Aporte de la UT de seguridad social	15 de marzo de 2023
7	Aporte de la UT de educación	15 de marzo de 2023
8	Aporte de la UT de ambiente	15 de marzo de 2023
9	Aporte de la UT de agroindustria	15 de marzo de 2023
10	Propuesta de Bases Programáticas 2025-2030	15 de julio de 2023
11	VIII Congreso Extraordinario Tabaré Vázquez - Reglamento General	2 de setiembre de 2023
12	VIII Congreso Extraordinario Tabaré Vázquez - Reglamento de asambleas y elección de delegados	2 de setiembre de 2023
13	Avances programáticos de la primera etapa del III Congreso del Pueblo	10 de setiembre de 2023
14	Resolución del Plenario Nacional del FA sobre la propuesta de plebiscito sobre la reforma jubilatoria, iniciado por el PIT-CNT	14 de octubre de 2023
15	Bases para el Diálogo Social en Seguridad Social, aprobado por el Plenario Nacional del FA	14 de octubre de 2023
16	Informe de El FA te Escucha	28 de noviembre de 2023
17	Bases Programáticas 2025-2030, aprobadas por el VIII Congreso Extraordinario Tabaré Vázquez y el Plenario Nacional del FA	16 de marzo de 2024
18	PIT-CNT. (2003). 8vo. Congreso del PIT-CNT “Construyendo el futuro”.	octubre 2003