

La Izquierda Uruguaya
y la Hipótesis del Gobierno.
Algunos Desafíos
Político-Institucionales

GERARDO CAETANO
JUAN PABLO LUNA
JAIME YAFFÉ
RAFAEL PIÑEIRO

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

La izquierda uruguaya y la
hipótesis del gobierno.
Algunos desafíos
político-institucionales

GERARDO CAETANO
JUAN PABLO LUNA
RAFAEL PIÑEIRO
JAIME YAFFÉ



diciembre 2003

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – 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 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
Depósito Legal: 331.581/03

Índice

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA FORMACIÓN DE GOBIERNO Y LAS RELACIONES CON LA OPOSICIÓN	6
Los riesgos de la fraccionalización ampliada	7
Un «centro presidencial» con la posibilidad de debilidad en el frente parlamentario	8
La negociación con los «otros»	9
Límites y alcances de formatos mayoritarios o consensualistas	10
3. GOBIERNO Y PARTIDO	13
Modelos y pautas de relación gobierno–partido	14
Los desafíos provenientes de la orgánica y del formato organizacional	16
La gravitación eventual de la «bancada parlamentaria»	20
Del Frente Amplio al Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría	21

23

4. GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL (EMPRESARIOS, TRABAJADORES, ONG'S, OPINIÓN PÚBLICA)

24 _____
CONDICIONES ESTRUCTURALES I:

Algunas implicaciones del nuevo contexto internacional

25 _____
CONDICIONES ESTRUCTURALES II:

La transformación del modelo sustitutivo en el caso uruguayo

26 _____
La fuerte alteración del mapa social uruguayo
y sus implicaciones para una izquierda gobernante

28 _____
La transformación de las bases sociales del FA
y sus implicaciones para un gobierno progresista

29 _____
La distribución de «costos» y «beneficios»

30 _____
¿Qué opciones estratégicas se encuentran
disponibles para enfrentar este dilema?

31

5. NOTAS FINALES

1.

Introducción

En el texto que sigue se examinan tres áreas de asuntos e interrogantes a propósito de las posibilidades de que la izquierda pueda finalmente acceder al gobierno nacional en el ciclo electoral del inminente 2004. Por cierto que las consideraciones vertidas no toman como premisa de análisis la «*seguridad*» o «*inexorabilidad*» de ese resultado electoral. Antes bien, el marco de análisis propuesto se orienta a tomar como eje de reflexión la «*hipótesis*» de un gobierno de izquierda en el Uruguay a partir de marzo de 2005, desde la con-

sideración de algunas áreas que plantean desafíos político–institucionales para la trayectoria del Encuentro Progresista–Frente Amplio de verificarse esa circunstancia. Los asuntos cuyo análisis se plantea para interpelar la conformación originaria de ese eventual gobierno de izquierda son, por su orden de presentación: las relaciones con los otros partidos del sistema; la relación entre gobierno y fuerza política; y, finalmente, los vínculos con los actores y las franjas no organizadas de la sociedad civil.

2.

La formación de gobierno y las relaciones con la oposición

En Uruguay, los meses posteriores a la elección del nuevo gobierno son utilizados por los presidentes electos para delinear las bases de apoyo político para la nueva administración. No se trata simplemente del reparto de carteras ministeriales y directorios de entes y servicios descentralizados. Por el contrario, es el momento de la definición del peso de cada sector en el futuro gobierno, y más importante aún, del tono de las políticas en cada área.

Si bien la formación de gobierno puede tener como base alianzas de carácter electoral –diseñadas por el partido del Presidente electo–, estas difícilmente supongan el adelantamiento del proceso para antes de la elección. En sus aspectos básicos, los gobiernos se construyen necesariamente luego de la confirmación electoral, a partir del conocimiento, por ejemplo, de los caudales parlamentarios de cada componente. En la medida en que el objetivo es la

conformación de mayorías o de bases parlamentarias mínimas para el ejercicio del gobierno, de nada serviría operar la formación sin la certeza del aporte parlamentario de cada miembro al mismo.

Este proceso se juega en dos escenarios de forma simultánea: a) el del pacto intrapartido (con el resto de las fracciones del partido) y b) el de la negociación con los posibles socios de fuera del partido del presidente. Mientras que en la primera arena –dentro del partido (o de la posible alianza electoral)– los jugadores tienen fuertes restricciones que los llevan necesariamente a acordar, en la segunda la negociación es algo más complicada en función de que existe la posibilidad del no-acuerdo. El éxito del gobierno en estas dos arenas provee los cimientos parlamentarios sobre los que llevará adelante su agenda. Y debe tenerse en cuenta que para muchas iniciativas de gobierno, en parti-

cular de tono reformista y polémico, se debe pensar en respaldos parlamentarios ampliados, expresión de acuerdos –más puntuales o generales, según los casos– que solidifiquen la perspectiva de arraigo de las transformaciones.

En estos dos ámbitos –el inter e intrapartidario– también se cruzan dos asuntos a negociar: a) el de las políticas y b) el de los cargos. La negociación de políticas suele ser pública y muchas veces –salvo discrepancias de fondo– las diferencias se soslayan para facilitar el acuerdo. Algo distinto ocurre con la negociación por los lugares de gobierno –ministerios, direcciones de entes y servicios descentralizados–; por lo general estas negociaciones son menos públicas y buscan cerrar el compromiso logrado en el ámbito de las políticas. Sin embargo, no se puede desconocer que las políticas asociadas a cada área del gobierno tendrán una tónica diferente en función de qué dirigente político o fracción maneje la cartera ministerial o el ente autónomo. Más aún, tal vez la propia asignación de cargos tenga mayor impacto sobre las políticas y la gestión que el acuerdo programático.

Los riesgos de la fraccionalización ampliada

El Encuentro Progresista–Frente Amplio (y la eventual Nueva Mayoría) presentan diferencias político–organizativas sustanciales con respecto a los partidos tradicionales. En primer lugar, los candidatos presidenciales del Partido Colorado y del Partido Nacional son por lo general líderes de fracciones. En este sentido, en la negociación ya cuentan de por sí con una base de apoyo parlamentario indiscutido, la que proveen los integrantes de su fracción. Muy distinta es la situación en que se puede llegar a encontrar un Presidente del EP–FA. La asociación entre los candidatos a Presidente de la izquierda y sus fracciones es mucho más débil

que lo que sucede en los partidos tradicionales. Si bien se pueden verificar algunos lazos políticos preferenciales, los candidatos no se identifican –como en los partidos tradicionales– como líderes de fracción. En consecuencia, más allá de que un Presidente del EP–FA tenga una mayoría parlamentaria monocolor, es plausible pensar que configura un Presidente que en materia parlamentaria tiene debilidades. Más allá de la profundidad probada del peso político de Tabaré Vázquez, en última instancia la fidelidad de los parlamentarios del EP–FA ostenta un nivel de secundariedad hacia un eventual Presidente de su partido, ya que su primera vinculación es con el líder de su fracción a quien en muchos casos deben su elección y sus posibilidades de reelección.

En segundo lugar, los niveles de fraccionalización del EP–FA son muy superiores al que presentan o presentaron alguna vez los partidos tradicionales. En la actualidad, el número efectivo de fracciones parlamentarias¹ del EP–FA alcanza cinco puntos, mientras que en los partidos tradicionales ronda el registro de dos. Esto indica que el escenario en el que debería negociar un Presidente del EP–FA dentro de su propio partido es bastante más complejo que el de sus pares tradicionales.

En este escenario de dispersión de poder y con un Presidente sin una base directa de apoyo parlamentario incondicional, existe la posibilidad de que los líderes de fracción –a medida que avanza el ciclo de gobierno– intenten capitalizar individualmente las ganancias (para su fracción) y a la vez busquen socializar las pérdidas, endilgándose las al conjunto del gobierno asociado con el centro presidencial. Este es un clásico dilema de acción colectiva, que sin duda está presente desde la etapa de formación de gobierno, pero tiende a volverse más pronunciada a medida que el período de la administración se va consumiendo. En consecuencia, parece razonable suponer que en la

1 Se trata de un índice que muestra el número de agentes relevantes dentro de un sistema. En este caso mide el número de fracciones dentro de cada partido, considerándolas a todas y ponderándolas según su peso parlamentario (NEF–p). Su fórmula es $1/Sp^2$ siendo «p» la proporción de bancas (NEF–p) obtenidas por cada fracción en el total de bancas obtenidas por el partido.

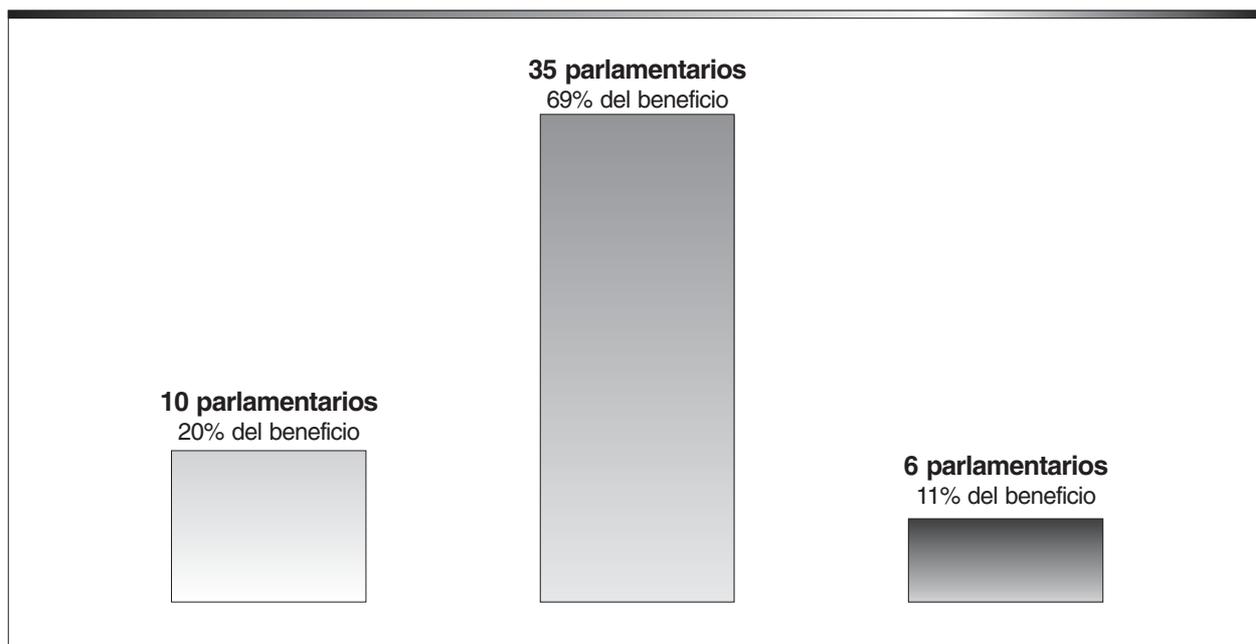
conformación de gobierno se debe procurar un acuerdo intrapartidario sólido que comprenda y comprometa a todos los actores internos relevantes. En el mismo sentido, se requiere una organización partidaria consustanciada que sea soporte de la idea de unidad del gobierno y que efectivice los desestímulos a la acción de los *free riders*.

Un «centro presidencial» con la posibilidad de debilidad en el frente parlamentario

La debilidad parlamentaria de un Presidente de un partido como el EP-FA no implica necesariamente un centro presidencial anémico o frágil, pero sí le fija restricciones y le marca la eventualidad de posibles conflictos. Si como en las administraciones de Lacalle, segunda de Sanguinetti y de Batlle, el Presidente reserva ministerios centrales para cuadros políticos y técnicos de su confianza, estos no tendrán dentro del gabinete el soporte parlamentario que ostentarán sus pares provenientes de distintas fracciones. Esto obliga al Presidente y a sus

ministros a tener una relación especial con los parlamentarios de su partido ya que un conflicto con estos les haría perder base de apoyo parlamentario y generaría un importante conflicto institucional. En consecuencia, las fracciones con representación parlamentaria de un partido de gobierno en esta situación detentan un importante poder, aún mayor que la que hemos conocido hasta hoy. En un escenario de mayoría exigua y con un partido fraccionalizado en el parlamento, un Presidente sin bancada se enfrentará a negociaciones complejas con los parlamentarios de su partido. Esta circunstancia es incluso previsible en el caso de un liderazgo fuerte como el de Tabaré Vázquez.

Pensemos la situación más simple, una negociación en que se deba repartir un beneficio de 1 entre las diferentes fracciones que integran el gobierno (de partido o de coalición). Quien lo reparte es el Presidente, quien debe a su vez obtener también una parte. Si la distribución se realiza en función del aporte de parlamentarios a la conformación de una mayoría, y la composición de esta mayoría es esquemáticamente la siguiente:



Un Presidente sin bancada no obtiene grandes beneficios en función de que lo debe repartir en su totalidad entre las fracciones parlamen-

tarias que conforman la mayoría. La situación cambia cuando el Presidente también es líder de una de las fracciones que conforman el go-

bierno. En este sentido, él podría adueñarse del beneficio que le corresponde a su fracción en la medida que estos parlamentarios le pres- tan por lo general apoyo incondicional. Claro está, sin ser líder de fracción también podría recibir parte del beneficio en función de algún otro acuerdo de distribución que no tuviera como criterio el aporte parlamentario. Sin embargo, la comparación de una y otra situación muestra que la obtención del beneficio es mucho más simple en la primera que en la segunda circunstancia.

La negociación con los «otros»

Estos posibles dilemas se ven potenciados en la medida en que el partido no cuente de por sí con la mayoría absoluta en el parlamento. La negociación con fracciones de otros partidos o directamente con otros partidos, encierra mayores complicaciones aún. La primera radica en la posibilidad efectiva de encontrar interlocutores, en otras palabras, líderes o dirigentes que se sienten a negociar la conformación de una coalición. En segundo lugar, estos partidos o fracciones deberían tener necesariamente una cierta afinidad ideológica, es decir, que entre el partido del Presidente y el posible socio no existiera otro partido o fracción que ocupe una posición ideológica más cercana. Esto último, sin embargo, no implica la certeza de que no se pueda negociar gobierno con una buena y saludable dosis de pragmatismo con partidos más alejados en clave ideológica. Tampoco inhibe la posibilidad inversa, que los acuerdos se vean obstaculizados por trabas políticas que no se correspondan de modo coherente con cercanías o lejanías de tipo ideológico. Un posible vínculo de un EP-FA gobernante con el herrerismo y con el Foro Batllista ilustran con claridad esas eventualidades. Por último, queda también el problema de construir el propio acuerdo tanto a nivel de políticas como de cargos.

La necesidad de negociar con otros partidos y fracciones incide también en la negociación dentro del partido en la medida en que se restringen los márgenes de maniobra hacia adentro. Si se debe sumar una fracción de otro partido a la dis-

tribución de cargos y de políticas, estos recursos no estarán disponibles para la negociación interna. Sin embargo, el primer y segundo problema parecen ser los más significativos en el escenario político-partidario uruguayo. El aumento de la fraccionalización parlamentaria del EP-FA, contrasta con la situación que se ha registrado dentro de los partidos tradicionales. Tanto dentro del Partido Colorado como dentro del Partido Nacional parece consolidarse una estructura bifraccional. En el Partido Nacional también se ha producido un desbalance a favor de la fracción del candidato presidencial (en el caso de 1999, la fracción de Luis A. Lacalle). En consecuencia, esto restringe bastante las posibilidades de encontrar interlocutores que habiliten la formación de coaliciones con el EP-FA. No es descabellado pensar en un escenario futuro en que dentro del Partido Colorado la bancada de la lista 15 se vea fuertemente reducida y el Foro Batllista vuelva a ser la columna del partido; al mismo tiempo, si bien en el Partido Nacional el panorama no es tan claro, la fracción del próximo candidato común –que podría ser herrerista– tendrá una incidencia mayor, como lo tuvo ese sector en este período. En consecuencia, en la medida en que no sólo debe existir la disposición por parte del partido del Presidente a alcanzar un gobierno de coalición, sino que deben existir contrapartes dispuestas; la estructura fraccional de los partidos tradicionales y la distribución ideológica de sus agentes principales, no augura un terreno simple para la búsqueda de acuerdos.

Tanto con mayoría absoluta en el parlamento como sin ella, parece afirmarse la idea de que el panorama político-institucional del próximo gobierno puede no ser nada sencillo. En este sentido, cobra relevancia la forma en que se estructuran las relaciones entre gobierno y oposición y –como se trabaja en otra sección de este documento– entre gobierno y partido y gobierno y sociedad. En consecuencia, el eje de formación de gobierno se ve cruzado en su núcleo por el de la construcción de un estilo de gobierno.

Si bien no se puede desconocer que en la democracia la regla de la mayoría es la que per-

mite dirimir diferencias y tomar decisiones, la forma en que se procesa la discusión, el debate y la ejecución de políticas muestran diferentes conformaciones de arreglos democráticos. No se pueden comparar los casos en los que existe una búsqueda de apoyos amplios para llevar adelante las iniciativas parlamentarias del gobierno, con aquellos en que se desprecia el ámbito legislativo como espacio de discusión y negociación y la mayoría sólo concurre a ejercer su poder.

Límites y alcances de formatos mayoritarios o consensualistas

Durante casi tres cuartas partes de la historia política en el siglo XX en Uruguay, la coparticipación de los partidos en los directorios de los entes y servicios descentralizados y el influjo de las reglas electorales generaron un reparto de poder equilibrado entre los partidos, brindando un acceso equitativo –o al menos plural– a los recursos del aparato estatal. De esta forma, el juego político entre blancos y colorados hábilmente eludió la dinámica mayoritaria sin tener que cercenar los espacios de competencia abierta, tanto dentro como entre los partidos. Asimismo, este entramado de competencia política, representación y gobierno fue capaz de sobrellevar los desafíos de la gobernabilidad con eficacia. Sin embargo, la aparición del Frente Amplio en 1971 y su ascendente evolución electoral, no tardó en impactar al resto de los actores del sistema de partidos en Uruguay. Las relaciones interpartidarias entre los dos competidores más señeros del sistema variaron sensiblemente. La coparticipación entre los partidos tradicionales –en los diversos espacios de relacionamiento– fue sustituida por un formato variable de coalición de gobierno, al mismo tiempo que la oposición de izquierda no fue incorporada a una nueva pauta de coparticipación entre gobierno de coalición y oposición.

Los dos componentes básicos del sistema consensual–coparticipativo son el control y el compromiso. El control refiere a la participación tendiente a controlar los posibles desbordes de la

acción administrativa y política del gobierno. Por su parte, el compromiso se relaciona con el involucramiento activo en la administración y en parte del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Si bien la función de control de las actividades del gobierno es importante –en tanto muestra un nivel mínimo de pluralismo, de integración y de aceptación de la oposición como actor legítimo y como parte del todo– no asegura que el proceso político decisorio tenga un carácter consensual. Este carácter lo da la capacidad de compromiso.

El reconocimiento del valor de la voz de la oposición y de sus aptitudes de decisión, es la condición necesaria para la existencia de la capacidad de compromiso. Durante la primera administración Sanguinetti (1985–1990), el Frente Amplio tuvo acceso a la administración de algunos entes autónomos como el Banco de la República y el Banco de Seguros (fueron seis los directores de entes que pertenecieron a esa fuerza política). Esta manifestación alentadora de incorporación, inspirada en la integración política y la restauración democrática, fue resultado de la articulación partidaria especial que condujo a la salida de la dictadura. Sin embargo, la historia no fue la misma en los tres gobiernos posteriores, los que descartaron de plano la posibilidad de integrar a la oposición en la dirección de los entes del Estado. En consecuencia, durante la última década hemos asistido al deterioro de la matriz consensual del Uruguay, que ha impactado duramente –entre otras cosas– en la forma en que se tramitan las decisiones en el parlamento.

La reforma constitucional de 1996 modificó de forma radical la matriz institucional asentada en la pauta coparticipativa, que había sido insumo de las enmiendas constitucionales que se habían dado en Uruguay. El artículo 175 del nuevo texto constitucional coloca a la integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados como meras herramientas para la formación de acuerdos de gobierno y coaliciones. En consecuencia, estos espacios han dejado de ser piezas fundamentales en el armado de las relaciones entre gobierno y oposición. Esta especie de parlamentarización rígi-

da, que supedita la integración de estos órganos a la participación en una coalición de gobierno, hace que el juego político se torne *sumacero* –donde la mayoría se lleva todo–, en la medida que esta coalición alcance los 18 votos necesarios para las venias de integración de los directorios en el Senado.

Sin considerar el impacto que el mayoritarismo puede haber producido en la calidad y estabilidad de las decisiones, se debe admitir que la estrategia mayoritaria ha sido eficaz para asegurar gobernabilidad y le ha permitido a los partidos tradicionales llevar adelante buena parte de su agenda de reformas. Sin embargo, parece pertinente preguntarse si esa eficacia es transferible a un gobierno de izquierda.

Se podría pensar que el costo del consensualismo –en términos de cargos y de políticas– es elevado, si no ofrece otra retribución más que la mera satisfacción de un principio o valor político (en el supuesto de que se considere deseable el consensualismo sobre el mayoritarismo). Sin embargo, existe para un gobierno

de izquierda una contraprestación sustancial al consensualismo: la estabilidad política. El mayoritarismo no ofrece ningún estímulo para que la oposición se maneje de forma leal y responsable hacia el gobierno. Por el contrario, el consensualismo involucra a la oposición en el mantenimiento de la estabilidad política y también en la estabilidad de las políticas.

Existen entonces tres resultados posibles del proceso de formación de gobierno: a) que el partido en el gobierno tenga mayoría absoluta en el parlamento y lleve adelante un gobierno de partido; b) que el gobierno tenga o no mayoría parlamentaria, pero forme una coalición con otros partidos o fracciones; y c) que no tenga mayoría parlamentaria y no pueda o no desee formar una coalición y gobierne en minoría negociando caso a caso. A estas tres alternativas se las debe cruzar con las dos posibles prácticas de gobierno: a) una mayoritaria y b) una consensual. En consecuencia, quedan definidos seis posibles escenarios en los que se puede desarrollar un gobierno.

CUADRO 1.

	Mayoría monocolor	Coalición	Gobierno en minoría
Mayoritario	Escenario 1	Escenario 3	Escenario 5
Consensual	Escenario 2	Escenario 4	Escenario 6

De los seis escenarios posibles, sólo el 5 podría presentar graves problemas de gobernabilidad. Sin mayoría –de partido o coalición– y sin integrar a la oposición al proceso decisorio (especialmente parlamentario), seguramente se llegaría a un bloqueo donde el gobierno no podría tramitar su agenda a nivel parlamentario y, peor aún, esta estaría dominada por la oposición. Adicionalmente, este es un escenario no sólo de bloqueo sino también de alta inestabilidad política. En el caso del escenario 6, si bien se podrían producir bloqueos parlamentarios, el gobierno estaría en mejor posición para buscar mayorías puntuales (caso a caso) y seguramente gozaría de una mayor estabilidad política.

Los escenarios 1 y 3 son similares, en ambos las mayorías parlamentarias aseguran la tramitación legislativa de las iniciativas del gobierno. Sin embargo, tanto en uno como en otro es difícil que se pudieran procesar las reformas que necesitan mayorías especiales (si de por sí no la tienen). Los casos contrarios lo suponen los escenarios 2 y 4, ya que la oposición estaría abierta a alcanzar acuerdos puntuales. En el mismo sentido, estos dos escenarios son probablemente más estables.

Las diferencias entre unos escenarios y otros –si bien son de sentido común– muestran que el problema no es la consecución de una ma-

yoría parlamentaria estable, sino la construcción de una relación de compromiso con la oposición. En consecuencia, si bien la tentación mayoritaria es fuerte en términos de eficacia reformista de corto plazo, encierra la debilidad

de la inestabilidad política y de las reformas. Más allá de principios y valores sobre cómo deberían ser las relaciones entre gobierno y oposición, el dilema está en el *trade off* entre alcance de las reformas y estabilidad.

3.

Gobierno y Partido

La relación entre el elenco de gobierno y la dirección del Partido constituye también un factor clave en la configuración de la base política del primero y en la determinación de sus márgenes de maniobra. Esta es una afirmación de carácter general, pero tiene un cariz específico en el caso del EP-FA puesto que, de concretarse su acceso al gobierno nacional en marzo de 2005, se verá enfrentado a esta situación por primera vez. La experiencia del gobierno municipal de Montevideo durante 15 años consecutivos es un antecedente de relevancia que ya ha mostrado la importancia y los problemas de esta relación, en particular en momentos en que el gobierno atraviesa situaciones críticas (claramente el conflicto IMM/ADEOM en 2002 y las derivaciones del «*caso Areán*» en 2002-2003).

No obstante ello, la diferencia de escala entre esta experiencia y la del gobierno nacional, hace que esta eventualidad deba considerarse

como una situación completamente diferente, con todo lo que ello conlleva en términos de desafío y convocatoria a la capacidad de innovación y adaptación. Puede decirse que mientras que los partidos tradicionales tienen en su haber décadas de acumulación y aprendizajes en esta materia, el EP-FA se enfrentará por vez primera a la misma. Ello implica la ventaja de no cargar con los vicios, compromisos y rigideces que esa larga experiencia de ejercicio del gobierno ha supuesto, desde sus específicas y distintas articulaciones, para blancos y colorados. Pero a su vez representa el enorme desafío de asumir, sin experiencia previa, la trabajosa tarea de administrar y conducir un Estado complejo y deficitario, producir políticas públicas y concitar apoyos políticos que las sustenten, dentro de los cauces de un orden legal heredado y de un programa de gobierno que ha concitado crecientes expectativas y demandas en la ciudadanía.

Modelos y pautas de relación gobierno–partido

En un plano puramente especulativo pueden preverse tres situaciones posibles en la relación entre un gobierno y su partido: disociación, autonomía y sumisión. La primera y la tercera son situaciones tan indeseables como poco probables, casos extremos que pocas veces se producen en la realidad. En el primer caso, el gobierno ingresa en una crisis en las relaciones con el partido culminando en una situación de ruptura. El gobierno queda preso de la vulnerabilidad extrema a que lo somete la falta de una base política o ante el dilema de recomponerla a partir de una poco probable articulación de acuerdos con otros actores partidarios. En el tercer caso, el gobierno está totalmente dirigido por la dirección partidaria, con márgenes de acción propia muy limitados. La capacidad de iniciativa y la celeridad de la acción gubernativa quedan anuladas por un control partidario rígido, al tiempo que se dificultan los acuerdos y apoyos interpartidarios. En el segundo caso, el gobierno mantiene vínculos de importancia e intensidad variable con la estructura partidaria, preservando la autonomía de acción y decisión. El partido es su principal apoyo político, lo que no impide la ampliación del mismo mediante acuerdos puntuales o coaliciones de mayor alcance con otros partidos o fracciones de partido.

Esta última es la situación más «normal» de las relaciones entre Gobierno y Partido. Pero la misma admite una amplia gama de matices entre una autonomía fuerte y una autonomía débil, entre una autonomía armoniosa y una autonomía conflictiva, así como entre otras dicotomías posibles. Algunas situaciones son positivas para la acción de gobierno y para el partido y otras francamente negativas. En su mejor versión, el Partido deberá ser una usina de ideas que dinamice y dé perspectiva a la acción gubernativa. Será además la cantera para el reclutamiento de los cuadros políticos y del personal de confianza del gobierno y la Administración Pública. Por último, deberá constituirse en el principal sustento político del Gobierno, tanto en la arena parlamentaria como en la generación de un estado de opinión pública favorable.

No puede enunciarse una situación ideal válida para todo tiempo y lugar, puesto que ello depende de las características específicas del sujeto partidario que se haga cargo del gobierno, así como de la configuración de sus apoyos intra e interpartidarios. En el caso del EP–FA, la no existencia de una experiencia previa de gobierno nacional hace aún más difícil aproximarse a una determinación de la situación óptima en esta materia. Sin embargo, es posible señalar cuáles son los principales desafíos que en este terreno deberá enfrentar este partido de encontrarse al frente del gobierno a partir de marzo del 2005, a partir de la identificación de algunas características específicas de su configuración partidaria y de su política de alianzas que pueden señalarse como problemáticas desde el punto de vista de la relación Gobierno–Partido.

En tal sentido, el FA presenta tres problemas que deberá asumir y enfrentar adecuadamente para que las relaciones entre Gobierno y Partido se ubiquen en la más favorable de las situaciones que hemos descrito. En primer lugar, la elevada fraccionalización (número de fracciones relevantes) y la creciente emergencia de divergencias, así como el grado de confrontación alcanzado en el marco de las mismas. En segundo lugar, la complejidad de su estructura partidaria y de las normas que regulan el proceso de toma de decisiones. En tercer lugar, la superposición de círculos concéntricos como fruto de su política de alianzas (FA–EP–NM), que agregan nuevas instancias de negociación y toma de decisiones.

La combinación de los dos primeros factores (fraccionalización y confrontación interna) puede volverse un factor crítico para el ejercicio del Gobierno. De no asumirse y encararse adecuadamente pueden hacer que el Partido, en lugar de cumplir su rol de apoyo, usina e impulso del Gobierno, se vuelva una fuente de problemas, tensiones y frenos.

En este momento el EP–FA es el partido más fraccionalizado del sistema político uruguayo (el que tiene mayor número de fracciones in-

ternas relevantes). Además es el que tiene una estructura más «*pesada*», más densa y compleja, con criterios muy rígidos (mayorías especiales) que enlentecen y complican la toma de decisiones. Se perfila así todo un panorama bastante contrastante con lo que la acción gubernativa requiere.

La proliferación de actores internos (fracciones) es fruto de diversos factores institucionales (aprovechamiento de las oportunidades que brinda el sistema electoral, en particular del *Doble Voto Simultáneo* y la *Representación Proporcional*), de distribución del electorado (concentración en las dos circunscripciones mayores como Montevideo y Canelones), de estrategia política («*agarratado*» o «*rastrillo*» electoral), y de índole ideológica e histórica (tradiciones fraccionales más o menos intensas y perdurables como la de comunistas, socialistas, tupamaros, etc.).

Mientras que los partidos tradicionales han simplificado su mapa interno configurando (los colorados) o buscando concretar (los blancos) un formato bifraccional, con dos grandes corrientes que articulan la interna y se disputan la candidatura presidencial del partido, el FA ha tenido desde su nacimiento (1971) un constante crecimiento del número de sus fracciones, llegando en las últimas elecciones (1999) al récord de 5 sectores electoralmente significativos, lo cual a su vez repercute sobre la composición de su bancada parlamentaria (véase el cuadro a continuación). Si esta ha sido la trayectoria de la fraccionalización vista en los ámbitos electoral y parlamentario, la progresión de la misma es aún más importante en los ámbitos de dirección partidaria, donde la integración se rige por otros criterios no sujetos a los desempeños electorales nacionales, alcanzando una cifra cercana a la veintena de organizaciones que actualmente están integradas al FA.²

CUADRO 2.

Fraccionalización electoral (e) y parlamentaria (p) [Número Efectivo de Fracciones, 1971–1999] ³										
	1971		1984		1989		1994		1999	
	(e)	(p)								
Frente Amplio ⁴	4,7	3,6	3,7	2,6	3,3	2,3	4,8	3,5	5,6	4,8
Partido Colorado	2,8	2,7	2,4	2,3	3,7	2,5	3,1	1,9	2,2	2
Partido Nacional	4,6	3,8	2,1	1,8	3,6	2,9	5,1	4,2	2	1,7

2 Actualmente integran el Frente Amplio las siguientes organizaciones: Vertiente Artiguista (VA), Partido Socialista del Uruguay (PSU), Corriente Popular (CP), Movimiento Socialista (MS), Partido Comunista del Uruguay (PCU), Frente Izquierda de Liberación (FideL), Asamblea Uruguay (AU), Movimiento Popular Frenteamplista (MPF), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Movimiento 20 de Mayo, Corriente de Unidad Frenteamplista (CUF), Movimiento 26 de marzo (M26), Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), Movimiento de Liberación Nacional (MLN), Partido Obrero Revolucionario (POR), Movimiento Pregón y Unión Popular (UP). Se recoge la integración actual de los grupos nacionales no las diversidades locales y aunque muchos de estos grupos sólo figuran en la capital, se citan ya que Montevideo concentra la mitad de la población uruguaya). Esta integración no tiene una exacta expresión electoral ya que algunos de estos grupos son «residuos históricos» y ni siquiera se presentaron a las últimas elecciones (Movimiento Pregón y Unión Popular) y otros han concurrido bajo alianzas internas con listas y denominaciones comunes (PS, MS y CP como Espacio 90; PCU y FIDEL como Democracia Avanzada; PST, 20 de Mayo e independientes como Corriente de Izquierda; AU y MPF como Lista 2121).

3 El Número Efectivo de Fracciones es un promedio ponderado del caudal electoral (e) o del contingente parlamentario (p) de todas las fracciones de cada partido. El resultado es una aproximación al número de fracciones relevantes, o sea aquellas que más importan por sus dimensiones electorales y parlamentarias.

4 EP en 1994, EP-FA en 1999.

El número de actores es un dato relevante por sí mismo, por cuanto incide directamente en la velocidad y complejidad del proceso de toma de decisiones, así como en la diversidad potencial de posiciones sobre una misma agenda. Pero el formato (el número de actores) no es el único ni el principal factor que agiliza o complica dicho proceso. Tanto como el formato importa la dinámica, la forma de la relación entre esos actores internos. En este sentido el *mix* que presenta el FA es el menos aconsejable: crecimiento del número de fracciones y crecimiento de los disensos y de la intensidad de la confrontación entre los mismos. La dinámica interna del FA ha pasado desde una modalidad de competencia entre fracciones predominantemente cerrada y amortiguada con comportamientos unitarios y disciplinados, hacia otra pautada por la competencia abierta e intensa y la recurrencia de los disensos y las rupturas esporádicas de la unidad de acción. Si esto ha sido posible, y hasta (electoralmente) conveniente desde la oposición, es claro que no podrá afectar sino negativamente a un gobierno del FA, de donde se deduce que debiera repensarse el sistema de normas que regulan las relaciones intrapartidarias y el procesamiento de las disidencias.

Los desafíos provenientes de la orgánica y del formato organizacional

En cuanto a la complejidad y densidad de la estructura y del funcionamiento del FA, estas son el resultado del proceso de institucionalización partidaria del FA en los últimos quince años. Esta institucionalización partidaria, por la que el FA pasó de ser una coalición de partidos a un partido propiamente dicho, en el que los partidos fundadores se transformaron en fracciones de un *partido frenteamplista*, se cristalizó organizativamente en la actual estructura y reglas de funcionamiento del FA. Este proceso de transfor-

mación en partido se produjo simultáneamente al gran crecimiento electoral del FA. Por ello, resulta paradójico constatar que el FA ha evolucionado hacia un «*partido de ciudadanos*» pero lo hizo consolidando una estructura orgánica que se corresponde más bien a un «*partido de militantes*».

A ello se agrega el hecho de que, por razones que tienen que ver con la génesis plural del FA, existe un sistema de garantías y contrapesos basado en la exigencia de mayorías especiales para ciertos temas⁵, lo cual complica y enlentece aún más el proceso de toma de decisiones y el funcionamiento cotidiano de la organización.

El actual organigrama interno es fruto de una transacción entre dos criterios distintos que quedó consagrada en los estatutos vigentes aprobados en 1993: por un lado la lógica de la representación fraccional, por otro la de la participación de las llamadas «*bases*». La elección de los órganos de dirección –en base a ambas lógicas– se realiza en instancias internas abiertas pero limitadas a los adherentes (existe la afiliación «*automática*» en el momento de votar) y separadas en el tiempo de las elecciones nacionales (tanto de las primarias como de las legislativas y presidenciales). Estas elecciones internas abiertas se realizan cada cinco años, dos años antes de las elecciones nacionales (se han realizado en setiembre de 1997 y en mayo de 2002). En ellas los afiliados eligen a los miembros del Plenario Nacional y de la Mesa Política. El 50% de los cargos elegibles (144 en 150 en Plenario Nacional y 27 en 30 en la Mesa Política) corresponden a representantes de las fracciones (72 en 144 en el caso del Plenario Nacional y 15 en 27 en el caso de la Mesa Política) y el 50% (los restantes 72 y 12 cargos respectivamente) a los representantes de las «*bases*» (las 18 *Coordinadoras Zonales* de Montevideo y los 18 *Plenarios Departamenta-*

5 Por ejemplo el ingreso de nuevos grupos. Esto es lo insólitamente ha impedido durante 10 años la formalización del ingreso a la dirección del Frente Amplio de la Corriente Frenteamplista, que en verdad no es un ingreso strictu sensu de un grupo que viene de afuera del FA, sino una fracción surgida dentro del propio FA a partir del nucleamiento de exmiembros del PCU.

/es del resto del país). Los cargos que corresponden a las fracciones se reparten proporcionalmente entre estas de acuerdo a los votos que sus listas obtengan en la elección interna. La distribución de cargos entre los organismos representativos de las bases están predefinidos y son asignados de acuerdo a las preferencias indicadas por los votantes en listas abiertas que estos organismos presentan (voto personalizado). De tal forma que las fracciones compiten en las internas por la mitad de los cargos. Luego la otra mitad está preasignada entre las organizaciones de base y los votantes sólo eligen a las personas que ejercerán tal representación en carácter de delegados. Sin embargo, en los hechos, las fracciones también compiten por estos cargos, puesto que apuestan a que los representantes de las bases sean individuos pertenecientes a su fracción.

Esto provoca dos problemas. Por un lado, como puede verse en el cuadro a continuación de este párrafo, en la medida en que el electorado que participa en las internas (afiliados) es siempre menor que el que participa en elecciones primarias y mucho menor que el que participa en las nacionales,⁶ se produce un desfase en el peso relativo que las distintas fracciones tie-

nen en el electorado frenteamplista (elecciones primarias y, sobre todo, nacionales) respecto al que logran entre los adherentes (elecciones internas).⁷ Por otro lado, los adherentes permanentes y más aún los militantes, constituyen un círculo aún más pequeño que el de los adherentes que participan de las internas.⁸ En tanto hay fracciones que tienen una mayor presencia militante, logran una mayor presencia de sus afiliados entre los representantes de base, lo cual desvirtúa la idea con que se creó este sistema mixto de integración de la dirección nacional y genera una doble representación de esas fracciones más militantes, puesto que eligen representantes de fracción y de las «bases». Esto puede acabar reforzando el sesgo hacia la sobrerrepresentación de estas fracciones. En todo caso, la situación plantea problemas de legitimidad en tanto no se correspondan (y a veces tiendan a diverger en forma considerable) el peso electoral de las fracciones con su participación en la dirección partidaria. Ello se vincula a su vez con la distribución de legitimidad y de autoridad entre la dirección partidaria y la bancada parlamentaria. En uno u otro ámbito los poderes fraccionales son diferentes. También lo es el número de actores.⁹

6 En las internas de setiembre de 1997 votaron 136000 (votos válidos) frenteamplistas, lo que representaba el 22% de los 621.000 votos que recibió el EP-FA en noviembre de 1994. En las internas de mayor de 2002 se registraron 196000 votos válidos lo que representó el 23% del electorado del EP-FA en octubre de 1999 (861.000). De tal forma que: 1) el electorado del FA crece pero se mantiene el porcentaje de quienes participan de las elecciones internas; 2) estas, y por tanto su resultado, sólo representan a poco más que la quinta de ese electorado. En tanto es la parte del electorado más comprometida, sus preferencias intrapartido agregadas tienen a ser diferentes que las del total del electorado frenteamplista que se manifiesta en las instancias electorales nacionales.

7 Como se observa en el cuadro respectivo, en las internas de mayo de 2002 la distribución del voto entre las listas de las cinco fracciones mayoritarias fue el siguiente: MPP 29%, PS 27%, PCU 11%, AU 10%, VA 8%. En octubre de 1999 estas mismas fracciones habían obtenido las siguientes partes del electorado frenteamplista: MPP 16%, PS 28%, PCU 8%, AU 20%, VA 13%. El desfase entre un escenario y otro se evidencia en todos los casos menos en el del PS; AU y la VA caen en las internas, mientras que el MPP y el PCU crecen. En conjunto estas cinco fracciones concentraron el 85% de los votos en ambos escenarios electorales.

8 Las cifras oficiales de adherentes permanentes o adherentes cotizantes, así como las de militantes o participantes activos de los comités de base u otros organismos partidarios del FA no son de conocimiento público. Sin embargo se la ha estimado en un máximo, en los picos de movilización y activismo (en general coincidentes con las campañas preelectorales) que ronda entre los 40.000 y los 50.000 lo cual representaría entre un 20 y un 25 % de los que participaron en la elección interna de mayo de 2002 o entre un 5 y un 6 % de los que votaron al EP-FA en octubre 1999.

9 El caso de la ley de ANCAP recientemente derogada es demostrativo de este problema. El trámite de la participación de senadores del FA en la comisión redactora de la ley se desarrolló, fundamentalmente, como es natural, en el ámbito de la bancada, aunque con criterios establecidos por la Mesa Política. Finalmente será esta Mesa Política, la dirección partidaria, la que rechace el acuerdo impulsado y suscrito por los senadores del FA que participaron de la comisión.

CUADRO 3.

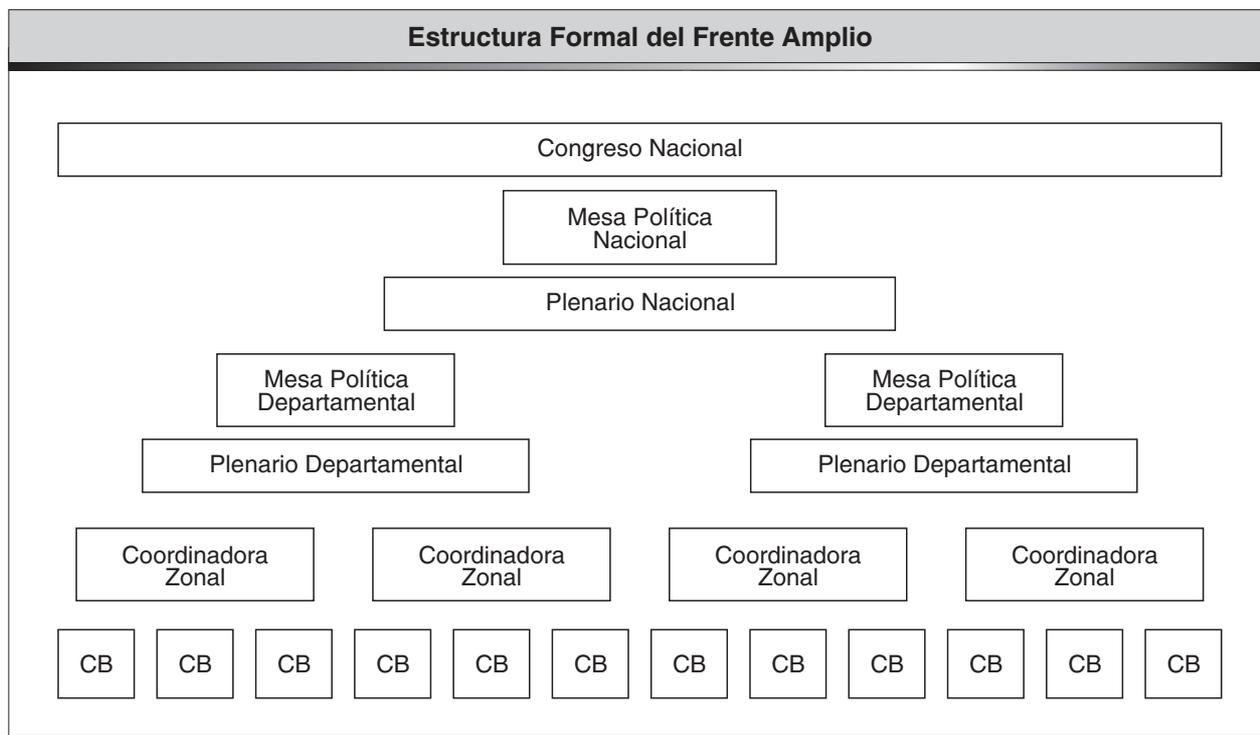
Distribución de los frenteamplistas por fracciones según elecciones (%)			
	Nacionales (1999) 861.000 votos	Internas (2002) 196.000 votos	Tendencia
AU	20	10	-
MPP	16	29	+
PS	28	27	=
PCU	8	11	+
VA	13	8	-
Otros	15	15	=
Total	100	100	

Para completar el panorama de la elevada densidad organizativa del FA que venimos describiendo, debe considerarse la creciente importancia que la dimensión departamental viene adquiriendo en la estructura y el funcionamiento del FA. El crecimiento electoral del FA en el Interior ha venido aumentando el peso que estos Plenarios tienen en la interna partidaria. Y junto a ello han emergido tensiones con la dirección nacional, inaugurándose así una fuente de controversias y competencia casi desconocida hasta ahora para el FA, que viene a superponerse con la dinámica de la competencia entre fracciones. Las diferencias públicas de opinión generadas entre dos plenarios departamentales (Maldonado y San José) y la presidencia del EP-FA en torno a la política –definida y ejecutada desde la dirección central montevideana– de alianzas e incorporaciones de dirigentes locales de los partidos tradicionales configuran una clara evidencia de la aparición de esta nueva dimensión de conflicto interno. Al mismo tiempo, ilustran acerca del problema, sobre el que volveremos líneas más abajo, de la inclusión y la ejecutividad como fuentes alternativas y contradictorias de legitimidad en la toma de decisiones.

El organigrama partidario del FA tiene una forma piramidal y se constituye como una red de

base territorial. Desde los Comités de Base hasta los órganos de dirección nacional (el Congreso Nacional, el Plenario Nacional y la Mesa Política Nacional) se teje un entramado organizacional que incluye a las Coordinadoras Zonales (18 en Montevideo), y los Plenarios Departamentales y Mesas Políticas Departamentales (19 en total de cada uno de estos dos órganos, a razón de uno por departamento), además de diversas comisiones encargadas de asuntos específicos (Programa, Organización, Finanzas, Prensa y Propaganda, Tribunal de Conducta Política). En un intento, sin dudas incompleto, de llevar esta estructura a un diagrama, la situación puede presentarse gráficamente como mostramos en el organigrama de la siguiente página.

Si bien esta es la estructura permanente, real pero formal (la que se establece en los estatutos partidarios), han existido además otros organismos de carácter informal y de existencia no perdurable, especialmente a nivel de la dirección superior de la estructura. En efecto, desde los tiempos de Seregni, la presidencia del FA (que es un órgano estatutario sometido al Plenario Nacional y a la Mesa Política) ha buscado crear un órgano ejecutivo de integración reducida. Ello ha sido el resultado de las dificultades que genera la conducción política



de un partido cada vez más involucrado en la acción política diaria sobre la base de órganos de integración amplia (150 miembros el Plenario Nacional y 30 miembros la Mesa Política). De allí que se hayan creado pequeños órganos delegados de la Mesa Política, integrados por un número menor a 10 miembros, en los que el Presidente del FA comparte la conducción ejecutiva cotidiana con los representantes de la principales fracciones: el «*Órgano de Conducción Política*», el «*Secretariado*», la reunión del Presidente con los senadores «*cabezas de lista*». Todos ellos tuvieron existencia efímera, pero revelan un problema que el FA viene arrastrando desde largo tiempo: la necesidad de dotarse de un organismo de dirección ejecutiva, máxima representatividad y efectiva celeridad.

A esta complejidad propia del FA, derivada tanto de la estructura formal como de los organismos informales recién mencionados, se suma, hacia adentro, la que se reitera en una buena parte de sus fracciones, con sus propias tradiciones y andamiajes organizacionales de diversa complejidad, y, hacia fuera, la de las alianzas políticas en que el FA se ha comprometido

(el Encuentro Progresista en 1994 y la Nueva Mayoría en 2002).

La supervivencia de estructuras tan densas y complejas como las del propio Frente Amplio en varios de sus componentes fraccionales es una herencia del pasado coalicional del FA y de la larga tradición de varios de los partidos que convergieron tanto en su fundación como luego. Pero también lo es de la forma en que las fracciones del FA se conciben a sí mismas y a las cuestiones de organización y funcionamiento. Aunque se asuman como fracciones de partido, en buena forma siguen actuando y organizándose como partidos a partir de organigramas piramidales territorializados: tienen agrupaciones de base, zonales, departamentales, comités centrales o juntas nacionales, comités o secretariados ejecutivos, congresos y conferencias. En algunos casos, tanto la tradición como la concepción organizativa pesan para que la fracción tenga una estructura compleja, con un alcance como si fuese ella misma un partido (piénsese por ejemplo en los casos del PS y del PCU). En otras fracciones más jóvenes (el MLN-MPP, la VA, y AU) no existen esas acumulaciones históricas (tanto ideológi-

cas como organizativas) tan largas, pero igualmente prima, como en los dos casos recién mencionados, una concepción que asigna a lo organizativo una importancia crucial. Es en esa concepción que se fundamenta el montaje de estructuras y normas de funcionamiento complejos, aún dentro de las fracciones. El resultado termina impactando sobre el funcionamiento del FA, puesto que estas fracciones muchas veces deben tomar sus propios tiempos para «*tomar posición*» frente a los temas que se debaten en el FA. De esta forma a la lentitud que ya le ocasiona su propia estructura, se agregan la de los procesos decisorios de sus fracciones constitutivas, que además son varias.

En cuanto al EP, está integrado por cinco organizaciones (el FA, el Partido Demócrata Cristiano, la Alianza Progresista, el Batllismo Progresista y el Movimiento de los Claveles Rojos). Su estructura se reduce a una Dirección Nacional, la Bancada Parlamentaria, la Agrupación de Gobierno y las Direcciones Departamentales. La primera consta de un órgano que reúne a los representantes de los cinco grupos que lo integran y una Presidencia que Tabaré Vázquez ocupa desde su creación. Las segundas reúne a aquellos grupos que tienen presencia en cada departamento, más el Intendente en caso que el EP ocupe el gobierno del departamento. Además el EP cuenta con un área programática que consta de diversas comisiones que producen los documentos relativos a temáticas específicas que luego son sometidos a la Dirección Nacional. La Nueva Mayoría es un acuerdo entre el EP y el Nuevo Espacio que aún no tiene formalizada una estructura propia, más allá del encuentro de sus respectivos máximos dirigentes. Estas alianzas políticas más amplias que el Frente Amplio ha establecido han agregado nuevas instancias de decisión (y por tanto de negociación), pero al mismo tiempo han permitido a la Presidencia del FA cierta autonomización de una interna frenteamplista por momentos trabada o reticente a sus posicionamientos. El EP ofrece un ámbito de dirección más reducido y una estructura mucho más simple y flexible. Con diversa intensidad, según los temas y los momentos,

ésta ha sido la experiencia de la articulación entre FA y EP a lo largo de sus 10 años de existencia.

La gravitación eventual de la «bancada parlamentaria»

Por otra parte, las relaciones entre Gobierno y Partido no se reducen al Poder Ejecutivo y la Dirección Partidaria. A ellos debe agregarse un tercer ámbito: la bancada parlamentaria. Uno de los procesos contemporáneos que afectan a los partidos políticos en las democracias es el creciente peso de las bancadas en desmedro de la dirección partidaria. Aunque el FA ha sobrevivido a este proceso manteniendo la especificidad e importancia de su dirección como ámbito de conducción partidaria, es indudable que la bancada parlamentaria se ha constituido en un ámbito relevante de negociación y decisión.

De concretarse el pasaje de la oposición al gobierno, el reequilibrio y la definición de las competencias específicas entre los tres ámbitos es una tarea que deberá enfrentarse. En la perspectiva que venimos señalando, la bancada presenta algunas ventajas evidentes que podrían volverla incluso el ámbito preferente de relacionamiento (indirecto) entre el Gobierno y el Partido: en especial coadyuvan a ello la composición sectorial más reducida y ponderada según el apoyo electoral de cada fracción. No obstante, debería evaluarse la conveniencia de simplificar el mapa interno de la dirección cotidiana del FA y también del EP-FA o la NM, creando un órgano ejecutivo plural y representativo pero de dimensiones reducidas y un «*grupo de enlace*» con el Poder Ejecutivo, de máximo nivel político y mínima integración.

La Presidencia podrá preferir que su vinculación con la conducción partidaria se haga indirectamente a través de un comité reducido de la bancada o de la «*agrupación de gobierno*», donde participen los líderes de las fracciones relevantes, o, de modo más directo, con un grupo representativo conformado por éstos; en cualquier hipótesis ello podrá generar resisten-

cias de los excluidos (las fracciones menores y los representantes de las «bases» del FA). En este sentido, debería asumirse y evaluarse, en términos de costos decisionales, la tensión, intrínseca a todo proceso decisorio, entre la legitimidad que emerge de la inclusión del mayor número posible de actores y los requerimientos de ejecutividad propios de la acción gubernativa.

Del Frente Amplio al Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría

Todo esto se complejiza aún más dada la secuencia FA–EP–NM que necesariamente deberá recorrerse en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, no será un dato inocuo cuál sea el orden de esa secuencia: decisión en la interna del FA y luego negociación a nivel de EP y NM o a la inversa. En cada caso, los problemas y los resultados serán distintos. Ello hace recomendable considerar la conveniencia de diseñar mecanismos institucionales para zanjar la cuestión o dejarlo librado al trámite de cada caso. Para ilustrar este dilema con casos concretos, pueden plantearse algunas situaciones previsibles desde una perspectiva de acceso eventual a la titularidad del gobierno nacional: ¿Qué secuencia se seguirá para designar el Gabinete? ¿Quién, cómo lo hará? ¿Qué criterios o cuotas se utilizarán?. Dicho más crudamente, ¿cuál es el primer ámbito de asignación de ministerios? Y este mismo caso deberá repetirse para ocupar la vasta red de cargos de confianza en la Administración Pública. Es claro que, como se dijo, la secuencia, el orden de los ámbitos en que se toman este y otro tipo de decisiones no resulta nunca inocua. Produce efectos. Si se diseñasen mecanismos institucionales que predefinieran esa secuencia, de cualquier forma debería preverse qué mecanismos habrían de utilizarse para obtener legitimidad ante la estructura del FA en uno u en otro orden de preferencias. Estas secuencias (dependiendo de eventuales mecanismos de ponderación) generarían desproporcionalidad para uno u otro lado, todo lo cual podría reforzar la conveniencia de centrar la relación partidaria en la bancada parlamentaria o en el equipo gobierno.

De modo adicional deberá lidiarse con el siguiente problema: el gobierno y la Administración Pública van a absorber buena parte de los cuadros políticos del FA. Esto provocará un vaciamiento de su estructura en los niveles de dirección intermedia y superior y el acceso a los mismos de otra generación de cuadros probablemente con menor experiencia y formación. Ello puede producir una saludable renovación pero, a su vez, puede también ocasionar dos efectos no necesariamente positivos: que el nivel y la capacidad de dirección del FA se devalúe y por tanto la Presidencia tenga incentivos para reducir su nivel de relación y consulta; y que se configure un escenario propicio para el distanciamiento crítico del FA respecto a la conducción del gobierno. De cualquier forma, este relativo distanciamiento, en particular a medida que transcurre el período de gobierno, es un elemento muy difícilmente evitable.

La experiencia internacional acumulada muestra que los miembros de los partidos tienden a sostener posturas que consideran más fieles a los principios de su organización y se sienten defraudados por los posicionamientos de sus dirigentes que, en la gestión gubernativa, necesariamente deben ingresar en negociaciones, acuerdos y concesiones, las que tienden a ser visualizadas negativamente por la militancia partidaria.

Por su parte, el tipo de liderazgo que se construya o que se consolide (siempre en caso hipotético de obtenerla) desde el ejercicio de la Presidencia de la República no resulta ajeno a esta problemática que venimos analizando. Vázquez ha desarrollado un estilo de liderazgo partidario menos consensualista y negociador que el que fue característico de Seregni. Como acabamos de señalar, también ha estado menos sujeto a la estructura partidaria del FA y más volcado a los espacios donde tiene las manos más libres (EP). Eventualmente ello podría ser un elemento positivo desde el punto de vista de una conveniente autonomía de acción del Gobierno frente al Partido, en particular para asegurar el distanciamiento respecto a sus disputas internas, así como en relación a las trabas y demoras en su proceso de decisio-

nes. Pero ello podría capitalizarse positivamente siempre y cuando Vázquez logre construir, sobre la base de su liderazgo partidario, un liderazgo presidencial fuerte y a la vez articulador, que se despegue de las disputas internas del FA y logre tanto una buena interlocución con el resto del liderazgo partida-

rio nacional, algo que en varios aspectos constituye una de sus principales asignaturas pendientes. Asimismo, en ese mismo cuadro de conformación de un centro presidencial ágil y eficiente juega el establecimiento de un balance adecuado en su relación con la opinión pública (índices de popularidad y de rechazo).

4.

Gobierno y sociedad civil (empresarios, trabajadores, ONG's, opinión pública)

Por su parte, el planteo de los principales dilemas que el FA-EP-NM enfrentará respecto al relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil, requiere como soporte conceptual indispensable el análisis de las transformaciones recientes de la matriz socioeconómica del país y de sus impactos en la estructura de actores. Asimismo, con el objetivo de analizar la configuración de demandas que un eventual gobierno progresista debería afrontar, es preciso indagar a propósito de las características que la competencia política ha asumido en el marco de dichas transformaciones.

El caso del FA aparece como un ejemplo exitoso de partido «*atrapatodo*». Una de sus virtudes radica en la capacidad de superar los dile-

mas tradicionalmente enfrentados por la socialdemocracia europea y modelizados por Przeworski y Sprague. Según estos autores, los partidos de izquierda enfrentan un dilema de hierro, ya que mientras se corren hacia el centro para captar nuevos electores, se diastancian de sus bases de izquierda, perdiendo por un lado lo que ganan por otro. Por la centralidad que la ideología posee en estos partidos, es claro que el dilema se manifiesta más significativamente que en partidos de derecha. De manera clara, el FA ha podido articular desde la oposición una estrategia que le ha permitido crecer electoralmente en sectores que tradicionalmente votaron a los partidos tradicionales, sin sufrir mientras tanto deserciones hacia la izquierda.¹⁰ En lo que refiere al sector informal,

10 Claramente el sistema electoral también contribuye a generar este resultado.

el FA ha desarrollado estrategias que adaptándose a la estructura de competencia y a factores coyunturales, ha demostrado ser exitosa en términos de romper parcialmente, las redes de cooptación clientelar tradicionales. Sin embargo, lo ha hecho transformándose y adoptando –en la práctica– algunas características propias de sus competidores.

En este sentido, el propio proceso de crecimiento de la izquierda en el marco de los procesos socio–económicos que pautaron el inicio de la década de los 90, introduce nuevas demandas y fragmenta su electorado tradicional en múltiples grupos, con intereses crecientemente contrapuestos. Hasta el momento, el FA se ha nutrido de grupos sociales diversos, cuyo mínimo común denominador ha sido el descontento respecto a la situación actual. En este sentido, el crecimiento del FA ha contribuido en Uruguay a canalizar el descontento de forma funcional al sistema de partidos. No obstante, esto ha sido posible a partir de su posición opositora, la que ha operado disimulando dichas contradicciones. Las mismas se harán plenamente evidentes solamente cuando la izquierda gobierne.

Intentamos aquí anticipar alguno de los dilemas que un eventual gobierno del FA podría enfrentar, como resultado de su propio crecimiento electoral y en virtud de las condiciones estructurales (nuevo contexto internacional, transformación del modelo sustitutivo) en las que llegaría al gobierno.

CONDICIONES ESTRUCTURALES I: Algunas implicaciones del nuevo contexto internacional

Las condicionantes impuestas por el nuevo contexto regional y global, generan transformaciones importantes en las estructuras sociales de los países de la región. Particularmente en el caso de naciones que conocieron en el pasado niveles razonables de integración social y política, dichas transformaciones (precariedad y flexibilización del empleo, retiro o crisis del sistema de protección social, procesos marcados de movilidad social, segmentación residencial,

etc.) fragmentan las matrices sociales, generan nuevas «vulnerabilidades» y deterioran las redes de capital social sobre las que se apoyaba la articulación de acción colectiva. Al mismo tiempo, el predominio hegemónico del «modelo de desarrollo hacia afuera», impone fuertes limitaciones respecto a la articulación de proyectos políticos alternativos capaces de reintegrar (incluso en términos simbólicos) a los «perdedores».

La combinación de ambos factores produce un defasaje entre la «oferta» política y las demandas y expectativas de los ciudadanos. Este defasaje constituye una de las contradicciones fundamentales que subyace y debilita en el largo plazo, al equilibrio institucional post–transicional en América Latina.

En el marco de la hegemonía ideológica del llamado *Consenso de Washington*, los procesos de apertura comercial, la vulnerabilidad financiera de la región y las condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales han generado dos problemas adicionales y complementarios. Por un lado, las alternativas de política se han reducido, en favor de un consenso tácito en torno a la vigencia (sin embargo, claramente decreciente y con señales de agotamiento en los últimos años) de dicho paradigma. Esto conduce hacia una política sin conflicto, o en el sentido de Touraine, sin «historicidad». Por otro lado, el locus de la responsabilidad de los gobiernos se ha desplazado desde el ámbito nacional hacia el internacional. A la hora de representar los intereses de sus electores y ciudadanos, los gobiernos nacionales están crecientemente constreñidos por los intereses de los organismos multilaterales, la comunidad financiera internacional y las empresas multinacionales, como lo han señalado múltiples actores.

En ese marco, la progresiva incapacidad de la política (o al menos de las esferas políticas nacionales) para sintonizar urgencias subjetivas y plazos objetivos, ha supuesto a menudo la imposibilidad de crear un orden contemporáneo legítimo, como bien han señalado autores como Lechner entre otros. En consecuen-

cia, una sociedad fragmentada y vulnerable, se ve progresivamente molesta e insatisfecha ante gobiernos y actores políticos que, si bien deben legitimarse y relegitimarse localmente, se encuentran forzados a formular una parte significativa de sus decisiones en función de los intereses de actores internacionales.¹¹

CONDICIONES ESTRUCTURALES II: La transformación del modelo sustitutivo en el caso uruguayo

El modelo de sustitución de «importaciones» se encontraba fuertemente articulado en torno a políticas de concertación entre tres actores orientados a la producción de bienes no transables: el Estado, los trabajadores y los empresarios (específicamente aquellos orientados al mercado interno). Los exportadores de materias primas, financiaban este triángulo desde fuera, al obtener moneda extranjera para financiar la importación de tecnología y bienes de capital. En dicho modelo, el Estado era capaz de distribuir rentas entre sindicatos y empresarios a «bajo» costo, transfiriendo los incrementos salariales a precios y aislando a los productores locales de la competencia internacional mediante la utilización de barreras arancelarias y subsidios. El Estado, a su vez, intervenía directamente en la economía (mediante la propiedad y gestión de actividades y empresas estratégicas) y en la provisión de políticas sociales de corte universalista.¹² Este «triángulo» socioeconómico sobre el que se articulaba el modelo sustitutivo adquirió «tamaños» diferentes en distintos países. En otras palabras, el grado de inclusión social alcanzado por el modelo sustitutivo constituye una variable relevante (junto con factores institucionales) al momento de entender la transformación de dicho modelo y sus implicancias en términos de la configuración de matrices de expectativas, orientaciones ideológicas y la dis-

tribución de recursos institucionales capaces de afectar el proceso de formulación de políticas. En Uruguay, el triángulo articulado en torno al modelo sustitutivo fue comparativamente extenso. Esto supone la presencia de una constelación de actores sociales con capacidad organizacional y recursos institucionales significativos, al momento de defender dicho modelo ante los intentos reformistas.

En dicho contexto, el FA ha actuado eficientemente como catalizador y articulador de una «coalición de veto», que ha operado bloqueando y amortiguando dichos intentos de reforma. En este proceso, el FA ha asumido la defensa de la matriz «batllista», lo que le ha permitido convocar y generar adhesiones más allá de los actores sociales específicamente organizados en función de la defensa del modelo sustitutivo. Esto ha sido posible en el marco de un clima de opinión pública en el que esa matriz «batllista», asociada a una fuerte intervención estatal y orientada hacia un modelo de país productivo, resulta prácticamente hegemónica como orientación ideológica y como sustrato dominante en el imaginario colectivo.

En Uruguay, por tanto, todo intento de reforma supone altísimos costos electorales, los que a su vez se multiplican en un contexto de creciente competencia electoral. Dichos costos, junto con el alto grado de articulación de la coalición de veto y la disponibilidad de recursos institucionales funcionales al bloqueo de iniciativas en ese sentido, han moderado los propios intentos de reforma. Por esta razón y en buena medida «forzados» por la necesidad de adaptarse a un nuevo marco de competencia internacional, los sucesivos gobiernos han introducido reformas importantes principalmente en áreas de política caracterizadas por una configuración de intereses dispersa o de baja visibi-

11 La experiencia de gobierno del PT en Brasil es una instancia que ilustra claramente estos estreñimientos.

12 Como contraparte de sus evidentes virtudes en términos de inclusión social, el modelo introducía una alta presión inflacionaria, generaba problemas endémicos de balanza de pagos (ante la incapacidad de producir tecnología a nivel local) y reducía los incentivos para la innovación. En términos políticos, los altos grados de inclusión social se articulaban en función de redes horizontales y extendidas de mediación clientelar.

lidad (por ejemplo, en el de la apertura comercial y liberalización financiera). En otras palabras, Uruguay ha instrumentado un *mix* inconsistente de políticas al superponer elementos básicos del modelo neoliberal (apertura comercial y desregulación del mercado financiero), con elementos clásicos del modelo sustitutivo (alto grado de intervención estatal en la economía y en la provisión de políticas sociales, especialmente pensiones). Durante los 90, este *mix* inconsistente fue financiado mediante la imposición de cargas impositivas progresivamente más pesadas y el incremento de las tarifas públicas. La presencia de un peso sobrevaluado contribuyó, mediante la apreciación del salario real y la expansión del consumo, a disimular estas cargas fiscales. Como la crisis del 2002 demostró, este equilibrio (logrado mediante la fijación de un peso fuerte) sólo resultaba sostenible en un marco regional en que los socios comerciales también poseían monedas fuertes.

La fuerte alteración del mapa social uruguayo y sus implicaciones para una izquierda gobernante

Esta particular combinación de políticas observada en Uruguay, en el marco del nuevo contexto internacional, ha alterado decisivamente tres elementos básicos propios de la configuración de actores del modelo sustitutivo: su tamaño, la correlación de fuerzas existente entre sus tres actores principales y la correlación de fuerzas al interior de cada uno de dichos actores.

En primer lugar, el triángulo se ha achicado, ya que la proporción de la población incluida es menor como consecuencia, por ejemplo, del proceso de desindustrialización y la expansión de la economía informal. La fijación de un tipo de cambio sobrevaluado y la creciente expansión de la carga impositiva y las tarifas, también contribuyen significativamente al proceso

de desindustrialización, al tiempo que perjudican al sector agroexportador.

En segundo lugar, el Estado pierde capacidad de mediación a partir del creciente peso del mercado. Por ejemplo, el achicamiento del triángulo genera una flexibilización laboral por defecto (causada por el aumento del desempleo estructural) y contribuye a generar negociaciones laborales crecientemente centradas no en el nivel salarial, sino en la empleabilidad. Esto a su vez debilita la capacidad de los sindicatos de proveer beneficios a sus miembros y cataliza por tanto el debilitamiento de las instancias sindicales. A su vez, dicho debilitamiento favorece a los empresarios, los que por su parte presionan por una caída del costo asociado al mantenimiento de las rentas de los restantes sectores, con el objetivo de lograr competitividad en un mercado abierto. La apertura comercial y la consolidación de un sistema de competencia de regímenes para la captación de inversiones, genera además, opciones de «salida» diferenciales para empresarios y trabajadores (en otras palabras, mientras el trabajo se encuentra relativamente «anclado» territorialmente, el capital posee grados cada vez mayores de movilidad, los que le otorgan una mayor capacidad de presión).

Finalmente, los pesos sectoriales relativos al interior de cada actor varían sustancialmente. A modo de ejemplo, la caída en los niveles de sindicalización es mayor en el sector privado que en el sector público. En otras palabras, el FA crece mientras los sindicatos privados se desmantelan y mientras aumenta el peso relativo de sindicatos de empleados ligados al sector público. Estos sindicatos, de corte esencialmente rentista, poseen intereses crecientemente enfrentados a los que poseen los empresarios y los propios trabajadores del sector privado, los desempleados, el sector informal y los productores rurales.¹³ Los siguientes dos cuadros sintetizan estas tendencias.

13 El término «rentista» se utiliza para distinguir analíticamente a sindicatos no vinculados directamente a sectores productivos, sino a la extracción de rentas estatales mediante su participación en la puja distributiva por dichos recursos.

CUADRO 4.

Cantidad de afiliados totales, públicos y privados, por congreso						
	Total	Índice de afiliación [base 87]	Públicos	Índice de afiliación [base 87]	Privados	Índice de afiliación [base 87]
Congreso '87	236.640	100.0	114.951	100.0	121.689	100.0
Congreso '90	222.310	93.9	118.910	103.4	103.400	84.9
Congreso '93	173.433	73.2	108.291	94.2	65.142	53.5
Congreso '96	126.200	53.32	82.700	71.94	43.500	35.75
Congreso '01	122.057	51.58	72.788	63.32	49.269	40.49

Fuente: Marcos Superville y Mariela Quiñónez «Las nuevas funciones del Sindicalismo en el cambio del milenio», departamento de sociología de la UDELAR, AÑO 2003.

CUADRO 5.

Cantidad de afiliados según sector de pertenencia			
	Total	Públicos	Privados
Congreso '87	100.0	48.6%	51.4%
Congreso '90	100.1	53.5%	46.5%
Congreso '93	100.2	62.5%	37.5%
Congreso '96	100.3	65.5%	34.5%
Congreso '01	100.4	59.6%	40.4%

Fuente: Marcos Superville y Mariela Quiñónez, «Las nuevas funciones del Sindicalismo en el cambio del milenio», departamento de sociología de la UDELAR, AÑO 2003.

Como consecuencia de estas transformaciones, el sector sindical sobrerrepresenta a los trabajadores estatales y enfrenta cada vez mayores dificultades para representar a los sectores que son expulsados del triángulo sustitutivo, quienes poseen, a su vez, una mayor incapacidad de desarrollar acción colectiva (como resultado del proceso de fragmentación social). Por tanto, aumenta el peso relativo de un sector de la sociedad civil «no organizado» y que progresivamente simpatiza con el FA.

A nivel del empresariado, durante los noventa quienes producían para el mercado interno per-

dieron peso relativo ante sectores importadores y proveedores de servicios, los que se beneficiaban de la apertura comercial y de un peso fuerte. Un sistema abierto con tasas de cambio reguladas por el mercado (como el actual), favorece en cambio a sectores agroexportadores y eventualmente, al sector industrial mercadointernista, por lo que es posible un resurgimiento del sector sindical privado. Sin embargo, las restantes transformaciones discutidas aquí (flexibilización laboral por defecto), reducen la plausibilidad de un escenario de resurgimiento sindical.

Por otra parte, el sistema tradicional de políticas sociales articulado a partir del modelo sustitutivo, se encontraba estructurado en torno al mercado formal de trabajo. La crisis sostenida de empleo y la creciente informalización de la economía verificadas en nuestro país, supuso también la crisis del sistema tradicional de políticas sociales. En otras palabras, quienes más necesitaban de dichas prestaciones perdieron sus derechos al ser expulsados o al no haber ingresado nunca al mercado laboral formal. En este contexto, un conjunto de prestaciones supletorias comenzó a ser canalizado mediante una densa (pero no coordinada) red de instituciones, entre las que se destacan las ONGs, los gobiernos locales y la ANEP. Como consecuencia de estos procesos y particularmente en el caso de las ONGs, existe hoy en día una red de organizaciones que son responsables

de la prestación de políticas sociales y que por tanto posee intereses que deberán ser tenidos en cuenta en un eventual proceso de reforma del sistema de políticas sociales. Por sus propias características, este sector también posee bajos niveles de articulación y coordinación, lo que también incrementa la dificultad de negociar dichas reformas.

En síntesis, las transformaciones estructurales que han tenido lugar en nuestro país, introducen grados crecientes de dificultad al momento de pensar en instancias de concertación social (como los Consejos de Salarios), con capacidad efectiva de convocar, moderar y representar eficazmente las demandas de actores sociales crecientemente fragmentados y cuyos intereses se encuentran progresivamente contrapuestos. Recientemente se ha planteado por parte del FA la posibilidad de instrumentar el Consejo Económico Nacional como una instancia institucional capaz de coordinar políticas de concertación social entre distintos sectores de la sociedad civil y el estado. En este sentido, el Consejo de Desarrollo Social instrumentado por el PT en Brasil, constituye un antecedente significativo. La Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, también ha desarrollado con éxito procesos de negociación entre empresarios, sindicatos, ONGs y el sector académico. No obstante, parece razonable sostener que las transformaciones discutidas en esta sección, desafían y en algunos casos pueden llegar a comprometer la capacidad de generar (y sostener durante el período de gobierno) acuerdos sociales amplios con capacidad de convocar y representar a los distintos sectores sociales, sustento sin duda indispensable en la perspectiva de un gobierno de corte progresista.

La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones para un gobierno progresista

En el caso uruguayo, la presencia y el perfilamiento del FA como alternativa de gobierno, ha operado como *«válvula de escape»* para el sistema de partidos, contribuyendo a moderar los procesos de reforma y conteniendo, a

su vez, el descontento social de forma funcional al sistema. Sin embargo, al cumplir con esta función, el FA y sus bases sociales se han transformado. Dicha transformación, en el marco de las condicionantes anotadas brevemente aquí, introduce importantes contradicciones que potencialmente podrían manifestarse en el transcurso de un gobierno progresista.

En este contexto, el rol consistentemente opositor del FA en el marco de los intentos reformistas realizados por los partidos tradicionales y la crisis social de los últimos años, ha facilitado un conjunto de procesos que resultan sumamente relevantes al momento de analizar la configuración de expectativas que enfrentará un eventual gobierno del FA. En primer lugar, mediante su acción opositora el FA ha logrado asociar el descontento de la población a las políticas reformistas llevadas adelante por el gobierno. En segundo lugar, el FA ha crecido significativamente en términos electorales, convocando a un grupo amplio de adherentes, al colocarse a la defensa de la matriz batllista. Como corolario de ambos factores, el FA se nutre crecientemente de sectores fuertemente descontentos con el estado de cosas actual y orientados ideológicamente hacia la recomposición de la matriz batllista. Sin embargo, la propia transformación de dicha matriz y los cambios operados en el contexto internacional y nacional, vuelven inviable dicha recomposición. A su vez, la descomposición asimétrica de los distintos componentes del modelo sustitutivo, genera la emergencia de múltiples grupos con grados diferentes de institucionalización organizacional y con intereses enfrentados. Todos estos grupos, sin embargo, integran el electorado del FA. La falta de penetración organizacional en los grupos que fueron progresivamente expulsados del triángulo sustitutivo y la incapacidad de satisfacer rápidamente sus expectativas (en virtud del acotamiento de los márgenes de maniobra y de la influencia de los sectores que sí están organizados), incrementa la probabilidad de que el gobierno deba enfrentar un rápido proceso de desencanto en dichos sectores. Por tanto, aunque la acción opositora del FA ha sostenido y facilitado su crecimiento electoral, también resulta funcional a una configuración de demandas y expec-

tativas inconsistente respecto a las condiciones estructurales en las que el partido llegaría al gobierno. En otras palabras, es posible que un gobierno del FA deba enfrentar escenarios de gobernabilidad pautados por una fuerte tensión anómica a nivel social.

A continuación, se presentará una breve modelización en torno a alguno de estos eventuales escenarios. De modo particular, el FA se nutre hoy de al menos dos electorados con intereses contrapuestos y grados de organización diferentes. En términos sumamente esquemáticos, podríamos definir al electorado frenteamplista «duro» como aquel conformado por las corporaciones que buscan defender los componentes del modelo sustitutivo. Estos grupos tienden en general a alinearse contra los intentos reformistas que atentan contra el status quo y poseen capacidad organizacional para bloquearlos.

Mientras tanto, su electorado «blando» estaría conformado por el sector informal, los desempleados, el sector que habita en los asentamientos de la periferia de Montevideo, el proletariado rural y algunos pequeños productores rurales, entre una vastedad incluso más amplia de franjas ciudadanas. Este grupo ve con esperanza un gobierno del FA, producto del descontento generado por las políticas impulsadas por los partidos tradicionales y la crítica a dichas políticas canalizada por la izquierda desde la oposición. Dada su falta de institucionalización organizacional (lo que conlleva un alto riesgo de volatilidad electoral) y la propia dinámica de crecimiento que el FA ha desarrollado en estos sectores (replicando en muchos casos la táctica electoral de los partidos tradicionales), se corre el riesgo de confrontar con estos sectores rápidamente, en ausencia de transformaciones que avancen sus intereses de forma tangible.

La distribución de «costos» y «beneficios»

En el marco de las limitaciones estructurales discutidas en las secciones anteriores, sin embargo, un gobierno del FA deberá distribuir costos y

beneficios de forma diferencial entre dichos electorados. No parece posible en el contexto actual, generar beneficios sostenibles (en el corto y mediano plazo) y simultáneos para ambos grupos, especialmente en áreas que resultan claves para el desarrollo social y económico del país. En otras palabras, para implementar políticas destinadas a reincluir a los excluidos (electorado *blando*), será necesario por ejemplo, introducir reformas en el aparato estatal. Dichas reformas afectarán los intereses de corto y mediano plazo de una fracción significativa del electorado *duro*. En el mismo sentido, si se pretende re-estructurar el gasto social para cubrir más eficientemente a la infancia carenciada, esto deberá ser financiado, por lo menos en lo inmediato, a través de transferencias provenientes de otros sectores de gasto social. En este contexto, cuestiones más simbólicas como el estilo de liderazgo, sólo son capaces de generar adhesión en el corto plazo.

Es posible incluso que dado el altísimo nivel de endeudamiento externo del país y tal como ha sucedido con la experiencia brasileña reciente, las primeras medidas del FA deban postergar los intereses de ambos grupos en favor de medidas destinadas a comprar la confianza de los mercados internacionales y a consolidar la estabilidad económica para utilizarla luego como pista de despegue de las reformas sociales más profundas. Por cierto que esto añade complejidad al escenario «interno» que aquí intentamos modelizar.

También en el plano interno y más allá de las limitaciones existentes, un gobierno con vocación socialdemócrata podría intentar redefinir el rol del Estado, buscando generar un aparato estatal con fuerte capacidad de intervención estratégica sobre ciertas áreas del mercado y con capacidad de intervenir más efectivamente en políticas sociales. Se trataría entonces de un Estado capaz de solucionar las «fallas de mercado» generadas por el régimen capitalista en que el país se encuentra inserto, creando a su vez bienes públicos, con capacidad de impactar sobre la calidad de vida de los individuos, mediante procesos graduales pero firmes e incrementales de redistribución de la riqueza

y de captación de inversiones productivas. Si bien estas reformas –al menos en el mediano plazo– generarían beneficios para el electorado «*blando*», también afectarían en el corto plazo los intereses del electorado tradicional de la izquierda, el que cuenta a su vez, con un grado relativamente muy superior de desarrollo organizacional e influencia en la interna del FA.¹⁴

¿Qué opciones estratégicas se encuentran disponibles para enfrentar este dilema?

En primer lugar, si el electorado duro prevaleciera, el status quo se vería reforzado. Resulta evidente que reforzar el status quo, en las condiciones actuales, supone un empeoramiento progresivo del bienestar agregado, en tanto el porcentaje relativo de población incluida en el triángulo sustitutivo decrece (o se mantiene estable) en el marco de crecientes restricciones fiscales. En este caso, el FA podría optar por cooptar de forma clientelar al electorado *blando* con el objetivo de conseguir legitimarse, al menos en el corto plazo. Un ciclo económico expansivo, colaboraría también con dicho proceso de legitimación. Una alternativa radical de deslegitimación, consistiría en la explosión del sistema de partidos uruguayo. Si bien esta alternativa resulta improbable en un escenario como el uruguayo, una versión gradualista de deslegitimación podría operar, generando importantes implicancias para la legitimidad del conjunto del sistema a mediano plazo.¹⁵

En segundo lugar, para lograr que los intereses del electorado *blando* sean privilegiados, evitan-

do una crisis de gobernabilidad (y eventuales fracturas), el FA debería lograr un proceso exitoso de moderación y postergación de las demandas de sus bases tradicionales. Teóricamente, dada su relación privilegiada con estos sectores, el FA se encuentra en mejores condiciones que otros partidos para lograr dicha moderación de demandas. El triunfo de líneas moderadas en el último congreso del PIT–CNT podría también actuar a favor de este proceso.¹⁶ En ese caso, podría avanzar gradualmente hacia transformaciones sustantivas. De todos modos, dichas transformaciones requerirán de plazos largos. Por tanto, complementariamente sería necesario «*comprar tiempo*» mediante políticas que por ejemplo apunten a ampliar la participación social de los sectores del electorado *blando*, avanzando hacia su institucionalización organizacional. De lo contrario, también podría ser posible «*comprar tiempo*» recurriendo nuevamente a la cooptación clientelar, aunque obviamente esto resulta inconsistente con el proceso de reforma en el marco de un gobierno progresista.

Por último, también sería posible trabajar esta contradicción reduciendo el nivel de expectativas que la sociedad posee respecto al futuro gobierno, aunque esto podría suponer el riesgo de reducir el crecimiento electoral. Para construir gobierno, que no es lo mismo que ganar la elección, las señales de cambios y de ejercicio efectivo de responsabilidad de gobierno, como las que ofreció el PT en Brasil antes de los comicios de finales del 2002, resultan imperativas para una transición moderada y adecuada. La gobernabilidad también se conquista desde los comportamientos desplegados durante la campaña electoral.

14 En definitiva, la transformación de las bases sociales del FA, introduce un dilema de hierro para una eventual acción de gobierno. Es claro que los dilemas son múltiples y que se producen a múltiples niveles (por ejemplo, la cuestión interna presenta desafíos similares y es posible plantear otros dilemas enfrentando a *militantes vs. adherentes*, *cuadros técnicos vs. cuadros militantes*, *partido–fuerza política vs. gobierno*, *orgánica frenteamplista vs. estructuras flexibles introducidas a partir de alianzas electorales EP– NM, etc.*). Por tanto y con fines analíticos aquí se recurre a una simplificación extrema.

15 Esta alternativa podría generarse a partir de la presencia predominante de electores que a pesar de votar al FA, lo hacen partiendo de visiones escépticas (aquellos electores que declaran votar al FA para «darle una oportunidad» o «para probar algo nuevo»). En este caso, la brecha entre oferta y demanda sería minimizado y con ello, también se desaceleraría (aunque proseguiría) el proceso de deslegitimación.

16 De hecho, dirigentes del PIT–CNT han expresado recientemente la voluntad de cooperación de la Central respecto a un eventual gobierno del FA, proponiendo postergar sus demandas a favor de los sectores más carenciados de la población. No obstante, al mismo tiempo, dichos dirigentes han planteado como demanda fundamental del PIT–CNT ante un eventual gobierno progresista la reinstauración de instancias de negociación colectiva focalizadas en torno al nivel salarial.

5.

Notas finales

A partir de la consideración analítica de estas tres zonas de problemas (que por cierto no son todas las que se podrían trabajar y discutir) en torno a la hipótesis de un gobierno de la izquierda, surgen de inmediato muchos desafíos político–institucionales. Sobre alguno de ellos ya se han avanzado perspectivas y opiniones en las páginas anteriores. Sin pretensión de exhaustividad en el marco de un documento que busca cumplir con los objetivos más clásicos de un «*policy paper*» y a los efectos de provocar una discusión fecunda, se reseñan a continuación algunos ejes de reflexión:

i. En la perspectiva de no sólo «*ganar*» la elección sino de acumular en la construcción del gobierno, el EP–FA y la NM deberían consolidar una «*oferta*» política para el 2004 que enfatice en los perfiles de la acreditación de sus condiciones de fuer-

za gobernante nacional. Ese énfasis, que es mucho más político que «*de campaña*», mucho más estratégico que táctico, supone varias acciones de diversa índole: renovar la síntesis interna recomblando unidad y diversidad; construir las bases de una conducción cotidiana más ágil y a la vez previsible; consolidar respaldos sólidos para las decisiones de gobierno del centro presidencial y de las autoridades partidaria; emitir señales claras de responsabilidad y capacidad hacia adentro y también hacia afuera, anticipando límites y restricciones que inevitablemente tendrá el próximo gobierno.

ii. El establecimiento de puentes de diferente signo con los otros partidos habilitará en forma gradual la confiabilidad necesaria (hoy sin duda afectada luego del referendun del domingo 7 y de los recellos y las prácticas excluyentes de los últi-

mos años) para formalizar ejercicios efectivos de concertación social y pactos interpartidarios de distintos alcances y formatos según los casos. En este punto resulta imprescindible concretar en los distintos ámbitos de acción política interlocuciones responsables y operativas (con la identificación de dirigentes con los que se puede negociar sin el temor a que seguramente serán luego desautorizados, la sistematización de ejercicios concretos de reelaboración conjunta con representantes de otros partidos en el marco de experiencias en las que se pueda acumular con solidez y firmeza); no demonizar la práctica de la negociación, evitar el congelamiento de una pugna entre dos bloques sin comunicación ni confianza entre sí, cada uno de los cuales tiene la capacidad (que puede resignificarse desde distintos formatos con blancos y colorados en la oposición) de vetar o bloquear las iniciativas del campo rival.

iii. **El establecimiento de relaciones de independencia y a la vez de involucramiento no seguidista entre el EP-FA y las organizaciones sociales (con especial referencia al movimiento sindical, en su condi-**

ción de liderazgo de sectores sociales ampliados) contribuirá sin duda a sentar las bases para afirmar procesos exigentes y efectivos de concertación social. Desde esa misma tónica, resulta muy importante establecer un relacionamiento franco y proactivo con los sectores empresariales, así como impulsar procesos de autogestión en los programas de atención a la población más pauperizada y marginada, por lo general sin tramas organizativas consistentes.

iv. **Otro desafío no menor radica en la concreción efectiva de una dinámica que privilegie la tolerancia en la interna, que rompa con la perspectiva de cualquier tentación disciplinante o con la pretensión de unanimidades en los procesos decisorios, que desdramatice los conflictos entre gobierno y fuerza política y que apueste a una síntesis de mayorías (sin el «cepo» inmovilizante de la regla del consenso, ni tampoco avasallamientos de minorías).** En este punto, también se perfila como plausible ir pensando el complemento de una reingeniería institucional de la orgánica, para dotarla de mayor agilidad, legitimidad y para acercarla más a la ciudadanía.

