



ISSN 1850-2512 (impreso)  
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

El Frente Amplio en Uruguay: balance de  
Gobierno. Entre las expectativas de cambio  
y el ejercicio del poder

N° 267

María Pastore

Departamento de Investigaciones  
Abril 2011

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>



## El Frente Amplio en Uruguay: balance de gobierno. Entre las expectativas de cambio y el ejercicio del poder<sup>1</sup>

María Pastore<sup>2</sup>

El objetivo del presente artículo fue analizar en términos histórico-políticos el proceso de conformación del Frente Amplio para poder explicar el momento en que traduce las preferencias electorales en acción política ejecutiva, para entender las distancias y/o acercamientos entre acción política contingente e ideario expresado. La hipótesis que guió la investigación indica que en el ejercicio del poder ejecutivo el Frente Amplio no puede hacer coincidir plenamente la acción política instrumental con el ideario crítico de cambio económico y social porque la inmediatez de la coyuntura en tiempo y espacio políticos lleva a la implementación de políticas que no necesariamente son las que se adecuan a las propuestas en el discurso crítico, repercutiendo en la calidad de la democracia.

Por ello, para comprender la realidad actual de Uruguay nos tuvimos que retrotraer, de manera simplificada, a sus orígenes como Estado independiente (1825), donde encontramos también el nacimiento de un sistema bipartidista que se quebrará con el advenimiento del Frente Amplio en el año 1971. Siguiendo la conceptualización de Sartori, se pasó de la categoría bipartidista con una dispersión de concentración unimodal –el partido colorado hasta bien entrado el siglo XX- que pasa a un bipartidismo de concentración equilibrada, hasta la llegada del Frente Amplio en que la categorización pasa a un multipartidismo de pluralismo limitado, ideológicamente moderado con una fragmentación baja<sup>3</sup>.

Los partidos Colorado y Blanco, o Nacional, datan de la batalla de Carpintería de 1836, teniendo una relación tensional y hasta por momentos bélica durante todo el siglo XIX. Lo interesante de esta etapa es que la relación entre ambos partidos se establece por medio de pactos, lo cual se traduce con el tiempo en una tradición arraigada de la política uruguaya.

Siguiendo con los rasgos provenientes de la tradición decimonónica, pudimos encontrar un origen común en el ideario artiguista y en la presencia marginal de la Iglesia católica. También data de este siglo la primera ruptura democrática en manos de Latorre (1876) cuyo planteo será retomado por el golpe de Estado de 1973. Asimismo nace la militarización de gobiernos, la partidización del ejército (coloradización), el personalismo, la designación de funcionarios del partido gobernante y la designación de los sucesores políticos.

Llegados al siglo XX, pudimos encontrar el inicio de otras dos fuertes tradiciones del ideario político uruguayo. Se produjeron, a partir de 1903, las conocidas como “reformas battlistas”, quien centralizó el poder por medio de una sola ley, un ejército y un gobierno, sentando las bases para un sistema de coparticipación del poder ejecutivo, dando a la oposición una porción del poder por medio del Consejo de Administración, procediendo a la puesta en marcha de un sistema colegiado. Por otra parte, surgió la figura de un Estado fuerte que se ocupaba de la gestión financiera e industrial del país, figura que aún perdura en la política uruguaya.

Se procedió entonces a hacer una datación de la historia política del siglo XX a partir de la idea de poliarquía (Chasquetti y Buquet: 2004). Recordemos su definición a partir de Dahl (1969) como un régimen relativamente democrático en que los sistemas están sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público<sup>4</sup>. De esta manera tendríamos una primer poliarquía que va de 1918 a 1933, una segunda de 1942 a 1973 y una tercera de 1985 a la actualidad.

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado en el V° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP-SAAP) y en el 1er. Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política (San Juan), 2010.

<sup>2</sup> CONICET/UB

<sup>3</sup> G. Sartori (1990): Partidos y sistemas de partidos, 1. Madrid. Alianza.

<sup>4</sup> Los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias y recibir por parte del gobierno igualdad de trato.

La primera poliarquía se inició con la reforma constitucional de 1918 con la implantación del voto universal y secreto y la representación proporcional. Además se implementaron los rasgos del sistema electoral que perdurarán hasta 1994, estableciendo un poder ejecutivo bicéfalo y semicolegiado (presidente por mayoría de votos y un Consejo de Administración con 9 miembros, 2/3 para la mayoría y 1/3 para la minoría) en medio de un bipartidismo fraccionalizado que permitió el balance de fuerzas y que obligó a la construcción de instrumentos consensuados. Esta tradición de consenso hace que la democracia uruguaya sea considerada la más antigua y estable de América Latina (O'Donnell: 1996) porque el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial y los partidos se encuentran próximos a las reglas institucionales de la poliarquía.

Todo lo anterior permite considerar a la democracia uruguaya como una democracia de consenso, siguiendo a la definición de Liphart (1989) de democracia consociativa (Chasquetti y Buquet, op.cit.). Se presenta un paralelismo entre la sociedad uruguaya predemocrática y las sociedades plurales; la diferencia estriba en que las sociedades plurales se encontraban atravesadas por clivajes sociales con traducciones partidarias, mientras que en Uruguay se da por el conflicto entre partidos. También se pudo observar que Uruguay está construido a partir del consenso por su impronta coparticipacionista<sup>5</sup>, desarrollada por los partidos tradicionales y el veto mutuo o mando de la mayoría concurrente, lo que permite la protección de las minorías.

Entonces, a partir de la Constitución de 1918 se pusieron en marcha los requisitos de la poliarquía: se eligieron regularmente autoridades por medio de una competencia limpia y abierta, en que los partidos coparticiparon en la gestión. Sin embargo esta Constitución guardó disfunciones para la gobernabilidad ya que la coparticipación lleva a largas deliberaciones para la ejecución y a la inestabilidad por los excesivos tiempos electorales<sup>6</sup>.

Esta situación, junto al surgimiento de la clase media y la legislación social, se vio enfrentada a la crisis económica de 1929 que produjo un fuerte malestar social y el advenimiento de un Estado populista para resolver la situación por medio del peso impositivo. Esto llevó a la interrupción del proceso democrático a partir del golpe de Estado provocado por el general Terra en 1933, quien reprimió al movimiento obrero y a los partidos de izquierda, estableciendo por la reforma constitucional de 1934 el mantenimiento del statu quo político, suprimiendo el Consejo Nacional de Administración, bloqueando la formación de frentes populares, lo cual se mantendrá en la reforma de 1999 que se establece como contraria al doble voto simultáneo, imponiendo el sistema de ballotage para impedir el triunfo de la izquierda.

La segunda poliarquía se iniciaría entonces en el año 1942 que comenzó con una nueva reforma constitucional que eliminó la coparticipación del Consejo de Ministros pero, con la reforma constitucional de 1952, se reconstruyó la coparticipación por la creación de un poder ejecutivo a cargo de un Consejo Nacional de Gobierno, conformado por 9 miembros (6 para el ganador, 3 para el siguiente), en que los ministros fueron designados por el CNG por mayoría y fueron responsables ante las cámaras. Todo esto se desarrolla en el denominado "segundo battlismo" que inicia una etapa populista, de industrialización, de prosperidad económica basada en las exportaciones de posguerra. Asimismo se procedió a la intervención estatal por medio de la nacionalización de empresas, todo basado en un modelo de sustitución de importaciones que desembocó en una política de justicia social. En síntesis, se comenzó a denominar al país "la Suiza de América" por su democracia estable, su fuerte clase media y por su ejecutivo colegiado, ejemplo de coparticipación.

Sin embargo, promediando los años cincuenta, el modelo ingresó en una crisis debido a su propia fragilidad, lo que llevó al déficit y a la inflación. En ese contexto se produjo en 1958 la primera victoria del partido blanco, luego de 93 años de hegemonía colorada.

La década del sesenta estuvo signada por la polarización y la violencia; se produjeron movilizaciones sindicales y juveniles hasta el surgimiento de la guerrilla urbana de la mano de Sendic, con la fundación en 1965 del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Pronto llegó la represión por parte de

<sup>5</sup> Por el reparto de las Jefaturas Políticas Departamentales para el partido opositor o el de los Entes Autónomos del Estado, particionados por el presidente con mayoría de las 3/5 partes del Senado.

<sup>6</sup> Se elegían cada 2 años 1/3 del Consejo Nacional de Administración y 1/3 de los senadores, cada 3 años la totalidad de la cámara de diputados y cada 4 años presidente.

organismos parapoliciales apoyados por la CIA, hasta que las FF.AA. tomaron el control autónomo de la represión hasta llegar al golpe de Estado de 1973 por parte del presidente Bordaberry. Este golpe puede ser explicado por la incapacidad de los partidos políticos para encontrar una salida a la crisis institucional, la entronización de una lógica de la guerra que llevó a la derechización de las FF.AA. y a su autonomía; además debe evaluarse la incapacidad de los sucesivos gobiernos para encontrar una salida a la crisis estructural en un contexto de guerra fría (Chasquetti y Buquet: op.cit.).

Sobre este telón de fondo nació el Frente Amplio –**Fase de contrucción pluripartidista de la estructura organizacional del FA**–. En 1971 el general Liber Seregni fundó el frente a partir del aglutinamiento de la izquierda. Se definió como una fuerza pacífica y pacificadora, que busca la segunda independencia por medio de la libertad económica y basada en el ideario artiguista. Propone la reforma agraria, la nacionalización de la banca privada, la nacionalización del comercio exterior, la industrialización del país por medio del Estado, defendiendo la autodeterminación y el principio de no intervención. En las elecciones de ese año el frente logró romper con el bipartidismo obteniendo el 18% de los votos.

Luego vendrían los años de cárcel y persecución de la izquierda hasta el advenimiento de la democracia en marzo de 1985, iniciándose la tercera poliarquía. Durante esos años, hasta 1999, el Frente Amplio va evolucionando de ser un frente de izquierda a convertirse en un partido político, pasando por un proceso de tradicionalización que le permitió su transformación. De aquel bipartidismo tradicional se pasó a una etapa de crecimiento electoral de los *partidos desafiantes* (González y Queirolo: 2000), a partir de factores económicos –crisis estructural–, sociales –renovación del electorado– y políticos –moderación ideológica del FA contra la derechización de los partidos tradicionales–. Por otra parte, el crecimiento del caudal del Frente Amplio fue continuo y ascendente; esto se debería al denominado *efecto demográfico* (Buquet y De Armas: 2004). Este efecto se explica porque el crecimiento del voto de izquierda estaría vinculado con el apoyo etario que obtienen los partidos: los más jóvenes apoyan a la izquierda, mientras que los mayores a los partidos tradicionales, beneficiando por el crecimiento vegetativo a la izquierda. A su vez es fundamental el corrimiento ideológico, en el sentido de moderación, de la izquierda que se desplazó hacia el centro, ampliando así su base electoral. De esta manera, el Frente Amplio, recogería lo más añejo de la tradición uruguaya: consociativismo, pluralismo, coparticipación, acuerdos transversales, gradualismo y moderación (Lanzaro: 2004).

También durante este tiempo de crecimiento electoral el Frente Amplio convivió con la crisis de los partidos tradicionales, provocándose ese progresivo cambio en las preferencias electorales, lo que instauró aquella tradicionalización que lo integra definitivamente al sistema político –**Fase de afianzamiento de la dinámica política en la competencia por cargos electorales**–. A su vez, se dio el traspaso de electores de los partidos tradicionales hacia la izquierda moderada, producto de un estado de desconformidad de la opinión pública que data de mediados de la década del cincuenta debido a la crisis del modelo de sustitución de importaciones. A partir de ahí surge la idea de “país en crisis” que implicó un rasgo idiosincrático en la cultura política; es el denominado *“pesimismo electoral”* (Luna: 2002), por lo que se capitalizó electoralmente la crónica desconformidad (Buquet y Chasquetti: 2005). Asimismo, el FA demostró su capacidad de gestión mediante la ocupación de la intendencia de Montevideo desde el año 1990 y con la creciente actividad parlamentaria –**Fase de consolidación en el horizonte de adecuación de posibilidades para la competencia para el acceso de los cargos de autoridad ejecutiva**–. Así, con el tiempo, pasó de ser un partido ideológico hasta convertirse en un catch all a partir de un discurso para la sociedad en general, por encima de la división de clases, de partidos; donde los electores sólo son llamados a la hora de votar (Anido: 2007).

En cuanto a la evolución del Frente Amplio, éste llegó a un triple empate en 1994, donde Sanguinetti, por el partido colorado, fue elegido presidente. Durante este año se creó el Encuentro Progresista al que se incorporaron nuevos grupos de los partidos tradicionales y volvieron otros sectores que se habían desvinculado del Frente Amplio, reingresando el partido Nuevo Espacio así como otros grupos de izquierda,

---

<sup>7</sup> El **Frente Amplio** es un partido político uruguayo de Izquierda. Fue fundado el 5 de febrero de 1971. Uno de sus principales promotores fue el Arq. Juan Pablo Terra. Integrado por los históricos partidos de izquierda: Socialista, Comunista y Demócrata Cristiano, más otros sectores de izquierda menores, y asimismo grupos disidentes blancos (Movimiento Popular Frenteamplista de Francisco Rodríguez Camusso, Patria Grande con Enrique Erro) y colorados (Movimiento Pregón con Alba Roballo, Por el Gobierno del Pueblo con Zelmar Michelini y Hugo Batalla).

logrando así una coalición de gran importancia que culminó con la formación de Encuentro Progresista-Frente Amplio –Nueva Mayoría en 2004.

Entre tanto, en 1997 se estableció una reforma constitucional que planteó la elección del presidente por ballottage, candidatura presidencial única por partido y realización simultánea de primarias en todos los partidos. Se considera que esta reforma estaba dirigida contra el Frente Amplio, ante el temor de los partidos tradicionales, situación que se concreta en el año 1999 cuando Tabaré Vázquez triunfó en primera vuelta. Los partidos colorado y blanco pactaron en contra del Frente Amplio y fue elegido presidente en segunda vuelta Battle, del partido colorado.

En el año 2003 se reunió el Frente Amplio y propuso su programa de gobierno, el cual presenta grandes diferencias con el aprobado en 1971, el que, como hemos consignado, era revolucionario y antiimperialista, el cual cuestionaba al sistema político y económico vigente. Justamente, cuando Líber Seregni fue liberado planteó la no mirada atrás, reacomodando el discurso para la competencia dentro de las reglas de juego del sistema político imperante. Así se cristalizó el movimiento al centro del partido y su organización como catch all.

En cuanto al plan de gobierno de 2003 fue denominado “*Educación para el cambio. El gobierno del cambio: la transición responsable*”, el cual se articuló en 6 ejes programáticos<sup>8</sup>, el que utilizaremos para contrastar con la acción de gobierno como proponemos en el objetivo general.

En el tema social se plantea la instauración de programas asistenciales para los grupos pobres e indigentes englobados bajo un plan de emergencia de políticas focalizadas<sup>9</sup>. Este plan contempla un plan alimentario, uno para la atención de la salud, la extensión del beneficio de las asignaciones familiares, el fortalecimiento de escuelas y liceos, el subsidio directo con contraprestaciones laborales y la instrumentación de una renta básica de integración. También se procederá a la implementación de un plan de emergencia de empleo y salarios, siendo la educación un pilar por lo que se aumentan los recursos destinados a ello. Para todo ello se reasumirá el papel central del Estado “imprescindible e insustituible” en la articulación y ejecución de políticas sociales.

En referencia al plan económico se propone un modelo de desarrollo productivo de especialización y calidad, dando especial énfasis a la producción agroindustrial, la terciaria, la tecnología de la información, la industria de contenidos, la de la construcción, las culturales y las turísticas. Para ello se promoverán las inversiones para sustentar el equilibrio entre crecimiento y distribución del ingreso; se procederá a la integración de las pequeñas y medianas empresas y al movimiento cooperativo. La idea que prima es la de mejorar la competitividad, vincular las zonas productivas con las de comercio y consumo, preservando el medio ambiente. Finalmente, se promoverá la adecuación de la estructura del Estado y la Administración Pública para la estrategia de un desarrollo productivo y sostenible, junto al ingreso de capitales privados. El objetivo primordial es el crecimiento económico y la mejora en la equidad de la distribución del ingreso.

En cuanto a la innovación se procederá a la articulación entre lo público, lo privado, la academia, el Estado y la sociedad, por el apoyo y fomento a distintas ramas del conocimiento. Por su parte, el Uruguay democrático tiende a la realización de auditorías para evaluar la gestión de gobierno, así como la ampliación de derechos políticos, civiles y sociales de todos los ciudadanos, profundizando los derechos humanos de segunda generación, promoviendo el acceso a las prestaciones estatales que hacen a la calidad de vida digna. Se apoyará el ejercicio de una justicia independiente, fomentando a su vez las vías de participación y control ciudadano, en el contexto de la creación de un Consejo Ciudadano de Seguimiento de los Compromisos de Gobierno. Se jerarquizará al Parlamento como ámbito de debates, acuerdo y control, promoviendo una ley sobre el financiamiento de los partidos políticos.

En referencia a la política de integración se procederá a implementar una política exterior independiente y basada en los principios de paz, soberanía, no alineamiento, no intervención, multilateralismo y respeto por el derecho internacional, fortaleciendo la relación con los países vecinos, con un fuerte compromiso con el MERCOSUR. Finalmente, en cuanto al tema cultural se fomentará el diálogo de la cultura en tanto

---

<sup>8</sup> Uruguay Social, Uruguay Productivo, Uruguay Innovador, Uruguay Democrático, Uruguay Integrado y Uruguay Cultural.

<sup>9</sup> PANES, Plan Nacional para la Emergencia Social.

creación artística con la educación, la ciencia y la comunicación, respetando especialmente la multiculturalidad en clave de integración regional e inserción planetaria.

Volviendo al desarrollo histórico-político, el 2004 es el año del triunfo electoral definitivo del Frente Amplio –**Fase constituyente de un poder de ejecución y de deliberación**–. Tabaré Vázquez triunfa en primera vuelta con el 50.5% de los votos, logrando la mayoría absoluta en ambas cámaras. La Cámara de Representantes está integrada por 99 miembros, mientras que la de Senadores por 30, ambas elegidas de manera directa por sistema de representación proporcional. El Frente Amplio logra el 53% en Diputados y el 55% en Senadores, obteniendo así un gran poder de agenda por parte del ejecutivo, en un partido fuertemente fraccionalizado aunque sumamente disciplinado por su dispersión ideológica moderada (Buquet y Chasquetti: 2005). Por su parte, el Partido Nacional obtuvo el 36%, el Partido Colorado el 10% y el Partido Independiente el 1%.

En cuanto al comportamiento disciplinado cabe argumentar que la elección de los ministros se realiza por una mayoría de jefes de fracciones del Frente Amplio, lo que garantiza aquella disciplina así como el compromiso de la mayoría de los líderes. Este gabinete se divide en dos grupos: el primero integrado por los jefes de fracción de los principales grupos del EP-FA<sup>10</sup> y el segundo es el de ministros de particular confianza del presidente. Así los jefes de fracción son el 43% del gabinete, garantizando el comportamiento legislativo del 88%, en tanto el personal de confianza lo hace en un 50% (Buquet y Chasquetti: 2005).

Ahora, en cuanto a los temas considerados principales del gobierno de Tabaré Vázquez podemos señalar:

- 1) **La situación económica del país.** Cuando el Frente Amplio llega al poder se encontró con un crecimiento económico sostenido que databa de 3 años atrás debido al flujo exportador (para 2006 el PBI acumulaba un crecimiento del 28%, a un promedio de alrededor del 7% anual). Este crecimiento perdurará hasta el final del mandato.
- 2) **La situación social.** El lema erigido fundamentalmente por el gobierno del Frente Amplio fue el de la redistribución de la riqueza, el cual se desplaza por todos los ámbitos de decisión política. El crecimiento económico impactó directamente sobre los indicadores sociales: cayó la pobreza y la indigencia, creció el empleo y por la negociación colectiva se logró el aumento del salario real. En 2008 se realizaron los Consejos de Salarios para restituir las instancias de negociación colectiva con el Estado como mediador. La disminución de la indigencia se vincula a la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) –durante 2006 atendió a 400 mil personas–. En 2007 se sustituye este plan por un Plan de Equidad, el cual transforma una política de emergencia por una política social estable y permanente, pagando un monto determinado por niño que concurra al sistema educativo formal.
- 3) **Reconstrucción del Estado.** Como tarea prioritaria del gobierno del Frente Amplio la reconstrucción del Estado de Bienestar, priorizando las reformas en educación, salud y seguridad social. En el año 2007 se producen diversas reformas como la reforma tributaria, la reforma de la salud, la reforma del Estado, el Plan de Equidad, el Plan Ceibal (entrega de una computadora portátil a cada escolar de la enseñanza pública) y desarrollo del Uruguay productivo. Estas reformas sufrieron duras críticas de la oposición y arduos debates. La “madre” de las reformas fue la del Estado, planteando una política de recursos humanos basada en la meritocracia, alentando la participación ciudadana y la descentralización de los recursos públicos. Por su parte, la reforma más difícil fue la de la enseñanza debido a que ante un tono radical y estatista se confrontó con los sindicatos y grupos importantes de votantes del Frente Amplio. Fue difícil para el gobierno ya que tuvo que lidiar con la interna del partido, con los grupos de izquierda y con las críticas de la oposición. No obstante las reformas, el popularidad del gobierno sufrió fuertemente debido a que las reformas tributaria y de la salud no fueron bien recibidas por la clase media urbana y las reformas del Estado y la educación fueron resistidas por los sindicatos estatales; todos temas aprovechados hábilmente por la oposición.

<sup>10</sup> Mujica en Ganadería, Astori en Economía, Garagano en Relaciones Exteriores, Arana en Vivienda y Arismendi en Desarrollo Social, agregando en este grupo al vicepresidente y presidente del Senado, Nin Novoa.

- 4) **Derechos Humanos.** Se producen hallazgos de desaparecidos por lo que se procesa y se falla en contra, en 2006, de Bordaberry, de su canciller Blanco y de algunos militares y policías que habían cometido crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura militar. Estas sentencias responden a una nueva interpretación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado de 1986, la cual se constituía en una ley de amnistía a los militares. Esta ley permite al ejecutivo determinar discrecionalmente qué casos deben ser amparados por la ley, lo cual, hasta el gobierno de Vázquez no se había producido un fallo en contra de esta ley. En 2007 se creó un movimiento de asociaciones de derechos humanos para lograr la anulación de la ley por medio de la recolección de firmas; medida apoyada por el V Congreso del Frente Amplio. Sin embargo, el Plenario Nacional de 2008 estableció que se debía celebrar un referéndum derogatorio de la Ley de Caducidad, el cual fue plebiscitado junto con la elección general de octubre de 2009. Se termina rechazando la anulación por un 52% de los votos.
- 5) **Conflicto con Argentina.** Este conflicto se inicia porque el gobierno uruguayo autorizó a las empresas Ence y Botnia a instalar fábricas de celulosa sobre el río Uruguay; ante esta situación se bloquearon los puentes internacionales por parte de ciudadanos argentinos por considerar la posibilidad irreversible de daño ambiental. El diálogo entre ambos países fracasó y el presidente Kirchner pidió una medida cautelar para detener la construcción de las plantas a la Corte Internacional de La Haya en 2006. La Corte rechazó la solicitud, lo cual fue tomado por una victoria en el Uruguay, además de conseguir un fallo positivo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR. Este conflicto se extenderá durante toda la presidencia de Tabaré Vázquez.
- 6) **Política con el MERCOSUR.** El Frente Amplio tomaba en su plataforma como socio fundamental al MERCOSUR para lograr su inserción en el mundo. Sin embargo, se intentó conseguir un tratado de libre comercio con EE.UU., decisión mayoritariamente aceptada pero gran parte de los votantes del Frente Amplio y parte de su dirigencia no vieron con agrado la medida. Ante esta situación el presidente decidió negociar un acuerdo marco de comercio e inversión en lugar del tratado para mantener unido al partido, pero esta medida fue duramente criticada por la oposición.
- 7) **Vinculación gobierno-ciudadanía.** La relación se entabla a partir del Consejo de Ministros dirigido por el presidente. Este consejo se reunió 30 veces en el primer año de gestión, 42 en el segundo, casi semanalmente en el tercero y de la misma manera en el cuarto. La novedad del gobierno fue la celebración de sesiones abiertas del Consejo de Ministros en localidades pequeñas del interior del país para “acercar el gobierno a la gente”. Igualmente se firmaron muchos decretos, a un promedio de 500 por año. También, a partir de 2006, comenzaron a vislumbrarse dos posibles candidaturas por la popularidad de sus figuras, en los ministros Mujica y Astori. En 2008 se produjeron 6 cambios en el gabinete ministerial –la mitad del gabinete– por el cambio de prioridades de la agenda de gobierno, que se preparaba para las nuevas elecciones a celebrarse en 2009; se prefirió ahora un perfil más técnico que político. Lo interesante es que los cambios en el gabinete durante el gobierno fue de 9, un número bastante alto; no obstante este gobierno de partido no sufrió ningún conflicto interno grave durante ese lapso. Por su parte, el estilo del presidente se conforma por pocas salidas públicas y sólo para grandes temas de agenda, para lo que coloca a sus ministros como interlocutores en los temas domésticos, dejando en un puesto protagónico al secretario de la presidencia Fernández, quien se ocupa con las tareas cruciales. Este estilo fue duramente criticado por la oposición por tener un ritmo lento y, por otros sectores, por alejarse de las líneas programáticas del gobierno.
- 8) **Temas álgidos del presidente.** Los temas que concitaron mayor debate y críticas por parte de la oposición y parte de su partido fueron la decisión de no reelección y el veto por la despenalización del aborto. Ya en 2007, en medio de las importantes reformas que se implementaban, Tabaré Vázquez anunció que no se presentaría a una reelección, para lo que era necesaria una reforma constitucional. Esto produjo un realineamiento en todos los partidos, vislumbrándose a Mujica y a Astori como posibles sucesores, en tanto esto mismo impulsa al partido blanco y al colorado por considerar que tenían chances, con Larrañaga y Sanguinetti. En cuanto al tema del aborto, en 2007 se produjeron arduos debates; de hecho el proyecto fue presentado por el Frente Amplio. El presidente anunció que vetaría la ley si el Parlamento lo aprobaba, lo cual contrastó con la opinión pública que apoyaba la ley en un 67%. Finalmente, la imagen presidencial sufrió altibajos: al comenzar la gestión su imagen positiva era del 70%, hasta rondar el 40%, remontando

a un 50% en 2008. Una respuesta es que esto se debe al buen desempeño de los indicadores económico y social y en que las reformas estructurales lograron afianzarse, eliminando de ese modo la incertidumbre (Buquet: 2009).

- 9) **Próxima elección.** Un tema preponderante a partir de la negativa de Vázquez a ser reelecto fue el de la sucesión presidencial, sobre todo debido a que todas las estadísticas daban como ganador al Frente Amplio. Se perfilaron claramente las figuras de Mujica y Astori. El presidente sostiene la fórmula Astori-Mujica, apoyada por Asamblea Uruguay pero el Movimiento de Participación Popular proclama la fórmula invertida; esto sucede porque el presidente se ha deteriorado en cuanto a su liderazgo hasta no poder disciplinar a su partido tras su propuesta (Buquet: 2009). El 25 de octubre de 2009 triunfó en primera vuelta el presidente Mujica, pero al no lograr mayoría debió enfrentarse en segunda vuelta el 29 de noviembre, resultando triunfador. El nuevo gobierno del Frente Amplio tomó el poder el 1 de marzo de 2010<sup>11</sup>.

### Algunas conclusiones a considerar:

- *“el ejercicio contundente de la oposición, para captar el descontento ciudadano que crecía; la moderación ideológica y programática, para adaptarse a los cambios externos, e internos y, sobre todo, para lograr la captación del electorado ubicado en el centro del espectro político; la ampliación de las alianzas, también para ampliar el abanico ideológico y el “rastrillo” electoral del FA cubriendo el mayor espacio posible desde la izquierda pura hasta el centro”* (Yaffé en Buquet: 2005).
- En el tema social el gobierno cumplió con sus promesas electorales en cuanto a la instauración de programas de emergencia en las áreas de pobreza e indigencia, salud, educación a partir de una reforma tributaria sumamente resistida por la clase media urbana.
- La cuestión de un Estado fuerte, de Bienestar, puso en el centro del debate el tema de la redistribución del ingreso y de su soporte a partir de la política fiscal. Grandes porciones de la población –clase media y oposición– se pondrán en contra de las reformas.
- El plan económico reflejó su cometido de apoyar, ante la coyuntura favorable, a la agroindustria y a todo acuerdo bilateral que favoreciera dicha situación.
- El resultado económico favorable se redistribuyó, en gran parte, a la política social.
- El tema de los derechos humanos resultó ambiguo: el gobierno no tomó la iniciativa de anular la Ley de Caducidad y optó por una posición intermedia que no satisfizo prácticamente a nadie. El corolario fue el plebiscito que, finalmente, mostró la opinión mayoritaria. No obstante fue un tema que el presidente no pudo controlar.
- La novedad presentada por la celebración de sesiones abiertas del Consejo de Ministros fue altamente provechoso para la comunicación abierta entre gobierno y sociedad, subrayando la calidad institucional del proceso.
- El presidente firmó más de 500 decretos por año, lo que constituye un desmedro por el Parlamento y es un punto “en contra” de la calidad democrática del país.
- Es interesante observar que, aunque el FA es un partido sumamente fragmentado, se cumplió una disciplina partidaria muy elevada.
- La popularidad del presidente se mantuvo en todo momento en un porcentual alto. Esto se debería –como hemos consignado– a la coyuntura favorable en términos económicos y sociales.

11 Todos los datos estadísticos fueron tomados de diversos trabajos de Chasquetti y Buquet.

- El tema de la no reelección, a pesar de haber concitado arduos debates dentro y fuera del partido, rescata a la tradición institucional del país.
- La cuestión del veto a la práctica del aborto legal abre sus interrogantes. Es, finalmente, la opción por la ética de la convicción o la ética de la responsabilidad ante la opinión pública mayoritaria y un partido y un Parlamento en contra.
- El FA demostró seguir con la tradición democrática uruguaya de poliarquía temprana en el sentido de una política de consenso, con el ideario artiguista en común, la coparticipación como principio y la figura de un Estado fuerte.
- El FA nace como un “partido desafiante” que con el tiempo se va “tradicionalizando” merced a un estado de ánimo de la ciudadanía en términos de “pesimismo electoral” y ante un “efecto demográfico” que lo favorece.
- Su crecimiento continuó y ascendente, hasta llegar al poder y desde allí también, se expresa en su moderación, su corrimiento al centro del espectro ideológico, el descrédito de los partidos tradicionales y el discurso de un partido catch-all.

## Bibliografía consultada:

- ANIDO, M. (2007): Gobierno del Frente Amplio en Uruguay. De la revolución al cambio posible. Mimeo.
- BUQUET, D. y CHASQUETTI, D. (2004): La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. En: Dossier de Política, N°42. Montevideo.
- BUQUET, D. y CHASQUETTI, D. (2005): Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. En: Revista de Ciencia Política, vol. 25, N°2. Montevideo.
- BUQUET, D. (2008): El irresistible ascenso de la izquierda al gobierno en Uruguay. En: La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades, editado por C. Moreira, D. Raus y J.C. Gómez Leyton. Montevideo. Trilce.
- BUQUET, D. (ed.) (2005): Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno: 2004/2005. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- BUQUET, D. (2009): Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral. En: Revista de Ciencia Política, vol. 29, N°2. Montevideo.
- CHASQUETTI, D. (2004): Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio. En: Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol. XXXIV.
- CHASQUETTI, D. (2007): Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda. En: Revista de Ciencia Política, vol. Especial 27 (EE). Universidad Católica de Santiago de Chile.
- CHASQUETTI, D. (coor.) (2008): El Parlamento uruguayo: imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007. Montevideo. PL e Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.
- CHASQUETTI, D. (2008): Uruguay 2007: el complejo año de las reformas. Revista de Ciencia Política, vol. 28, N°1. Montevideo.
- ELISSALDE, R. (comp.) (2009): Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes al balance. Montevideo. Dedos.

- FORTEZA, A., BUQUET, D., IBARBURU, M., LANZARO, J., PEREYRA, A., SIANDRA, E. y VAILLANT, M. (2003): Understanding reform: the uruguayan case. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía. Documento N°06/03.
- GARCÉ, A. y YAFFÉ, J. (2006): La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia y programa. En: América Latina Hoy, vol. 44. Universidad de Salamanca.
- GONZÁLEZ, L. y QUEIROLO, R. (2000): Las elecciones nacionales de 2004: posibles escenarios. En: Elecciones 1999-2000. Instituto de Ciencia Política (ed.). Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- LANZARO, J. (ed.) (2004): La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno. Montevideo. Fin de Siglo e Instituto de Ciencia Política.
- LIPHART, A. (1989): Electoral Systems and Party Systems. A study of twenty seven democracies, 1945-1990. John Hopkins University Press.
- LUNA, J. (2002): ¿Pesimismo estructural o voto económico? Macropolitics en Uruguay. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°13. Montevideo.
- MOREIRA, C. (2007): Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina. En: Argumentos Estudios Críticos de la Sociedad, N°54. México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- MOREIRA, C. (2008): La conflictiva relación entre los partidos políticos y la calidad de la democracia en Uruguay. Seminario Internacional Partidos Políticos y Calidad de la Democracia. México.
- MOREIRA, C. (2008): Uruguay y la (problemática) construcción del consenso. Asistencia social y negociación colectiva durante el gobierno del Frente Amplio (2005-2007). En: Revista Bajo el volcán. Revista del Posgrado de Sociología. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, N°12.
- MOREIRA, C. (2008): Instituciones democráticas y transformación del Estado: reflexiones para un debate actual. Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala.
- PANEBIANCO, A. (1992): Modelos de partido. Madrid. Alianza.
- SARTORI, G. (1990): Partidos y sistemas de partidos. Madrid. Alianza.
- ZIBECCHI, R. (2004): La izquierda uruguaya. De la hegemonía cultural a la hegemonía política. Mimeo.