



cuestiones de agenda

La renovación
programática del
Frente Amplio:
una mirada
al proceso reciente
(2004-2009)

Constanza Moreira
Lucía Selios
Alexandra Lizbona

La renovación programática del
Frente Amplio: una mirada
al proceso reciente (2004-2009)

CONSTANZA MOREIRA
LUCÍA SELIOS
ALEXANDRA LIZBONA

Bancada progresista
del parlamento del Mercosur.
Un actor regional

GERARDO CAETANO
NATALIA CARRAU
MARCELA BERMÚDEZ

Los cuidados de la niñez: un desafío
para la transversalidad de género
en el Estado uruguayo, 2005-2009

NIKI JOHNSON
FLORENCIA CABRERA BERENGUER
NOELIA MACIEL BENITEZ

La política laboral de un proyecto
socialdemócrata periférico: un análisis
de los cambios institucionales en
Uruguay 2005-2009

GUSTAVO MÉNDEZ
LUIS SENATORE
FEDERICO TRAVERSA

Estado, sociedad y participación
social en el gobierno del Frente Amplio.
Análisis de algunas experiencias

GUSTAVO DE ARMAS
ANDREA LUZURIAGA
FLORENCIA MACHADO



cuestiones de agenda

La renovación
programática
del Frente Amplio:
una mirada
al proceso reciente
(2004-2009)

Constanza Moreira
Lucía Selios
Alexandra Lizbona (*asistente*)

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [+598] 2902 2938 / 39 / 40
Fax: [+598] 2902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
D.L.: 353.632/10

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Índice

Prólogo.....	5
1. Partidos, programas y electores	8
2. La estructura del FA	11
3. El contexto que define un programa: la importancia de la ideología y la cultura política en la opinión pública y las elites uruguayas	15
3.1. Ideología y cultura política en la opinión pública.....	15
3.1.1. Las prioridades de los uruguayos.....	15
3.1.2. La aversión al cambio y al conflicto	17
3.1.3. Entre el individualismo y el colectivismo	19
3.1.4. Síntesis: la cultura política de los uruguayos moldea y restringe los lineamientos programáticos de sus partidos	20
3.2. Ideología y cultura política en las elites	21
3.2.1. Las elites partidarias en el eje izquierda-derecha.....	21
3.2.2. La <i>cuestión social</i> : los temas de agenda y los valores distributivos en los que se insertan las ideologías de las elites.....	23
3.2.3. La <i>cuestión económica</i> : las elites y la dicotomía Estado-mercado	26
3.3. El partido y sus bases: una visión de las elites	27
4. La evolución programática del FA	30
4.1. Recorrido histórico-programático del FA (1971-2004)	30
4.2. Los últimos cambios.....	32
4.3. Análisis cualitativo de los temas sustantivos	35
4.3.1. Los <i>issues</i> de siempre	37
4.3.2. Lo que quedó en 2005	39
4.3.3. Las novedades de 2009	41
4.3.4. Ausencias en las plataformas	44
4.3.5. Las plataformas electorales: lo que se difunde	46
5. Síntesis: el desafío de la renovación del FA.....	49
Bibliografía	51
Documentos	52
Documentos programáticos	52

Prólogo

El presente documento forma parte de Cuestiones de Agenda, una serie de publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Las publicaciones son el resultado de un proceso promovido por ambas instituciones en el marco de un programa de cooperación orientado a investigar, analizar, debatir, diseminar información y producir insumos sobre temas relevantes de políticas públicas, de la agenda nacional y regional.

El programa se apoya en la existencia de núcleos de interés y producción coincidentes dentro de las modalidades de acción propias de las instituciones participantes. Se desarrolla produciendo sinergias entre las capacidades de investigación y análisis de una institución académica, y una agencia de cooperación que produce plataformas para la reflexión y el debate entre personas que actúan en gobiernos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En la primera instancia los temas de estudio elegidos fueron:

- ▶ Los instrumentos de participación social promovidos por el Estado uruguayo durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ El proceso de reformas laborales promovidas durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ Los instrumentos de transversalización de género en el Estado uruguayo promovidos durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ La incidencia de la bancada progresista en el proceso de constitución del Parlamento del Mercosur, y el impacto de ese proceso en los partidos políticos uruguayos.
- ▶ La renovación partidaria, centrada en esta ocasión en el caso del Frente Amplio (FA).

El resultado de ese proceso se condensa en esta primera entrega de Cuestiones de Agenda integrada por cinco títulos que tenemos el gusto de ofrecer a las y los lectores: *Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*, de Gustavo De Armas, Andrea Luzuriaga y Florencia Machado; *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009*,

de Gustavo Méndez, Luis Senatore, Federico Traversa; *Los cuidados de la niñez: Un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*, de Niki Johnson, Florencia Cabrera Berenguer y Noelia Maciel Benitez; *Bancada progresista del parlamento del Mercosur. Un actor regional*, de Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez; *La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*, de Constanza Moreira, Lucía Selios y Alexandra Lizbona.

Andreas Wille

*Representante de la Fundación Friedrich Ebert
en Uruguay*

Pedro Narbondo

*Director del Instituto de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales*

Diciembre de 2009

Este documento fue elaborado durante el año 2009 como resultado del proyecto de investigación «La renovación programática del Frente Amplio», llevado a cabo por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP-FCS-UDELAR), en el marco de un convenio de colaboración con la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR). Se centró básicamente en los impactos de la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno en las definiciones programáticas de esta fuerza política. Así, se compararon tanto los programas de 2004 y 2009 como la relación entre estos y las plataformas electorales, en el entendido de que estas son más restringidas y menos comprometidas ideológicamente que los programas. Para ello se trabajó con una mirada de más largo plazo sobre el proceso de renovación programática de la izquierda desde su fundación hasta ahora, tomando pie en los estudios e investigaciones que existen sobre el tema, especialmente en los producidos por el propio ICP.

El documento está articulado en cinco partes. En la primera se realiza una somera descripción, basada en la literatura reciente, de partidos, electorados y militantes, y se incorpora una reflexión sobre el FA. En la segunda parte se describen la cultura política y la ideología de la izquierda, especialmente centrada en las elites que la componen: parlamentarios, representantes del Poder Ejecutivo y del movimiento sindical.¹ En la tercera parte se analizan las funciones de representación de los partidos políticos vistas por los propios representantes parlamentarios. En la cuarta parte se estudia la renovación programática del FA tanto en el corto como en el largo plazo. El análisis finaliza con una serie de apuntes recogidos en reuniones realizadas con representantes del FA de la llamada *izquierda social*, de las redes frenteamplistas (grupos no orgánicos de la fuerza política) y de cuadros técnicos y ejecutivos que reflexionan sobre los problemas del FA como partido, las contradicciones que dejó de manifiesto la pasada campaña electoral y los desafíos de su reproducción a futuro.

¹ Para realizar este análisis se utilizaron datos de una encuesta de elites permanente que el ICP realiza cada año.

1. Partidos, programas y electores

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos son primerísimos actores tanto en los procesos de representación política como en la elaboración y ejecución de políticas. Asimismo cumplen la función de controlar al gobierno.

Estas maquinarias más o menos organizadas que nacieron con la democracia del siglo XIX han sufrido múltiples cambios, y se las encuentra en diversas modalidades según se tome en cuenta su estructura organizacional, sus funciones, su territorialización, etcétera. Han sufrido modificaciones en las últimas décadas, según lo atestiguan los estudios sobre los partidos políticos que se han producido en los últimos años (Montero y Gunther, 2007).

Autores como Manin (2006) sostienen que si bien las democracias asisten a crecientes procesos de mediatización en los que se otorga primacía a la imagen, al tiempo que se desdibujan las ideas los partidos políticos persisten adaptándose a su ambiente. En el caso uruguayo esto es especialmente destacable, pues los partidos siguen siendo los actores claves para el sustento democrático.

La democracia de partidos que vino de la mano con la ampliación del sufragio fue característica de gran parte del siglo XX. Esta modalidad postula la centralidad de los partidos en los procesos de representación y conducción democrática. Para ello, y en continuos procesos adaptativos, los partidos asumen distintas y múltiples características: se transforman en organizaciones más oligárquicas y unitarias, o más democráticas y descentralizadas. Existen partidos que construyen atajos simbólicos y sobreviven sobre la base de sus apelaciones; otros están orientados exclusivamente a las políticas y a su componente ideológico; otros se preocupan por la intermediación y canalización de demandas sociales. Algunos apelan más al electorado, otros apelan más a los grupos sociales organizados; algunos han perdido sus funciones de representación y están anquilosados en el control del aparato del Estado (Katz y Mair, 1995) (Van Beizen, 2004).

Los estudios más recientes sobre partidos políticos se han apartado bastante de la intención totalizadora de la tipologización, para pasar al análisis de aspectos parciales en busca de la construcción de teorías sobre su funcionamiento (Wolinetz, 2008) (Montero y Gunther, 2007). De hecho, baste al lector pensar en las características de los partidos uruguayos y encontrará que estos tienen aspectos combinados de varias tipologías: partidos de masa (*versus* testimoniales), *catch-all*, ideológicos, cárteles, etcétera.

El FA es un escenario privilegiado para observar varias características y *tipos* que se entrecruzan, ya que al mismo tiempo que este partido apela crecientemente a un

amplio público, mantiene una fuerte organización partidaria con lógicas de partido de masa y movilización, presenta un programa electoral estructurado que forma parte de su plataforma electoral, y sus campañas están cada vez más profesionalizadas.

La propuesta analítica más actual, y que orienta este trabajo, comienza por preguntarse qué es y qué hace un partido, para poder así evaluar su desempeño: su éxito o fracaso adaptativo, la interacción con los actores, las instituciones políticas y las estrategias perseguidas.

Tomaremos una simplificación de las múltiples funciones y características de un partido: un partido en el proceso democrático es al mismo tiempo un agente de representación política y un actor que asumirá tareas de gobierno.²

Estas dos funciones, representación y gobierno, junto con la obvia intención de ganar elecciones, permiten comprender el análisis del cambio programático del FA. Representar implica actuar como, actuar por, actuar según los intereses de. La representación política implica representación sustantiva (Pitkin, 1985), y es la que contiene las ideas y políticas establecidas en un programa.

El proceso electoral implica una relación de representación, sobre todo cuando se articula sobre la base de ideas de políticas plasmadas en un programa electoral. Si se apela a la teoría de la agencia (Mill, 1960), podremos entender que un agente es aquel que representa y que un principal es aquel que es representado. La relación entre agente y principal es bidireccional. El agente representará al principal en sus intereses y deberá rendirle cuentas (*accountability*). El principal podrá castigar o premiar la acción de su representante votándolo o no en las siguientes elecciones, siempre que no exista un candidato alternativo que a sus ojos parezca más receptivo a sus demandas (*receptiveness*). Para que estos procesos de representación democrática tengan lugar, es imprescindible que exista un programa electoral. Este dará al principal las pautas para evaluar la actuación de su representante y prever la futura acción del gobierno.

Otros múltiples factores juegan en la relación elector-partido, partido-elector, como la imagen de confianza que proyecta un candidato, la capacidad del gobierno para justificar el cambio en la orientación de algunas políticas, la evaluación supeditada a los ciclos económicos, las lealtades partidarias del principal, etcétera. Pero en el caso del FA, el programa y la plataforma electoral siguen siendo piezas claves en la apelación al electorado en campaña electoral, al tiempo que fungen como guía de gobierno y sustento de identidades partidarias.

Adicionalmente, el programa no es solo un producto electoral: las opiniones sobre orientación de políticas entre el electorado frenteamplista, los militantes y los representantes tienden a coincidir. Esto indica que la estructuración del partido logra mantener identidad, así como recoger y reflejar preferencias políticas de sus votantes.

 2 Tanto sea ejecutando políticas como en la elaboración o control del gobierno. En otras palabras, tanto sea en su carácter de gobierno y control del Poder Ejecutivo como en su condición de oposición política en el Parlamento y en los entes públicos.

De acuerdo con lo que propone Maravall (2003), existen dos principales a los que el agente de representación debe responder: por un lado, el electorado, y por otro, los militantes y activistas que hacen a la vida interna del partido, que son a su vez un nexo importante entre la agencia y el electorado. La relación entonces se vuelve triangular: el agente de representación se relaciona no solo con su electorado, sino también con sus militantes y activistas. De los últimos necesita información y democracia interna para incorporar demandas sociales, generar identidades y ejercer control sobre las acciones de los dirigentes. También necesita que sea una estructura unitaria y disciplinada que no lo desacredite frente al electorado, dado que los propios votantes toman parte de la información de lo que sucede en el partido, lo cual les es útil para reforzar sus posiciones sobre las políticas o para cambiarlas. Pero si los problemas internos son desmesurados y el partido aparece enfrentado a su gobierno, es probable que la visión del agente se vea socavada ante el electorado. Los votantes tienen solo las opciones de votar o no al agente, que muchas veces es seleccionado por el partido. Los miembros de la estructura, por otra parte, sean militantes, activistas o dirigentes, seleccionan dirigentes y tienen preferencias más concretas respecto a políticas que reflejarán en los programas. Asimismo suelen ser más ideológicos y críticos respecto a las acciones de gobierno, pero por otro lado son fieles a su partido e incorporan a su repertorio militante las nociones y resoluciones partidarias.

Esta diferencia entre militantes y activistas (dos principales, respecto al agente que es el partido) se refleja también en la asimetría entre el programa (elaborado por los militantes) y la plataforma electoral (destinada a los adherentes o potenciales electores). Así, el partido tiene plataformas electorales en las cuales resume el programa, agrega asuntos y deja de lado otros más radicales que en general forman parte de la identidad partidaria. Estas plataformas electorales parecen un instrumento más idóneo para ponderar políticas de cara a un electorado cada vez más amplio. Como apunta Maravall: «Si los militantes de un partido quieren que este ocupe el poder, es porque tienen preferencias respecto a ciertas políticas. Dichas preferencias pueden ser diferentes a las de los votantes, y también más intensas. Los votantes podrán reemplazar al gobierno por la oposición, y los militantes del partido tendrán un interés mucho más acusado en el mantenimiento de su candidato en el poder. No obstante, ese interés tendrá un umbral: si los militantes llegan a creer que el gobierno está traicionando sus preferencias políticas y que, por otro lado se está comportando como un mal agente, les llegará a resultar indiferente que conserve el poder y solo querrán conservarlo con un nuevo líder del partido» (Maravall, 2003: 122).

En definitiva, analizaremos el caso del FA, partido que presenta un programa estructurado y una influyente organización partidaria. Ello hace del presente análisis un aporte para reflexionar sobre cómo por medio del cambio programático el FA logra adaptarse con éxito y equilibrar más o menos provechosamente la ecuación entre militantes, votantes y reelección.

Antes de pasar al análisis de las plataformas y los programas electorales, haremos una somera descripción de la estructura del FA.

2. La estructura del FA

La normativa electoral vigente en Uruguay desde 1997 establece la obligatoriedad de la celebración de elecciones internas abiertas para todos los partidos políticos. Esta regla habilita que la selección de los candidatos se haga en forma directa por la ciudadanía. Pero todos los partidos uruguayos, y especialmente el FA, dirimen estos asuntos, así como los propiamente programáticos, por medio de estructuras propias. Las elecciones internas, que son una instancia decisiva en la que el electorado decide sobre los candidatos, son moldeadas y orientadas por las preferencias de los militantes, quienes en múltiples instancias anteriores seleccionan las pocas alternativas que le serán presentadas al electorado para que este luego decida. En el caso del FA, la militancia y la dirigencia siguen teniendo gran poder, puesto que son quienes en el congreso partidario preseleccionan el o los candidatos que se podrán presentar a la elección interna, así como las pautas programáticas que el candidato finalmente elegido deberá llevar adelante. Así, la organización se convierte en una pieza clave en la relación partido-elector, pues por un lado preselecciona al candidato que se presenta a elecciones, y por otro influye en la sustancia de las políticas que forman parte del programa electoral.

El FA tiene una estructura organizativa formal consolidada tras la reforma de su estatuto en 1993. Esa estructura es muy densa e incorpora un variado número de niveles y organizaciones.³ Sin embargo, la distinción más importante es la que se verifica entre los niveles de organización territorial y sectorial del FA. La organización territorial se articula en cuatro niveles: I) los comités de base, II) las coordinadoras zonales, III) las departamentales y IV) la dirección nacional. Los comités de base son los organismos de la militancia y están integrados por todos los adherentes al partido de una misma zona. Actualmente existen alrededor de 500 comités de base en todo el país, el 50% de los cuales se encuentra en Montevideo y el otro 50% en el resto del país; Canelones es el departamento del interior que concentra mayor número de comités. Cuando se acerca una campaña electoral, claro está, aumenta el número de comités en forma considerable, pero luego muchos cierran; son relativamente pocos los que funcionan en forma estable, regular y con un número de adherentes significativo.

Los comités de base envían delegados a las coordinadoras zonales, que están compuestas por un plenario y una mesa zonal. El plenario de las coordinadoras zonales está integrado, a su vez, por delegados del comité de base y un delegado de cada uno de los sectores políticos del FA.

3 Esta descripción se encuentra en Constanza Moreira y Verónica Pérez (2009), *Partido, gobierno y sociedad en el «giro a la izquierda» en América Latina: el caso uruguayo (Frente Amplio)*, en Quiroga y Ensignia (2009).

Por encima de las coordinadoras zonales está la llamada departamental, cuya misión es ejercer la conducción política del FA en el departamento en representación de la dirección nacional. A ella se incorporan los delegados de los sectores políticos, los delegados de los comités de base del departamento, los diputados elegidos por el departamento y los ediles (representantes en los legislativos municipales).

Por último, en el nivel nacional la máxima autoridad política permanente del FA es el Plenario Nacional, que tiene como principales competencias ejercer la dirección política del FA, hacer propuestas al congreso y fijar los objetivos y la estrategia del partido. Se compone de forma mixta por la militancia y los sectores políticos del FA: 82 delegados por los comités de base y 82 delegados por los grupos políticos.

Los grupos políticos o sectores son el principal factor de peso en las decisiones políticas del día a día del FA, más aún luego de su llegada al gobierno. La integración de los grupos políticos es proporcional a la votación obtenida en las elecciones internas de la fuerza política, que se realizan cada 30 meses, pero cada sector debe tener por lo menos un representante en el plenario. Intendentes municipales y parlamentarios también integran este organismo.

La Mesa Política es el organismo ejecutivo del Plenario Nacional; ejerce la conducción política del FA y debe actuar de acuerdo con los lineamientos políticos que emanan de las resoluciones del Plenario y del congreso. Está integrada por el presidente y el vicepresidente del FA, 15 miembros del Plenario en representación de los sectores políticos, designados en forma proporcional al resultado de la elección interna y 12 delegados de las bases. Además funciona el Secretariado, un organismo más reducido nombrado por la propia Mesa e integrado por los sectores políticos que tienen representación parlamentaria, cuatro delegados por las bases y el presidente y el vicepresidente del FA.

Finalmente, el congreso es el órgano de mayor representación de la militancia; se reúne en forma ordinaria cada 30 meses. Está integrado por el Plenario Nacional, que lo preside, y delegados de las bases.⁴ El congreso considera los asuntos que el Plenario Nacional le eleva, entre ellos las bases programáticas, los candidatos a presidente y vicepresidente del FA y los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

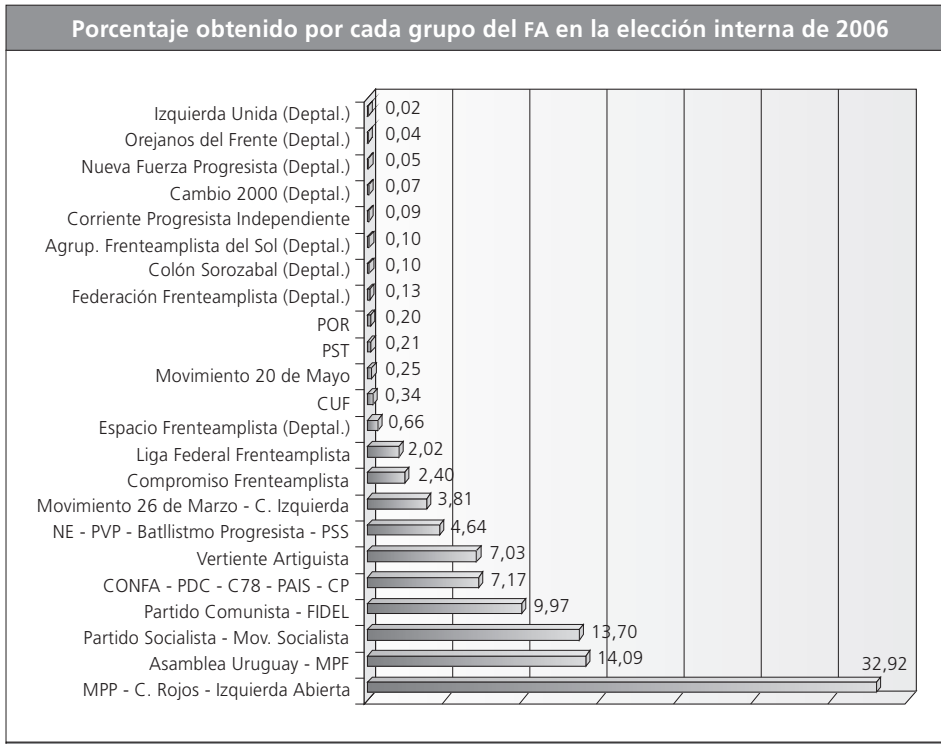
Las mayorías requeridas para la toma de decisiones se aproximan a las fórmulas de consenso o unanimidad.⁵ Para elegir la fórmula presidencial las propuestas deben alcanzar el apoyo de al menos un quinto de los miembros del Plenario Nacional y ser votadas por cuatro quintos de los miembros. Si ningún candidato alcanza esa mayoría, el Plenario debe reunirse por segunda vez para volver a votar, y se decide por tres cuartos.

⁴ Según fuentes del FA, en el último congreso participaron alrededor de 1.800 delegados por las bases.

⁵ En la sección III, «Sistema de decisión del estatuto del FA», el artículo 18, que se titula «Consenso», establece que como norma general «se agotarán los esfuerzos políticos para lograr acuerdo en todos los temas que no sean de simple procedimiento».

De acuerdo con las últimas elecciones internas del FA, realizadas en noviembre de 2006, existen 23 grupos políticos con representación en la estructura. Sin embargo, de acuerdo con los datos de la elección nacional de octubre de 2004, solo siete tenían representación parlamentaria: Espacio 609, Asamblea Uruguay (AU), Partido Socialista (PS), Partido Comunista (PCU), Confluencia Frenteamplista (CONFA)-Partido Demócrata Cristiano (PDC)-Alianza Progresista (AP), Vertiente Artiguista (VA), Nuevo Espacio (NE) y Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L).

Gráfico 1.



Fuente: Moreira y Pérez, 2008.

En la elección de 2009 la situación no cambió demasiado. El Movimiento de Participación Popular (MPP) fue mayoritario con el 33% de los votos frenteamplistas, seguido por el Frente Liber Seregni integrado por AU, AP y NE (27,19%); en tercer lugar el sublema Unidad y Pluralismo Frenteamplista compuesto por el PS con 14,7%; luego la CAP-L⁶ con 7%, el PCU con 6,45%, la VA con 4,8%, la lista 5005 con 2,5%, la Liga Frenteamplista con 2% y otros menores.

Los grupos políticos con representación parlamentaria evidencian una cierta asimetría entre la votación obtenida en las elecciones internas del FA y la obtenida en las legislativas. Asimismo, algunos grupos, los más organizados (especialmente el PCU), realizan una importante inversión de militancia y esfuerzo en los comités de base, lo cual les significa una mayor presencia en este organismo, que tiene una participación muy importante en el Plenario, y especialmente en el Congreso, aunque minoritaria en las elecciones nacionales.

Buena parte de la cultura política de la izquierda se conformó con diferencias entre los partidos que la componen. Tales diferencias van desde el posicionamiento con

6 Antes parte del MPP.

respecto a la despenalización del aborto (por ejemplo, los grupos del FA que provienen de la democracia cristiana están en desacuerdo) hasta las posturas sobre la política económica (se evidencian discrepancias en torno a la política cambiaria y el secreto bancario) o la integración regional (se presentan divergencias con relación a participar o no en el Banco del Sur).

A continuación, mostraremos los límites de continuidad y discontinuidad en el interior de la propia izquierda en lo que tiene que ver con sus valores, percepciones y evaluaciones de la realidad política. Este análisis se fundamenta en el hecho de que las definiciones programáticas, al mismo tiempo que determinadas por el accionar de los partidos y su necesidad de generar, en tanto agentes de representación, equilibrios entre las necesidades del votante y las demandas de los militantes, están fuerte y últimamente influidas por la cultura *de base*. Esta cultura política marca los límites y alcances de cualquier programa en cuestión. En el caso del FA y de la izquierda uruguaya, la cultura política está, además, lo suficientemente consolidada como para que su peso relativo sea de consideración en la construcción de cualquier estrategia política.

3. El contexto que define un programa: la importancia de la ideología y la cultura política en la opinión pública y las elites uruguayas

La renovación programática del FA se produce en un contexto que requiere la comprensión cabal de la cultura de la izquierda en general, y esta, asimismo, se inserta en la cultura política del Uruguay en su conjunto. Algunos datos del *estado de opinión* de los uruguayos son ilustrativos de los límites y desafíos que se le imponen al FA desde *fuera* (por sus adherentes, por sus votantes).

3.1. Ideología y cultura política en la opinión pública

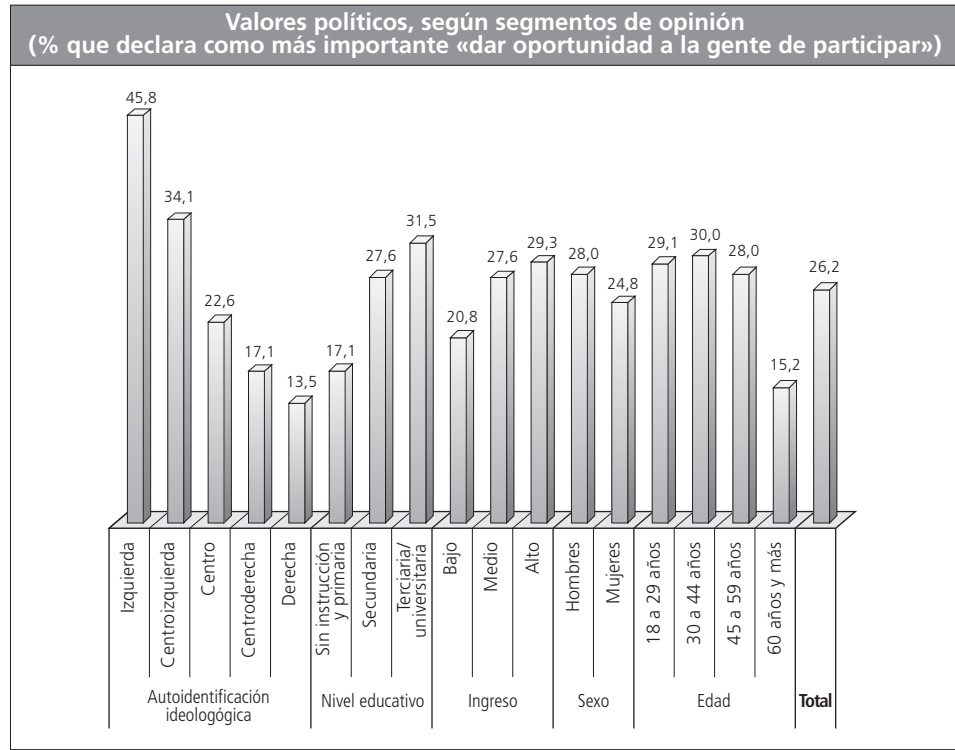
■ 3.1.1. Las prioridades de los uruguayos

¿Cuánta importancia se le otorga a la participación política en la sociedad uruguaya? Dado que la participación política es un valor comúnmente asociado a la izquierda, que hace de la democracia *participativa* su versión particular del funcionamiento republicano deseable, es importante ver cuánto estos valores son comprendidos por la población en su conjunto, como forma de ver si la izquierda está en sintonía con la sociedad a la cual quiere expresar.

El gráfico 2 muestra los porcentajes de personas que declaran que «dar más oportunidad a la gente de participar» debería ser el principal objetivo de un gobierno. Como muestra el cuadro, la participación como valor es un distintivo de los ubicados a la izquierda del espectro político en mayor medida que en cualquier otro grupo de opinión. Pero este valor también es más alto entre los de mayor educación relativa, entre los de mayor ingreso y entre los más jóvenes. Así, los valores de participación, que no son especialmente altos en la población en su conjunto, son altos en los segmentos más informados de la población, los más jóvenes y los que tienen mayor acceso a recursos.

En el gráfico 3 siguiente se observa que valores propiamente materialistas como la seguridad («mantener el orden en la nación») se distribuyen en forma simétrica y opuesta a los valores de participación. La priorización del mantenimiento del orden en la nación recoge sus mayores adhesiones entre los sectores de la población auto-definidos en la derecha y centroderecha del espectro ideológico. A su vez, este valor materialista ve acrecentada su ponderación a medida que aumenta la edad de los

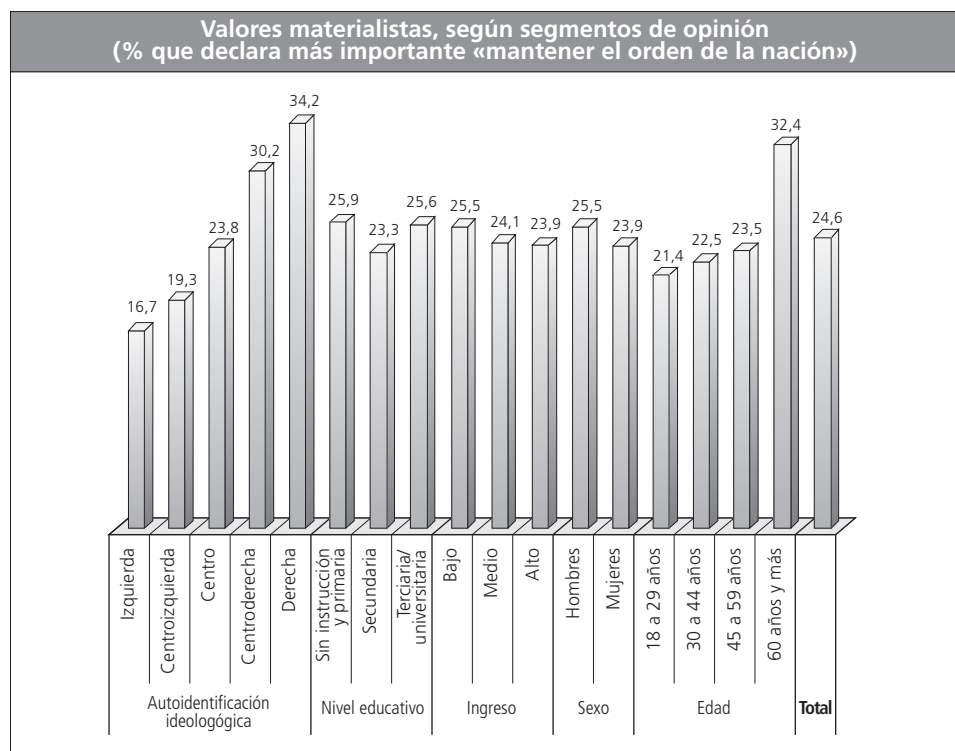
Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de opinión pública realizada para el Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008.

ciudadanos; son los individuos de 60 y más años quienes más lo conciben como el principal problema del país. Discriminada según nivel educativo, nivel de ingresos y género de los entrevistados, la importancia otorgada a la conservación del orden de la nación no presenta diferencias significativas.

Gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de opinión pública realizada para el Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008.

Así, los cuadros muestran que existe una cultura política de la izquierda que prioriza la participación frente a la seguridad y el orden, y que se opone a la de los más viejos y los situados más en la derecha. Cuando en la plataforma electoral del FA del año 2009 se priorizó la seguridad tanto en el gasto como en la elaboración programática y en la selección de los líderes que llevarían adelante esta política (escogidos entre los más conspicuos representantes del gobierno), el gobierno inició una torsión o giro hacia los valores del orden y la seguridad, ajenos a la tradición de sus bases electorales. Era de esperar entonces que las políticas del nuevo gobierno con respecto a los militares, la seguridad y las *fuerzas del orden* en su conjunto despertaran las resistencias que efectivamente despertaron.

■ 3.1.2. La aversión al cambio y al conflicto

La tesis de que la cultura política uruguaya es reacia al cambio y al conflicto ha sido muy expuesta en la literatura y forma parte del sentido común sobre la forma gradualista y amortiguada en que se procesan los cambios en el país.

La idea de las transformaciones profundas, *radicales*, por otro lado, es parte del patrimonio cultural y valorativo de las izquierdas y su legado revolucionario, o al menos reformista.

El *radicalismo* latente en todas las izquierdas como reaseguro de la posibilidad de implementar cambios sustanciales en el statu quo se daría de bruces con el tono predominante en la subjetividad política del uruguayo medio, que desconfía de los cambios bruscos y las reformas radicales. Los datos se muestran en los gráficos 4 y 5.

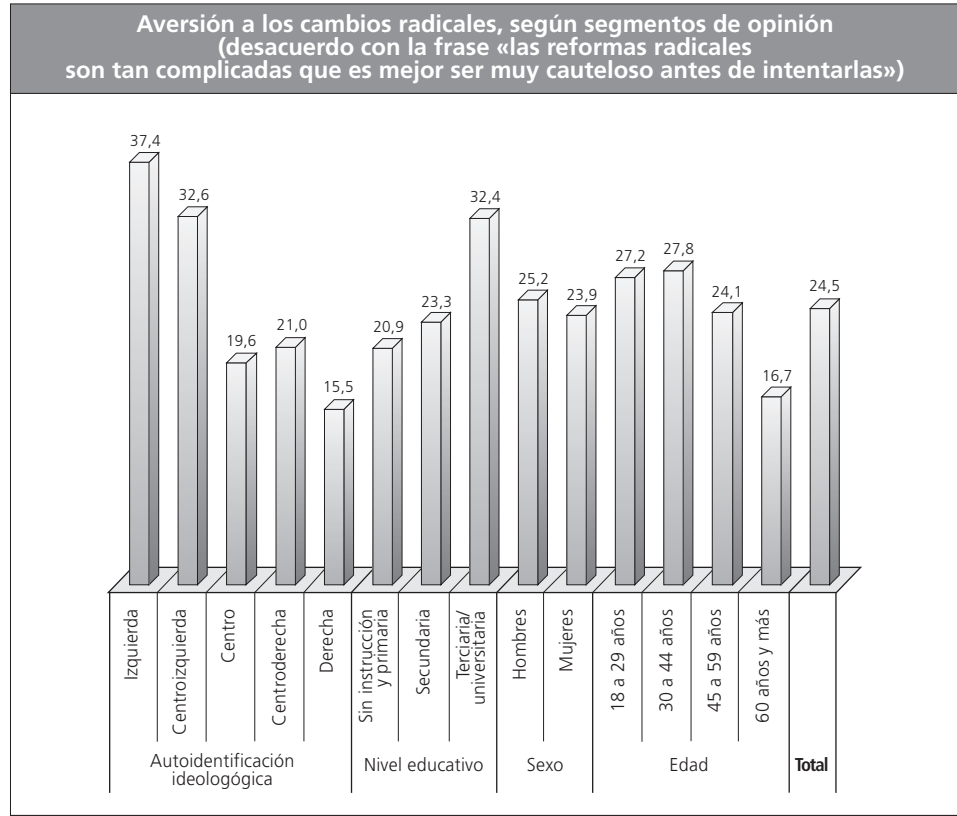
Los gráficos 4 y 5 muestran que así como las personas autoidentificadas en la izquierda y la centroizquierda, las más educadas y las más jóvenes se inclinan más que el resto de la población hacia valores que priorizan la participación sobre el orden, estos mismos sectores también expresan menor propensión al conservadurismo y menor aversión a transformaciones radicales en la sociedad. Los gráficos 4 y 5, que recogen el grado de desacuerdo de los uruguayos con las frases «las reformas radicales son tan complicadas que es mejor ser muy cauteloso antes de intentarlas» y «los cambios bruscos tarde o temprano se vuelven peligrosos», dan cuenta de estos patrones de comportamiento.

Los gráficos 4 y 5 también muestran que la antipatía hacia cambios *bruscos* y reformas *radicales* está más extendida en la población que su contrario. No disponemos de datos comparativos con otros países que permitan afirmar sin más que el *conservadurismo* es un rasgo peculiar de la sociedad uruguaya (quizá en otros países ante preguntas similares la distribución de las respuestas no diferiría radicalmente de esta), pero sin duda está más presente que la propensión al cambio, si este entraña soluciones *radicales*.

Esto sin duda pone límites a cualquier proyecto de transformación por izquierda que pretenda, por usar palabras de Tabaré Vázquez, mover hasta «las raíces de los árboles».

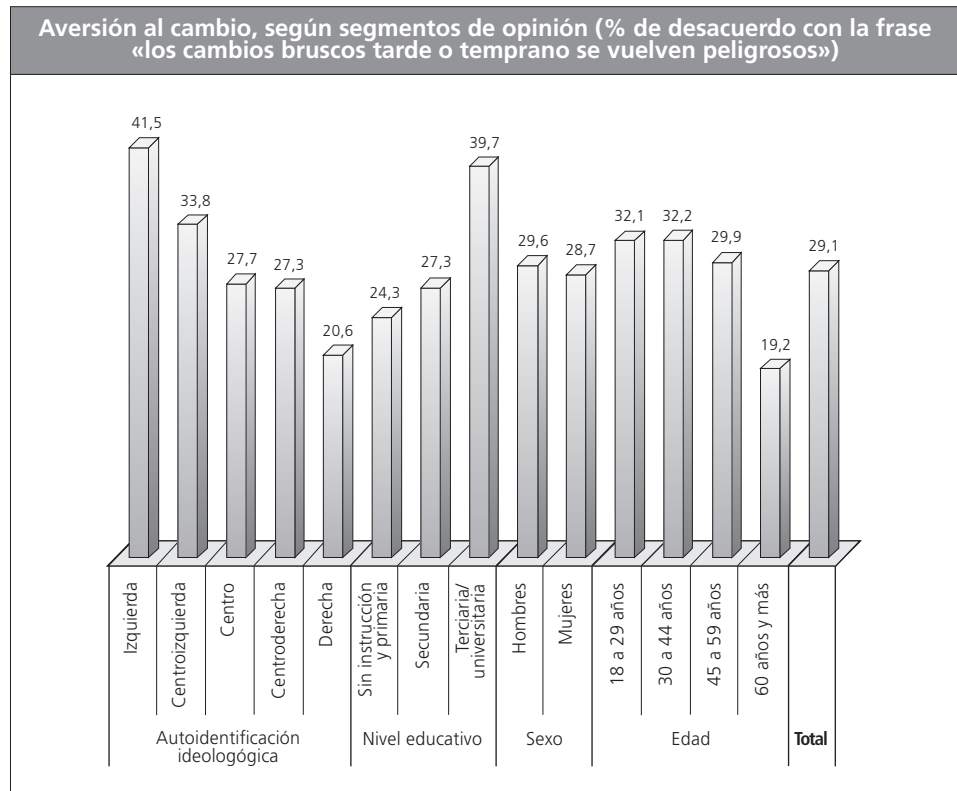
Para impulsar estos cambios, el FA contaría entre sus aliados a la gente identificada en la izquierda del espectro político, a los más jóvenes y a los más educados. Enfrentaría

Gráfico 4.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de opinión pública realizada para el Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008.

Gráfico 5.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de opinión pública realizada para el Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008.

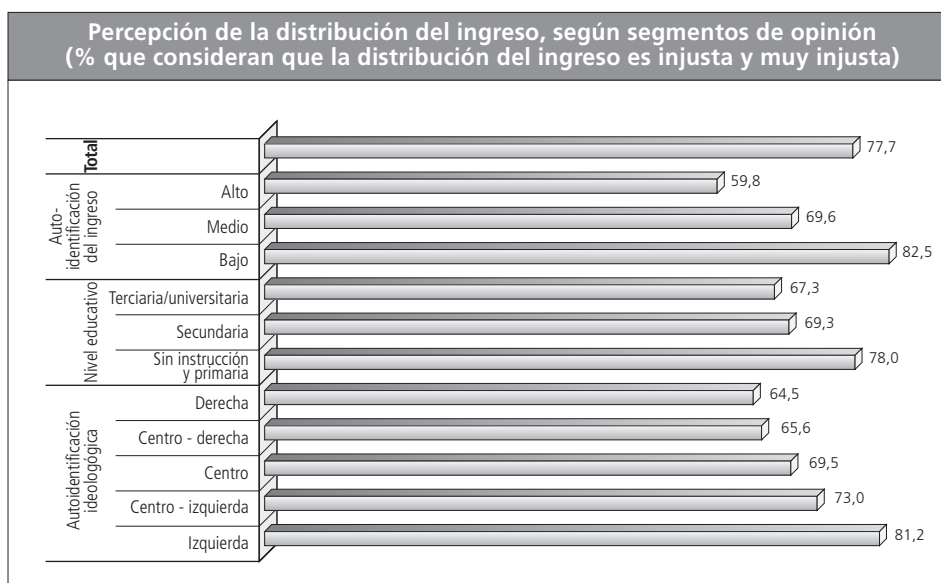
sin embargo una coalición de veto entre los más viejos y los situados más en la derecha. Posiblemente, esto se exprese en forma *amortiguada* en los innumerables bloqueos y vetos directos e indirectos que se entrelazan con cada iniciativa de reforma más o menos profunda que el sistema político pueda procesar.

■ 3.1.3. Entre el individualismo y el colectivismo

La diferenciación esencial entre la izquierda y la derecha descansa en la idea de que mientras la izquierda entiende que la mayoría de las desigualdades son de carácter social y consiguientemente eliminables, la derecha concibe la desigualdad como algo *natural*, como un dato de la realidad no eliminable que está más dispuesta a aceptar. Si bien esto no significa que la izquierda procure eliminar todas las desigualdades y la derecha conservarlas todas, la izquierda es considerada más *igualitaria* y la derecha más *desigualitaria* (Bobbio, 1995).

En sintonía con lo anterior, y considerando la asociación que existe en Uruguay entre la autodefinición ideológica de izquierda, los estratos educados y el nivel adquisitivo medio-medio-alto, podría ensayarse la hipótesis de que esos segmentos de la sociedad se manifestarían como los más sensibles y proclives a la distribución del ingreso. Empero, como puede constatarse mediante la lectura del gráfico 6, tal hipótesis no parece comprobarse en su cabalidad. En un escenario en el cual la amplia mayoría de los ciudadanos (77,7%) considera que la distribución del ingreso es injusta y muy injusta, aun cuando esa opinión es más acentuada entre los autoidentificados con la izquierda pura, se advierte que a mayor nivel de instrucción y de ingresos auto-percibidos, menor es la percepción de que la distribución de la riqueza es injusta. El gráfico 6 da cuenta de esta afirmación.

Gráfico 6.

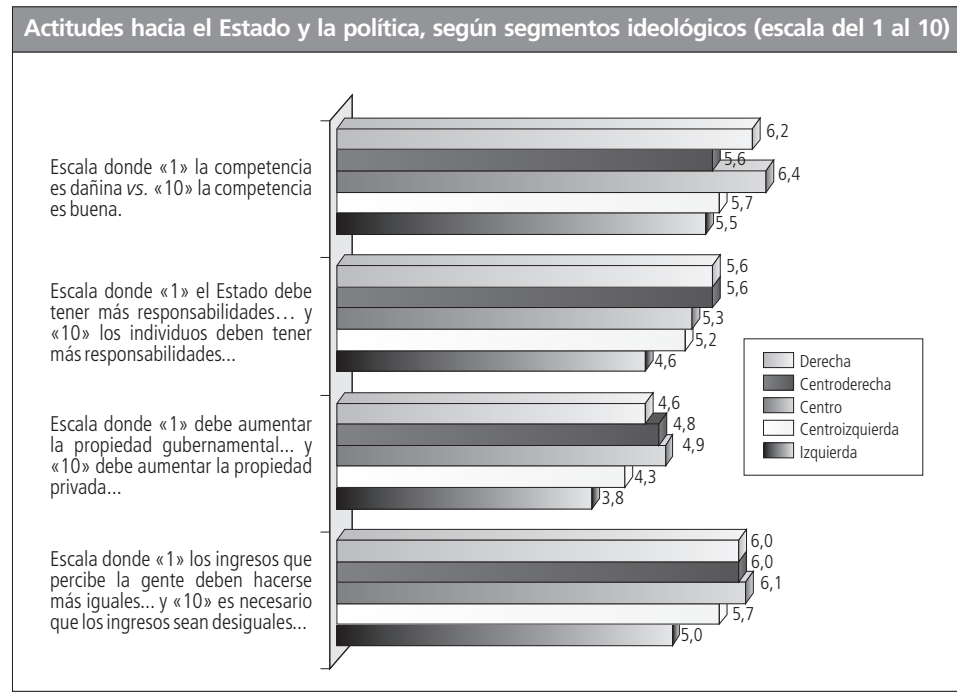


Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de opinión pública realizada para el *Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008*.

A su vez, así como se manifiestan ciertas diferencias entre las posiciones de izquierda y centroizquierda respecto a la distribución del ingreso, esos segmentos del espacio

ideológico también presentan algunas divergencias, leves (más leves incluso que con relación al posicionamiento respecto a la distribución de la riqueza), pero divergencias al fin, a propósito de su actitud hacia la dicotomía *liberalismo* (valoración de la competencia y la responsabilidad de los individuos)-*estatismo* (intervención del Estado para promover la redistribución del ingreso, propiedad estatal *versus* propiedad privada) (gráfico 7).

Gráfico 7.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de opinión pública realizada para el *Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008*.

■ 3.1.4. Síntesis: la cultura política de los uruguayos moldea y restringe los lineamientos programáticos de sus partidos

La izquierda define una orientación hacia valores menos vinculados a la seguridad y el orden —que siguen siendo prioritarios en la opinión pública uruguaya— pero se ve obligada a incorporarlos a la plataforma electoral y en el armado de gobierno como centrales. Esto le generará, inevitablemente, tensiones con sus bases *culturales* e ideológicas.

La izquierda es la que está más preocupada por valores tales como la participación y la expresión ciudadana; preocupación que se manifiesta en menor grado en el resto de los segmentos de la sociedad, particularmente entre los más viejos y los identificados con la derecha. Para lograr una *democracia participativa*, la izquierda encontrará fuertes resistencias en importantes sectores del electorado uruguayo, e incluso dentro de su propia elite, en la población de más de 60 años.

Hay una baja propensión a las grandes reformas o a los cambios en la cultura política uruguaya (aversión al riesgo y al cambio), salvo entre quienes se autodefinen como de izquierda y quienes tienen instrucción terciaria. Por consiguiente, todo cambio *de raíz* será mirado con desconfianza por la mayor parte de la ciudadanía, y si la izquier-

da no quiere renunciar a implementarlos, deberá tomar en cuenta especialmente las formas, que requieren una apariencia de moderación y gradualidad.

Los tópicos relativos a la justicia social despiertan una especial sensibilidad entre los individuos de izquierda y entre quienes están en situación social más vulnerable (la población de menor nivel adquisitivo y quienes disponen únicamente de educación primaria). Esto presiona por la adopción de posiciones programáticas en la izquierda vinculadas a esos temas.

Por último, cabe apuntar que se constata una distancia no despreciable entre los ciudadanos de izquierda y los de centroizquierda con respecto a los valores de estatismo, colectivismo y apoyo a una mayor participación del Estado en la distribución del ingreso. Posiblemente esto se exprese en el seno mismo de la coalición de izquierda como diferencias entre los grupos que se identifican en la centroizquierda (entre los cuales se encuentra el bloque llamado Frente Liber Seregni, en el que recae buena parte de la conducción económica del país) y los identificados en la izquierda (entre los que se encuentra hoy parte de los principales líderes del partido del presidente y su coalición).

3.2. Ideología y cultura política en las elites

La otra forma en que se determina el contexto del programa es mediante la ideología de las elites del partido y del gobierno. Por más que se incluyan ítems y políticas en un programa partidario, la ideología de quienes lo llevan a cabo es tan o más determinante del resultado que la de quienes participan en su elaboración. Lo primero que debemos preguntarnos aquí es: ¿cuán de izquierda es la izquierda? Y ¿cuánto lo es en comparación con el resto del sistema de partidos? ¿En su interior es el FA un partido cohesionado ideológicamente, o conviven distintas versiones de izquierda en su seno? En lo que sigue, intentaremos contestar estas preguntas.

■ 3.2.1. Las elites partidarias en el eje izquierda-derecha

En el marco del eje izquierda-derecha, el FA es un partido situado claramente en la izquierda del sistema de partidos uruguayo. El cuadro 1 ilustra la evolución del posicionamiento del FA, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN) en el continuo ideológico entre 1995 y 2005, en la óptica de las elites parlamentarias pertenecientes a esos partidos. A mediados del decenio de los noventa, los legisladores frenteamplistas percibían la ubicación del FA en un 20% en la izquierda pura y en un 80% en la centroizquierda del espectro ideológico. Los parlamentarios del PC y del PN, por su parte, ubicaban a sus respectivos partidos mayoritariamente en el centro político, lo definía en la centroizquierda el 13,6% de los legisladores colorados, y en la centroderecha el 13,6% de los blancos. Si bien el PN se presenta como el lema más corrido a la derecha del espacio ideológico, ninguno de los tres partidos estudiados es identificado con la derecha pura.

Hacia 2001 y 2005, el FA ve robustecida su ala izquierda: el 38,3% de los parlamentarios frenteamplistas considera que su fuerza política se sitúa en ese lugar en

2005. Asimismo, el FA también desarrolla un ala de centro: mientras en 1995 ningún legislador frenteamplista lo percibía en esa posición, en 2001 los parlamentarios lo ubicaban allí en un 6,7%, y en un 12,8% en 2005.

El PC pasa a ser posicionado como un partido de centro en 2001, tras perder la pequeña ala de centroizquierda que presentaba en 1995 y que recupera hacia 2005. El PN, por su parte, también conserva una reducida ala de centroizquierda a lo largo de todo el período, al tiempo que para 2005 pierde el ala de centroderecha que había mantenido en 1995 y 2001. Asimismo, si bien el PN es percibido como un partido de centro por la amplia mayoría de sus elites parlamentarias, en 2005 desarrolla un ala propiamente de derecha.

En suma, aun cuando el sistema de partidos uruguayo presenta una lógica de funcionamiento bipolar —que se retroalimentó a lo largo de los sucesivos gobiernos de coalición entre los partidos *del Cerrito* y *de la Defensa*—, las diferencias ideológicas entre sus dos polos resultan relativamente moderadas.

Cuadro 1. Posicionamiento ideológico del partido de pertenencia de las elites parlamentarias (1995, 2001, 2005) (% y medias por partido).

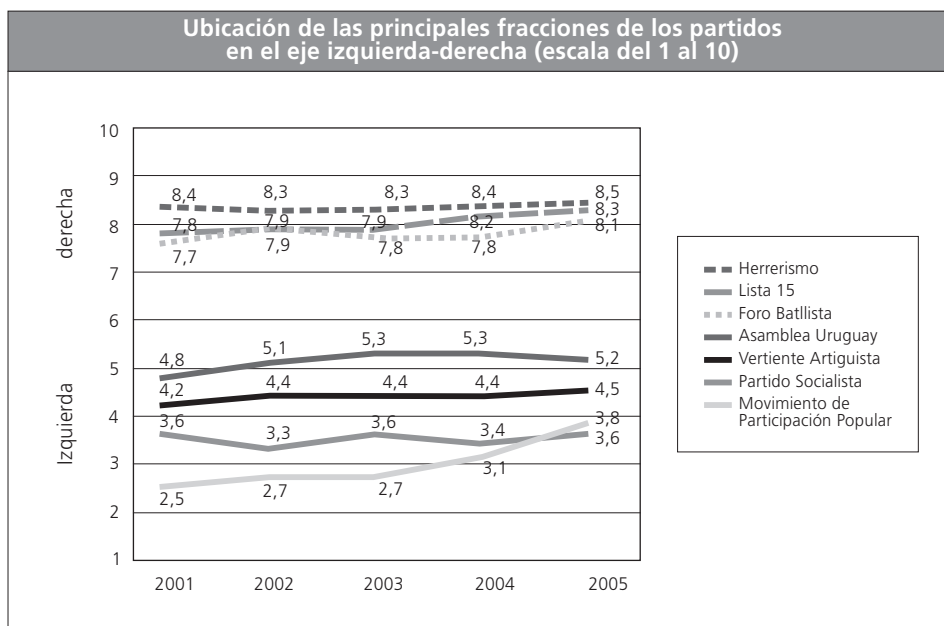
	1995			2001			2005		
	FA	PC	PN	FA	PC	PN	FA	PC	PN
Izquierda (1-2)	20	0	0	23,3	0	0	38,3	0	0
(3-4)	80	13,6	4,5	70	0	7,1	48,9	11,1	3,4
(5-6)	0	77,3	77,3	6,7	95,2	71,4	12,8	88,9	79,3
(7-8)	0	0	13,6	0	0	14,3	0	0	0
Derecha (9-10)	0	0	0	0	0	0	0	0	6,9
Media (1 a 10)	3	5	5,6	3	5,6	5,8	2,9	5,3	5,7

Fuente: Encuesta de elites parlamentarias, Universidad de Salamanca, Estudio 54.

Ahora bien, detrás de la (bi)polarización del sistema partidista uruguayo se encubren diferencias de consideración en el interior de los partidos. En este sentido, la elite partidaria uruguaya también se encuentra segmentada a la luz del posicionamiento ideológico de sus fracciones. El gráfico 8 ilustra la evolución del posicionamiento ideológico de las principales fracciones del FA, el PC y el PN a lo largo del quinquenio 2001-2005, según una serie de encuestas realizadas a 200 integrantes de la *elite uruguaya*⁷ por el ICP-FCS. En el cuadro puede observarse que las fracciones de los denominados partidos fundacionales (Foro Batllista, Lista 15 y Herrerismo) presentan una dispersión ideológica bastante menor que la que presentan las fracciones del FA (MPP, PS, VA y AU). En el caso de los partidos tradicionales, durante todo el período de referencia la distancia entre las fracciones más alejadas en la escala oscila entre 0,7 y 0,4 puntos, al tiempo que dentro del FA tal distancia fluctúa entre 2,6 y 1,6 puntos.

7 Estas encuestas engloban en la *elite uruguaya* a: legisladores, gobernantes, empresarios, sindicalistas y otros decisores o agentes políticos o sociales de relevancia (líderes políticos, representantes de organizaciones no gubernamentales, periodistas, intelectuales, autoridades eclesiásticas, etc.).

Gráfico 8.



Fuente: Encuesta Permanente de Elites, ICP-FCS-UDELAR.

El análisis anterior muestra que efectivamente hay una distancia ideológica muy importante entre el FA y los partidos Nacional y Colorado, que han perdido la pretensión de representar al *progresismo* uruguayo (esta es a la vez la causa y la consecuencia de que no exista). Sin embargo, las distancias ideológicas en el interior del FA son muy importantes, aunque parecen haberse reducido un poco de 2001 a 2005, en parte como resultado del corrimiento hacia el centro del MPP.

La consecuencia es que la elaboración del programa resulta necesariamente de la búsqueda de una solución *equidistante* entre las pretensiones ideológicas de quienes están más a la izquierda y quienes están más al centro. Como el resto del sistema de partidos uruguayo está muy corrido a la derecha, el FA encuentra un contexto que le facilita dirimir sus diferencias: no corre, por ahora, riesgo de parecerse a ellos. Sin embargo, las tensiones que produce la diferenciación ideológica del partido de gobierno no son menores, se expresaron en la competencia por la candidatura presidencial del FA en 2009 y seguirán expresándose en la marcha del gobierno.

■ 3.2.2. La cuestión social: los temas de agenda y los valores distributivos en los que se insertan las ideologías de las elites

Una segunda forma en que las elites marcan la renovación programática e ideológica del FA, más allá de la formulación explícita de sus programas, son las preferencias específicas en territorios de políticas. La forma en que se perciben los problemas (el problema de la pobreza, por ejemplo, o el problema del crecimiento) y las preferencias por valores de igualdad (entre quienes son más igualitaristas *puros* y quienes son más tolerantes a la desigualdad) marca también las pautas para la transformación programática de la izquierda.

Las definiciones ideológicas, tanto de los partidos en general como de sus fracciones, se encuentran empotradas y retroalimentadas en un contexto de problemas que

mucho influye en las definiciones programáticas. De acuerdo con una encuesta realizada en 2007 para el *Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) a 200 integrantes de la elite legislativa, gobernante, empresarial y sindical del país, los desafíos más importantes son los relativos a la pobreza y la exclusión/desintegración social, el desempleo/la inseguridad laboral y el modelo productivo.

Esta marcada preocupación de las elites por la acentuación de la pobreza y el desempleo en Uruguay (la mayoría de los entrevistados menciona estos tópicos como los principales problemas percibidos en el país) favorece un clima propicio para políticas distributivas y redistributivas enmarcadas en el abordaje de la *cuestión social*.

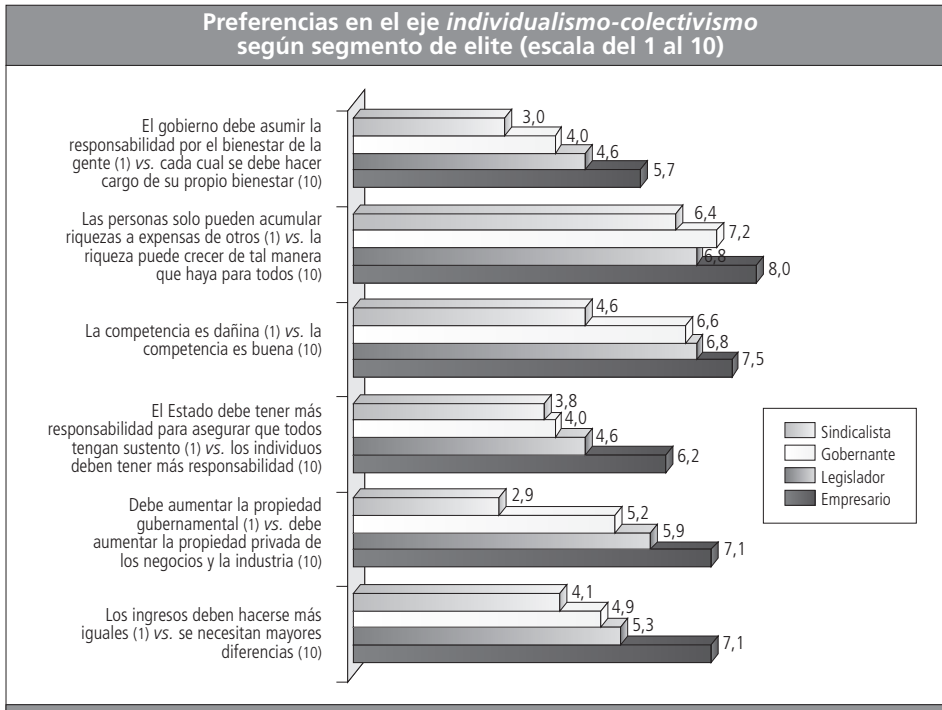
Cuadro 2. Problemas del país según segmento de elite.

Principal problema del país	Legisladores	Gobernantes	Empresarios	Sindicalistas	Total
Pobreza/exclusión/ desintegración social	28	26	13	20	27
Política económica/ modelo productivo	11	6	15	20	13
Dependencia externa/inserción	7	12	5	3	6
Desempleo/ inseguridad laboral	16	35	10	35	21
Inseguridad/violencia	5	3	8	3	5
Costo del Estado/estatismo	2		5		2
Deuda externa	2		3	8	3
Educación		6	3	5	3
Sistema político/gobiernos	3		3	3	3
Falta de planificación/ políticas de largo plazo	8	6	18	3	9
Otros	16	6	18	3	11

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta de elites realizada en 2007 para el *Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008*.

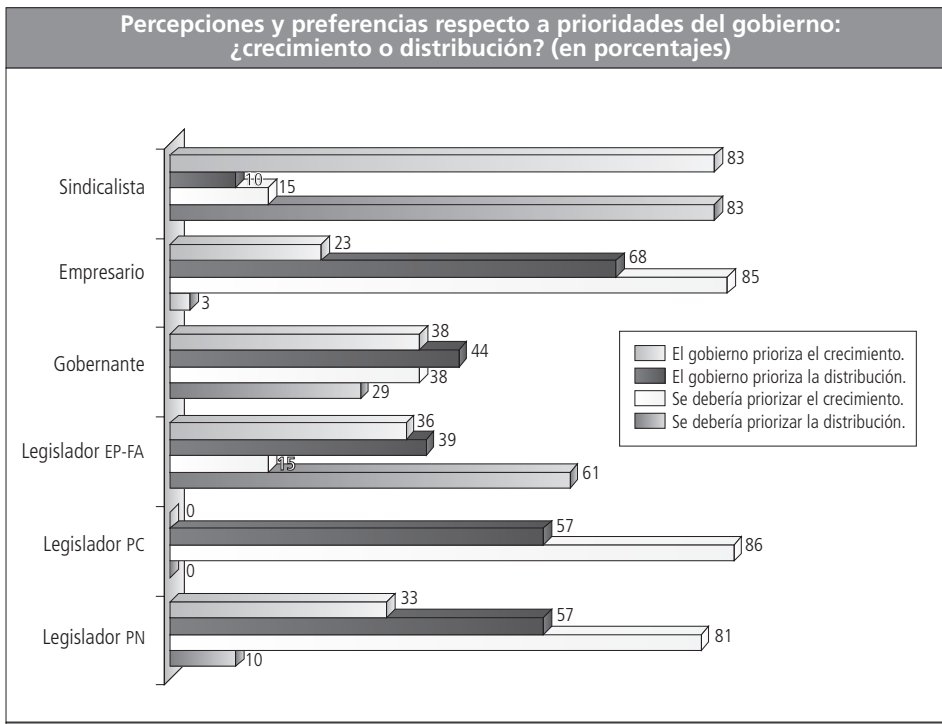
Con respecto a los valores distributivos, en sintonía con esa preocupación por problemáticas vinculadas a la cuestión social —posiblemente con el viejo espíritu batllista como telón de fondo—, los integrantes de la elite uruguaya mantienen en buena medida una preferencia por la idea de que es responsabilidad del gobierno o del Estado promover el bienestar de la población. Atendiendo a un binomio que puede definirse como *colectivismo-individualismo*, los sindicalistas son quienes adoptan posiciones más orientadas a la *responsabilidad colectiva*, seguidos por los gobernantes y los legisladores (en ese orden). Por su parte, la elite empresarial, en marcada diferencia con la elite sindical (a saber, la que presenta los valores más colectivistas), se manifiesta más proclive a la propiedad privada (por oposición a la propiedad gubernamental) y a la diferenciación individual (en contraste con el igualitarismo). Respecto a la competencia, las mayores preferencias en ese sentido se recogen también entre los empresarios, mas en gran consonancia con la posición asumida por parlamentarios y gobernantes. A su vez, si bien en este tema puntual los sindicalistas son quienes presentan la apreciación más afín a que «la competencia es dañina», no ostentan un posicionamiento radical en esa línea.

Gráfico 9.



Fuente: Encuesta Permanente de Elites, ICP-FCS-UDELAR, 2007.

Gráfico 10.



Fuente: Encuesta Permanente de Elites, ICP-FCS-UDELAR, 2007.

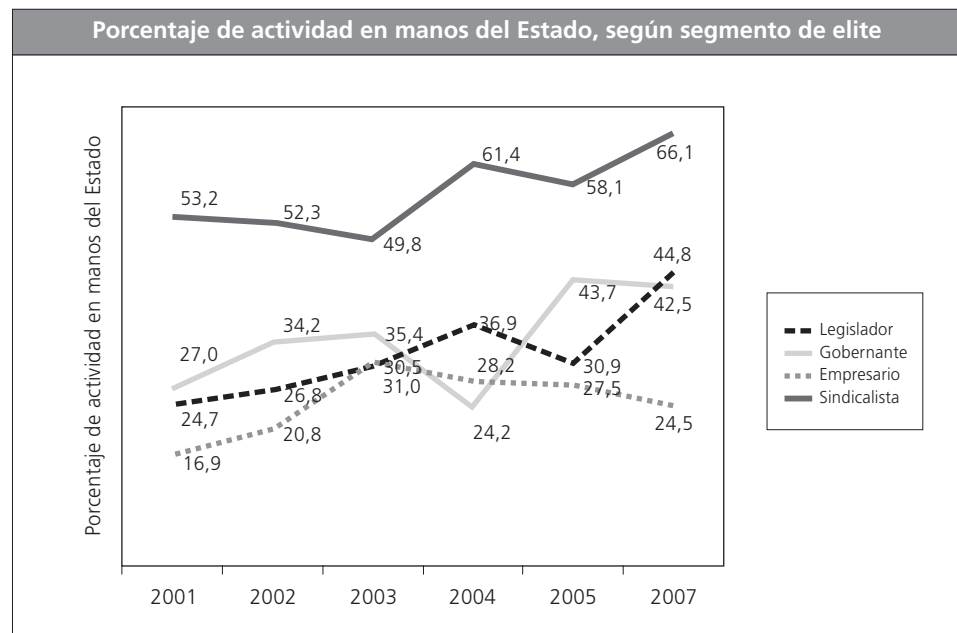
El análisis anterior arroja un resultado complejo en términos de preferencias *igualitarias* y *distributivistas*. Por un lado, la división clásica entre empresarios y trabajadores e izquierda y resto del sistema de partidos sobre los temas de igualdad se mantiene. La preocupación por la *cuestión social* (la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad), que se evidencia hoy en casi toda la clase dirigente, sigue siendo, en buena medida, patrimonio de la izquierda. Sin embargo, las alternativas *colectivistas* para resolver

la desigualdad, pautadas por la idea de que no son los individuos solos librados a sus competencias y saberes los que resolverán el bienestar de todos, sino que es necesario que el colectivo *ve* por el bienestar de las personas, no aparecen como un elemento consensual en el interior de la izquierda y sus bases sociales. El colectivismo hoy aparece como un valor más asociado a los sindicalistas que al resto de las elites. El individualismo, en cambio, parece haber ganado mentes y corazones en la sociedad en su conjunto. La complejidad de este panorama se completa con la asimetría entre percepciones y preferencias con respecto al crecimiento y la distribución. Mientras empresarios y sindicalistas creen que el gobierno prioriza una cosa cuando debería priorizar otra, en forma completamente simétrica la propia clase política en el gobierno parece dividida a la hora de apreciar lo que el gobierno mismo hace.

■ 3.2.3. La cuestión económica: las elites y la dicotomía Estado-mercado

En lo que respecta a la *cuestión económica*, se evidencia un panorama similar al que se analizó en el apartado anterior. Cuando se pregunta a las elites sobre el porcentaje de actividad económica que debería estar en manos del Estado, los más estatistas son los sindicalistas, y los menos los empresarios. Los gobernantes del FA y los legisladores (de todos los partidos) se sitúan en el medio. Aunque es destacable señalar que estas preferencias por el Estado han aumentado y son considerablemente altas (el promedio de actividad en manos del Estado, para el conjunto de la clase política, es superior al 40%), existen diferencias sustanciales en el modo de evaluar esto entre las elites políticas de izquierda (gobernantes del FA) y su base más *próxima* (los sindicalistas).

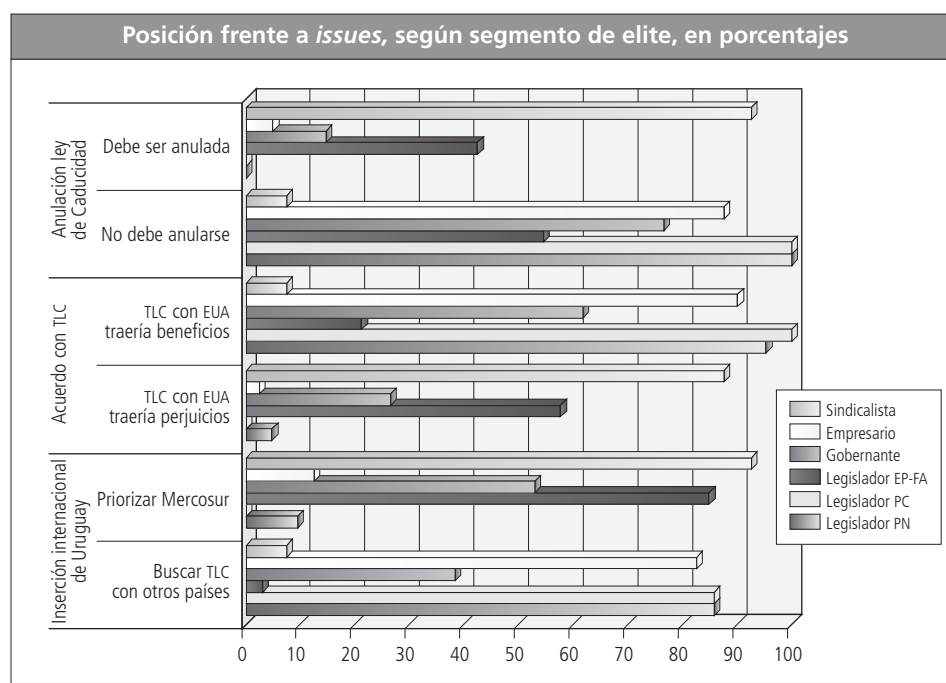
Gráfico 11.



Fuente: Encuesta Permanente de Elites, ICP-FCS.

Finalmente, cabe mostrar la diferencia que existe entre sindicalistas, gobernantes y legisladores del FA (todos tomados como partes de ese conjunto llamado *izquierda*) en algunos temas que, claro está, han dividido a la izquierda, como la posición con respecto a la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, la anulación de la ley de Caducidad o la priorización del Mercosur. En el cuadro 12 se muestra la información.

Gráfico 12.



Fuente: Encuesta Permanente de Elites, ICP-FCS, 2007.

3.3. El partido y sus bases: una visión de las elites

¿Cuál es la percepción de los políticos respecto a su organización partidaria? El objetivo central de este apartado es analizar el relacionamiento que gobernantes y legisladores tienen con el partido, con su estructura. Para ello, se apeló a la única información disponible, basada en una batería de preguntas que se efectuó en la Encuesta Permanente de Elites año 2005.⁸ Allí se preguntó sobre la importancia de la organización en las elecciones, el rol que se le otorga al partido como un todo, el tiempo dedicado a la organización y si sirve a su función.

La primera pregunta fue: «¿Cree usted que el éxito en una campaña electoral depende más del trabajo militante, o depende más de la obtención de recursos económicos?». Para ver qué importancia se le asignaba a la organización partidaria o simplemente a los recursos cuando de apelar al votante medio se trata:

Cuadro 3. Opiniones sobre militancia/recursos en campaña según responsabilidad política y pertenencia al FA (% año 2005).

		Opinión			Solo militancia	Total	
		Solo recursos	Más de los recursos que de la militancia	Partes iguales			
Legisladores y gobernantes	NoFA	0	41	12	41	6	100
	FA	3	17	34	41	3	100
Legisladores	NoFA	0	50	14	36	0	100
	FA	0	13	53	33	0	100

Fuente: Selios, 2007.

⁸ Lucía Selios (2007): Informe proyecto de investigación «Partidos políticos en Uruguay: continuidad y cambio. Análisis organizacional de los partidos políticos uruguayos en el siglo XXI», Proyecto Iniciación CSIC (no publicado).

En la tabla se aprecia que los dirigentes frenteamplistas valoran más a la organización que sus pares de otros partidos. Esta diferencia se vuelve aún más notoria entre los legisladores, lo que puede indicar que el nexo legisladores-partido-gobierno es clave en la relación de agencia.

Ahora bien, quisimos observar si dentro del FA existían diferencias de percepción entre aquellos que ocupan cargos en el ejecutivo y aquellos que tienen responsabilidades parlamentarias. Para ello formulamos tres preguntas:

«En una frase, ¿podría decirme cuál es el rol principal de los partidos políticos en el momento actual en nuestro país?». Interesaba saber si hay diferencias en las visiones de gobernantes y parlamentarios respecto al rol de los partidos. En la siguiente tabla se muestran las frecuencias, ya que aunque son pocos los entrevistados, pues solo se considera el total de frenteamplistas, vale la pena ver cómo tienden a coincidir en que el partido es sustentador de democracia, aunque gran parte de los gobernantes le otorga un carácter de *guía* o conducción de la sociedad, mientras que los parlamentarios manifiestan que cumple un rol de representación de intereses.

Cuadro 4. Opinión de frenteamplistas según responsabilidad política (2005) (frecuencias).

	Administrar conflictos	Representar intereses	Ganar elecciones	Sustentar la democracia	Conducir, guiar la sociedad	Administrar el Estado	Total
Gobernantes	1	1	2	4	5	1	14
Legisladores		4	1	4	2	4	15

Fuente: Selios, 2007.

Entonces se les preguntó más concretamente acerca del tiempo que dedican a actividades partidarias, y si estas se contraponen a sus labores como gobernantes o legisladores o se complementan con ellas. En los cuadros 5 y 6 se aprecia que los gobernantes dedican menos horas a las actividades del partido y suelen considerar que estas se contraponen a sus actividades; a la inversa, los legisladores no solo participan más sino que valoran estas actividades como complementarias de sus tareas legislativas.

Cuadro 5. Tiempo dedicado a la militancia política por gobernantes y legisladores del FA.

	Nada, menos de tres horas	De tres a 14 horas	De 15 en adelante	Total
Gobernantes	11	3	0	14
Legisladores	2	9	5	16

Fuente: Selios 2007. Pregunta: «Sin considerar sus tareas como... ¿cuánto tiempo semanal dedica usted a actividades partidarias?».

Cuadro 6. Compatibilidad de actividades partidarias con su actividad como gobernante/legislador.

	Se complementan	Se contraponen	Total
Gobernantes	5	5	10
Legisladores	13	1	14

Fuente: Selios, 2007. Pregunta: «En su opinión, sus tareas como... ¿se contraponen o se complementan con sus actividades partidarias?».

El análisis anterior muestra que el involucramiento de los frenteamplistas con las estructuras del partido y con la militancia es muy importante y distintivo. Sin embargo, el involucramiento es muy distinto en el gobierno, que aparece como más distanciado y refractario al partido y a la militancia, y entre los legisladores, que siguen cumpliendo un rol estrictamente *político*. Parte del proceso de *vaciamiento* del FA producido por su llegada al gobierno se explica por estos datos. Una vez que se está en el gobierno, la pertenencia al partido y el vínculo con este se debilitan. Una izquierda que pretenda reproducirse en el gobierno terminará fagocitando a su propio partido.

CONSTANZA MOREIRA
LUCÍA SELIOS
ALEXANDRA LIZBONA

3. El contexto que define un programa:
la importancia de la ideología...

*La renovación programática del Frente Amplio:
una mirada al proceso reciente (2004-2009)*

4. La evolución programática del FA

Como se dijo al comienzo de este documento, los programas son claves para otorgar contenido sustantivo a las relaciones de representación, pero además son los que habilitan la *accountability* y la *receptiveness*. Por medio de ellos los ciudadanos saben si votan o no a un partido que refleje sus preferencias de políticas (*receptiveness*). Por otro lado, y sobre todo con un partido que se presenta a la reelección, el programa permite que el ciudadano pida cuentas por la gestión de gobierno y la orientación de las políticas que antes propuso (*accountability*).

Ahora bien, como la realidad es más compleja, el programa refleja un crisol de estrategias, ideologías, actores, distintos electorados, etcétera. Por ello, el programa y sus cambios reflejan la forma en que el partido, más o menos paulatinamente, va adaptándose a su ambiente y al tiempo, que trabaja como agente del cambio.

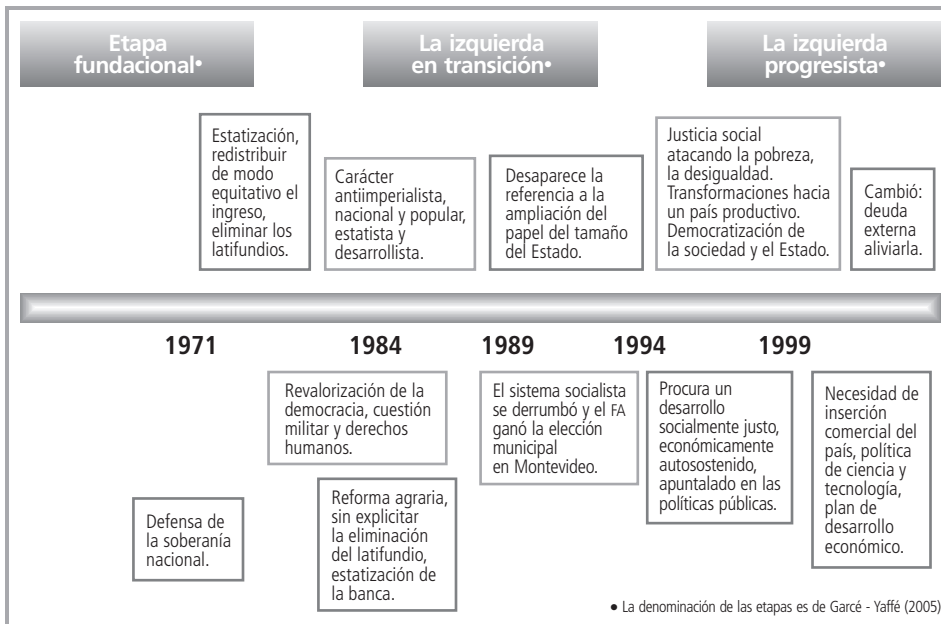
4.1. Recorrido histórico-programático del FA (1971-2004)⁹

Este apartado se enfoca en cómo fue el cambio programático del FA desde su gestación en el despunte de los setenta, pasando por las modificaciones a posteriori de la restauración democrática, en el segundo decenio de los ochenta, hasta las elecciones nacionales de 2004, en las que triunfó para ejercer el gobierno por primera vez en la historia uruguaya (véase imagen).

Sucintamente es importante detallar que en la gestación del FA las bases programáticas aprobadas el 17 de febrero de 1971 postulaban la plena vigencia de las libertades, los derechos y las garantías constitucionales y legales respecto a los derechos humanos. En el orden internacional preservaron la defensa de la soberanía nacional junto con su declaración de índole antiimperialista. En el plano económico-social formularon una planificación nacional independiente, estatista, con objetivos sociales, a efectos de contribuir a las necesarias transformaciones estructurales y al desarrollo integral del país. Por último, plantearon una reforma agraria radical con el objetivo primario de eliminar el latifundio.

Existe la percepción de que las condiciones causales de formación del FA residen en los movimientos de confluencias partidarias y de unificación sindical, en la vasta movilización y agitación política de todo el período o en la efervescencia cultural e

9 El análisis que se presenta en este apartado fue elaborado sobre la base de: a) el programa del FA aprobado en el IV Congreso «Héctor Rodríguez» de diciembre de 2003; b) los seis discursos del ex presidente Tabaré Vázquez de mayo a octubre de 2004; c) los lineamientos programáticos aceptados en el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» celebrado en diciembre de 2008, y d) la plataforma electoral para las elecciones de 2009.



Fuente: Elaboración propia basada en Garcé y Yaffé (2004).

ideológica que las acompañaron en el marco de la coyuntura de distanciamiento y de autoritarismo gubernativo o de crisis sistémica focalizada en los grandes colectivos partidarios (Caetano, Gallardo, Rilla, 1995: 112).

Los estudios de Garcé y Yaffé (2005: 41-93) respecto a la evolución programática del FA enfatizan que la izquierda de 1971, en la que casi todas sus fuerzas se declaraban anticapitalistas y adherían a alguna versión del socialismo como meta de su acción política, tenía grandes diferencias con la izquierda progresista de 2004. Asimismo explican que hay una marcada similitud entre el programa gestor del FA y las nuevas bases programáticas de la unidad para las elecciones de 1984. Este último mostraba una revalorización de la democracia, una incorporación más firme de la cuestión militar y de los derechos humanos y una reafirmación de varios aspectos del primer momento de la etapa fundacional: el carácter antiimperialista, nacional y popular, estatista y desarrollista. Es entonces a partir de 1985 que la izquierda comienza a debatir las principales cuestiones programáticas e ideológicas, con un giro en 1989 marcado por dos acontecimientos que dieron un nuevo impulso al debate: el derrumbe del sistema socialista y la victoria de la izquierda uruguaya en la elección municipal en Montevideo. Entre 1989 y 1994 se verifica la segunda etapa de la transición ideológica, estratégica y programática de la izquierda. La mayor parte de esta abandonó buena parte del paquete ideológico característico del frenteamplismo fundacional. La creación del Encuentro Progresista en 1994 es el punto culminante de esta fase de transición.

En el repaso del programa de 1989 es difícil encontrar novedades importantes respecto a las bases programáticas de 1971 y 1984. Probablemente, la principal diferencia está en que ha desaparecido la referencia a la ampliación del papel del tamaño del Estado, aunque es importante destacar que sigue teniendo un fuerte tono antioligárquico y antiimperialista, y en materia agraria se insiste en la redistribución de tierras.

Garcé y Yaffé señalan que los lineamientos programáticos de 1994 apuntaron al despliegue de una estrategia de resolución inmediata de los más graves problemas

del pueblo uruguayo, el impulso a un desarrollo socialmente justo y económicamente autosostenido y la promoción de un desarrollo social apuntalado en las políticas públicas como principales impulsoras de una dinámica articuladora entre sociedad y economía.

Además, algunos temas aparecen más desarrollados que en 1989. Las principales novedades son: por un lado un mayor énfasis en el tema de una reforma del Estado que implique la defensa de una administración pública profesional, meritocrática, controlada por los usuarios, dirigida con criterios técnicos y no político-electorales, y por otro lado una mayor preocupación por el equilibrio fiscal y el control de la inflación, junto con una reforma tributaria que se sigue apoyando en el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), y por último un mayor destaque y desarrollo de la política de ciencia y tecnología.

Estos temas se detallan con mayor profundidad en las grandes líneas programáticas para las elecciones de 1999, donde tienen una estructura de tres grandes ejes: primero, un capítulo sobre problemas y políticas sociales (justicia social, pobreza, desigualdad, marginación, exclusión); segundo, un capítulo sobre políticas económicas (transformaciones hacia un país productivo), y tercero, un capítulo sobre problemas institucionales (la democratización de la sociedad y el Estado, políticas institucionales).

Cabe destacar además que este documento contiene un cambio de extraordinaria importancia: el FA modifica oficialmente su posición histórica respecto a la deuda externa: «el gobierno progresista, sin regir las obligaciones contraídas por el Estado, buscará aliviar la carga externa, sin aceptar imposiciones de los organismos internacionales de crédito, renegociando plazos y reformulando el perfil de la misma» (FA 1998: 10, citado por Garcé y Yaffé, 2004: 88).

Por tanto, la izquierda frentista pasó de un programa de inspiración dependentista, antiimperialista y antioligárquico, cuyos componentes centrales eran la reforma agraria, el no pago de la deuda, la estatización de la banca y la nacionalización del comercio exterior, a un programa definido como progresista del que fueron desapareciendo casi todos los componentes centrales del programa del 71.

En suma, un programa de cambio gradual y moderado. Tabaré Vázquez fue uno de los protagonistas más importantes en la evolución ideológica, estratégica y programática del FA. Desde mediados de 1992 fue un factor decisivo en el impulso a la moderación programática del FA por la vía de la ampliación, en círculos concéntricos sucesivos, de las alianzas políticas (Garcé y Yaffé, 2006: 112).

4.2. Los últimos cambios

El programa se debe estudiar por un lado por los cambios en sus contenidos sustantivos, esto es, su orientación de políticas. Pero también por lo que se incorpora, no solo los cambios entre plataformas sino cómo estas recogen o no determinados *issues* del programa, y si además incorporan nuevos, de cara, como se dijo, al electorado más amplio.

Así, se propone analizar los cambios en el programa del FA entre 2004 y 2009 y cómo es el pasaje entre programas y plataformas, considerando que estas son la parte más destacada del programa cuando se apela al votante medio (que no es necesariamente un *votante cautivo*), mientras que los programas contienen también orientación de políticas más vinculadas a la identidad de izquierda y a la propia organización partidaria.

Por ello, se trabajó en organizar el contenido de los programas y plataformas en grandes dimensiones y subdimensiones (filas). Por ejemplo, en el cuadro 7 se muestra parte de la dimensión económica, la subdimensión salario y empleo. Estas son dimensiones *sustantivas*, porque hacen a los contenidos.

En una columna se resumieron las ideas fuerza de cada programa o plataforma en esa dimensión. De esta manera, es posible hacer el análisis cuantitativo y cualitativo de cuántos y qué tipos de temas son abordados en los programas y plataformas, y compararlos entre sí en el tiempo.

Presentamos a continuación una descripción cuantitativa y un detallado análisis cualitativo. Se describen los contenidos de los temas que siempre han aparecido en los programas y plataformas (tercera fila de la tabla), aquellos que han aparecido en los programas pero no en las plataformas (quinta fila), y todas las posibles combinaciones.

Cuadro 7. Dimensión económica: salario-empleo.

		Documentos			
		Programa 2004	Plataforma 2004 – Discursos de Vázquez	Programa 2009	Plataforma electoral 2009
Economía	Salarios	Frenar el deterioro del salario real, para gradualmente corregir las desigualdades en los sistemas de remuneración y procurar la recuperación salarial.		Efecto redistributivo. Mejorar la relación entre masa salarial e ingreso nacional (indicador de la redistribución funcional de los ingresos).	Efecto redistributivo.
	Empleo	Instrumentación de un Plan Salario-Empleo Solidario. Transformación del seguro de desempleo en política activa.	Programa de subsidios a la creación de trabajo decente, empleo sustentable, de calidad e ingresos adecuados.		
		Políticas activas. Estímulo a pequeñas empresas. Protección al trabajador rural e independiente. Potenciar el papel de la JUNA y la DINA.	Recalificar el valor del trabajo, generar empleo, producir, competir y vender. Trabajo que genera prosperidad, como valor social y como ética de vida.	Políticas activas para hacer más accesible el empleo a los sectores de difícil inserción laboral. Transversales y sectoriales. Promoción de pequeñas empresas.	Políticas activas. Estímulo a pequeñas empresas.
		Objetivo central: creación de fuentes de trabajo.	Generar empleos estables y de calidad, la mejor política económica y social es que la gente tenga derecho a trabajar y ganarse dignamente la vida.	Generar procesos de inclusión sociolaboral de los desocupados de larga duración.	200.000 nuevos puestos de los cuales 40.000 a jóvenes.
		Creación de una oficina nacional del empleo para canalizar y orientar la demanda y oferta de trabajo.		Instituto Nacional de Empleo. Priorizará sectores y grupos de acuerdo a barreras ocupacionales específicas y a criterios de equidad de género, generacionales y raciales.	
	Trabajo digno superando la subocupación, la precariedad, la desprotección laboral, la informalidad.	Incentivos para la formalización del empleo.	Legislación: seguro de desempleo parcial, despido justificado, formalización de callejeros, derechos laborales.	Avanzar en el marco de la economía formal.	

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 8 compara los programas con las plataformas electorales:¹⁰

Cuadro 8. Análisis de programas y plataformas.

	Dimensiones	Contenidos	Frecuencias
Programa	Continuidades	Los <i>issues</i> de siempre	29
	Lo que quedó en 2005	Lo que quedó en 2005	2
		<i>Issues</i> exclusivos del programa 2004	11
	Novedades 2009	A partir de los discursos	1
		Temas consecuentes de un primer gobierno	4
De los discursos al programa 2009		5	
Plataformas	No dicen	<i>Issues</i> exclusivos del programa 2009	20
		Ausentes de los discursos	8
		Ausente en plataforma 2009	11
	Dicen	Ausente en ambas plataformas	12
		Solo en plataformas	1
		<i>Issues</i> exclusivos de la plataforma 2009	6
		Del programa 2004 a la plataforma 2009	1

Fuente: Elaboración propia.

En este cuadro se ven las continuidades y novedades de los programas, y lo que se dice y lo que no se dice en las plataformas electorales. Las *continuidades* refieren a aquellos asuntos que han estado presentes en el programa de 2004, en la plataforma de 2004 y en el programa y la plataforma de 2009. Lo que quedó en 2005 refiere a todo aquello que no se volvió a mencionar ni en el programa ni en la plataforma de 2009. Las *novedades* son todo aquello que no aparecía en el programa de 2004 pero sí en el de 2009, aunque en esta dimensión se incluyen algunos temas que aparecieron en los *discursos* —un *proxy* de la plataforma electoral del FA en 2004— aunque no estaban en el programa de ese año, pero se incorporaron al programa e incluso a la plataforma en la siguiente elección.

Otro punto a destacar respecto a las plataformas es que en hay *ausencias* de *issues* que sí son tratados en los programas, y temas que aparecen en las plataformas pero no en los programas, per se, puntos que las plataformas electorales han incorporado sin que estuvieran expresamente formulados en los programas. Se observa, así, que en el programa aparecen temas que hacen a la identidad y postura más definida de la militancia, mientras que las plataformas procuran tener una estrategia más electoral con el objetivo de aumentar el caudal de votos y enfatizar en temas que son prioritarios para la opinión pública en general.

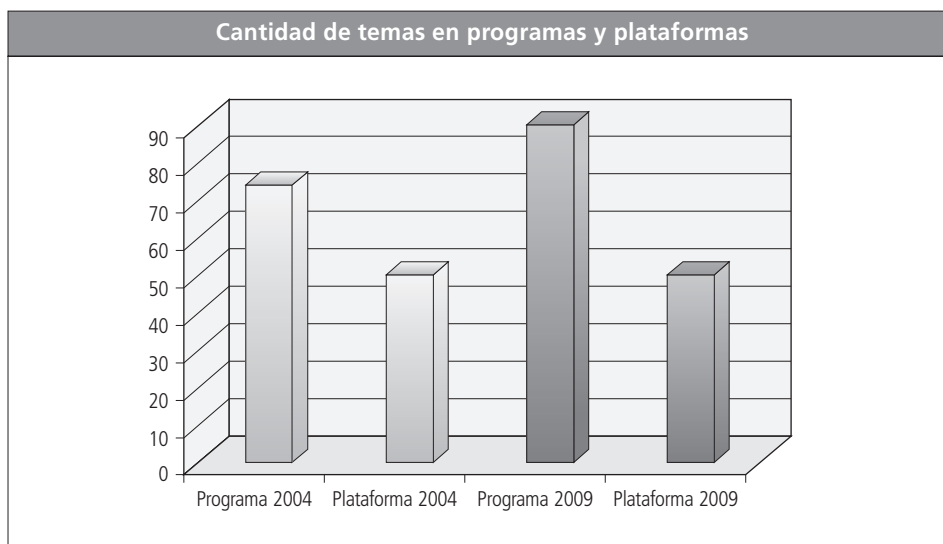
¹⁰ Como la información *sustantiva* era múltiple y las formas de lectura de este cuadro diversas y no excluyentes, se llegó a la tipologización que aparece en la próxima tabla. Cada tipo resulta de la forma en que aparece el asunto en las plataformas y programas, tal como lo describíamos antes. De esta forma ninguna celda pertenecerá a más de un tipo, cada tipo incluye ciertos contenidos sustantivos y estos solo forman parte de este. De este cruce se establecieron 13 combinaciones que llamamos *contenidos*, agrupados en cinco dimensiones, tres que corresponden al programa y dos a la plataforma.

En la tabla anterior se aprecia que de los temas tratados, 29 temas sustantivos aparecen en el programa de 2004, en los discursos de 2004, en el programa de 2009 y en la plataforma de 2009. Mientras que solo ocho temas fueron introducidos en las plataformas de esos años más allá del programa, de los cuales seis son exclusivos de la plataforma de 2009.

4.3. Análisis cualitativo de los temas sustantivos

El primer gráfico presenta la cantidad total de temas en cada programa y plataforma. Como se puede apreciar, el programa de 2009 es más extenso que su par de 2004, sin embargo las plataformas de sendos años contienen aproximadamente la misma cantidad de temas. Esto se debe a que una plataforma electoral para ser tal debe tener una extensión adecuada a un votante algo menos informado que un votante activo.

Gráfico 13.

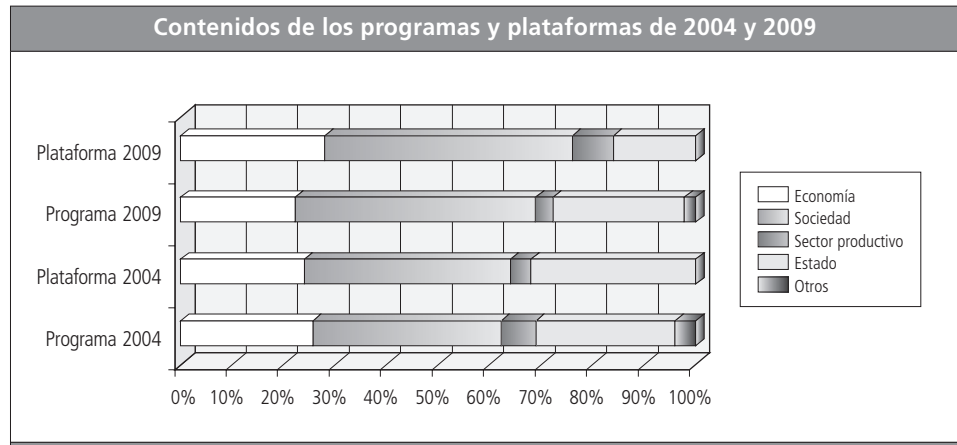


Fuente: Elaboración propia.

Tal vez por lo mismo, la proporción de temas de la plataforma es menor en 2009 que en 2004. En cuanto a contenidos sustantivos, en el gráfico 14 se grafica la proporción de asuntos económicos, sociales, del sector productivo, del Estado y otros y se presenta en cada programa y plataforma. Por ejemplo, en el programa y la plataforma de 2004 casi el 20% del contenido era económico. Casi el 40% de los contenidos del programa de 2004 englobaba temas sociales, 10% del sector productivo, 25% temas relacionados con el papel del Estado y aproximadamente el 5% otros temas de interés nacional.

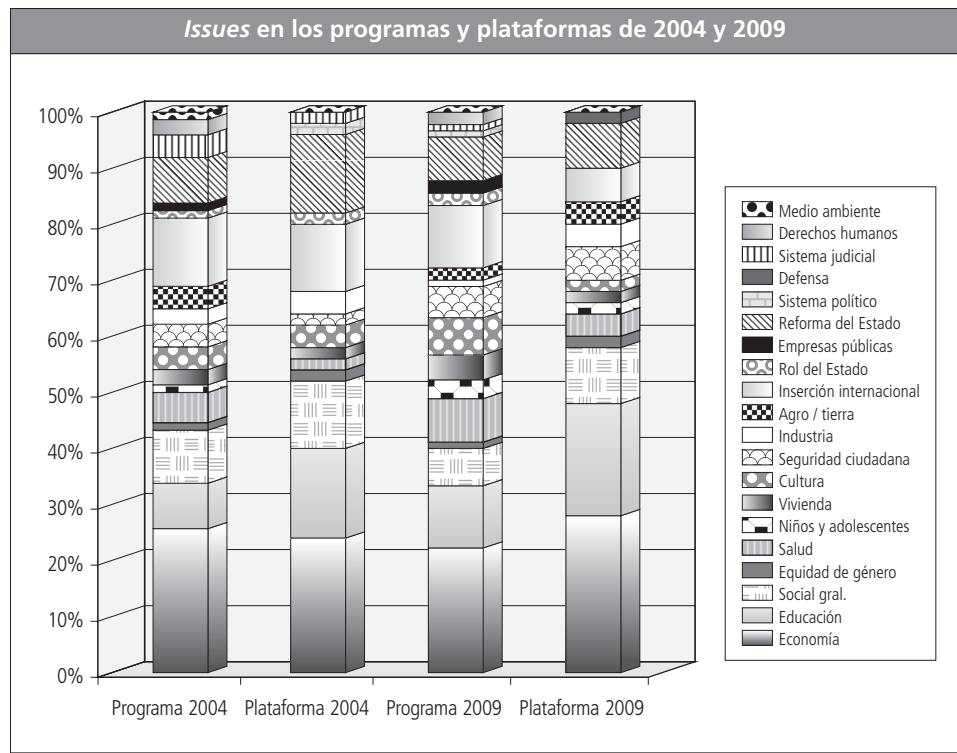
Esas proporciones varían bastante en el programa de 2009. En este se redujeron en algo la dimensión económica y la del sector productivo, probablemente por haberse logrado gran parte de las propuestas de 2004 durante el período de gobierno. Sin embargo crece la dimensión social, por déficits o por nuevas medidas a implementar. No hay que olvidar que en esta área se incorporan muchos más temas educativos que en 2004, por ejemplo el Plan Ceibal. Como se puede apreciar en el gráfico, la educación aparece con algo más de peso que en 2004, sobre todo en la plataforma electoral de 2009.

Gráfico 14.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 15.

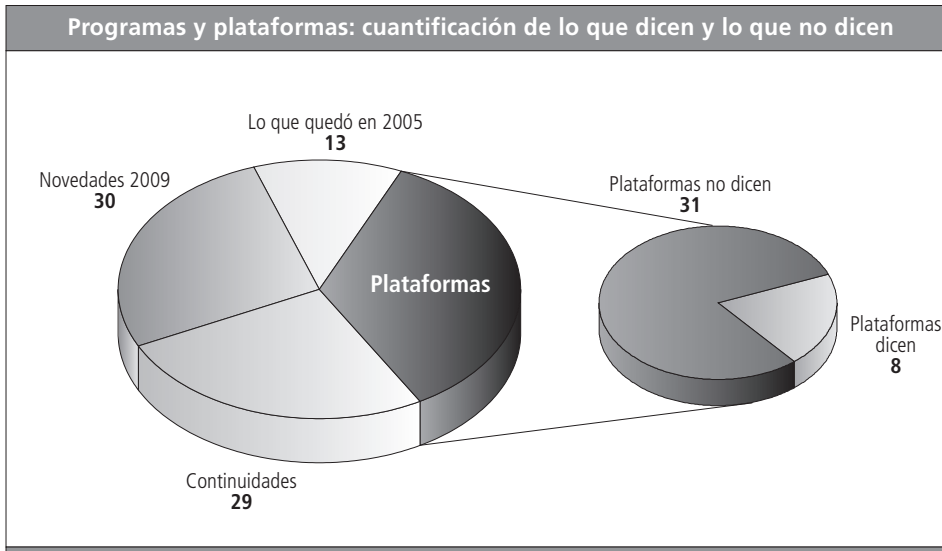


Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos 14 y 15 permiten observar que en la plataforma electoral de 2009 temas como reforma del Estado y empresas públicas presentan una proporción reducida en comparación con el programa del mismo año, mientras que temas como economía, educación y sector productivo recorren el camino inverso.

Finalmente, retomando la metodología que guiará el trabajo cualitativo, en el total de temas tratados el gráfico 16 muestra agrupadas las frecuencias que explicábamos más arriba: de 111 temas analizados y agrupados en las dimensiones sustantivas que se presentaban en los gráficos anteriores, 30 corresponden a las novedades que trajo 2009, unos 13 se identifican como los que quedaron en 2009, mientras que 29 aparecen en plataformas y programas de ambos períodos. Con respecto a los temas que hacen solo a las plataformas, 40 no se incorporan de los programas, son propios de ellas.

Gráfico 16.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación repasaremos las continuidades —los *issues* de siempre— entre 2004 y 2009, en una segunda sección se repasará lo que quedó en 2005 y los temas exclusivos del programa de 2004, en una tercera sección se analizarán las novedades de 2009, en la quinta parte se abordará lo que estuvo ausente en ambas y cada una de las plataformas electorales, para en una sexta sección abordar lo que sí se desarrolla en cada una de las plataformas y en ambas.

■ 4.3.1. Los *issues* de siempre

Para profundizar en las continuidades que se presentan al estudiar los programas (2004 y 2009) y las plataformas del mismo período, analizamos los distintos ejes temáticos incorporados. Asimismo, para el análisis de contenido de los programas y plataformas utilizamos una técnica cualitativa por medio del programa Wordle, que cuenta palabras y las coloca con distintos tamaños según la cantidad de menciones.

Gráfico 17. Los *issues* de siempre



Fuente: Elaboración propia.

Dentro del área económica, vemos que en el tema empleo prima la elaboración de políticas activas transversales y sectoriales centradas en la recalificación profesional;

se potencia el papel de la Junta Nacional de Empleo y de la Dirección Nacional de Empleo, para hacerla más accesible a los sectores de difícil inserción laboral (desempleo estructural), para generar así procesos de inclusión sociolaboral. Asimismo se destacan la protección del trabajador rural e independiente y el estímulo para las pequeñas empresas. Por tanto, el objetivo central que se mantiene es generar fuentes de trabajo que representen empleos estables y de calidad para superar la subocupación, la precariedad, la desprotección laboral y la informalidad.

También aparece la referencia a la estructura productiva, que se acentúa tanto en 2004 como en 2009. Se destaca la potenciación de la actividad industrial con un Estado activo y orientador hacia la inversión productiva, junto con una política de comercio exterior pautada por una estrategia de inserción internacional. Otra cuestión que se mantiene en parte, debido a lo que se hizo en el primer período de gobierno, es la reducción del volumen de la deuda externa sin poner en riesgo el desarrollo nacional y los objetivos estratégicos, además de evitar caer en las imposiciones de los organismos internacionales utilizando el marco de la Unasur para la renegociación.

De los temas económicos, un aspecto clave de la izquierda uruguaya que permanece es la *equidad en los impuestos*, con lo que se busca disminuir al máximo posible la presión fiscal sobre la producción y el consumo mediante el mecanismo de sustitución gradual del impuesto al consumo por impuesto a la renta y la riqueza. Por ejemplo, un desafío para el próximo período (2010-2015) es reducir dos puntos el impuesto al valor agregado (IVA). Esto tiene una fuerte correlación con cómo la izquierda considera que debe direccionarse el gasto público, esto es, que esté más sesgado hacia la atención de planes sociales prioritarios y la inversión pública, en función del crecimiento a largo plazo. Esto representa una clara continuidad de lo que se gestionó en la administración de Vázquez, durante la cual el gasto social tuvo un aumento del 13,4%, pasó de 35,7% a 49,1% del total del gasto público.

En estos puntos, la inversión es un *issue* que la izquierda privilegia para la concreción de políticas públicas sociales eficaces y eficientes, la enmarca en la estrategia nacional productiva y por tanto la facilita tanto a nivel nacional como extranjero. En el caso de la inversión privada, el proyecto progresista entiende que el Estado debe fomentarla, pero sujeto a controles, contrapartidas y seguimiento de resultados. Por un lado también se impulsan la investigación científica y el desarrollo tecnológico, estimulando la innovación, como herramientas-medios para la resolución de problemas de la producción y la sociedad. Y por otro lado se estimula la inversión empresarial; aquí la creación de pymes juega un rol clave para consolidar un sector responsable de una parte importante de la producción nacional y que da empleo a una parte mayoritaria de la fuerza del trabajo nacional.

Además de esto, el tema energético es una preocupación de la izquierda que se refleja tanto en los programas como en las plataformas electorales. Se apunta al rediseño de la matriz energética, a diversificarla para hacerla funcional al modelo de país productivo, y a compatibilizar los requerimientos económicos con la minimización de los impactos ambientales. Asimismo, se destaca la importancia de la complementación regional para la integración energética. En torno a esto último se mantiene la idea de desarrollar activamente las relaciones con los países latinoamericanos, potenciar la Unasur y promover un *más y mejor* Mercosur, junto con el ingreso de nuevos socios.

Otro eje que persiste tanto en los programas como en las plataformas es la educación. Se establece que debe primar y que debe estar garantizada la universalización del acceso tanto a la enseñanza inicial como a la media. Esto de la mano con un aumento progresivo del presupuesto para ajustarse a los requerimientos exigidos de calidad, salarios e infraestructura.

Un eje central en los lineamientos programáticos y en las plataformas electorales es la reforma del Estado. ¿En qué consiste?, ¿cuáles son los principales objetivos? Básicamente reúne el fortalecimiento y la confiabilidad de la función pública con la máxima transparencia y la erradicación de toda forma el clientelismo, y una nueva ética en lo que hace a los mecanismos de ingreso y carrera funcional. Asimismo deben impulsarse la profesionalización y la capacitación permanentes para lograr un gobierno eficiente, renovado, moderno, participativo y descentralizado. Esto último es el motor de la ejecución de políticas, promueve la transferencia de poder a los actores locales. Hay un interés explícito en involucrar más a los gobiernos municipales con el gobierno nacional.

En la misma línea, un foco en el accionar de un gobierno de izquierda debe ser la priorización de la cuestión social. Se busca fuertemente combatir la pobreza con políticas de ciudadanía e inclusión social y atender la emergencia social con acciones de asistencia y promoción. Además de ello, se consolida la idea de atención a la infantilización, feminización y juvenilización de la pobreza, así como la instrumentación del subsidio directo y de contraprestaciones laborales para hogares con ingreso cero. Al mismo tiempo se prevé avanzar en la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Salud universal, accesible, integral, eficaz y eficiente.

Dentro de la renovación programática no se vio afectada la elevada preocupación por la discriminación de género, edad, etnia, discapacidad y un puntual apoyo a las mujeres en situación de pobreza, violencia sexual o doméstica; se busca por lo tanto la equidad de género, de generaciones, razas y etnias.

Por último, en el área de la seguridad ciudadana no hay un planteo exhaustivo, se hace referencia a la reestructura de la fuerza pública con una mayor eficacia e inversión en el Ministerio del Interior (MI).

■ 4.3.2. Lo que quedó en 2005

Un tema que no se volvió a plantear en 2009 es la rebaja de la edad para las jubilaciones, ya que esto concierne a una de las reformas que se hicieron en el período anterior, cuando el mínimo requerido para tener derecho a la prestación se pasó de 35 a 30 años. Además se bajaron la jubilación por edad avanzada de 70 a 65 años y la pensión a la vejez de 70 a 65 años.

Gráfico 18. Los issues exclusivos del programa de 2004.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19. Issues que no se retomaron en 2009.



Fuente: Elaboración propia.

De entre los temas exclusivos del programa de 2004, debemos resaltar los siguientes *issues*. El primero refiere a la sindicalización; se explicitan el respeto y la promoción de esta forma participativa de organización. Es interesante resaltar que un tema como este no es desarrollado en los documentos de 2009. Esto puede deberse a que la situación de los sindicatos previo a la llegada del FA al gobierno presentaba un gran deterioro, con una caída de la afiliación del sector privado que condujo a la sobrerrepresentación del ámbito público, per se, un debilitamiento de la organización sindical. Este escenario paulatinamente fue cambiando con la gestión de Vázquez, quien ya antes de asumir como presidente realizó reuniones tripartitas con los empresarios y trabajadores con el objetivo de restablecer la negociación colectiva junto con los consejos de salarios. Esto prosiguió con la aprobación de una ley de protección sindical y la derogación de decretos que facultaban al MI a autorizar el ingreso de fuerza pública en locales ocupados, lo que dio fin al modelo desregulador.

Por otra parte, un tema que solo está en el programa es la profunda reforma del sistema financiero, que apunta al control de la especulación y la fuga de capitales, a una banca pública fuerte y eficiente que no será transferida ni total ni parcialmente al sector privado, y el uso predominante de la moneda nacional. Asimismo se afirma el respeto a la integridad territorial y de la soberanía, la no agresión, la no intervención y la no injerencia en los asuntos internos de los países.

Otro *issue* exclusivo del programa de 2004 es la política de tierras. Se busca modificar la legislación de modo de permitir la creación de sociedades anónimas al portador para la posesión de tierra productiva y a la vez disminuir al máximo posible, por vía legislativa, la tenencia de tierras por parte de extranjeros.

Un aspecto exclusivo de las *grandes líneas estratégicas* de 2004 fue la implementación de una política sistemática e integradora que permitiera el desarrollo de la producción turística en condiciones de competitividad, junto con la creación del Instituto Nacional de Turismo para promoción, desarrollo y fuente de empleo, con el fin de formular e implementar una política nacional de turismo sustentada en lo local por planes de gestión municipal. De la misma forma se buscó definir agendas locales y regionales ambientales con participación de la sociedad civil para preservar el ambiente.

Por último, un tema a destacar de los lineamientos programáticos de 2004 es la reforma de la Suprema Corte de Justicia. El FA entendía que esta «está sobrecargada de funciones, hecho que incide en el buen desempeño del Poder que debe dirigir. Ante ello está dispuesto a estudiar las modificaciones de las normas constitucionales y legales que rigen tanto en su integración como en su labor jurisdiccional». Igualmente se planteaba una reestructura administrativa del Poder Judicial; se señalaba por un lado que se debía adecuar y racionalizar la escala salarial, y por otro que se debía modernizar la organización de los juzgados para evitar la duplicidad y superposición de funciones, y garantizar una correcta administración de los recursos disponibles mediante la obtención de un equilibrio entre lo jurisdiccional y lo administrativo.

■ 4.3.3. Las novedades de 2009

Para organizar las novedades de 2009, primero desarrollaremos los temas consecuentes de una primera gestión de gobierno, que eran principalmente tres: la lucha contra el narcotráfico, el sistema nacional de puertos y la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea, más conocida como Plan Ceibal.

Gráfico 20. Temas consecuentes de un primer gobierno.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 21. De la plataforma electoral al programa de 2009.



Fuente: Elaboración propia.

Este proyecto que comenzó en villa Cardal, Florida, en mayo de 2007 por iniciativa de la Presidencia de la República, tal como lo expresó Vázquez,¹¹ llevó a Uruguay a comenzar a transitar un camino que busca convertirlo en un país con igualdad de oportunidades de acceso a las tecnologías de la información, para lo cual se adjudicó gratuitamente a cada alumno y maestro del sistema escolar público una computadora con acceso también gratuito a internet. El programa y la plataforma electoral para la conducción de un segundo gobierno reposan en las ideas del propio Vázquez: «El Plan Ceibal es mucho más que entregar computadores y, por eso mismo, vale mucho más que su precio. Vale lo que vale cultivar la inteligencia, introducir un profundo cambio en materia de enseñanza y aprendizaje, y generar igualdad de oportunidades desde la niñez, porque la igualdad no es derecho para mayores de edad, solamente en el acceso a la información y al conocimiento indispensables para integrarse a la sociedad y para que esta funcione adecuadamente».

A la luz de este modelo de país que se busca continuar con la innovación informática, también se estima necesario mejorar la infraestructura de comunicación y transporte. El sistema nacional de puertos es un área estratégica para el crecimiento económico de un Uruguay que debe atender las necesidades de la producción, permitir el acceso universal a los servicios y maximizar la utilización de recursos nacionales.

Con estos puntos de referencia, es razonable señalar que la lucha contra el narcotráfico también es un eje prioritario para un segundo gobierno de izquierda, ya que este problema obstaculiza el desarrollo y el bienestar económico de Uruguay, y perjudica la educación de la sociedad en su conjunto. Por esto, se destacan en el programa la acción preventiva y la lucha contra las organizaciones delictivas que trafican las drogas, y se apuesta a una mayor participación ciudadana y a estrechar los vínculos con la fuerza policial.

Con estos contenidos expuestos, a continuación desarrollaremos los *issues* exclusivos del programa de 2009. En este sentido observamos que se explicita la concentración de la propiedad privada como un problema, y que debe ser regulada por el Estado; esto se afirma en el texto en la noción de que la redistribución del ingreso y de la riqueza es un elemento de identidad de la izquierda.

Gráfico 22. *Issues* exclusivos del programa de 2009.



Fuente: Elaboración propia.

11 Tabaré Vázquez (2009), en <http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/09/2009092307.htm>.

Adicionalmente, el Estado buscará crear un ente estatal del mar que será el frigorífico pesquero para el abasto interno y que promoverá la producción pesquera en todas sus fases, no solo por su condición estratégica en la defensa de la soberanía del país sino también por ser potencialmente generadora de trabajo. Por otro lado, se estudiará el desarrollo de un frigorífico nacional que también sea fuente de empleo y de ingreso público, además de disminuir el costo de la carne. Esto está enmarcado dentro del rol del Estado, al cual le compete fijar parámetros para el desarrollo nacional como productor, acumulador, orientador y controlador de la economía.

Además, se enfatiza la importancia de las empresas públicas como productoras de bienes y servicios, en su actuación en condición de monopolio para las áreas definidas como estratégicas, especialmente en servicios públicos. Sin embargo se reconoce que es vital la participación del sector privado en ciertas áreas como la salud, la educación, la seguridad social y la vivienda digna.

Es interesante señalar que el programa de 2009 enfatiza el desarrollo de la vinculación con los uruguayos en el exterior por medio del denominado Departamento 20. Hace hincapié en el reconocimiento de los derechos políticos de los emigrados para posibilitar su ejercicio fuera del territorio nacional, para lo cual reafirma el derecho al voto en el exterior. Esto se acompaña de otros sustentos de la fuerza política. Uno de ellos, que en el primer período fue vetado por el presidente Vázquez, es la ley de Salud Sexual y Reproductiva, que despenaliza el aborto. Esto último se afirma en los lineamientos programáticos que en noviembre de 2008 habían tenido la sanción definitiva de toda la bancada de senadores del FA, con 17 votos a favor contra 13 del PC y el PN. Con respecto a la salud, se propone la elaboración e implementación de políticas públicas integrales de drogas y de salud mental, y se asigna un rol fundamental al fortalecimiento del sistema público de atención a la salud y en particular de ASSE.

Por otra parte, un tema que está muy firme en el sistema político y en la opinión pública es la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. En el programa político se expresa: «la cultura de la impunidad que ha impregnado el accionar de los gobiernos luego de recuperada la democracia deberá quedar definitivamente atrás y en su lugar se forjará una cultura en el respeto a los derechos humanos para lo cual es imprescindible cumplir con el mandato del Congreso anterior de adecuar la legislación interna a los tratados internacionales ratificados por el país, incluyendo la anulación de la ley, principal estamento de impunidad». Como puede observarse, el tema del aborto y el de la anulación de la ley de Caducidad son dos *issues* que se asientan después de un gobierno de izquierda; también se observa que la fórmula que lidera esta segunda gestión —Mujica y Astori— es proclive a estos cambios.

Otro tema que se defiende en el programa pero no es anunciado en la plataforma electoral es el mantenimiento de la edad de imputabilidad. Asimismo se plantea el desarrollo de una política articulada entre el sistema judicial y el MI para las situaciones de adolescentes con privación de libertad; se busca fortalecer los dispositivos institucionales con medidas de atención integral a la salud, socioeducativas y recreativas.

Igualmente se suma la importancia de avanzar en la transformación institucional del INAU para situaciones de riesgo. Este organismo es el rector y ejecutor de las políticas

de infancia y adolescencia que apuntan a abordar problemáticas de particular riesgo como la situación de calle, las adicciones, la violencia familiar y el abuso sexual.

Continuando con el análisis, por un lado debemos destacar cuáles son las novedades en el programa y la plataforma electoral para el próximo gobierno de izquierda a partir de los discursos de Vázquez. Estas se pueden resumir en una puntual: extender las escuelas de tiempo completo a los diferentes niveles con el objetivo de largo plazo de establecer este sistema como matriz de enseñanza primaria. Un medio para avanzar en la extensión de las escuelas de tiempo completo es optimizar y fortalecer la ANEP.

Por otro lado, si observamos las ideas que conducen los discursos de Vázquez al programa para el período 2010-2014, son más. A nivel económico se procura desdolarizar la economía, incrementar el ahorro (privado y público) y la inversión, evitar la competencia desleal de productos importados con los nacionales. Otro tema es la reducción del déficit habitacional, recalificar el territorio en términos de ordenamiento y medioambiente. Por último, se apunta a promover la ley sobre financiamiento de los partidos políticos para que la ciudadanía tenga acceso a toda la información. El uso equilibrado y equitativo de los medios de comunicación es visto dentro del FA como un instrumento imprescindible de socialización de la política.

Gráfico 23. Ausencias en la plataforma de 2004.



Fuente: Elaboración propia.

■ 4.3.4. Ausencias en las plataformas

Hay puntos específicos que no son tratados por Vázquez. No se expresa sobre el deterioro del salario real y los consejos de salarios. Tampoco se detalla sobre la reforma tributaria, el IRPF y el problema de la evasión fiscal. Respecto al tema de la tierra se omiten las preocupaciones presentadas en el programa en cuanto a disminuir al máximo la posible tenencia de tierras por parte de extranjeros, especialmente en la faja fronteriza, y garantizar la tierra como bien social. Tampoco se expresa sobre la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En el área de la salud, no retoma el tema de la política nacional de medicamentos, ni la conformación de sistemas locales de salud, como tampoco se refiere al Plan Nacional de Vivienda planteado por el programa de 2004, que tenía como objetivos la inclusión social para evitar la segregación socioespacial y facilitar el afincamiento de los jóvenes. Por último, respecto a la cultura, omite la transformación administrativa e institucional del Ministerio de Educación y Cultura.

Entre las omisiones en la plataforma electoral de 2009 encontramos las siguientes. En el ámbito de la política macroeconómica hay una omisión en lo que refiere a responsabilidad fiscal, flexibilidad cambiaria y tasa de inflación. Además de esto, respecto al Mercosur se omite la integración de Venezuela y Bolivia como países asociados. En el plano de la inserción internacional, se omite también la visión del FA de las potencias mundiales. El no alineamiento, la independencia de alianzas políticas y militares, la afirmación del antiimperialismo y el anticolonialismo y la autodeterminación de los pueblos no aparecen en esta plataforma electoral. Con respecto a un tema importante como el tratado de libre comercio con Estados Unidos, la plataforma electoral no recoge lo planteado en los ejes programáticos, en los que se destaca que este no es un proyecto de integración, ni siquiera de libre comercio, sino un conjunto de normas relativas a inversiones, uso de tierra e industria, y que por tanto, no resulta favorable a los objetivos de consolidar el país productivo. Otros temas no planteados son la democratización de los medios de comunicación y la presentación de un sistema judicial ágil y responsable.

Gráfico 24. Ausencias en la plataforma de 2009.



Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, haremos una descripción de los temas que están ausentes en ambas plataformas. Respecto al empleo, en el programa de 2004 se resaltaba la importancia de crear una oficina nacional del empleo para canalizar y orientar la demanda y la oferta de trabajo, y en el programa de 2009 se presentaba el Instituto Nacional de Empleo para priorizar a sectores y grupos según barreras ocupacionales específicas y criterios de equidad de género, generacionales y raciales, pero nada de esto es tratado en las plataformas.

Tampoco el secreto bancario. Este es un *issue* que marcó relevancias en el programa de 2004, en el que se planteaba revertirlo y adecuarlo a la necesaria confidencialidad sin que constituyera evasión impositiva, pero en 2009 se promovió levantarlo.

Gráfico 25. Ausencias en ambas plataformas.



Fuente: Elaboración propia.

Un tema de importancia para la izquierda uruguaya como el mantenimiento y fortalecimiento de las empresas públicas no aparece en las plataformas. Vinculado a esto, tampoco está presente la idea del Estado rector, responsable último de las políticas sociales, acompañado de la instrumentación y generación de mecanismos institucionales de autogestión y cogestión en la interlocución con la sociedad civil.

En otro ámbito, no se especifica en las plataformas la importancia de la solución habitacional para víctimas de violencia doméstica y para los más carenciados. Tampoco se mencionan la seguridad ciudadana, la reforma del marco institucional para fortalecer la profesionalización de la fuerza pública y del sistema penitenciario, ni políticas de inclusión de presos. Por último, con respecto a los desaparecidos durante el período de la dictadura militar, no se habla de la búsqueda de la verdad ni de los restos en pleno cumplimiento del artículo 4 de la ley de Caducidad.

■ 4.3.5. Las plataformas electorales: lo que se difunde

Gráfico 26. Solo en las plataformas de 2004 y 2009.



Fuente: Elaboración propia.

En ambas plataformas se mantiene la atención a los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan Caif). Se procura que estos amplíen progresivamente su cobertura para abarcar el seguimiento familiar. Se trata de una política pública intersectorial de

alianza entre Estado, organizaciones de la sociedad civil e intendencias municipales cuyo objetivo es garantizar la protección y promoción de los derechos de niños y niñas desde su concepción hasta los tres años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social mediante las modalidades urbana y rural.¹² A partir de la implementación del Plan de Equidad por el Ministerio de Desarrollo Social en diciembre de 2007, el Plan Caif comenzó un proceso de transformaciones que llevaron a aumento de la cobertura y mejora de la calidad de la atención; se pasó de 30.000 a 47.000 niños. Por esa razón es lógico que en las filas del FA se haga hincapié en continuar con una política pública que configura un programa social que responde a una situación crítica de la sociedad uruguaya como la infantilización de la pobreza. Es un tema que identifica y que es prioritario en un gobierno de izquierda, para el que la promoción de la igualdad es indistinta del rango etario cuando de pobreza, exclusión y marginalidad se trata.

Respecto a los *issues* exclusivos de la plataforma electoral de 2009, tratan en su mayoría sobre la seguridad y la defensa. Ante esto, se afirma la reglamentación de la ley de Defensa Nacional¹³ para avanzar en la profesionalización militar, la articulación de civiles y militares en la gestión ministerial y la programación de un nuevo despliegue territorial de acuerdo con misiones asignadas junto con la revisión de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y la presentación de una ley Nacional de Inteligencia. Adicionalmente se establece la necesidad de potenciar el desarrollo de las industrias militares mediante la integración de proyectos productivos de empresas que participen en emprendimientos regionales de este sector. Esto último surge por primera vez no solo en comparación con 2004, sino desde la gestación del FA.

Gráfico 27. *Issues* exclusivos de la plataforma de 2009.



Fuente: Elaboración propia.

En la misma línea, sobresale el propósito de desplegar en todo el territorio nacional la Guardia Republicana para la prevención y el control de delitos graves, tema que fue planteado de manera similar por el líder de Alianza Nacional, Jorge Larrañaga, en marzo de 2009. Larrañaga planteaba la creación de una guardia nacional con estructura y rango militares pero dependiente del MI para su operativa. Esta fuerza contaría con 2.000 efectivos provenientes de las tres armas y tendría como cometidos fundamentales el combate

¹² Véase información completa sobre el Plan Caif en <<http://www.plancaif.org.uy/acerca-de-la-institucion/>>.

¹³ La ley de Defensa Nacional fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados el 18 de agosto de 2009.

a la pasta base, el patrullaje en las zonas de riesgo y el respaldo a la policía en las tareas de prevención y en el combate al abigeato.¹⁴

La presentación de estos tres *issues* en la plataforma electoral tiene su coherencia por la siguiente razón: según encuestas realizadas por la consultora Equipos Mori, un promedio de 45% de la opinión pública uruguaya consideró durante todo 2009 que los principales problemas del país son la seguridad y la delincuencia. Otro dato es que cuando se le pregunta cuáles deber ser las prioridades para el próximo gobierno, un 31% de la opinión pública menciona «mejorar la seguridad pública».¹⁵ Por tanto, es lógico que la fuerza política FA asuma como parte de su accionar de gobierno el combate a la delincuencia y expresar su preocupación ante la sociedad.

Por último, se manifiesta la intención de impulsar la extensión del acceso de toda la población a las diferentes tecnologías de la información mediante el Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (Plan Cardales). Esto tiene una marcada correlación con la importancia que se le da en la plataforma electoral al tema de las inversiones; allí se plantea la iniciativa de desarrollar un banco de inversión con participación del Banco República e instituciones nacionales y extranjeras a efectos de contar en el país con mecanismos de financiamiento para grandes proyectos de inversión.

En suma, la plataforma contiene temas exclusivos, no desarrollados en los programas. Esto se explica por quién lee y a quién llega este documento. No es lo mismo leer el programa, que son más de 160 páginas, que leer la plataforma, que reúne 24 páginas que se reparten entre logros del primer gobierno del FA y propuestas para el segundo gobierno. Se hace un mayor énfasis en temas que no caracterizan a la izquierda como tal, por ejemplo la seguridad ciudadana, un *issue* que en el programa tiene una mención muy escueta. Estas *paradojas* son parte de una estrategia electoral: no son lo mismo el programa, la plataforma y el plan de gobierno, cada uno tiene su razón de ser y apunta a objetivos distintos, si bien se procura mantener cierta coherencia en los *issues* de siempre.

¹⁴ La noticia completa se encuentra en <http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=147283&sts=1>.

¹⁵ Véase noticia completa en <<http://www.equipos.com.uy/noticia/educacion-y-seguridad-son-las-prioridades-para-el-futuro-gobierno/>>.

5. Síntesis: el desafío de la renovación del FA

Durante la campaña electoral de 2009 emergió a la discusión la idea de que una renovación de la estructura y el funcionamiento de la fuerza política era una tarea pendiente, habida cuenta de las transformaciones que se habían producido en ella como resultado de su llegada al gobierno. Tras el fracaso de los plebiscitos de la ley de Caducidad y del voto en el exterior en octubre, y el magro resultado de las elecciones municipales —incluido el aluvión de votos en blanco en Montevideo y Canelones—, el FA inició un proceso de discusión interna tendiente a revisar su funcionamiento.

Una de las *novedades* del período es la aparición de las llamadas *redes*. Estas surgieron entre 2001 y 2003 con la activación de nuevos grupos como Proyecto Miramar, Sociedad y Política, Generación 843 (Uytopías), Espacio Frontera, entre otros. Muchas de estas redes están conformadas por personas altamente involucradas en la política que habían pertenecido a un espacio sectorial y luego lo resignaron para dedicarse a la militancia *independiente*. Lamentablemente, la estructura del FA no permite la entrada de grupos más allá de lo estatuido (comités de base, coordinadoras, etc.). Ello no obstó para que estos grupos fueran especialmente activos en la campaña electoral; inauguraron su accionar con el baile de la *antinostalgia* en agosto de 2009 —en oposición a la muy comercial Noche de la Nostalgia que se celebra cada 24 de agosto—, y tras el éxito de su convocatoria —especialmente entre los más jóvenes, un grupo etario cada vez más reacio a incorporarse a las actividades *oficiales* del FA— aparecieron en manifestaciones espontáneas que terminaron en el *banderazo*, una convocatoria a construir (y llevar) una bandera del Frente a distintos lugares del país como muestra de entusiasmo, unidad y espíritu de movilización.

Las relaciones de estos grupos con el FA no fueron siempre buenas. Inicialmente, la estructura desconoció su convocatoria, pero luego se fue sumando, aunque siempre mantuvo la distancia entre lo *oficial* y las *redes*. Para los miembros de estas redes, es evidente una asimetría creciente entre la estructura política del FA y el mundo social, con un progresivo distanciamiento de la primera respecto del segundo. Ello se evidenciaría en la asimetría entre las formas organizativas *clásicas* (como los comités de base) y otras formas de organización (redes, revistas, movilización, grupos de discusión) y de comunicación (cibernéticas: Facebook, Twitter). También se señala la escasa identificación con el actual liderazgo del FA. No es de extrañar entonces que en el actual proceso de renovación del FA se plantee la renovación de su dirigencia.

Otro temas que se señala es el desapego entre los intelectuales y la fuerza política: el progresivo distanciamiento de los intelectuales de la fuerza política (ello se evidencia en algunos *manifiestos* que han sacado los primeros para expresar su desacuerdo con la posición del FA) y la escasa participación de los intelectuales en los programas del FA.

Como parte de los problemas que afectan la relación entre el partido y el gobierno, también se ha señalado una creciente distancia entre los programas y los planes de gobierno. Se señala que los decisores son o los *tecnócratas* o el *cuadro* político, y existe un creciente déficit de debate programático.

Finalmente, se señala como problema la representación del frenteamplismo no sectorizado, lo que evidencia la brecha entre la estructura y la disposición de la gente para hacer política. Parte del *voto en blanco* en las elecciones municipales de 2010 da cuenta de ello.

¿Cuál es el rol de la fuerza política? Para muchos, es velar por el proyecto de la izquierda y controlar al gobierno. Para otros, es traer nuevos temas, más supraestructurales (cultura, subjetividad, nuevos derechos) y menos infraestructurales (pobreza, producción, economía), como forma de reproducir una legitimidad cultural no clásica.

En distintas entrevistas realizadas en el marco del proyecto se subrayaron algunas *ideas fuerza* para un proceso de renovación del FA: a) buscar roles diferentes para el FA, más allá del de *correa de transmisión* de los roles del gobierno; b) separar los cargos de gobierno de los de representación partidaria; c) cambiar las estructuras del FA y del comité de base, y d) buscar combinaciones entre fuerza política y fuerza social (ejemplo: sindicatos, organizaciones de mujeres, organizaciones de derechos humanos).

Sin embargo, la forma en que se renovará el FA trasciende en mucho las pretensiones de este documento que se abocó específicamente a hacer un análisis descriptivo de la renovación programática mediante el análisis de sus programas, sus plataformas y su cultura política.

Bibliografía

- GARCÉ, Adolfo y Jaime YAFFÉ (2004): *La era progresista*, Montevideo: Fin de Siglo.
- KATZ, Richard y Peter MAIR (1995): «Changing models of party organization and party democracy», en *Party Politics* 1 (1), pp. 5-28.
- MANIN, B. (2006) (reimp. 1986): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- MARAVALL, José María (2003): *El control de los políticos*, Madrid: Taurus.
- MARR, H. (1992): «Partidos de representación y partidos de integración», en *Partidos políticos, tipos de partido. Cuadernos de Ciencia Política*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1992.
- MILL, John Stuart (1960): *Sobre la libertad*, Buenos Aires: Aguilar.
- MONTERO, José Ramón y Richard GUNTHER (2008): *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta.
- MOREIRA, Constanza y Verónica PÉREZ (2009): «Partido, gobierno y sociedad en el giro a la izquierda en América Latina: el caso uruguayo (Frente Amplio)», en Yesko QUIROGA y Jaime ENSIGNIA (2009): *Renovación partidaria. Los partidos políticos progresistas en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- : «Las internas del Frente Amplio. ¿Competencia o consenso?», en *Brecha*, 8/8/2008.
- PITKIN, Hanna Fenichel (1985): *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SELIOS, Lucía (2007): Informe proyecto de investigación «Partidos políticos en Uruguay: continuidad y cambio. Análisis organizacional de los partidos políticos uruguayos en el siglo XXI», Proyecto Iniciación CSIC (no publicado).
- VAN BEIZEN, Ingrid (2004): *How political parties shape democracy?*, Center for the Study of Democracy, Universidad de California.
- WOLINETZ, Stiven (2008): «Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en democracias contemporáneas», en José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER (2008): *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta.

Documentos

VÁZQUEZ, Tabaré (2009): <http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/09/2009092307.htm>.

Plan Caif, en <<http://www.plancaif.org.uy/acerca-de-la-institucion>>.

Noticia Planes: <http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=147283&sts=1>.

Noticia Educación: <<http://www.equipos.com.uy/noticia/educacion-y-seguridad-son-las-prioridades-para-el-futuro-gobierno/>>.

Documentos programáticos

Programa del Frente Amplio aprobado en el IV Congreso «Héctor Rodríguez» de diciembre de 2003.

Recopilación de las propuestas, los proyectos y las ideas para el gobierno progresista formulados por el doctor Tabaré Vázquez en el ciclo «La transición responsable» entre mayo y octubre de 2004.

Lineamientos programáticos aceptados en el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» celebrado en diciembre de 2008.

Plataforma electoral para las elecciones de 2009.

