



TEMAS  
CLACSO

# Tiempos de democracia plebeya

Presente y futuro  
del progresismo  
en Uruguay  
y América Latina

Constanza Moreira







# TIEMPOS DE DEMOCRACIA PLEBEYA

□□ TEMAS  
□■ CLACSO  
□□



Moreira, Constanza

Tiempos de democracia plebeya : Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina / Constanza Moreira. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-444-3

1. Democracia. 2. Progreso. 3. América Latina. I. Título.

CDD 321.4

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Democracia / Partidos Políticos / Procesos electorales / Progresismo / Izquierdas / Derechas / Frente Amplio / Pensamiento Crítico / Estado /Uruguay / América Latina

# **TIEMPOS DE DEMOCRACIA PLEBEYA**

**Presente y futuro del progresismo  
en Uruguay y América Latina**

**CONSTANZA MOREIRA**





## CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### CLACSO - Secretaría Ejecutiva

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Tiempos de democracia plebeya. Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2019).

ISBN 978-987-722-444-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



# ÍNDICE

<b>Prólogo</b> .....	13
<b>Capítulo 1. El giro a la izquierda en América del Sur</b> .....	17
<b>Un intento de sistematización teórica de su legado práctico</b>	
1. Introducción: las novedades de la izquierda latinoamericana en la tercera ola de la democracia.....	17
2. La gran transformación (I): una década ganada en crecimiento económico y desarrollo social.....	26
3. La gran transformación (II): una década ganada en desarrollo democrático .....	34
4. Los países del progresismo latinoamericano en su peripecia .....	41
4.1. Argentina: ¿fin de un ciclo o <i>impasse</i> ? .....	42
4.2. Brasil: de la esperanza que venció al miedo al triunfo del miedo sobre toda esperanza.....	45
4.3. Bolivia, Ecuador, Venezuela: experiencias refundacionales del orden republicano .....	50
4.4. Uruguay y Chile: estabilidad política y agotamiento del ciclo económico expansivo.....	55
5. La gran transformación (III): la política al centro de la escena .....	57
5.1. Polarización ideológica, nuevos partidos y dinámica centrífuga.....	58

5.2. Innovaciones republicanas y democracia participativa: los «cuartos poderes» .....	63
5.3. Presidencialismo y política programática.....	64
5.4. Los «nuevos príncipes»: una interpretación maquiaveliana del (nuevo) orden político .....	68
5.5. El dilema del recambio y la superación del liderazgo en la década larga del progresismo .....	71
6. Las bases materiales del consenso: el crecimiento económico y el «retorno del Estado».....	73
7. Cuando la política importa: las políticas laborales en gobiernos de izquierda.....	77
8. La reacción al progresismo en un contexto de erosión de las bases materiales del consenso .....	80
9. El legado de la década larga del progresismo: desafíos al orden patriarcal, colonial y capitalista.....	83
10. Obstáculos al empoderamiento del Estado: el Leviatán jurídico .....	86
11. Impactos del progresismo latinoamericano en la construcción de un nuevo orden internacional.....	89
12. Una síntesis del legado de la larga década del progresismo latinoamericano.....	94
13. Bibliografía.....	100
Sitios web consultados.....	105
Gráficos capítulo 1.....	106

## **Capítulo 2. La fuerza de los votos.....123**

### **La dinámica electoral y la conformación de los gobiernos**

1. Un gobierno con mayorías parlamentarias propias.....	123
2. La metamorfosis del sistema de partidos uruguayo.....	129
3. El proceso electoral de la última década (2009-2019).....	133
3.1. El ciclo electoral 2009-2010 y algunas derrotas imprevistas.....	134
3.2. El ciclo electoral 2014-2015.....	137
4. La ecología del voto conservador y progresista .....	141
4.1. Ecología del voto de izquierda: modernos, educados, jóvenes y politizados .....	142
4.2. Ecología del voto según generaciones: el efecto demográfico .....	147
4.3. El voto de clase: una hipótesis para Montevideo.....	150
5. El futuro llegó... hace rato .....	153
6. El armado de gobierno: técnicos, burócratas y políticos en los gobiernos de la izquierda.....	156
6.1. Los dilemas de burocracia y política al inicio de los gobiernos del FA.....	159
6.2. Con los números a la vista: cargos de confianza en el FA.....	161

6.3. Técnicos y políticos en los armados de gobierno .....	162
7. La negociación multipartidaria: el legado de Mujica y Vázquez.....	167
7.1. Acuerdos bicolores en los gobiernos del PC y el PN (1985-2005) .....	167
7.2. Una negociación interpartidaria que no prosperó: el primer gobierno del FA (2005-2010).....	171
7.3. La negociación interpartidaria en el gobierno de Mujica (2010-2015) .....	173
7.4. La postergada renovación de los organismos de contralor .....	179
7.5. La negociación interpartidaria en el segundo gobierno de Vázquez (2015-2020).....	180
7.6. El armado del segundo gabinete de Vázquez .....	182
8. Los rendimientos decrecientes de los acuerdos multipartidarios y la «trampa» de las mayorías especiales .....	186
9. Bibliografía .....	192
Sitios web consultados.....	197
Gráficos y cuadros capítulo 2 .....	198

**Capítulo 3. Quince años que conmovieron al Uruguay .....** 205

**El largo ciclo de gobiernos frenteamplistas. Un repaso  
de sus logros, sus debates, sus problemas**

1. Introducción .....	205
2. Como te digo una cosa te digo la otra: el gobierno de Mujica .....	210
3. El recurso a la autoridad del padre y sus límites: el segundo gobierno de Tabaré.....	221
4. El rol de los movimientos sociales durante el gobierno del FA: experiencias de democracia directa y demanda de participación en la construcción de agenda y en la política pública.....	227
4.1. La década de oro de la agenda de derechos: coaliciones de veto y coaliciones de propósito .....	233
4.1.a. La despenalización del aborto.....	236
4.1.b. Itinerarios de la Ley de Matrimonio Igualitario.....	239
4.1.c. Derechos de tercera generación: la regulación del consumo recreativo de drogas como alternativa a la «guerra contra las drogas» .....	241
4.1.d. La seguridad pública en el centro de los mecanismos de democracia directa: el plebiscito sobre la baja de la edad de imputabilidad penal .....	245
4.1.e. El plebiscito por la militarización de la seguridad pública y la pena de prisión perpetua .....	248
4.1.f. La anulación de la ley de caducidad.....	252
4.1.g. El debate sobre la ley de riego y la controversia del FA con el movimiento ambientalista .....	256
4.1.h. El debate sobre la ley trans: los movimientos sociales y la aparición de una derecha social con capacidad de influencia política.....	261

4.1.i. Ley de violencia de género .....	263
4.2. En síntesis .....	269
5. La agenda de género en los gobiernos de izquierda.....	270
5.1. La agenda del feminismo latinoamericano.....	272
5.2. Las mujeres y el poder: las dificultades de una relación no deseada.....	275
5.3. Una década y media de avances ininterrumpidos en la agenda de la desigualdad de género.....	279
6. El debate sobre las Fuerzas Armadas.....	285
7. El inconcluso debate sobre los medios de comunicación durante los gobiernos del FA.....	292
8. El debate sobre los acuerdos de comercio e inversiones .....	297
9. El debate sobre la educación .....	303
9.1. Sean los orientales tan ilustrados como... ¿en el pasado?.....	303
9.2. «Disparen» contra la educación .....	306
9.3. De educación y desarrollo.....	312
10. Midiendo logros y déficits de una década y media de progresismo en Uruguay.....	314
10.1. El desempeño de la economía uruguaya y sus impactos en la política social.....	314
10.2. El gasto público en salud y sus impactos .....	321
10.3. La inversión en educación y la evolución de los indicadores educativos .....	322
10.4. El gasto en seguridad social.....	326
10.5. Evolución del presupuesto dedicado a la seguridad pública.....	327
11. El fin del ciclo dorado de la izquierda uruguaya .....	329
12. Bibliografía.....	340
Sitios web consultados.....	345
Gráficos capítulo 3.....	347
 <b>Capítulo 4. El infierno tan temido.....</b>	<b>353</b>
<b>La reconfiguración de las derechas y el impacto de la regresión conservadora</b>	
1. Introducción .....	353
2. Ecología de la regresión conservadora: entre la economía, la seguridad y la judicialización de la política .....	357
3. La derecha en América Latina: estrategia, ideología, intereses .....	366
3.1. Más allá de los partidos: estrategias políticas de la derecha.....	368
3.2. Ideología y preferencias políticas.....	370
3.3. Los formatos políticos de la derecha: análisis de casos nacionales .....	371
3.4. La agenda de los gobiernos de derecha.....	377
4. Ecología del voto conservador en América Latina.....	385
4.1. Voto y política: fundamentos.....	385

4.2. Analizando el comportamiento electoral en términos del clivaje izquierda-derecha.....	386
4.3. La seguridad y la corrupción en el centro de la agenda electoral de las derechas .....	391
5. Descripciones densas sobre el ascenso de las derechas: economía, anomia, contrademocracia .....	395
6. Descripciones densas: el triunfo de la derecha conservadora como un caso de «retorno de lo reprimido» .....	397
Estrategia 1: el abatimiento moral de los ciudadanos.....	399
Estrategia 2: volviendo a los «viejos valores» (autoritarismo, xenofobia, nacionalismo y misoginia).....	401
7. Y por casa, ¿cómo andamos? La derecha uruguaya .....	404
7.1. Las estrategias no partidarias de la derecha uruguaya .....	404
7.2. Las estrategias político-partidarias.....	407
8. En síntesis .....	412
9. Bibliografía .....	414
Sitios web consultados.....	417
Gráficos capítulo 4.....	418



# PRÓLOGO

Este libro comenzó a escribirse en 2010 y terminó de escribirse en la primavera de 2019, cuando las encuestas en Uruguay auguraban que el Frente Amplio (FA) enfrentaba su hora más difícil en las últimas dos décadas, con un resultado electoral indeterminado.

No fue escrito de un tirón, sino a pedazos, en numerosos artículos académicos, columnas de opinión y conferencias dictadas en Uruguay y en países de la región sobre los gobiernos de izquierda en América del Sur y sobre la suerte del FA en Uruguay. Lo antecedió el libro *Entre la protesta y el compromiso*, editado por Trilce en 2009,<sup>1</sup> que retrató la experiencia de los primeros cinco años de gobierno frenteamplista. El segundo y el tercer capítulo de este libro completan la reflexión iniciada en ese primer libro, al analizar la década de gobiernos del FA que transcurre entre 2010 y 2020: sus logros, sus avances, sus desafíos, sus problemas.

En octubre de 2009, apenas unos meses después de publicar *Entre la protesta y el compromiso*, fui elegida senadora de la República por el FA, en el marco del amplio movimiento que llevó a José Mujica al triunfo. En octubre de 2014 renové mi banca a través de otro

---

1 Moreira, C., y Pérez, V. (2009). *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce.

movimiento: el que me llevó a postularme como precandidata a la Presidencia de la República por el FA. A pesar de haber fracasado rotundamente en el intento, fui reelegida senadora y, junto con un entrañable colectivo de frenteamplistas, fundamos un nuevo grupo político que, un par de años después, conquistó sus credenciales de sector político dentro del FA: el sector Casa Grande.

En estos quince años que pasaron desde que el FA asumió la Presidencia hubo una ola de gobiernos de izquierda en América Latina de diversa procedencia y conformación que tuve el privilegio de conocer en el marco de lo que fue el progresismo latinoamericano. De la interacción con estos partidos y movimientos me nutrí como política y como politóloga. Fui escribiendo sobre estos movimientos y partidos a lo largo de estos años. Así, el primer capítulo de este libro no recoge una reflexión tardía y póstuma sobre lo que fueron los gobiernos de Chávez, de Kirchner o de Lula, sino la impresión viva que en su momento me produjeron todas esas novedades políticas. Soy feliz de haber podido experimentar en carne propia lo que Álvaro García Linera denominara «una década de oro» en América Latina. Jamás imaginé que se pudiera hacer tanto en tan poco tiempo. El nombre de este libro honra el espíritu de esa época.

El segundo y tercer capítulo articulan diversas reflexiones que fui haciendo sobre las administraciones frenteamplistas a partir de mi propia experiencia como parlamentaria. El armado de gobierno en estos años, la búsqueda de acuerdos con la oposición y la mirada de debates intensos que afloraron en Uruguay son la marca de estos dos largos apartados. La intención fue la de dejar un registro lo más fiel posible de lo que sucedió en ese decenio a partir de la mirada de quien «lo vio por dentro». En particular, siento que el país cambió notablemente en la década y media de gobiernos del FA y logró superar cierta agonía de destino con la que mi generación vivió buena parte de su vida.

El último capítulo está destinado al resurgimiento de las derechas, y sin duda es el más breve, puesto que esta suerte de restauración conservadora data de hace apenas tres años. Si bien la idea del fin de un ciclo progresista y la instauración de un ciclo conservador parece apresurada y poco sostenible en el complejo contexto en el que vivimos, este capítulo apunta a señalar lo que parece imprescindible en una agenda política —y politológica—: el estudio de las derechas políticas, sus orígenes, sus fundamentos y, sobre todo, sus propósitos.

A lo largo de todos estos años el equipo de trabajo que me ha acompañado en mi trabajo parlamentario ha sido un fiel colaborador en la hechura de buena parte de estos textos y a ellos les agradezco su paciencia. A Alejandra, Andrea, Silvia, Gustavo, María Emilia, Mayra,

Florescia, mi agradecimiento, siempre. Sin Andrea Delbono, que ha corregido todo lo que he escrito en estos años, que ha buscado citas y cuadros, que ha impedido que cometa más errores de los que he cometido, y que ha tenido la gentileza infinita de darme sus correctísimas opiniones siempre, este libro no hubiera podido existir. Mi reconocimiento a su excelencia académica, a su prudencia política y a la meticulosidad de su trabajo.

El apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), de Banda Oriental, del Transnational Institute (TNI) y de Guillermo Fuentes fue determinante para la concreción de esta cuidada edición.

El libro también requiere el reconocimiento a mi querido Frente Amplio, que me permitió experimentar en carne propia las vicisitudes de la política real y que me dio la fantástica oportunidad de haberlo representado en estos años. Mi agradecimiento a todos quienes me votaron y ayudaron así a la consolidación de nuestro movimiento político Casa Grande, dentro del cual crecí, aprendí, sufrí y maduré políticamente.

Vale mi agradecimiento a mi familia, leal y solidaria, a mis queridos amigos y a mi compañero Javier, por todos estos años y meses y horas de mi vida. Cada una de ellas valió la pena ser vivida.

A los lectores y lectoras, paciencia. Es un libro largo, intenso y sin respiros. Como la vida política que vivimos estos años.

*Montevideo, octubre de 2019.*



# Capítulo 1

## EL GIRO A LA IZQUIERDA EN AMÉRICA DEL SUR

### Un intento de sistematización teórica de su legado práctico

#### 1. INTRODUCCIÓN: LAS NOVEDADES DE LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA EN LA TERCERA OLA DE LA DEMOCRACIA

Entre fines de la década de los noventa y el primer lustro del nuevo siglo, se instalaban en América del Sur gobiernos de izquierda o progresistas<sup>1</sup> que hacían augurar, para muchos, el fin de un ciclo neoliberal que había comenzado durante las dictaduras latinoamericanas y se había refinado teórica y prácticamente durante el último decenio del milenio. La expresión *giro a la izquierda* comenzó a utilizarse a partir de los triunfos electorales de Luiz Inácio *Lula* da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, con la correspondiente instalación de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil (2002-2016), del Frente para la Victoria (FPV) en Argentina (2003-2016) y del Frente Amplio (FA) en Uruguay (desde 2005), los cuales marcaron el inicio de esta era progresista. Estaban precedidos por la experiencia de la Concertación en el Chile posdictadura y por la victoria de Hugo Chávez en Venezuela (1998). Ambos casos eran muy distintos entre sí:

---

1 El término *progresismo* comenzó a utilizarse para denominar a un conjunto de nuevos gobiernos en América del Sur tras la V Cumbre de Líderes Progresistas celebrada en 2003, en Londres, en la que se reunieron líderes políticos de centroizquierda en un seminario llamado Gobernanza progresista, en el que el entonces novel presidente brasileño Luiz Inácio *Lula* da Silva fue la estrella principal.

la Concertación chilena, una coalición entre un partido de centro (el Partido Demócrata Cristiano [PDC]) y un partido de izquierda (el Partido Socialista [PS]), difícilmente podía ser considerada de izquierda, mientras que el ascenso del chavismo fue, rápidamente, tildado de populismo. Hacia mediados de los años 2000, los triunfos de Evo Morales en Bolivia (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006) y Fernando Lugo en Paraguay (2008) completaron el cuadro.

Los segundos mandatos de estos gobiernos en Chile, Venezuela y Brasil abrieron un espacio para pensar en un giro a la izquierda más o menos general en estos países y vincularlo definitivamente a la *tercera ola de la democracia*.

Los debates sobre qué significaba que un gobierno fuera de izquierda se dieron interminablemente en estos primeros años (Arditi, 2009; Gargarella, 2014; Leiras, 2007; Levitsky y Roberts, 2011; Luna y Filgueira, 2009; Panizza, 2005; Weyland, 2009). Más allá del cariz, muchas veces político y valorativo, que tomó la discusión, y que ayudó a diferenciar, por ejemplo, a las izquierdas «buenas» (responsables, socialdemócratas) de las otras (populistas) (Lanzaro, 2007; Panizza, 2008), lo cierto es que florecieron interesantes debates académicos sobre estos términos.

¿Qué se define como gobiernos progresistas o de izquierda en este libro? Supongamos que usamos la definición más simple —y la más contrastable—: un gobierno de izquierda puede ser calificado de tal atendiendo a la orientación ideológica de su constitución partidaria. Esto significa que los contenidos doctrinarios e ideológicos de su agenda nos son relativamente indiferentes para sentar esta definición. Aunque, como se verá más adelante, todos estos gobiernos tendieron a converger en el haz de políticas públicas que llevaron a cabo, la idea de examinar la propia constitución ideológica del partido nos salva del viejo y eterno problema de determinar cuán de izquierda es un gobierno, cuestión que siempre remite a las acciones llevadas a cabo efectivamente, en contrastación con algún tipo ideal de lo que es ser de izquierda. Siempre he sostenido que estas definiciones tienen un ámbito de discusión político y otro politológico. En el ámbito propiamente político, la discusión es finalmente inzanjable. Pero la perspectiva comparada nos ayuda en este sentido.

Podemos asumir, provisoriamente, que un gobierno de izquierda será aquel que está conducido por partidos que se ubican desde el centro a la izquierda en el espectro ideológico. Esta es la opción que se toma en este libro y está justificada por la relativa simplicidad con la que se puede llegar a una verificación empírica: la identidad ideológica del partido de gobierno, usando las escalas que existen, permitiría medir cuándo un gobierno es de izquierda o no. Así, se identifica aquí

como gobierno de izquierda a aquel que en su constitución partidaria puede ubicarse, promedialmente, entre el centro y la izquierda de la escala.<sup>2</sup>

Con estas precisiones, los citados gobiernos de Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela serían gobiernos de izquierda. Pero no es posible calificar así al gobierno de Kirchner, dada la propia amplitud ideológica de su partido. Ahora, Brasil y Chile enfrentarían también problemas en este sentido: si bien los partidos a los que pertenecen los presidentes y presidentas son de izquierda (una precisión importante), las coaliciones que los han sustentado se han extendido a lo largo del continuo ideológico (claramente, en el caso de Brasil, y menos en el de Chile). En definitiva, la propia calificación de *partido* se aplica bien a algunos casos, como el PT brasileño o el FA uruguayo, pero no tan fácilmente a coaliciones como las que llevaron a Kirchner al gobierno o al Movimiento Quinta República (MVR) que llevó a Chávez a la Presidencia de Venezuela.

También existe un sentido común asentado que indica que, más allá de las coaliciones que les dieron sustento a estos gobiernos (coaliciones que, en algunos casos, como en el de Brasil, abarcaron buena parte del abanico ideológico), los presidentes y presidentas sí son de izquierda. Este es el caso de Kirchner, Lula y Michelle Bachelet. Dado el alto presidencialismo imperante en América Latina (especialmente en Brasil y Argentina), un mandatario de izquierda sería capaz de imponer una agenda acorde a sus preferencias, más allá de la resistencia (o apoyo) de sus partidos. En tal caso, sería la orientación del titular del Poder Ejecutivo la determinante de la ubicación del gobierno en la calificación.

Por último, si quisiéramos entrar en la discusión sobre la agenda, se podría definir *gobierno de izquierda* como aquel que lleva adelante un programa o agenda acorde, independientemente de las consideraciones anteriores. Sin embargo, este punto de partida es muy complejo, puesto que si ya se requiere el concurso de variadas precisiones para determinar la ideología de la composición del gobierno, las

---

2 Existen varios modos de medir esto. Por ejemplo, con una escala de 10 puntos donde el uno (1) representa el posicionamiento más a la izquierda y el diez (10) la ubicación más a la derecha. Las encuestas de opinión pública regulares que se realizan a parlamentarios de América Latina, Europa y otras partes del mundo permiten medir la orientación ideológica de sus partidos a partir de escalas de este tipo. Asimismo, en cada país puede contrastarse el posicionamiento ideológico que los propios políticos efectúan de sí mismos y de los otros partidos en el eje izquierda-derecha con la ubicación que la opinión pública hace de partidos políticos y de líderes. Todo ello da un mapa actitudinal que, en la mayor parte de los casos, pensando en América Latina, es relativamente consistente.

dificultades aumentan cuando se pone en consideración la agenda y, mucho más aún, si se pretende calificar los impactos de las políticas públicas llevadas a cabo.<sup>3</sup> En general, y luego de estudiar las políticas implementadas por estos gobiernos, una diría que, más allá de la composición partidaria y de la ideología del/la presidente/a, lo central en una agenda de izquierda o progresista es la agenda de política exterior de estos gobiernos (centrada en el fortalecimiento del bloque regional), sus políticas sociales (especialmente su refuerzo a políticas con inocultada vocación redistributiva, como la política laboral o la expansión del gasto público en salud y educación), sus políticas de ampliación de derechos y lucha contra toda discriminación (sus políticas en materia de diversidad, género, racismo, pueblos originarios) y su defensa del Estado *vis à vis* el mercado.

En un libro anterior (Moreira y Pérez, 2009) sostuve que para determinar qué es ser de izquierda existen tres modelos de ideología. Un primer modelo sería el modelo *espacial* de la ideología, según el cual la izquierda y la derecha son un modo de ubicarse en cierto espacio político definido por las preferencias, valores y códigos compartidos de una comunidad, en un momento dado. Alguien o algo sería de izquierda en la comparación con otro, situado en el extremo posicional opuesto, en un momento X de la historia. No habría, en esta forma de entender la ideología, una definición sustantiva y precisa de lo que es ser de izquierda. Lo que en un país aparece como izquierda en otro podría ser entendido como de centro, y lo que en un momento es definitorio de la izquierda podría no serlo en otro.

Una segunda forma de entender las diferencias ideológicas es mediante el modelo *cultural* de la ideología. Se es de izquierda o de derecha de acuerdo a ciertos rasgos de la cultura política. La proposición de que la izquierda es estatista y la derecha liberal, por ejemplo, es propia de una interpretación cultural de la ideología. La izquierda y la derecha se diferencian en el eje Estado-mercado, en el eje político (participación vs. elitismo) y en el eje social (propensión a políticas redistributivas vs. defensa del *statu quo*).

Finalmente, está el modelo *partidario*, según el cual ideología y partido son dos fenómenos que deben entenderse conjuntamente. Se pertenece (o se vota) a un partido por la ideología que este tiene, pero ante la inexistencia de partidos ideológicos (por ejemplo, cuando no existen partidos de izquierda estables e institucionalizados), el

---

3 Siguiendo a Bobbio (1995), si el principio orientador del eje izquierda-derecha es el debate sobre la igualdad, los impactos de las políticas públicas deberían ser estudiados en ese sentido, independientemente de que la igualdad refiera a estratos sociales o a clivajes de género, regional o étnicos.

modelo de la ideología no funciona y la gente no se identifica ni con la izquierda ni con la derecha, por faltarle modelos partidarios que la representen. En esta interpretación, es la política (el partido, las instituciones) lo que determina la ideología. Esto es particularmente importante para las izquierdas, ya que son ellas (y no las derechas) la que hacen de la cuestión del partido una cuestión central. En su extremo, la política propiamente dicha (la creación de partidos, organizaciones sociales, etc.) es una necesidad de la izquierda. La derecha representa el *statu quo*: el poder económico y el prestigio social. No precisa en la misma medida la fuerza de la organización ni del voto, porque dispone de otros canales de presión e influencia.

Estos gobiernos de izquierda o progresistas produjeron experiencias únicas e inéditas que complejizaron aún más su identificación. Una de ellas fue la descolonización como bandera. La crítica al neoliberalismo, al rol de Estados Unidos, al papel de los organismos multilaterales de crédito y sus condicionamientos. Estos fueron rasgos distintivos de su identidad clásica. Y es claro que la injerencia de Estados Unidos fue importante en varios de estos países y funcionó como división y parteaguas de la propia América Latina, como lo evidencian las recientes acciones del llamado Grupo de Lima<sup>4</sup> o los posicionamientos de la Organización de Estados Americanos (OEA) (siempre dispuesta a suspender la categoría de democracia a estos gobiernos —hoy Venezuela y Nicaragua, y hace 50 años, Cuba—, pero no a las peores dictaduras latinoamericanas, ni a pronunciarse sobre ciertas usurpaciones flagrantes a la democracia).

Al mismo tiempo (y ello es parte de la vieja identidad, pero solo se hizo conquista práctica en esta segunda ola de la izquierda latinoamericana)<sup>5</sup> esto se transformó en la reivindicación de una América

---

4 El Grupo de Lima es un bloque creado en 2017 y conformado por 14 países de América Latina y el Caribe, más Canadá, y con la notoria exclusión de los países del «giro a la izquierda» suramericano que permanecen, a la fecha, en el gobierno: Bolivia, Uruguay y Venezuela. El grupo fue muy activo en la declaración sobre la crisis en Venezuela, en el reconocimiento del gobierno provisorio de Juan Guaidó, así como en el quiebre de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) y en la propuesta de una organización multilateral alternativa llamada Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en 2019.

5 La segunda ola de la izquierda latinoamericana se entiende usando la teoría de las «olas» de la democracia de Huntington (1994) como una denominación de arcos históricos que representaron el predominio de gobiernos o movimientos definidos como de izquierda. La teoría de las olas democráticas de Huntington ubica la primera ola entre 1828 y 1926. Claramente, en América Latina no se verifica un predominio de gobiernos, partidos o movimientos identificables con la izquierda en ese período, sino que, más bien, la idea de una «primera ola» puede identificarse a partir de los años 1960, cuando la Revolución cubana galvanizó a buena parte de las

Latina autónoma, dotada de sus propias instituciones (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC], Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR], Banco del Sur, entre otras). Imperialismo, emancipación, autonomía se juntan así con la demanda por la «patria grande» formulada así por Artigas y Manuel Ugarte en los procesos de independencia latinoamericanos. Aquí lo nuevo es la reivindicación de la unidad latinoamericana como proyecto del «abajo», y ese abajo son los movimientos sociales, las organizaciones populares, los intelectuales, los jóvenes, las mujeres, con especial destaque de las organizaciones de los pueblos originarios, lo que llevó a algunos países como Bolivia a adoptar el término *descolonización* para denominar estos procesos. También sirvió de crítica a las izquierdas clásicas por «blancas» y europeizadas.

Entre lo nuevo, también cabe destacar —en algunos países, no en todos— la recuperación de una ideología del desarrollo que traslada la preocupación de la esfera de la macropolítica y la macroeconomía a la esfera de la vida cotidiana. La mención al *buen vivir* como principio rector de la economía y la política remite al mismo tiempo a una relación del ser humano con la naturaleza y a una relación de los seres humanos entre sí. De hecho, las constituciones y leyes de varios países del referido giro han estatuido los *derechos de la naturaleza*: su derecho a existir, a evolucionar, a regenerarse, así como los derechos de cualquier pueblo a ser escuchado y a demandar por la sobrevivencia de esa naturaleza. El término *biocentrismo* desplazaría, en esta concepción, al de *antropocentrismo* y enmarcaría la denuncia del capitalismo como *genocida*.

Por otra parte, el buen vivir denota un buen convivir y una alternativa civilizatoria al modo de vida norteamericano que guió la construcción de una ideología del consumo consistente con los modelos de acumulación imperantes. El consumo solidario y la sobriedad compartida van de la mano con el biocentrismo, y demandan del nuevo sujeto histórico (los viejos «hombres y mujeres nuevos») la austeridad que requiere la economía del compartir como antagonónica a la economía de la acumulación.

En este sentido, lo que se entiende como izquierda o progresismo en el marco de este libro no sería interpretado así por sus propios

---

izquierdas latinoamericanas y les dio un sentido y una simbología especiales. Fue entonces que tuvieron un primer auge, pero, aunque ya existían pequeños partidos de izquierda en todos los países —muchas veces fuertemente reprimidos—, no fue sino hasta los años 1970 que la izquierda «despegó» políticamente. Esa segunda ola de las izquierdas latinoamericanas es más clara de identificar ya que, aunque muchas de estas izquierdas provinieron de los experimentos políticos de las democracias de posguerra, el predominio político de las izquierdas nunca fue tan importante.

protagonistas. En una nueva gramática de la política que exigiría esta segunda ola de la izquierda latinoamericana, a la expresión *izquierda* (polisémica, si las hay) deberían incorporarse otras palabras como *indigenismo*, *descolonización* —en vez de giro a la izquierda— y el retorno de lo *nacional-popular*. La reivindicación del populismo realizada por Laclau (2005), entre otros, remite a que estas izquierdas hoy dialogan mejor con «lo popular»: son gobiernos más populares, como muestran los estudios de elites (Moreira 2009; Serna, Bottinelli, Maneiro y Pérez, 2012), y hacen política más orientados a los intereses de las clases «populares», en franca tensión con los intereses «oligárquicos», en el viejo sentido aristotélico vinculado a la teoría de las formas de gobierno<sup>6</sup> (Aristóteles, 1991). Por eso se los reivindica como *populismos de izquierda*, y no en forma despectiva, sino como reivindicación del populismo en tanto el momento político en el cual las masas se incorporan activamente a la política. Y, en efecto, el acceso de inmensos contingentes de personas al consumo, la educación o el empleo en América Latina va de la mano con su incorporación activa a la vida política. Ello transforma la vieja política de las elites en una forma de hacer política en que las preferencias de la gran mayoría de los votantes deben ser necesariamente tomadas en cuenta. Como señaló Weffort (1968/1991), lo característico del populismo es que las masas se comporten como masas (adhiriendo emocionalmente a un líder) y no como clases (construyendo políticamente sus intereses como clase). Sin embargo, el miedo a las masas populares que caracteriza a estas elites las galvaniza de igual manera que si se comportaran como clases, como lo muestra la elección de Jair Bolsonaro en Brasil. Y si se comportaran como clase, como señala Rosa Luxemburgo (1976: 94), igualmente se les aconsejaría «renegar de su objetivo socialista para que los liberales muertos de miedo puedan salir de la ratonera de la reacción».

De cualquier modo, parte de la debilidad de estos regímenes sobreviene, sin duda, a consecuencia de su propia característica populista (altamente dependientes de líderes y de recursos del Estado, con poca capacidad de construcción organizativa desde abajo e institucional desde arriba). También opera la imposibilidad de transitar un curso histórico más largo, habida cuenta de la magnitud de las fuerzas que

---

6 En la teoría sobre las formas de gobierno, Aristóteles define a la democracia como el gobierno «de los pobres» (de los muchos, que siempre son los pobres) y a la oligarquía como el gobierno «de los ricos» (de los pocos). En tal sentido, Aristóteles propone que, más allá de que la clasificación debe ser mucho más exhaustiva, todos los gobiernos «tenderían» o a la oligarquía o a la democracia, según cuán repartido y concentrado esté el poder, y la condición «social» de quienes gobiernen.

se le oponen, ya que la democracia en el capitalismo periférico es aún más inestable y rara que en los países del capitalismo central.

El giro a la izquierda, así definido, hoy resulta considerablemente estancado y en varios casos existe un retroceso significativo que ha hecho a muchos preguntarse sobre el posible cambio de ciclo hacia una regresión conservadora de profundidad y duración imprevisibles. El panorama mundial ofrece reiteradas comprobaciones del dinamismo y poder de las derechas, entre las cuales se pueden mencionar la victoria del Brexit en Gran Bretaña, el fracaso del gobierno de François Hollande en Francia, la elección trágica entre Emmanuel Macron y Marine Le Pen, el retroceso electoral de Podemos en España, la derrota simbólica y económica de Syriza en Grecia o el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos.

En los últimos años, en la región, los gobiernos de izquierda o progresistas han sufrido embates considerables, y partidos y gobiernos de derecha han tomado el control de la mayoría de los gobiernos. Aquí deben contarse, en primer lugar, el triunfo de Mauricio Macri en 2015, en Argentina, seguido de la descomposición del bloque K y la constatación de la supremacía de Cambiemos en las elecciones parlamentarias de 2017. El segundo golpe, con impactos en toda América Latina, fue el *coup* en cámara lenta al gobierno del PT, perpetrado por el Congreso brasileño y blindado por el Poder Judicial, así como la posterior confirmación que las elecciones nacionales le dieron al bloque entronizado en el poder después de la destitución de Dilma Rousseff. El gobierno de Bolsonaro es la manifestación más caricatural del ascenso de las derechas al poder. Unido a ello, el triunfo de la oposición en los comicios legislativos de 2015 en Venezuela, el *impasse* político que le siguió, el descrédito del gobierno de Nicolás Maduro y el especial hostigamiento que practicó la comunidad internacional contra este país privaron a América Latina de su exponente del socialismo del siglo XXI. Finalmente, la victoria de Sebastián Piñera en las elecciones de Chile, en diciembre de 2017, empañó lo que parecía un gran logro de la izquierda trasandina: la creación del Frente Amplio chileno, que había exhibido un notable desempeño en la primera vuelta, disputando por izquierda con la Nueva Mayoría. La reconfirmación del Partido Colorado en Paraguay o la victoria de Iván Duque en Colombia son parte de las piezas que cual efecto dominó fueron ratificando la reinstalación de los gobiernos conservadores.

La complicidad de los poderes dominantes en la región (Estados Unidos, Europa) y de los poderes organismos internacionales fue determinante para permitir procesar esta transición a la derecha cuando la correlación de fuerzas era aún insuficiente, a partir del uso de mecanismos institucionales opacos, ilegítimos o fraudulentos. Aquí vale

destacar el oscuro proceso electoral en Honduras, en 2017, que permitió la reelección de Juan Orlando Hernández, en contradicción con la Constitución de 1982. La poca transparencia de dicho proceso electoral incluyó un recuento de votos que cambió el casi seguro triunfo de Salvador Nasralla (que superaba por más de cinco puntos porcentuales a su contendiente, con el 57 % de los votos escrutados) y el anuncio de los resultados veintiún días después de celebrados los comicios. La tardía denuncia de la OEA y su pedido de repetir la elección no dejan dudas sobre el tamaño de la irregularidad en este país donde al *coup* contra Manuel Zelaya, en 2009, siguen un conjunto de iniciativas que hacen de Honduras una suerte de sistema experimental de golpes a la democracia que testean no solo la capacidad de resistencia del propio país, sino de los de la región entera.

Otro *impasse* es el que se sigue del proceso ecuatoriano, cifrado por las grandes esperanzas que se ciñeron con la victoria de Lenín Moreno, hoy irremediamente alejado de Correa y de la propia Alianza País (PAIS). En Ecuador se produjo una división de la izquierda forjada con gran esfuerzo en los últimos diez años y la instalación de un gobierno conservador y alineado con las derechas de la región, en contradicción con las voluntades expresadas electoralmente que, todo indica, votaron otro programa de gobierno y otra orientación.

El activismo judicial en la región y la condena de Odebrecht por un tribunal norteamericano han servido para encarcelar a muchos dirigentes políticos y expresidentes. Los procesos contra Correa, Lula y Cristina Fernández suenan a una suerte de escarmiento judicial *ex post*, y encuentran a la izquierda debilitada y sin reacción. Mientras, Estados Unidos y Europa colaboran abiertamente o fungen de cómplices vergonzantes en estos procesos que nos retrotraen a la época en que nuestros países eran considerados «republicuetas» o «Estados fallidos», lo que justificaba cualquier intervención.

El número de expresidentes y políticos con procesos legales en América Latina extremadamente alto<sup>7</sup> y la interrupción de los mandatos presidenciales en Brasil, Honduras, Haití, Paraguay y Perú, así como la presión por llamados a elecciones anticipadas en Nicaragua y Venezuela deben llamar la atención a un proceso de desarrollo democrático truncado, ya no por golpes de Estado, sino por la puesta en marcha de mecanismos constitucionales que, según la identidad ideológica de los gobiernos, pueden requerir complejas ayudas internacionales (como ha sucedido en Venezuela).

---

7 Solo por mencionar algunos de los más sobresalientes, cabe citar a Lula da Silva y a Michel Temer en Brasil, a Cristina Fernández en Argentina, a Alberto Fujimori y al fallecido Alan García en Perú, a Rafael Correa en Ecuador.

El triunfalismo inicial de un giro a la izquierda que generaba un poderoso efecto dominó con impactos en varios países de América Latina y aseguraba las precondiciones para su afirmación como una región autónoma, con peso político y económico propio, ha dejado lugar a un escepticismo considerable. Los análisis sobre los fracasos de la izquierda y sus decepciones (la corrupción en sus propias filas, la incapacidad de transformar el modelo de acumulación extractivista, la separación entre los gobiernos y sus partidos con sus bases sociales) no deben hacernos olvidar que las derechas triunfan, además, por sus méritos propios. Su apariencia antipolítica en momentos en que la desafección política vuelve a aumentar notoriamente como resultado de los escándalos de corrupción que, en mayor o menor medida, afectan todos nuestros países, le ha servido para conquistar una parte del descontento ciudadano. Los candidatos empresariales como Macri o Piñera representan esto. Al mismo tiempo, los efectos de la recesión económica sobre el empleo y los ingresos, la caída de los precios de los *commodities* y los impactos sobre estas economías agroexportadoras han debilitado sus bases de sustento: esto que Przeworski (1991) llamaba *las bases materiales del consenso*.

Las izquierdas latinoamericanas están, hoy, en mutación como resultado de, al menos, dos procesos. El primero es su propia acumulación histórica y la densidad de una experiencia política que ha mostrado los límites y desafíos que tiene, políticamente, para impulsar y llevar adelante un proceso de transformación económica y social de economías subdesarrolladas y sociedades desiguales. El segundo proceso ha devenido de sus derrotas políticas. El surgimiento de nuevos partidos de izquierda o la transformación de los partidos heredados del giro a la izquierda es parte de esta mutación. Finalmente, nada de estas mutaciones se entiende si no se comprende lo que a continuación llamaré *la gran transformación*, a saber, los procesos de ampliación democrática que se han vivido en la década larga del progresismo latinoamericano.

## **2. LA GRAN TRANSFORMACIÓN (I): UNA DÉCADA GANADA EN CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL**

La larga década del progresismo fue un decenio de notorio crecimiento económico, y se popularizó en el discurso de Cristina Fernández como la «década ganada», al diferenciarla de la «década perdida» de los años 1980 y de la «media década perdida», como denominó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al período que transcurre entre fines de los años 1990 e inicios de los 2000. Esta década larga (en algunos países duró quince o dieciocho años, en otros apenas diez) fue acompañada de un mejoramiento en casi todos los indicadores sociales y económicos.

Aumentó el producto bruto interno (PBI) per cápita, se redujo la deuda externa, los países recuperaron competitividad, se amplió el mercado de empleo y la mano de obra aumentó considerablemente el nivel educativo de la población. Pocos análisis han destacado el rol que la política y las políticas tuvieron para explicar esta expansión económica sin precedentes desde la década de 1950, y las explicaciones sobre el «viento de cola» que impulsó el crecimiento de estos años resultaron, a la larga, insuficientes.

Este crecimiento,<sup>8</sup> generado, entre otras cosas, por un aumento en los precios de las materias primas de las que dependen economías latinoamericanas de débil o precaria industrialización, fue acompañado por la recepción de inversión extranjera directa,<sup>9</sup> producto de la crisis de las economías del norte. China ayudó a nuestro despegue, transformándose en el principal inversor de la región, y Estados Unidos perdió peso, económicamente primero y políticamente después. Ello, unido a políticas progresistas de diversa entidad (fiscales, laborales, de inserción internacional, educativas, sanitarias y sociales, en general), permitió reducir la vulnerabilidad económica de nuestros países, ganar grados de libertad en el manejo de las variables macroeconómicas, mejorar el salario y las condiciones de vida de los trabajadores y reducir la pobreza y la desigualdad que dejaron de ser la marca de nuestra existencia como región.

El viento de cola, entonces, no lo explicó todo. La mayoría de los resultados económicos y sociales se entienden a partir de un golpe de timón en la política de estos países, que pasaron de la desregulación a la regulación laboral, de la apertura indiscriminada al proteccionismo —limitado— de la industria nacional, de la privatización a la reapropiación de activos públicos, del libre juego del mercado a la intervención decisiva del Estado, de medidas únicamente orientadas a mejorar el clima de negocios a medidas orientadas a la protección de los derechos de los trabajadores, de la restricción de las capacidades organizativas del campo popular a su promoción activa y su reconocimiento y, en fin, del ciclo de la «economía decide» al ciclo de la «política decide». Esto sustrajo a América del Sur de su condición de región subordinada y la insertó en el mapa del mundo como un *global player*: se la escuchó claro y distinto en el mundo, en campos de política muy diversos: drogas, patentes, comercio, derechos humanos, regulación financiera y democracia.

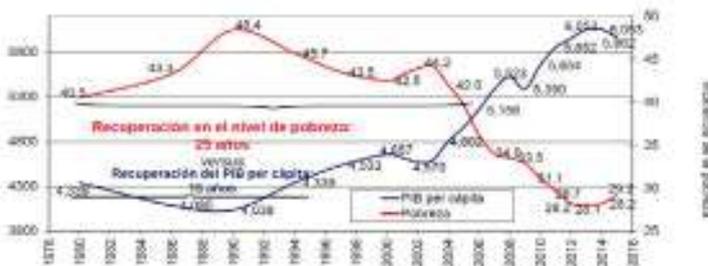
---

8 Dentro de esta década ganada, el PBI total de América Latina y el Caribe alcanzó un pico de 6,2 % en 2010 (CEPAL, 2015).

9 La inversión extranjera directa neta en América Latina y el Caribe pasó de USD 34.250 millones en 2006 a USD 137.435 millones en 2014 (CEPAL, 2015).

El gráfico 1 muestra la evolución del PBI y de la pobreza en estos años. Allí se ilustra, por un lado, la década perdida, durante la cual, en los doce años que median entre los años ochenta y mediados de los noventa, el PBI permaneció estancado (luego de la crisis recesiva de estos años). Por el otro, entre 2003-2004 y 2013 se observa el crecimiento sostenido del producto.

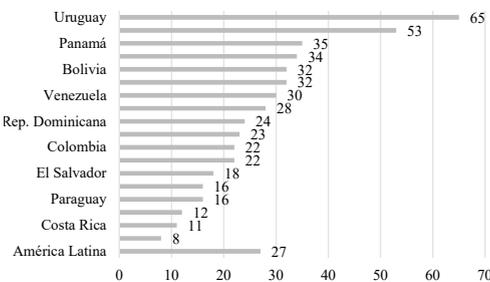
**Gráfico 1. América Latina y el Caribe: comparación entre el PBI per cápita y la incidencia de la pobreza (1980-2015) (%)**



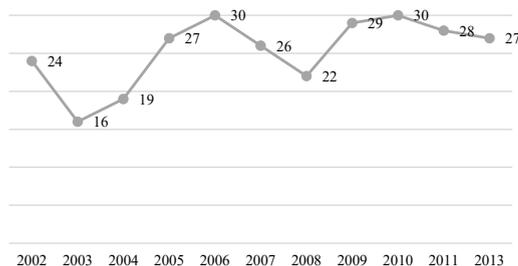
Fuente: CEPAL (2016).

La satisfacción de los ciudadanos con la economía acompañó el crecimiento del producto. Los gráficos 2a y 2b presentan la satisfacción con la economía dos años antes de que terminara el ciclo expansivo, con especial destaque en Uruguay y Ecuador. Los países del giro a la izquierda evidencian un promedio de satisfacción más alto que el promedio latinoamericano (con excepción de Brasil, que ya en 2013 mostraba señales de agotamiento).

**Gráfico 2a. América Latina y el Caribe (países seleccionados): satisfacción con la economía (2002-2013) (%)**



Fuente: Latinobarómetro (2013).

**Gráfico 2b. América Latina y el Caribe (totales por países): satisfacción con la economía (2013) (%)**

Fuente: Latinobarómetro (2013).

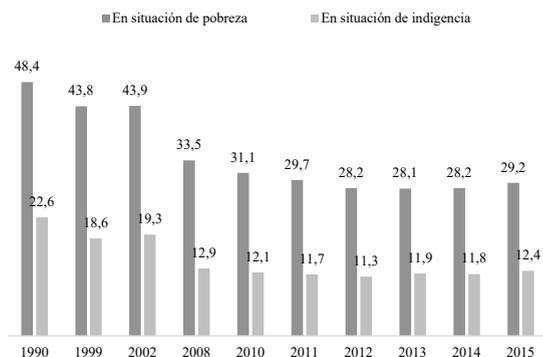
La reducción de la pobreza también es significativa, y lo es con relación al producto. El gráfico 3 ilustra la evolución de la pobreza y la indigencia en la década larga del progresismo.

En 1990, la pobreza abarcaba a casi la mitad de la población, y la indigencia a poco menos de la quinta parte de los latinoamericanos (48,4 % y 22,6 %, respectivamente). Luego de ese decenio en el cual se aplicaron todas las recetas del llamado Consenso de Washington y se procesó la famosa reforma económica, la pobreza en América Latina continuaba casi intacta: hacia 1999 había descendido unos cinco puntos (de 48,4 % a 43,8 %), mientras la indigencia seguía afectando a la quinta parte de la población (pasó de 22,6 % a 18,6 %). Ello, a pesar de que en la primera mitad de los noventa se experimentó un crecimiento económico significativo. Obviamente, la crisis de 2002 —posterior a la década neoliberal— empeoró estos indicadores, pero las críticas al Consenso de Washington no prosperaron en los organismos multilaterales, sino solo en los análisis políticos y, claro está, en la opinión pública.

Hacia 2008, la pobreza se había reducido en casi 10 % (ubicándose en el 33,5 %) y la indigencia afectaba a poco más de la décima parte de la población (12,9 %). En solo seis años de crecimiento económico, los impactos sobre el desarrollo social fueron tremendamente significativos. En 2010, a ocho años de la recuperación económica, la pobreza se situaba en un tercio y la indigencia en un 12 %. En los años siguientes se produjeron mejoras apenas incrementales de uno o dos puntos, y la pobreza comenzó a experimentar un crecimiento a partir del año 2015, justo cuando América Latina ingresa en una fase de contracción económica como resultado de la caída del precio de los *commodities*

(especialmente el petróleo) y de la crisis que afecta a Europa y a Estados Unidos.

**Gráfico 3. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia (1990-2015). (% de personas)**



Fuente: CEPAL (2016).

El cuadro 1 hace foco en la pobreza y la indigencia en los siete países del giro a la izquierda, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, en tres momentos del nuevo milenio. Allí puede observarse la significativa reducción del porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia, particularmente entre el primer lustro del nuevo milenio y los primeros años de la década del 2010.

**Cuadro 1. Pobreza e indigencia en los países del giro a la izquierda alrededor de 2005, 2012 y 2013. (% de personas)**

	Alrededor de 2005			Alrededor de 2012			2013	
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Argentina*	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7	...	...
Bolivia	2004	63,9	34,7	2011	36,3	18,7	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	18,0	5,9
Chile	2006	13,7	3,2	2011	11,0	3,1	7,8	2,5
Ecuador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	33,6	12,0
Uruguay	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	5,7	0,9
Venezuela**	2005	37,1	15,9	2012	25,4	7,1	32,1	9,8

(\*) Área urbana.

(\*\*) Las cifras de 2012 y 2013 no son comparables con las de años anteriores.

Fuente: CEPAL (2014).

La caída de la pobreza, concretamente, estuvo fuertemente asociada al mejoramiento de la actividad económica para los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (gráficos 4a, 5b, 5c y 5d, al final del capítulo). Los desocupados se muestran allí siempre con niveles de pobreza más altos que el resto. Sin embargo, también hay diferencias entre los países. Los inactivos, en Argentina o Chile, evidencian tasas de pobreza más altas que el resto, mientras que, en Uruguay, son los trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados quienes ocupan ese lugar. En Brasil y Uruguay, los asalariados públicos son quienes en menor medida experimentan las privaciones relativas a la pobreza. Así, además de la actividad económica, algunas políticas públicas (como las relativas al salario de los funcionarios públicos, o a las pensiones y jubilaciones), hacen la diferencia con relación a la exposición a la pobreza de los distintos conjuntos poblacionales. También en países como Brasil y Chile, se parte de una pobreza alta a inicios de los noventa (más del 30 %), y la caída es sistemática. En Uruguay y Argentina, por el contrario, a inicios de los noventa la pobreza era de un 15 %, y los picos se evidencian entre 1999-2002 y 2002-2005, para regresar, luego, a niveles mucho más bajos de los del punto de partida.

Asimismo, la reducción de la desigualdad evidencia que buena parte de los frutos del crecimiento pudo ser aprovechada diferencialmente por las poblaciones más vulnerables. El gráfico 5 (al final del capítulo) muestra la reducción del índice de Gini en América Latina y su cambio anual promedio, donde destacan Nicaragua, Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia, de los países del giro a la izquierda mencionados.

La reducción de la desigualdad en América Latina fue de 0,550 a 0,494 entre 1994 y 2013 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2016: 58), disminución solo comparable con la que se produjo a mitad del siglo XX en la región. Si bien es cierto que el crecimiento ayudó (entre 2003 y 2013 se contrajo en promedio un 1,13 % por año), también en épocas de mayor retracción del crecimiento económico (2013-2015) siguió cayendo, aunque a una tasa menor (0,6 %).

La propia CEPAL (2016) reconoció que entre 2008 y 2015 la desigualdad en América Latina cayó gracias a que los países de la región priorizaron los objetivos de desarrollo social.<sup>10</sup> En particular, reconoce que los avances en materia de reducción de la pobreza fueron impulsados por una mejoría relativa de los ingresos laborales de los sectores

---

10 Véase también: <https://dds.cepal.org/discapacidad/videos/ficha/?id=1040> (consultado en abril de 2019).

de menores ingresos, gracias a la formalización del empleo y al aumento de los salarios mínimos.<sup>11</sup> También influyó el incremento de las transferencias monetarias hacia los estratos de menores ingresos y, aunque CEPAL no lo subraye, el aumento del gasto público y del gasto público social, que en 2015 alcanzó su récord histórico (10,5 % del PBI para el gobierno central y 14,5 % del PBI para el sector público (como promedio simple regional) (CEPAL, 2016: 20).

Siguiendo a Joana Silva, economista del Banco Mundial (BM), un estudio de este organismo sobre la espectacular reducción de la desigualdad en América Latina en la década de referencia sostiene que «se debió principalmente a dos fuerzas: el crecimiento económico y la expansión educativa —especialmente universitaria—, que mejoraron las habilidades de los trabajadores y, como consecuencia, sus salarios». Otros factores que contribuyeron fueron el aumento de los salarios mínimos y la reducción de la informalidad (a través de una vasta gama de medidas de formalización y regulación del empleo en contraposición a las medidas de desregulación laboral de los noventa).<sup>12</sup>

La reducción del índice de Gini en los países latinoamericanos se produjo como consecuencia, también, de una reducción en el ingreso de los más ricos: esto es especialmente significativo en Brasil (donde la participación en el ingreso total de los hogares del quintil más rico pasa de 58 % a 53,6 % entre 2008 y 2013 aproximadamente), Uruguay (donde cayó de 42 % a 36,4 % en igual período), Argentina (donde bajó de 47,8 % a 43,6 %) y Bolivia (donde se redujo de 46 % a 42,6 %) (CEPAL, 2014). Reformas tributarias, gravámenes al capital y aumento en el gasto público social en pro de los sectores más desfavorecidos son algunos de los factores que explican esta reducción.

Los cambios en la distribución del ingreso fueron promovidos porque «la política importa». Mientras CEPAL hace hincapié en el aumento del salario mínimo y la formalización, el BM hace hincapié en el aumento del nivel educativo. Pero ambos nos remiten a políticas públicas: las políticas de salario mínimo fueron la «marca» de los gobiernos del giro a la izquierda y tuvieron impacto sobre los trabajadores pobres. La formalización del empleo fue una lucha, en muchos casos, legal, pero siempre política. Vale citar las leyes de formalización

---

11 La evolución del índice de salario mínimo real en América Latina entre 2004 y 2014 tomando como base 100 el año 2000 evidencia un crecimiento del 58,4 % (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014, 2015).

12 Véase la nota «¿Cuáles son las claves para cerrar las brechas salariales?», publicada el 10/11/2017 en el diario *El País* de Madrid. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/11/10/america/1510344636\\_172944.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/10/america/1510344636_172944.html) (consultado en abril de 2019).

del trabajo doméstico implementadas en Brasil y en Uruguay, la Ley de las Ocho Horas para los trabajadores rurales en Uruguay, la fiscalización del trabajo informal y reformas fiscales tendientes a blanquear las economías informales de las grandes empresas. No hubo formalización del empleo que no involucrara la lucha de los trabajadores por sus derechos sociales, en franca oposición a la década de los noventa, cuando toda la receta para incrementar el empleo era impulsar la flexibilización laboral (en línea con la propuesta de Macri para Argentina y de Michel Temer y Bolsonaro para Brasil).

Finalmente, la expansión educativa se dio como resultado de la política de aumento del gasto en educación —el gasto más progresivo de todos— y la lucha para que las universidades (en Brasil y en Chile) dejaran entrar a la población afrodescendiente y a los y las estudiantes más pobres.

Resulta evidente que la ciudadanía percibió, y positivamente, estos cambios. El gráfico 6 (al final del capítulo) lo ilustra muy sucintamente para los casos de los siete países del giro a la izquierda en América del Sur.

Ahora bien, la intolerancia a la desigualdad también parece haber aumentado en estos países y el reclamo por una mayor injerencia del Estado para asegurar la igualdad (un reclamo propio de las culturas políticas de las izquierdas) generó la base para un binomio virtuoso entre políticas públicas y organizaciones sociales. El gráfico 7 (al final del capítulo) da testimonio de esto. La ciudadanía pareció tomar en estos años también mayor conciencia de la injusta distribución de la riqueza en estas sociedades, y reconoció en el Estado un instrumento capaz de corregirlas. Lejos de aceptar el *statu quo* de la desigualdad como un producto natural de las sociedades, la población apoyó los cambios políticos que podían conducir a su reducción, incluido el incremento del poder del Estado. El contraste con Estados Unidos no podría ser más claro: mientras que en este país un 47,2 % cree en un rol activo del Estado en la reducción de la desigualdad, en el resto de los países suramericanos relevados, e incluso en otros países de América Latina y el Caribe, el promedio está muy por encima.

Por otra parte, el mayor dinamismo económico de la región también se tradujo en un dinamismo del mercado de empleo: la tasa de desocupación de América Latina pasó del 10,4 % en 2000 a 6,6 % en 2015. En Argentina, Uruguay y Venezuela, países donde la tasa de desocupación superaba al inicio de la década el 14 %, la reducción llegó casi a la mitad quince años después (OIT, 2015).

En cuanto al nivel educativo en la región, si se toma la tasa de escolarización de la población de 4 y 5 años (la edad preescolar), puede verse que esta pasó del 39,6 % al 53,4 % entre los años 2000 y 2013,

lo que evidenció un incremento importante en los niveles socioeconómicos más bajos (en los que se pasó del 28,5 % al 37,7 %) y, más importante aún, en los niveles más altos, donde casi se duplicó el nivel de trece años atrás (pasando del 43,1 % al 78,2) (SITEAL, 2015, p. 3).

Finalmente, según datos del BM, el porcentaje de individuos de entre 18 y 24 años de edad inscritos en educación superior creció de 21 % en el año 2000 a 40 % en 2010. En promedio, el 50 % más pobre de la población representaba el 16 % de los alumnos de educación superior en 2000, pero esa cifra creció a alrededor de 25 % hacia 2013 (Ferreyra et al., 2017).

Estos cambios requirieron modificaciones de rumbo político tendientes a impulsar un retorno del Estado. El desarrollo democrático fue coadyuvante con este proceso, como se abordará en el próximo apartado.

### **3. LA GRAN TRANSFORMACIÓN (II): UNA DÉCADA GANADA EN DESARROLLO DEMOCRÁTICO**

Durante la década larga del progresismo latinoamericano las democracias de la región se expandieron, se transformaron y superaron el déficit de legitimidad del que adolecían partidos, gobiernos y políticos en general. Para ello, utilizaron distintos instrumentos: desde el recurso a liderazgos carismáticos provenientes de los sectores más desplazados y subalternos políticamente (indígenas, mujeres, pobres), hasta los institutos de democracia directa, pasando por extensos programas de redistribución de rentas, defensa de los activos públicos y programas de transferencia monetaria directa a sectores vulnerables. Todo esto amplió de modo considerable su base electoral y les dio márgenes de libertad considerables en el manejo de sus variables económicas.

En países que habían experimentado un desgaste agudo de su clase política, los gobiernos progresistas trajeron una suerte de relegitimación de los partidos y los políticos. En la Argentina del «¡que se vayan todos!», la popularidad de los gobiernos kirchneristas, a cargo de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2016), fue muy alta a lo largo del período. El kirchnerismo gozó de mayorías parlamentarias propias, y todo indica que se dio un reinvolucramiento político importante en el país, con una década signada por movilizaciones populares y el aumento de la intensidad de las preferencias políticas. En tanto, en Bolivia y Ecuador, donde la terminación regular del mandato presidencial había sido una excepción (las renuncias, destituciones o enjuiciamientos políticos de dudosa juridicidad fueron históricamente moneda corriente), los gobiernos de Morales y Correa dieron inicio a un período de estabilidad democrática inédita y fundaron una legitimidad electoral que parecía imposible

una década atrás, cuando estos países eran calificados como «Estados fallidos». En Chile, Brasil y Uruguay, las democracias representativas se afianzaron y se produjo un progresivo dismantelamiento de estructuras, instituciones y poderes heredados de la dictadura militar.

Todo ello condujo a transformaciones de los sistemas de partidos. En algunos casos, los partidos que representaron al progresismo se fortalecieron, ganaron bancas y adherentes y se expandieron por el territorio nacional. En otros, el ejercicio del gobierno condujo a su debilitamiento. En países como Venezuela, Bolivia o Ecuador fueron creados nuevos partidos que no existían en la segunda ola de la democracia, tales como el Partido Socialista Unido (PSUV) en Venezuela, el FPV en Argentina, PAIS en Ecuador; el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia.

El impacto sobre la evolución de la confianza en las instituciones políticas en América Latina, a partir del análisis de la evolución de la desconfianza en el congreso, según datos del Latinobarómetro (gráfico 8, al final del capítulo), es claro. No solo los países seleccionados tienden a converger en niveles de desconfianza minoritarios (que oscilan al fin del período entre el 15 % y el 45 %), sino que en plena edad de oro del progresismo, entre los años 2010 y 2011, los niveles de desconfianza en el Parlamento son inferiores al 30 %. Argentina es el caso más notorio de caída de la desconfianza en el sistema político entre 2000 y 2007.

De acuerdo al informe de la Corporación Latinobarómetro para el año 2015, el apoyo a la democracia aumentó considerablemente desde 1995, y registró su mayor salto en los países del giro a la izquierda. En Venezuela, el apoyo a la democracia aumentó 24 puntos (pasó del 60 % en 1995 al 84 % en 2015), y en Ecuador 19 puntos (del 52 % al 71 %). En tanto, en Chile y Argentina el crecimiento fue de 13 puntos. Es en estos países, asimismo, donde la democracia churchilliana<sup>13</sup> parece funcionar mejor. Hacia 2015, Venezuela (84 %), Uruguay (76 %), Ecuador (71 %), Argentina (70 %), Chile (65 %) y Bolivia (64 %) son de los primeros países en el ranking en el apoyo a la democracia churchilliana (Latinobarómetro, 2015).

En muchos países, la democracia directa llevó a un aumento de la participación política: ya no solo se eligieron los titulares del poder político, sino que el pueblo fue llevado muchas veces a las urnas para decidir reformas constitucionales de mayor o menor envergadura (Venezuela, Bolivia y Ecuador), o para decidir sobre el fin del mandato de

---

13 La democracia churchilliana se mide a partir del nivel de acuerdo o desacuerdo con la afirmación «la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno».

sus gobernantes a través del instituto del llamado referéndum revocatorio (Bolivia y Venezuela). Como resultado, la democracia se afianzó, se expandió el Estado de derecho, se reinventaron mecanismos de democracia directa y aumentó el apoyo a la democracia medido de varias maneras, así como el apoyo a los gobiernos.

El decidido impulso que tuvo la democracia directa en estos años convivió con el refuerzo de las instituciones de la democracia representativa, lo cual muestra a las claras la inexistencia de un *trade-off* entre ambos tipos de democracia. La democracia directa no solamente no erosionó a la democracia representativa, sino que esta última se vio mejorada por un conjunto de leyes y normativas que tendieron a hacerla más robusta, menos vulnerable a los poderes fácticos y más sometida a la *accountability* pública. Entre ellas, cabe citar las leyes de financiamiento de partidos que se aprobaron en muchos países,<sup>14</sup> los diversos mecanismos de acción afirmativa para incrementar la participación de mujeres en política y el impulso que algunos partidos (especialmente en la izquierda) dieron a la entrada de trabajadores, mujeres, indígenas y poblaciones vulnerables como cuadros de gobierno y cuadros de representación política (Zamora et al., 2016). Todo ello aumentó la capacidad representativa de los parlamentos y amplió el campo de la política profesional a segmentos poblacionales anteriormente excluidos. También cabe referir las distintas leyes anticorrupción que se aprobaron en los países y el esfuerzo que se hizo por mejorar la transparencia, aumentar los mecanismos de control y, especialmente, el control sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas como reaseguro de una política democrática. Sin lugar a dudas, otras iniciativas políticas tendientes a regular la publicidad electoral y establecer algunas reglas mínimas de equidad en el acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación existieron, aunque los medios de comunicación tuvieron poca o ninguna reforma mínimamente estructural en estos años de democracia.

Uno de los avances más notorios en la democracia de ciudadanía fue el aumento de la representación política femenina. La elección de Dilma en Brasil, de Bachelet en Chile y de Cristina Fernández en Argentina corona los enormes esfuerzos que hizo América Latina en términos de representación política de las mujeres, y contabiliza su

---

14 Ejemplos de ello son, en Argentina, la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (2006) y la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (2009). En Bolivia, Brasil y Chile se aprobaron las leyes orgánicas de los partidos políticos en 2008, 2006 y 2013. También en Uruguay y Venezuela se aprobaron sendas leyes orgánicas de los partidos (en 2009 y 2010, respectivamente). En Chile también se aprobó la Ley sobre Transparencia, Límite Control del Gasto Electoral (2003).

promedio superior de mujeres en los parlamentos respecto al promedio mundial.

En 2015 las mujeres, en los países de gobiernos progresistas, eran entre la tercera y la quinta parte de los gabinetes, y en poco más de quince años el porcentaje de mujeres en los parlamentos se había duplicado. Cuenta en este resultado la aplicación de un diverso cuadro de políticas de acción afirmativa, pero también la «invasión» de las mujeres a la política a consecuencia del mismo proceso de democratización. El cuadro 2 y el gráfico 9 (al final del capítulo) muestran estos resultados.

**Cuadro 2. América Latina (países seleccionados): mujeres con cargos ministeriales (2015). (%)**

País	% mujeres en el gabinete
Argentina	22,2
Bolivia	28,6
Brasil	15,4
Chile	34,8
Ecuador	23,7
Uruguay	38,5
Venezuela	23,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria (<https://www.ipu.org/>).

Los cambios en la representación política fueron de la mano con cambios en la forma en que la opinión pública vio la presencia o ausencia de las mujeres en la política partidaria. Según datos detallados por José Eduardo Jorge (2016)<sup>15</sup> a partir de la Encuesta Mundial de Valores, el porcentaje de apoyo a la igualdad de género en algunos países seleccionados de América Latina (medido como el promedio de la población que está en desacuerdo con la idea de que los hombres son mejores líderes que las mujeres) experimentó un cambio cualitativo en las cuatro mediciones disponibles: 1995-1997, 1999-2001, 2005-2006 y 2011-2014. En Argentina pasó del 62 % al 67 %, en Brasil del 57 % al 79 %, en Uruguay del 64 % al 74 % y en Chile del 50 % a 63 %. En suma, a pesar de que ya hacia mediados de la década de los noventa era mayoritaria la opinión de que las mujeres podían ser tan buenas líderes políticas como los hombres, no fue sino hasta el primer

15 Véase <https://cambiocultural.org/cultura-politica/cultura-politica-de-la-democracia-en-america-latina-ii/> (consultado en abril de 2019).

decenio del siglo XXI que estas preferencias comenzaron a manifestarse en la práctica. Lo hicieron posible una oferta real de mujeres para cargos de representación política y una acumulación de décadas de carreras políticas disponibles, principalmente a través del repertorio político de los partidos de izquierda o progresistas. La existencia de las presidentas Bachelet, Fernández y Rousseff, las tres repitiendo mandato en un continente tan signado por la desigualdad de género, fue un gran avance en términos de la progresiva naturalización de la mujer en los lugares de decisión política.

En síntesis, el avance en derechos de las mujeres fue de los principales logros en la década larga del progresismo latinoamericano y, aunque no estuvo confinado solo a este (puesto que todos los países muestran mejorías en todos estos aspectos), los mayores logros son verificados en estos países.

Sin embargo, los embates judiciales tanto contra Cristina Fernández<sup>16</sup> como contra Dilma Rousseff, que acabaron con la deposición de esta última, así como la caída de popularidad de la propia presidenta Bachelet advierten sobre lo relativo de todos estos éxitos. Es posible que la retomada de una agenda conservadora en alguno de los gobiernos de derecha de la región, como es evidente en el caso brasileño, pretenda echar por tierra, de manera directa o indirecta, estos logros. Así, debe llamarnos la atención la composición del gabinete de Temer, *pos-impeachment*, que por primera vez desde la dictadura no tuvo integración femenina alguna, o del gabinete de Macri, con apenas cuatro mujeres en más de 20 ministerios, o del de Bolsonaro, con tan solo dos mujeres. En contrapartida, el gabinete de Manuel López Obrador ha sido estrictamente paritario en su designación.

En este marco, se registran importantes avances en derechos humanos: en los derechos de los pueblos originarios, de los niños, de los afrodescendientes, y en los esfuerzos por avanzar en derechos de cuarta generación como los de la no discriminación y el reconocimiento. El reconocimiento jurídico de la diversidad sexual, los derechos de las personas trans y los variados derechos vinculados a las personas con discapacidades, incluida la población más anciana, deben contarse entre ellos.

Dentro de este conjunto de derechos, destaca la autodeterminación de los pueblos originarios o indígenas. La consagración de los Estados

---

16 La expresidenta tiene hoy varias causas abiertas referidas al llamado «dólar futuro», en perjuicio de la administración pública; al «memorándum con Irán» relativo al supuesto encubrimiento del atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA); a la «obra pública», por presuntos pagos ilegales a empresas de obras públicas viales; al presunto enriquecimiento ilícito («los sauces»); al supuesto lavado de dinero, junto con su fallecido esposo, Néstor Kirchner («Hotesur»).

plurinacionales en Ecuador y Bolivia, que han reconocido la soberanía de los pueblos originarios, ha sido un resultado inesperado de las políticas de izquierda. Ello teniendo en cuenta que los antecedentes de esta última siempre han estado más vinculados a las luchas del proletariado urbano que a una reivindicación del indigenismo. La fuerza de estas reivindicaciones, en parte, ha ido de la mano con una creciente autoidentificación de la población con los pueblos originarios y con el abandono de la otrora «vergonzante» sensación al respecto. Los porcentajes de personas autoidentificadas como indígenas son de 71 % en Bolivia, 66 % en Guatemala, 47 % en Perú y 38 % en Ecuador. Aumenta la participación de los pueblos originarios en la política y las políticas (Cárdenas, 2011: 18).

En diversos países se han implementado políticas de acción afirmativa para favorecer a grupos minoritarios y poblaciones vulnerables. Especialmente notorios han sido los esfuerzos de Brasil por implementar cupos en las universidades para estudiantes afrodescendientes, lo que ocasionó un intenso debate en su momento. Las diversas cumbres mundiales (como Copenhague y Beijing) colaboran enormemente a estos propósitos: se han aprobado leyes de salud sexual y reproductiva para las mujeres, leyes contra la violencia de género, se han ampliado los derechos maternales e incorporado los derechos paternales, y se han aprobado leyes y códigos que protegen a la niñez y la adolescencia.

Finalmente, debe contarse entre los avances en ciudadanía la implementación de políticas de transferencia de renta a las poblaciones más pobres, los aumentos en la cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado. Estos son reconocimientos de *ciudadanía social* de particular importancia, pues toman la deliberada postura por una política pública activa de inclusión de aquellos a los que el mercado abandona. Es el triunfo de la idea de que el Estado debe velar por aquellas personas que sin ingreso propio (personas sin trabajo o con trabajo no remunerado, personas en grave pobreza) tuvieran asegurada una provisión básica de bienes (ingresos, vivienda, salud) que los acercara a un mínimo concebible de necesidades humanas satisfechas.

Las transferencias contributivas, pero, especialmente, las no contributivas, para las poblaciones vulnerables son también una marca de la época. Reflejan el abandono del optimismo «liberal» de los noventa, que predicaba que los problemas de la pobreza se resolverían con el crecimiento económico, y que la ciudadanía se integraría a un mercado de bienes y servicios sociales (vivienda, salud, educación) a través de los ingresos que este crecimiento les aseguraría (con la contrapartida, claro está, de la capacidad de emprendedurismo y

disposición al éxito que la ideología del *save yourself* pregonaba). Las políticas focalizadas del decenio de 1990, hijas de un pensamiento de intervención quirúrgica en una sociedad que se autorregularía sola —a condición de que se eliminaran las trabas burocráticas del Estado y de que se diera libre rienda a la iniciativa privada—, supusieron que, igual, quedarían algunos bolsones de problemas. Este es el corazón de las políticas focalizadas que, en su peor versión, renunciaron a cualquier cambio estructural posible.

Las políticas de transferencias directas a sectores de menores ingresos comenzaron a aumentar progresivamente su cobertura y se transformaron, como en el Plan de Equidad de Uruguay o en la Asignación Universal por Hijo de Argentina, en políticas sin condicionantes temporales, que buscaban hacer de contraparte pública al bienestar de las clases sociales más sumergidas. Abandonado el optimismo del mercado, estas políticas también fueron posibles por el retorno del Estado.

Filgueira (2014) señala que hacia 1997, en México, el llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) dio lugar al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que, al igual que el modelo del Bolsa Familia en Brasil, sería expandido a varios países entre fines de los años noventa y comienzo de los dos mil, y conduciría a lo que hoy se conoce como *programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad*. Estos programas se centrarían en tres objetivos: «I) transferencia directa de ingresos para el alivio a la pobreza; II) incentivos a la inversión en capital humano, e III) incorporación de la población a redes de protección y promoción social». También señala que en Argentina y Uruguay los sistemas de asignaciones familiares se reforman buscando o bien «universalizar una prestación a las familias con hijos, o alcanzar a toda la población infantil en situación de pobreza o vulnerabilidad». Para el autor, la importancia de estas transferencias condicionadas radica en que «han generado por primera vez en la historia de la región, un reconocimiento de los sujetos pertenecientes al fin de la estructura distributiva, garantizando en muchos casos y generando en muchos otros, la expectativa de un Estado permeable y sensible a las demandas de los más pobres» (Filgueira, 2014, p. 31).

Otras reformas fueron acometidas en estos años: las de la seguridad social y la de los sistemas de salud, que han fortalecido los pilares solidarios o no contributivos. Filgueira (2014, p. 34) señala que, entre otras, las reformas sanitarias en Uruguay y en Colombia, el plan Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) en Chile, el Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil, el Seguro Popular en México «se

emparentan al modelo de “manejo social del riesgo” o con un mayor énfasis solidarista y ciudadano».

Finalmente, el autor cita la aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado, la expansión del sistema educativo al nivel preescolar y la expansión de la jornada escolar como forma de colectivizar el cuidado y el tiempo del cuidado, la reforma de las licencias maternales y el fortalecimiento de las paternales. En el caso uruguayo, la aparición del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) como buque insignia del FA en las elecciones de 2014 es parte de este esfuerzo.

En síntesis, sin duda, la última década latinoamericana ha sido de presidentes populares, con poder político efectivo y capacidad de control de agenda. Una década de «príncipes nuevos», al decir de Maquiavelo, que vinieron «desde abajo», con una enorme capacidad de generar una intensa circulación de las elites políticas y el reemplazo de viejas elites (abogados, militares, representantes de los «notables») por nuevas elites (indígenas, docentes, sindicalistas, mujeres).

Fue un decenio de estabilidad política prácticamente desconocida. Brasil vivió su mayor período de democracia plena en toda su historia, al igual que Argentina. Bolivia, Ecuador y Venezuela reconstruyeron sus sistemas políticos (aunque luego de la muerte de Chávez, Venezuela enfrenta su crisis más profunda) de la mano de presidentes que restablecieron el principio de autoridad y relegitimaron a todo el sistema. Ha sido, también, un decenio en el cual, de la mano del presidencialismo de coalición (en Chile, Brasil, Argentina), ha habido gobiernos de partido, con sus mayorías parlamentarias propias y conquistadas a partir de reformas constitucionales y ejercicios de democracia directa (Ecuador, Bolivia, Venezuela) o por la propia robustez de sus partidos o coaliciones de gobierno (Chile, Uruguay).

Ha sido una década de polarización política, de ideologización de la política y de involucramiento ciudadano. Ha sido una década de construcción y afianzamiento de grandes partidos, metamorfosis de la segunda ola de la democracia (FA en Uruguay, FPV en Argentina, PS y PDC en Chile) o creaciones de la tercera ola (PAIS en Ecuador, PSUV en Venezuela, MAS en Bolivia, PT en Brasil).

#### **4. LOS PAÍSES DEL PROGRESISMO LATINOAMERICANO EN SU PERIPECIA**

Cada uno de los países del giro a la izquierda vivió su circunstancia política particular a partir del legado de la configuración de su sistema político, de sus experiencias partidarias, de su herencia estatal y de su peculiar inserción internacional. Aunque el conjunto de políticas públicas impulsadas en los ámbitos laboral, fiscal, internacional y social

muestran una serie de similitudes entre ellas, sin duda, esto fue más un resultado práctico y de las experiencias conjuntas aprendidas que de la puesta en marcha de una biblioteca o recetario común (como sí lo fueron las políticas emanadas del Consenso de Washington e instrumentalizadas mediante los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional [FMI]). Por ello, este capítulo pretende sistematizar el legado que nos dejaron las experiencias particulares de estos gobiernos en estos países en ese momento de la historia, a punto de partida de darle un carácter más teórico y analítico a lo que fue, en su momento, praxis sobre terreno.

#### **4.1. ARGENTINA: ¿FIN DE UN CICLO O IMPASSE?**

En Argentina, los cambios que se produjeron como consecuencia del colapso del sistema de partidos tras la crisis de 2001 condujeron a tres de los gobiernos más exitosos política y económicamente en la tercera ola de la democracia: los llamados gobiernos K o kirchneristas. Néstor Kirchner asumió el primero de estos gobiernos con una votación de solo el 22,4 %, producto de la renuncia de Carlos Menem a participar en la segunda vuelta electoral. Sin embargo, a poco más de tres meses de iniciado su mandato, Kirchner alcanzaba una aprobación del orden del 80 %, a la luz de lo que se llamó un liderazgo *going public*, referido a su capacidad para convocar, movilizar y sostener un contacto directo con la ciudadanía. No solo tuvo un gobierno exitoso en varios planos (el primero de ellos y el más importante, sobrellevar la crisis económica y encauzar el país en la senda del crecimiento), sino que, teniendo asegurada su reelección, «cedió» su lugar a su esposa Cristina, quien logró un segundo mandato K en 2007, con el 45,3 % de las adhesiones y un tercero con el 54,1 %.

Estos gobiernos lograron superar la crisis económica y de estancamiento que había vivido Argentina e impulsaron un modelo de desarrollo capaz de superar las limitaciones de la falta de acceso al crédito internacional que había derivado del *default* de 2001. Caracterizada como *proteccionista* o de *nacionalismo desarrollista*, la política económica argentina de esos años permitió que el país recuperara su capacidad industrial ociosa, que disfrutara del *boom* de la soja y que generara sustentabilidad fiscal para las políticas de empleo, de recuperación de activos públicos y de transferencias monetarias a poblaciones vulnerables.

El éxito de los Kirchner, empero, no se vio coronado por una cuarta victoria consecutiva. Por menos de tres puntos porcentuales, el candidato del justicialismo, o de la mayor parte de este (FPV y aliados), Daniel Scioli, perdió frente al presidenciable de Cambiemos, Mauricio Macri, quien logró armar una poderosa coalición en la que el viejo

contendiente del peronismo, la Unión Cívica Radical (UCR), jugó un rol central.

El gráfico 10 (al final del capítulo) presenta la evolución del sistema de partidos en Argentina a lo largo de quince años y a partir de la composición de la Cámara de Diputados.

Allí se muestra que la Argentina bipartidista, con un tercer espacio de «huérfanos de la política» (Torre, 2003), cambia hacia un sistema de partidos con un peronismo predominante y con un espacio alternativo que se va construyendo a partir del esqueleto del radicalismo, con terceros socios (como lo fue el Frente País Solidario [FREPASO] en el gobierno de Fernando de la Rúa y, en la actualidad, Macri), que tienden a ocupar un lugar de liderazgo político relevante. El desplazamiento del peronismo del gobierno por tercera vez desde el comienzo de la tercera ola democrática<sup>17</sup> es lo que llama la atención en este movimiento, dado el protagonismo indiscutido que tuvo en la tercera ola de la democracia argentina en su doble vertiente de centroderecha (el peronismo de Menem en el decenio de los 1990) y de centroizquierda (el peronismo K entre 2003 y 2015).

Finalmente, cabe constatar que Mauricio Macri es un fenómeno atípico en la política del último decenio argentino, en vista que no proviene de ninguna de las fuentes originarias del legado partidario, ni la peronista ni la radical. Su ascenso obedece, sin duda, a la capacidad que tuvo de aglutinar, en una alianza heterogénea, todo lo que se opuso a los gobiernos kirchneristas y de llevar adelante un gobierno que devino, principalmente, de mantener unida una coalición dispar, más «unida por el espanto» —al decir de Jorge Luis Borges— que por un proyecto común. La composición del Congreso argentino hacia 2015, año en que Macri ganó la Presidencia, da cuenta de lo siguiente. El FPV pasó de tener 143 diputados (en el período 2013-2015) a tener 117 (2015-2017), manteniendo 42 senadores. La UCR aumentó levemente su participación en la Cámara de Diputados (de 42 a 50 diputados) y en el Senado (de 13 a 14). La Propuesta Republicana (PRO)-Cambiemos de Macri, por su parte, se vio notoriamente fortalecida en la Cámara de Diputados al doblar su representación (pasó de detentar 20 de las bancas a obtener 41), con un peso en el Senado casi despreciable (4). Los peronistas que no se identificaban con el entonces FPV eran una fuerza considerable: tenían 27 diputados previamente, y hacia 2015, 36, a lo que sumaban 9 bancas en el Senado. Por consiguiente, la —actualmente agotada— capacidad del gobierno de Macri ha descansado

---

17 La primera vez fue con el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y la segunda con el de Fernando de la Rúa (1999-2001), ninguno de los cuales pudo terminar su mandato.

en mantener unida a una heterogénea coalición en un contexto económico complejo, que durante su mandato se agravó escandalosamente, a tal punto que la administración de Cambiemos terminó apelando, como en los años noventa, al auxilio financiero del FMI.

Medidas muy impopulares como el denominado «tarifazo» (la suba de las tarifas públicas) o el endeudamiento para pagar a los llamados fondos «buitre», tomadas en el concierto de un gabinete netamente empresarial, le granjearon antipatías crecientes ya al comienzo del mandato. La artillería desplegada contra Cristina Fernández, a partir de una estrategia judicial que se desplegó en varias causas, ayudó a Macri a soportar su crisis de popularidad creciente en un concierto en el que su principal contendora resultaba el blanco de todos los ataques mediáticos y el centro de todas las sospechas de corrupción. Medidas demagógicas como la reducción de los ministerios a la mitad (mediante las cuales las carteras sociales como Educación, Medio Ambiente, Salud, Trabajo y Seguridad Social fueron degradadas de categoría) o el congelamiento del ingreso a la administración pública acercan a Macri a los gobiernos de Temer y Bolsonaro en Brasil, en la búsqueda de un mismo enemigo: el gasto del Estado. Asimismo, las tarifas públicas de luz, gas y agua impactaron en la población más pobre, al tiempo que la eliminación de los impuestos a las exportaciones beneficiaron a los más ricos.

Con una caída del PBI per cápita que, se estima, llegó al  $-3,9\%$  en 2018 (CEPAL, 2019a, p. 109), una inflación del  $45,5\%$  (CEPAL, 2019a, p. 61), un aumento de la pobreza que hacia 2017 superaba el  $25\%$  de la población (BM, 2019),<sup>18</sup> un índice de Gini que en 2019 trepó al 0,447 (INDEC, 2019: 5),<sup>19</sup> Argentina ha retrocedido, en solo cuatro años, lo que había logrado avanzar en los últimos doce. Asimismo, el aumento de la deuda pública bruta, que en 2018 alcanzó el  $95,4\%$  del PBI (CEPAL, 2019b, p. 11), la rápida licuación de los fondos pedidos al FMI y la depreciación del peso han dejado al país en una situación que parece recordarnos el marasmo económico que se produjo antes del «que se vayan todos». El contundente respaldo a la fórmula presidencial de Alberto Fernández y Cristina Fernández en las recientes elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) y el altamente probable triunfo del peronismo con la alianza Todos en los comicios de octubre de 2019 serían el correlato electoral de la tan malograda gestión de Cambiemos.

---

18 Véase <https://datos.bancomundial.org/pais/argentina?view=chart> (consultado en julio de 2019).

19 Véase [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos\\_1trim199D-0B4B3F26.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim199D-0B4B3F26.pdf) (consultado en julio de 2019).

#### 4.2. BRASIL: DE LA ESPERANZA QUE VENCÍO AL MIEDO AL TRIUNFO DEL MIEDO SOBRE TODA ESPERANZA

Brasil es la democracia plena más nueva de la región. Luego de consagrado el sufragio universal en la Constituyente de 1988, y luego de conquistada la elección directa para presidente de la República, el estreno de la democracia brasileña no fue el más feliz. Lo hizo con Fernando Collor de Mello en la elección de 1989, quien renunció cuando su *impeachment* fue aprobado en 1992, tras la cual se mantuvo en la Presidencia Itamar Franco hasta finalizar el período de gobierno en 1994. Fernando Henrique Cardoso, responsable por la estabilización de la economía más inflacionaria del continente, gobernó durante dos mandatos (1995-1998, 1999-2002). Ya al inicio de su segunda administración, Brasil debió hacer frente a una severa devaluación, lo que debilitó ese segundo mandato que terminó con una pronunciada caída de su popularidad. Su sucesor, Luiz Inácio *Lula* da Silva, se alzó con la victoria en las elecciones de 2002. Lula había competido en todas las elecciones presidenciales desde 1989 y había logrado que el PT ganara gobiernos estatales y municipales, que creciera y se nacionalizara como partido.<sup>20</sup> El triunfo del PT fue fundante del ciclo del progresismo latinoamericano. A poco de asumir, Lula lanzó el programa de combate al hambre *Fome Zero*, se transformó en el líder de izquierda más famoso de su década e inauguró lo que luego se dio en llamar el *giro a la izquierda* en América Latina.

Los logros de los gobiernos del PT fueron ampliamente difundidos y son innegables. Durante las dos administraciones de Lula (2003-2010) y las dos de Dilma Rousseff (2011-2016), sin que Brasil tuviera un desempeño tan sobresaliente como el que tuvieron otros países en materia económica,<sup>21</sup> se redujeron la pobreza y el desempleo, y aumentaron los salarios mínimos en 66 % en términos reales (Von Bülow y Lassance, 2012). Esto llevó a decenas de millones de brasileños a superar la pobreza y a integrarse a las clases medias. Y lo que parecía más difícil aún: Brasil logró reducir la desigualdad notablemente: su índice de Gini pasó de 0,64 (2001) a 0,553 (2013). A su vez, en 2011, el país superó al Reino Unido y se tornó la sexta economía más grande del mundo.

---

20 El PT no solo era el partido más «nuevo» (el PMDB y PFL —hoy DEM— eran los viejos partidos creados en la dictadura, y el PSDB de Cardoso era una escisión del PMDB), sino también el más programático e ideológico de los cuatro grandes lemas.

21 Brasil creció a un promedio de 5 % desde 2006, cayó en 2009 y, aunque repuntó en 2010 (más del 7 %), su desempeño económico posterior fue bastante mediocre hasta la crisis de 2015.

Lula le dio a Brasil un lugar destacado en el concierto internacional; el mundo observó a este obrero construir un sindicato autónomo primero (los sindicatos brasileños eran cooptados por el Estado desde la época del Estado Novo de Getúlio Vargas), construir un partido político después, y llevar a dicho partido a ser el principal del sistema. Pero fue más que eso. Lula fue, junto con Chávez y Kirchner, el edificador del proyecto de la integración latinoamericana. Primero, dándole un golpe de gracia al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, en 2005, y luego, proponiendo la creación de la UNASUR, del Banco del Sur y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Durante su mandato, Lula tuvo 37 acusaciones que podían haberlo llevarlo al *impeachment*. El escándalo del llamado *mensalão* en 2005 tuvo costos importantísimos para el PT y para muchos de sus principales líderes; dos expresidentes petistas (José Dirceu y José Genoíno) y un presidente de la Cámara de Diputados (João Paulo Cunha). Sin embargo, el pueblo no lo castigó duramente y, acabado su primer período, Lula se presentó nuevamente a las elecciones de 2006. En esos comicios, mejoró su votación respecto a los de 2002: obtuvo 48,61 % de los votos (había logrado 46,44 % cuatro años antes) y triunfó en la segunda vuelta contra el candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), José Serra, holgadamente, con el 60,83 % de los votos. El PT también creció durante el período y se transformó en la bancada más numerosa del Congreso, lo cual, dado el grado de fragmentación del sistema partidista, no le daba un peso relativo superior a la quinta parte de este.

Hacia el fin de su segunda administración, Lula continuaba siendo sumamente popular. Un mes antes de las elecciones de 2010, una encuesta mostraba que la aprobación de su gobierno ascendía al 77 %. Ello le permitió una apuesta arriesgada: impulsar como candidata a sucederlo a una petista poco conocida hasta entonces, de perfil ejecutivo, más técnico que político, autora del Programa de Aceleración del Crecimiento Económico (PAC): Dilma Rousseff. Sin esa legitimidad acumulada y sin esa evaluación de su gestión, Lula no hubiera sido capaz de realizar la proeza de llevar, por vez primera en la historia de ese país, a una mujer a la Presidencia.

Antes de su prisión, y de la elección de Bolsonaro, la popularidad de Lula estaba en guarismos bastante inéditos para un dirigente con ocho años de gobierno encima. Tres cuartos del electorado continuaban realizando una evaluación positiva de su gestión, y se resalta el hecho de que en su gobierno se «sacó» a veinte millones de personas de la pobreza, poco más de un 10 % de los brasileños. Al mismo tiempo, la redistribución del ingreso operó beneficiando a las clases

medias y medias bajas, que pasaron de representar poco más del 40 % de la población a representar más de la mitad (las clases C, con ingresos por hogar de entre 10.000 y 40.000 pesos uruguayos, o entre cerca de 300 y 1.000 dólares).

No fue, sin embargo, con un espectacular crecimiento económico que se logró esto, sino con políticas adecuadas. De hecho, el propio caso de Uruguay evidencia que el espectacular crecimiento económico que se verificó en los últimos cinco años no se acompañó en la misma proporción por un incremento del ingreso de los hogares. En el caso brasileño parece haber sucedido exactamente al revés: con un crecimiento promedio nada espectacular (3 % al año), los hogares crecieron un 5 % en promedio, y entre el 10 % más pobre el ingreso creció 15 % al año. Para los más ricos (el 10 % más rico), el ingreso creció a la misma tasa que el crecimiento del producto: 3,4 %. Esta, entonces, parece haber sido la clave política de la reducción de la desigualdad en Brasil en el período reciente: con un complejo conjunto de políticas, los pobres y la clase media se apropiaron en gran medida de los frutos del crecimiento económico que los más ricos. Estos, sin embargo, no perdieron nada, sino que sus ingresos más bien acompañaron la evolución del crecimiento del país en el período.

Las políticas usadas por Brasil para conducir a estos resultados fueron de muy distinta envergadura y alcance. Muchas de ellas fueron implementadas por otros países del giro a la izquierda, como Uruguay o Argentina, y podrían haber comenzado a ser traducidas en un nuevo consenso, esta vez por izquierda, que sentara las bases de un nuevo paradigma de desarrollo con redistribución. Así, el segundo gobierno de Lula, como se esperaba, fue un poco más a la izquierda, si por tal se entiende haber reforzado las políticas redistributivas, luego de testear, en el primer período, la fuerza política del gobierno para llevar adelante este proyecto.

Algunos números dan cuenta de lo sucedido. El salario mínimo, que fue elevado al inicio del gobierno Lula a 200 reales, un poco por encima del precio de la canasta básica (calculado en 162 reales), se elevó, en el 2010, a 500 reales, duplicando la canasta básica (calculada, para ese año, en 225 reales). La elevación del salario mínimo impactó especialmente entre los trabajadores menos calificados (como los de la construcción), entre quienes se concentra buena parte de la pobreza. Por otra parte, el aumento en número de familias atendidas y en magnitud de la prestación del programa Bolsa Familia (algo equivalente a lo que fue el Plan de Equidad en Uruguay) también impactó sobre la pobreza. En 2003, el gasto en dicho programa era de 250 millones de dólares; llegó a alcanzar los 6.000 millones de dólares. Las

familias atendidas pasaron de 4 a 12 millones de hogares en el mismo período.

Las directivas aprobadas en el IV Congreso del PT, que oficializó la candidatura del Dilma a la Presidencia, reforzaron la dirección de la política económica tomada por el gobierno en estos años de *desarrollo con redistribución del ingreso*. Ello implicaba medidas tales como el fortalecimiento del mercado interno, la inversión estatal y el apoyo estatal para la formación de grandes empresas nacionales. Recuérdese que el PAC dirigido por Dilma incorporaba varias de estas medidas. Fue diseñado, luego del primer gobierno de Lula, como un intento de *planificación del desarrollo*, luego de cuatro años de bonanza económica.

No todo lo que Lula logró, sin embargo, redundó para Dilma. Luego de finalizada su primera administración, experimentó una caída de la actividad económica con consecuencias negativas tanto para el rumbo de su gobierno (que debió hacer grandes concesiones al capital para asegurar la gobernabilidad) como para el desenlace posterior que le dio el golpe de gracia con el *impeachment* de 2016.

El gráfico 11 (al final del capítulo) muestra la evolución de los votos a los grandes bloques en Brasil. Como allí puede verse, los partidos políticos grandes del sistema, que componen su «corazón», han ido perdiendo peso relativo desde sus orígenes. Sin duda, el lugar de la derecha ocupado por el Partido del Frente Liberal (PFL) ha ido perdiendo peso. Por su parte, el Partido de Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) (devenido, luego, en Movimiento Democrático Brasileño, MDB), ese fiel de la balanza del Congreso brasileño —partido fisiologista si los hay—, también perdió peso porcentual desde sus orígenes. Lo mismo sucedió con el principal competidor en las elecciones presidenciales, el PSDB. El PT, aun cuando haya perdido fuerza, siguió siendo el partido más importante de Brasil, al menos hasta el despunte de la era Bolsonaro. En estas circunstancias, es claro que el sistema político se encuentra debilitado, fragmentado y dividido, pero ¿cabía esperar el apartamiento de su presidenta a un año de ganar su segunda elección, dejando como coalición gobernante a quienes habían perdido los comicios el año anterior?

El cuadro emergente de la elección de 2014 no dejó a Dilma lo suficientemente sólida en el Congreso; los dos principales partidos de la coalición, el PT y el PMDB juntos, no tenían más que un cuarto de las bancas del Congreso y menos del 40 % de las del Senado (26 % y 37 %, respectivamente). El número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados llegó a 13,3, lo que transformó al Congreso brasileño

en el legislativo más fragmentado del mundo (Gallagher, 2015).<sup>22</sup> De acuerdo al análisis de Floriano Ribeiro, Amanda Vizoná y Leine Casotta (2016), la elección de 2014 configuró la disputa más competitiva de la historia democrática brasileña. Con una escasa diferencia de 3 % de los votos válidos, permitió articular y fortalecer la oposición al PT y animó a rechazar las reglas de juego como parte de la estrategia de oposición. El PSDB pidió una verificación de los resultados electorales y, posteriormente, impulsó el *impeachment* en torno al cual logró agrupar a las mayorías especiales que le habían sido adversas en los gobiernos anteriores, así como obtener la complicidad del PMDB. El fracaso del PT en tener un presidente del Congreso de ese partido redundó en el triunfo de Eduardo Cunha, quien se convirtió, de ahí en más, en un formidable adversario del gobierno. Fue el principio del fin.

Pero el hecho de que el PMDB adquiriera tal autonomía en el Congreso siendo parte del gobierno, que terminara comandando los destinos del país a pesar de su notorio declive electoral reciente e, incluso, que pavimentara el camino a la victoria de Bolsonaro y el aumento del número de bancas del Partido Social Liberal (PSL) liderado por este último<sup>23</sup> es un resultado inesperado y raro del sistema. Esto habla mal de la solidez y profundidad del proceso de consolidación de la novel democracia brasileña.

Los escándalos de corrupción vinculados al *lava jato*<sup>24</sup> volvieron a instalarse en el escenario público con fuerza, pero, a diferencia del *mensalão*, la manifiesta debilidad de un gobierno al cual sus socios habían abandonado (o traicionado) permitió que su impacto en la opinión pública fuera mucho mayor. La crisis económica le atestó su golpe de muerte a la democracia. En medio de manifestaciones multitudinarias, de una recesión profunda y de escándalos de corrupción que amenazaron con implosionar el sistema de partidos desde dentro, el viejo recurso al *impeachment*, tan usado en la política brasileña desde su estreno con Collor de Mello, hizo lo suyo. El triunfo de Bolsonaro

---

22 Citado en Floriano Ribeiro, Vizona y Leine Casotta (2016).

23 El PSL, que había sido un partido minoritario en las últimas décadas, obtuvo en 2018 56 parlamentarios: cuatro senadores (de un total de 81) y 52 diputados federales (de un total de 513) en el Congreso.

24 La operación *lava jato*, conducida por la Policía Federal y el Ministerio Público Federal, se hizo pública en 2014 a propósito de la corrupción en la empresa petrolera Petrobras. Por esto han sido procesados decenas de representantes políticos, incluso allegados al gobierno y a algunas de las empresas más grandes de Brasil (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, entre otras). Ello contribuyó a deteriorar aún más su economía.

es el corolario inevitable de esta defeción en cámara lenta de la joven democracia brasileña.

### **4.3. BOLIVIA, ECUADOR, VENEZUELA: EXPERIENCIAS REFUNDACIONALES DEL ORDEN REPUBLICANO**

En Bolivia, Ecuador y Venezuela se produjeron cambios casi fundacionales del sistema político anterior, con consecuencias definitivas para la vida democrática de esos países. Los liderazgos carismáticos de Chávez, Evo y Correa les permitieron vencer electoralmente sin tener detrás partidos de fuerte institucionalización relativa, que en buena medida se fueron construyendo a partir de la propia experiencia de gobierno. Tal es el caso del PSUV o de AP. Además, cuando estos gobiernos asumieron no tenían mayorías parlamentarias propias. En Venezuela, el MVR tenía 22 % de los escaños en ambas cámaras (58 bancas en 261 sumando ambas cámaras), mientras que en Bolivia disponían de la mayoría en la Cámara de Diputados (72 de 130 bancas), pero no en el Senado (donde tenían el 44 % de la representación). En peor situación se encontraba Rafael Correa, quien ni siquiera disponía de una bancada propia (el Partido Socialista-Frente Amplio [PS-FA], por el que fue elegido, tenía apenas un diputado en 100).

Impulsados por esta debilidad relativa en las cámaras legislativas, pero también por la convicción de que era necesario refundar un orden político caduco, en los tres casos se concretaron reformas constitucionales de gran envergadura: Venezuela fue el pionero en 1999 y siguieron Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Venezuela hizo una reforma casi integral del sistema: instaló un régimen unicameral, aprobó la Ley Orgánica del Poder Ciudadano y reglamentó el referéndum revocatorio. Ecuador aprobó el llamado Código de la Democracia, reglamentó las consultas populares y la revocación de mandato y también votó una la Ley de Participación Ciudadana. Bolivia logró, luego de un intenso proceso, aprobar una reforma de la Carta Magna que, entre muchas cosas, instaló el Estado Plurinacional (Lissidini, 2015).

Estas reformas constitucionales permitieron a los tres mencionados líderes superar las limitaciones propias de su debilidad inicial en los parlamentos nacionales, y se tradujeron, al menos, en tres consecuencias determinantes del realineamiento político futuro. En primer lugar, las reformas contribuyeron a reforzar el poder de los presidentes: les permitieron articularse políticamente, al fundar o refundar sus propias bases partidarias anteriores. En el caso de Bolivia, el MAS ya existía, pero se transformó en mayoritario y dominante a partir de la reforma constitucional. En Venezuela, el MVR, tras un largo itinerario, se transformó en el PSUV. En Ecuador, la PAIS surgió pocos

meses antes de las elecciones en las que Correa fue elegido primer mandatario.

El refuerzo de las bancadas de los presidentes les permitió sortear las limitaciones del *presidencialismo de coalición*, que obliga, en orden de conformar mayorías parlamentarias, a realizar innumerables negociaciones con grupos y partidos de diversa alineación ideológica que pueden o no ser sólidas y estables, pero que, sin duda, le dan un enorme poder de chantaje y veto a grupos minoritarios. Los casos del vicepresidente Julio Cobos en la Argentina del primer gobierno de Cristina Fernández<sup>25</sup> y el de Michel Temer en Brasil muestran, a las claras, la fragilidad del presidencialismo de coalición. En países como Chile, donde la Concertación ha sido, en sí misma, una coalición de partidos, las limitaciones inherentes al proyecto progresista impulsado por el PS (por ejemplo, en el campo de los derechos sexuales y reproductivos) resultan evidentes, como lo subrayan las propias tensiones de la coalición gobernante.

El gráfico 12 (al final del capítulo) ilustra la evolución de los apoyos en la Cámara de Diputados (o en la única cámara legislativa existente) antes y después de realizadas las reformas constitucionales. El chavismo pasó de tener una bancada francamente minoritaria (22,8 % de los escaños) en 1998 a una mayoritaria (56,67 %) en las elecciones siguientes a la realización de la reforma constitucional (2000). Evo Morales conquistó la mayoría en el Senado en las primeras elecciones posteriores a la reforma constitucional de 2009 al obtener el 72,2 % de las bancas en la Cámara Alta y el 67,7 % de los escaños en la Cámara Baja. En Ecuador, PAIS pasó de tener un solo diputado en el congreso (1 %) a controlar el 62 % de la Asamblea Constituyente que lo disolvió, y obtuvo en 2009 la mayoría relativa (45,86 %) y en 2013 la mayoría absoluta (52 %).

En segundo lugar, las reformas tendieron a prolongar los mandatos presidenciales. Al iniciarse un nuevo período constitucional, los comicios posteriores pudieron ser contados como los primeros con el nuevo régimen, y permitieron afianzarse por más de dos períodos a todos estos presidentes.

El gráfico 13 (al final del capítulo) exhibe la evolución de los votos a presidentes en los períodos considerados. Chávez logró ser elegido por cuarta vez por la aprobación de la reelección indefinida en 2009.

---

25 Cobos, perteneciente a la UCR, había sido elegido vicepresidente de Cristina Fernández en 2007, pero en 2008, en el marco del llamado «conflicto del campo», votó en contra de su propio gobierno e impidió la aprobación de una ley que establecía la movilidad de las retenciones a las exportaciones agropecuarias en función del precio internacional.

En Bolivia Evo fracasó en su intento de reelección indefinida en el referéndum de 2015 (aunque en 2019 resolvió presentarse nuevamente), al tiempo que, en Ecuador, Correa aprobó una enmienda constitucional para eliminar las restricciones para la reelección de cargos sometidos al voto popular, incluido el de presidente, pero una medida transitoria hizo que el cambio no se aplicara a las elecciones de 2017, en las que no pudo presentarse.

En tercer término, en los tres países se instituyeron diversas normativas y mecanismos para aumentar el «poder popular» y ampliar el reconocimiento de derechos de minorías indígenas y mujeres, entre otros, con impactos decisivos sobre el apoyo a estos gobiernos. Cabe volver citar aquí la institución de la revocación del mandato, como un dispositivo de *accountability* del régimen, aunque tendió a funcionar como una medida de relegitimación del régimen político cuando la oposición y las elites políticas contrarias a los proyectos del gobierno ganaban espacio político. La revocatoria de mandato fue fundamental para la sostenibilidad del régimen en Bolivia (Evo Morales y su vicepresidente, Álvaro García Linera, se sometieron a una consulta popular en 2008 y fueron ratificados por el 67,4 % de los votos) y para refrendar el mandato de Chávez en 2004 (cuando obtuvo el 59,1 % de las adhesiones).

Junto con ello, cabe consignar que la pasada fue una década de ganancia para los derechos de los pueblos originarios en América Latina, y eso fue posible, sobre todo, con las reformas constitucionales impulsadas por la izquierda, incluso con cierta independencia de su peso demográfico en cada país. Así, la Carta Magna venezolana de 1999 se convirtió en la primera en reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Estableció como oficiales sus lenguas y reconoció derechos sobre los territorios ocupados ancestralmente (aun cuando el peso de la población indígena en el país no llega a una autoidentificación del 3 % del total de habitantes).

La Constitución ecuatoriana define en su primer artículo al Estado como intercultural y plurinacional. Más allá de eso, en este país la Confederación de Nacionales Indígenas del Ecuador (CONAIE) se constituye en un actor relevante desde 1990 (lo que configura un quiebre en el sistema de partidos ecuatoriano) y, a partir de allí, empieza a competir con lema propio (MUPP-NP) en las elecciones nacionales, con candidaturas indígenas.

Pero es, sin duda, la Constitución boliviana la más ambiciosa en este sentido, al refundar el Estado plurinacional y, sobre todo, al incorporar a la vida política efectiva del país un porcentaje importantísimo de indígenas. Tal como señala Albó (2008), en la Asamblea Nacional Constituyente que trabajó entre 2006 y 2007, y cuyo texto

constitucional fue aprobado en 2009, el porcentaje de mestizos fue de 69,8 % y el de los pueblos indígenas-originarios de 26,7 %, con una participación «blanca» francamente minoritaria. A partir de allí, la propia autoidentificación étnica de la población con los pueblos originarios se incrementó considerablemente, lo que mostró el desplazamiento de una identidad «vergonzante» a una identidad positiva.

Los cambios políticos profundos que se dieron en estos países no hubieran sido posibles sin un Estado con capacidad de recaudación, una economía en crecimiento y un conjunto de políticas que, destinadas a los sectores más desposeídos de la sociedad, consolidaron una base de apoyo al gobierno que sirvió de sostén, especialmente en los momentos más críticos (como cuando el golpe de Estado contra Chávez en 2002, el intento de golpe de Estado contra Correa en 2010 o las maniobras desestabilizadoras que se vivieron en Bolivia durante el año de trabajo de la Asamblea Constituyente).

Estos gobiernos fueron, además, lúcidos y, sobre todo, audaces en proporcionar soluciones al estrangulamiento fiscal del Estado. En Bolivia, el gobierno del MAS inició la llamada nacionalización de los hidrocarburos, que aumentó la carga tributaria para la inversión extranjera. En Venezuela, la huelga petrolera le permitió a Chávez tomar el control de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y, dado el precio del crudo en los años que se siguieron, ganó un margen fiscal considerable, para impulsar políticas no solo en el país, sino en el resto de América Latina. En Ecuador, Correa declaró la deuda ecuatoriana ilegítima e inconstitucional, y con el lema «primero la vida, después la deuda», determinó el cese del pago de una porción considerable de esta, lo cual le permitió recomprar su propia deuda a un tercio de su valor original.

Los logros sociales fueron sorprendentes. Durante los gobiernos de Evo, la pobreza se ha reducido del 66,4 % (2005) al 39,3 % (2014) según datos del BM, y de acuerdo a CEPAL (2019a), la desigualdad medida por el índice de Gini ha pasado del 0,61 (2002) al 0,45 (2015). En 2010, debido al crecimiento económico, el BM quitó a Bolivia de la lista de países de ingresos bajos, y la ubicó en el grupo de países de ingresos medios.

En Ecuador, también según datos del BM, la pobreza cayó del 37,6 % (2006) al 22,5 % (2014).<sup>26</sup> Entre 2006 y 2014 todos los hogares del país mejoraron su nivel de consumo en un promedio del 23,6 %; se

---

26 Según el *Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014* (INEC-BM, 2016, p. 22), la reducción de la pobreza en Ecuador fue del orden de los 12,5 puntos porcentuales entre 2006 y 2014. Se estima que 7,1 % de tal reducción se debió a políticas redistributivas, y el 5,4 % restante al crecimiento real del consumo.

destaca que el consumo del 10 % más pobre de la población aumentó casi en 55 %, mientras que el consumo del 10 % más rico creció apenas en un 16 %. El índice de Gini, entre tanto, pasó del 0,54 (2002) al 0,44 (2017) (CEPAL, 2019a).

En Venezuela, entretanto, en la primera etapa del chavismo (1998-2011), la pobreza medida por ingresos cayó del 49 % al 27,4 % de los hogares venezolanos, y el porcentaje de hogares en pobreza extrema pasó de 21 % al 7,3 %. Medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI), la variación fue del 28,9 % (1998) al 21,2 % (2011). En el mismo período, el índice de Gini pasó del 0,486 al 0,390 (según datos oficiales disponibles en [www.ine.gob.ve](http://www.ine.gob.ve)).

Sin embargo, en 2014 y 2015, la baja de los precios de los *commodities* y el derrumbe de los precios de los hidrocarburos afectaron decididamente a todos estos países, redujeron sus ingresos fiscales y generaron déficit en la balanza comercial. En Bolivia, Evo perdió su primera convocatoria popular en el llamado referendo de repostulación (en el que la oposición se impuso con el 52,3 % de los votos frente al 47,7 % del oficialismo); quedó así inhabilitada para una cuarta postulación la diáda Morales-García Linera.

Mientras tanto, el gobierno de Correa, en su final, enfrentó la crisis económica y el descontento social. Ante la caída de los precios del petróleo y la valorización del dólar en mercados internacionales, el PBI cayó 0,2 % en 2015 y 1,6 % en 2016, para recuperarse a partir de 2017 (2,4 %) y volver a caer en 2018 (0,4 %). La recesión entre 2014 y 2017 afectó a la administración de Correa. Además, el gobierno salió debilitado de las elecciones locales de 2014, en las que fue derrotado en municipalidades importantes. La incertidumbre económica y la imposibilidad de una reelección de Correa en 2017 configuraron el escenario en el que la continuación del proyecto de la Revolución Ciudadana se vio sometida a un importante cambio de timón con la asunción de Lenín Moreno y su política aliancista con los sectores sociales más conservadores y los sectores económicos dominantes.

En cuanto a Venezuela, la caída de los precios del crudo afectó enormemente a la economía del país, que además se vio castigada por la prematura muerte de Chávez en 2013. En 2015, por primera vez, el chavismo perdió su mayoría en la Asamblea Nacional. Se instaló, a partir de entonces, un gobierno dividido (entre Ejecutivo y Legislativo) con una gran carestía, desabastecimiento, conflictos regionales e internacionales, recolección de firmas para convocar a un referéndum revocatorio contra Maduro y autoproclamación de un presidente de la oposición (Juan Guaidó).

Con problemas de sucesión presidencial muy importantes en Bolivia y Ecuador, y una Venezuela económica y políticamente exhausta,

la región que más novedades le dio a la democracia latinoamericana y más controversias suscitó por su peculiar forma de encarar los problemas del desarrollo capitalista enfrenta hoy su hora más difícil.

#### **4.4. URUGUAY Y CHILE: ESTABILIDAD POLÍTICA Y AGOTAMIENTO DEL CICLO ECONÓMICO EXPANSIVO**

En Uruguay y Chile, la evolución política desde el fin de las dictaduras cívico-militares que ambos países padecieron (1973-1985 y 1973-1990, respectivamente) hasta el presente ha estado signada por la continuidad y la estabilidad. En ambos casos hay dos bloques en disputa, bien definidos ideológicamente y de peso electoral equivalente, aunque la balanza se ha inclinado, claramente, a la izquierda en Chile, desde la transición hasta 2010 (y entre 2014 y 2018) y en Uruguay, desde mediados de los años 2000. Sin embargo, esta bipolaridad del sistema político se expresa en forma distinta en cada país. En Chile, ambos bloques (por un lado, la actual Convergencia Progresista —anterior Nueva Mayoría, precedida por la Concertación—, a la centroizquierda del espectro, y por el otro, Chile Vamos —anterior Alianza por Chile, a la centroderecha—) conforman coaliciones sólidas de partidos (por un lado, actualmente, el Partido por la Democracia, el Partido Radical y el Partido Socialista; por el otro, la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, el Partido Regionalista Independiente Demócrata y Evópoli). En Uruguay, un partido de izquierda nacido a inicios de los años setenta, el FA, disputa el poder contra los dos viejos partidos tradicionales heredados del siglo XIX, los partidos Colorado (PC) y Nacional (PN), que han realizado y aspiran a volver a realizar alianzas electorales y parlamentarias para contrarrestarlo. Los ahora Convergencia Progresista y Chile Vamos se alternaron en el poder en Chile, pero manteniendo la otrora Concertación su condición de bloque predominante (gobernó cinco de siete veces desde el fin de la dictadura). En Uruguay, el FA creció sostenidamente durante veinte años desde la transición democrática hasta alzarse con el gobierno en 2004. Desde entonces y, hasta el momento, los partidos tradicionales no han tenido fuerza para arrebatarle el mandato presidencial (aun uniéndose en los balotajes). Los próximos comicios de octubre de 2019, con una oferta electoral más diversificada que aquella a la que el país estaba acostumbrado, plantean el escenario de mayor incertidumbre en los últimos quince años respecto a qué color tendrá el futuro gobierno en Uruguay.

Los gráficos 14 y 15 (al final del capítulo) muestran la evolución de los bloques políticos en ambos países.

En términos económicos, Chile ha tenido un desempeño estable a lo largo de la última década, con una tasa de crecimiento sostenida

que ha oscilado entre el 2 % y el 4 %, con algunos momentos de retroceso (2009). Ello le ha permitido abatir la pobreza (estaba en el orden del 20 % a inicios de los años 2000 y está ahora en el orden del 8,6 % a nivel nacional, hacia 2017) y mantener históricamente tasas de desempleo bajas, de menos de dos dígitos.

El gran problema en Chile ha sido tradicionalmente la desigualdad: el índice de Gini permaneció estancado en la primera década del gobierno de la Concertación en el entorno del 0,55,<sup>27</sup> si bien hacia 2017 se ha reducido a 0,45 (CEPAL, 2019a, p. 18).

A diferencia de Chile, Uruguay ha tenido un comportamiento muy desperejo en términos económicos, con crisis profundas y cíclicas que han estrangulado el desarrollo nacional, generado importantes problemas de empleo y propiciado la migración masiva de personas durante más de 40 años. Dado el grado de desarrollo del Estado de bienestar heredado de la primera mitad del siglo XX, la menor desigualdad social que el país tradicionalmente exhibió, así como su fuerte cultura democrática, logró amortiguar las consecuencias sociales de su pésimo desempeño económico, aunque ello no evitó que contingentes enormes de población sufrieran privaciones absolutas y relativas durante períodos prolongados.

Desde la dictadura hasta hoy, Uruguay vivió apenas un período de crecimiento resaltable, durante la primera mitad de los noventa, en el cual el gobierno del PN ensayó distintas soluciones neoliberales con poco éxito, pero que profundizaron la desindustrialización, debilitaron al Estado y precarizaron el empleo. Entre los años 1998 y 2002, Uruguay vivió un período recesivo y sufrió una crisis financiera aguda como resultado de la crisis argentina de 2001, que provocó el colapso del sistema bancario y obligó a instalar un «corralito» para evitar la fuga de depósitos. Esta crisis fue la gota que colmó el vaso, y luego de un siglo XX largo dominado por los dos grandes partidos tradicionales, estos perdieron las elecciones por primera vez en 2004 a manos del FA. Este realizó una gestión notable al frente de la economía del país y muy razonable en términos de políticas sociales. Ello le permitió a Uruguay, en poco más de una década, robustecer su economía (las tasas de crecimiento oscilaron entre el 3 % y casi el 8 %), reducir su vulnerabilidad externa (Uruguay es de los países donde la tasa deuda/producto es menor en toda América Latina), abatir el desempleo (que llegó a sus niveles más bajos en la década 2004-2014) y reducir la desigualdad, que se ubica en el 0,39 en 2017 (CEPAL, 2019a).

---

27 Véase <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/CHL> (consultado en julio de 2019).

Quizás lo más destacable del ciclo progresista uruguayo haya sido el avance realizado en la llamada *agenda de derechos*. Se aprobó la despenalización del aborto (es el único país de América del Sur que lo hizo), se legalizó la marihuana y se aprobó el matrimonio igualitario, que implicó, además, la modificación de todo el Código Civil para eliminar cualquier referencia al sexo.

Uruguay y Chile enfrentaron, hacia el fin de los segundos mandatos de Vázquez y de Bachelet, problemas similares. En primer lugar, el angostamiento de su capacidad económica para continuar avanzando en políticas redistributivas y, en especial, para sostener el ingreso de los hogares y de los trabajadores en el contexto de un desarrollo capitalista altamente dependiente de los precios de los *commodities* (el cobre en Chile, la carne, la soja y el arroz en Uruguay). En segundo lugar, los crecientes niveles de descontento ciudadano con izquierdas condicionadas por alianzas y pactos que ponen un límite a los cambios estructurales más profundos, en especial aquellos que supondrían mayores gravámenes al capital. En tercer lugar, particularmente en Chile, problemas de desafección política y protesta ciudadana. En Chile es muy alta la abstención electoral entre los jóvenes. En Uruguay el involucramiento político ciudadano es aún alto, pero existe desgaste del FA luego de catorce años en el gobierno nacional y veintiocho en el gobierno de la capital del país. Esto, aunado a la pérdida de dinamismo de la economía que resulta de la menor afluencia de inversión externa y la caída de los precios de los *commodities*, se ha traducido en una caída del apoyo al gobierno de la izquierda, de acuerdo a mediciones de opinión pública, con resultados electorales aún indeterminados.

En síntesis: en ambos países los gobiernos de izquierda o centroizquierda han gobernado en un clima de estabilidad política y económica, pero a condición de practicar una política de cambios amortiguada por la necesidad de trabajar en un espacio de alianzas y pactos internos y externos que moderan sus pretensiones de reforma estructural. Al mismo tiempo, estos gobiernos parecieron dependientes del ciclo económico expansivo, por lo que una reversión de este (como ya sucedió en Chile) podría dejar importantes incertidumbres sobre la continuidad del ciclo progresista que protagonizaron.

## **5. LA GRAN TRANSFORMACIÓN (III): LA POLÍTICA AL CENTRO DE LA ESCENA**

En todos estos casos del giro a la izquierda se verificó una ampliación de la democracia política, se redistribuyeron el ingreso y los activos, se fortaleció al Estado y a sus instituciones y se verificó una efectiva ampliación de derechos sociales, políticos y económicos. Como ya fuera dicho, los resultados variaron de país en país, pero en la mayoría

de ellos disminuyó el índice de Gini, se redujo la pobreza, aumentó el salario real y disminuyó el desempleo. También se erradicó completamente el analfabetismo y aumentó el nivel educativo de la mano de obra.<sup>28</sup> Asimismo, se registró un efectivo avance en materia de derechos civiles y políticos, en particular a través del ejercicio continuado del derecho al voto y del respeto a las decisiones emanadas de las urnas. También hubo un incremento sostenido de las libertades ciudadanas a través del ejercicio de la libertad de expresión y la superación del pasado autoritario de restricción de la libertad de organización y de protesta que imperó en los años noventa. Finalmente, América del Sur avanzó en materia de derechos laborales. Datos de la International Trade Union Confederation muestran que, hacia 2016, los países del giro a la izquierda rankeaban en los primeros lugares en materia de respeto a los derechos laborales (Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela). Países como Guatemala, Colombia y México, en cambio, se ubicaban en los últimos lugares.<sup>29</sup>

### **5.1. POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA, NUEVOS PARTIDOS Y DINÁMICA CENTRÍFUGA**

Dos fuertes tendencias se señalan en los procesos de mutación política que han sufrido los partidos de izquierda en estos años. Por un lado, el reforzamiento de una dinámica política polarizada en dos bloques ideológicamente diferenciados, en el cual la vieja lucha por el centro ideológico deja lugar a la afirmación de partidos con espíritu programático diferenciado y disputa ideológica abierta y, en varios casos, centrífuga.

Por otro, una dinámica de creación de nuevos partidos políticos, algunos de los cuales incorporan movimientos sociales en su interior

---

28 Entre los años 1990 y 2015, debido a las políticas implementadas durante un decenio próspero, la tasa de pobreza en la región se redujo desde 48 % a menos de 30 %. No obstante, emplazados en el subcontinente más desigual del mundo, los países latinoamericanos, en su conjunto, continúan registrando una de las peores distribuciones del ingreso. En tal sentido, los ingresos del 10 % más rico de la población superan 14 veces a los ingresos del 40 % más pobre. A esto se suma la persistencia de otro tipo de desigualdades, tales como las de género y la urbano-rural. Ello a pesar de que entre los años 2010 y 2014, de acuerdo a datos de la CEPAL (2015), el índice de Gini acumuló una caída de 3,2 % a una tasa anualizada de 0,8 %. Por otra parte, los años de educación de la fuerza laboral de la región han experimentado un aumento. Siguiendo a la OIT (2015), entre 2005 y 2014, el porcentaje de ocupados con educación media se incrementó de 43,2 % a 48,5 %, al tiempo que las personas con educación superior subieron de 14,5 % a 20,5 % (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [OREAL]/UNESCO, 2016).

29 Véase *The 2016 ITUC Global Rights Index*. Recuperado de <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2016?lang=en> (consultado en julio de 2019).

y reformulan los ideales de la izquierda mediante la incorporación del indigenismo, el ecologismo y el feminismo como corrientes políticas. También se verifican diferentes vertientes del *socialismo democrático* en clave de ampliación de la democracia política, que no forman precisamente parte del acervo de las izquierdas heredadas de la segunda ola de la democracia. Con muy distinta intensidad y características, estas mutaciones que dieron lugar a nuevos partidos y nuevas coaliciones y que fortalecieron la dinámica de rotación ideológica de bloques en el poder se registran en todos estos países.

La larga década del progresismo se caracterizó por una inusitada energía política que dio lugar a varios ensayos, algunos logros destacables y bastante audacia e innovación en la creación de nueva institucionalidad político-partidaria. Y no era para menos. En muchos de nuestros países (especialmente en Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela) el descrédito en las organizaciones políticas anteriores (partidos políticos tradicionales o aun partidos políticos de orientación progresista ejecutores de políticas neoliberales en la década de 1990) indujo a la creación de nuevos partidos y a la innovación institucional.

En Argentina, el surgimiento del kirchnerismo fue, como mínimo, inesperado. Luego de la larga década menemista, el Partido Justicialista (PJ) parecía haber cedido a las presiones neoliberalizantes de los noventa, siguiendo el itinerario que otrora había tenido el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México. La suerte de la izquierda parecía, entonces, vinculada al surgimiento de un «tercer espacio» (Torre, 2003) entre peronistas y radicales, y la irrupción del Frente País Solidario (FREPASO) a mediados de los noventa, con Carlos *Chacho* Álvarez y Graciela Fernández Meijide, hizo creer en el surgimiento de una opción «progresista y republicana» distanciada de la suerte trágica y dual del peronismo. El gobierno de la Alianza en 1999 surgió bajo ese signo. Sin embargo, las defecciones del gobierno, la renuncia de su vicepresidenta por la supuesta compra de votos en el Congreso para aprobar una ley de flexibilización laboral y el escándalo en el que terminó el gobierno de Fernando de la Rúa con la crisis financiera de 2001 pusieron fin a esa promesa. El triunfo de Kirchner en 2003, su fuerte alineación con el bloque Lula-Chávez de desafío a la política norteamericana en el continente (que tenía al Área de Libre Comercio de las Américas [ALCA] como bandera) y los dos gobiernos de Cristina Fernández mostraron que era posible asaltar la política por izquierda desde el propio peronismo y hacer un gobierno «nacional y popular» que pusiera al país en la senda del crecimiento, la democracia y la igualdad.

Aunque el proyecto sufrió un revés tras la victoria de Macri en 2015, el kirchnerismo logró desarrollar fórmulas políticas propias.

Primero, mediante la creación del FPV en 2003, y luego a partir de la creación de Unión Ciudadana en 2017, el partido con el que Cristina se transformó en la principal contendora de Macri en los comicios parlamentarios de 2017.

En tanto, en Uruguay y Brasil los fenómenos políticos del FA y el PT datan, respectivamente, de comienzos de los años setenta y ochenta, por consiguiente, no son izquierdas nuevas, sino que surgieron en el gran caldero de la Guerra Fría. En Uruguay, el surgimiento del FA es una creación típica de la segunda ola de la democracia (Huntington, 1994) y de las tensiones del mundo bipolar. En Brasil, el PT surge al final de la dictadura (1964-1984) y supera las contradicciones que el orden corporativo generaba en el interior del movimiento sindical al crear un sindicalismo autónomo (la Central Única de los Trabajadores [CUT]) primero, y una organización política después. Más allá de que el FA surgió en 1971 y el PT en 1980, ambos partidos tienen en común el aglutinamiento de un conjunto variado de fuerzas para enfrentar el autoritarismo político y el ajuste económico conservador. En ambos casos, se intentó resolver las contradicciones de lo social y lo político mediante amalgamas diversas de pequeños partidos de izquierda y desprendimientos de la vieja política de los partidos tradicionales con fracciones del movimiento sindical y organizaciones populares que iban desde la izquierda cristiana hasta los movimientos en lucha por la tierra. Fueron frentes populares creados cuarenta años después de la entrada en vigencia de aquellos. El FA y el PT son, aún hoy, protagonistas indiscutidos de sus sistemas partidarios.

El surgimiento de PAIS en Ecuador y del MAS en Bolivia corresponde a creaciones políticas propias, surgidas de la tercera ola de la democracia (Huntington, 1994). En ambos casos, la superación de la fragmentación política del parlamento y la ingobernabilidad política fruto de las políticas neoliberales de los años noventa llevaron a que algunos los consideraran Estados fallidos, lo que inauguró la posibilidad de una intervención directa externa a los efectos de impedir que sus estallidos sociales resultaran contagiosos para la región. En ambos países estas creaciones partidarias fueron de la mano de sus líderes: Evo y Correa. Ello no obsta para considerarlas creaciones políticas perdurables, que lograron articular fuerzas políticas diversas: diversas regionalmente, diversas socialmente y diversas ideológicamente. En el caso del MAS, confluyen organizaciones de la más distinta índole, representantes del movimiento de trabajadores, campesinos, jubilados y hasta pequeños empresarios. Pero fue la organización política de las comunidades indígenas la que le dio a Bolivia una configuración única y especial y la convirtió en una de las experiencias refundacionales del Estado nación más destacadas en la trayectoria de las izquierdas

actuales. En términos de Álvaro García Linera, el carácter político de Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos ha evolucionado a través de la combinación de un «indianismo ecléctico» con las «tradiciones críticas y autocríticas de la izquierda intelectual» que empezó a «indigenizar el marxismo» a partir del decenio de 1980 (citado en Espasandín e Iglesias, 2007: 320).

Por su parte, PAIS, definida ideológicamente en las corrientes del socialismo democrático, fue fundada aún más tardíamente que el MAS, a fines de los años noventa. Su origen se adentra ya en la primera mitad de los dos mil (2006) como una iniciativa del propio Correa para consolidar una coalición política que le permitiera tener una bancada mayoritaria propia en el proceso electoral que nombró a la Asamblea Constituyente. La coalición se formó con más de 30 organizaciones políticas, con Movimiento País como el principal grupo político y con varias iniciativas ciudadanas y movimientos sociales. Actualmente, tras la ruptura entre el actual presidente ecuatoriano, Lenín Moreno, y el exmandatario Rafael Correa, PAIS ha pasado a ser presidida por el primero, en tanto el segundo lidera el movimiento Revolución Ciudadana desde 2018.

En Venezuela, la innovación política fue necesaria luego del desgaste del bipartidismo tradicional basado en la alternancia entre el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Acción Democrática (AD). Aunque el pacto puntofijista (firmado en 1958) fue garantía de la estabilidad política, el viejo sistema de partidos venezolano no fue inmune a las denuncias de corrupción y la crisis económica producida por la misma presión neoliberalizante que acabó con algunos de los viejos sistemas de partidos en el continente.

La creación del MVR fue un hito en este proceso. Fue fundado como partido político de izquierda en 1997 y fue el más votado del país desde 1998 hasta 2007, año en que fue disuelto para integrarse al PSUV. Su ideología se basaba en los ideales de Simón Bolívar, el bolivarianismo, y en elementos humanistas, socialdemócratas y de nacionalismo de izquierda. El MVR es destacable por haber sido de los pocos partidos venezolanos que pregonan el indigenismo. Hoy, seis años después de la muerte de Chávez, este país caribeño riquísimo en reservas de oro negro atraviesa tiempos dramáticos y es golpeado por una acuciante crisis humanitaria, socioeconómica y político-institucional. Ello, en el marco de una descarada (y descarnada) pugna a nivel internacional y a la sombra de una aguda polarización entre el bloque del gobierno de Maduro y el bloque opositor, que desconoce a este último como legítimo y que ha autoproclamado a su propio presidente alternativo.

En Chile, la Concertación, que aunaba al PS y al PDC como partidos mayores y al Partido por la Democracia (PPD), dominó el escenario de polarización entre izquierdas y derechas desde la transición a la democracia en 1989, ganando, como ya se mencionara, cinco elecciones y perdiendo a manos de Alianza por Chile (luego Vamos Chile) en dos oportunidades (2010 y 2017). Sin embargo, dado que el escenario implicaba constreñimientos económicos y políticos de gran consideración heredados de la dictadura, los gobiernos, aun de orientación de izquierda, gobernaron con las «manos atadas» y no fueron sumados al mapa del giro a la izquierda en buena parte de los análisis. La reforma constitucional de 1980, que establecía el papel de las Fuerzas Armadas (FFAA) como garantes de la institucionalidad, el Consejo de Seguridad Nacional de Chile y la existencia de unos senadores por derecho propio y otros designados que se reputaban representar a la nación del mismo modo que los elegidos fueron parte de esta renuncia. La permanencia de Augusto Pinochet en el cargo, aún luego de que se hubiera retomado la democracia, ya en la primera mitad de los ochenta, en Argentina, Uruguay y Brasil, y las decisiones económicas que habían hecho de Chile el mayor reformador neoliberal durante los años setenta y ochenta fueron parte de ese legado. La carta de 1980 estableció, además, limitaciones a las políticas públicas en salud y educación, y consagró un sistema muy poco representativo en materia de adjudicación de bancas legislativas.<sup>30</sup> Aun dentro de los marcos impuestos por ese «pacto» celebrado en dictadura, la diferenciación entre izquierdas y derechas fue muy clara desde la transición democrática. Las novedades en Chile han venido, recientemente, de la mano de la creación del Frente Amplio, una coalición de cerca de una decena de pequeños partidos y movimientos políticos que se alzó con el 20 % de los votos en 2017 y que destaca por la juventud de sus dirigentes, así como por su vocación de izquierda del siglo XXI (feminista, ecologista, entre otros). También Chile, con sus largas tradiciones y la lentitud y gradualidad de sus cambios, reafirma, al igual que el resto de los países, las dos tendencias señaladas al principio de este apartado: dinámica política polarizada en dos bloques políticamente diferenciados y creación de nuevos partidos políticos, algunos de los cuales incorporan movimientos sociales en su interior.

---

30 Recién en 2005 se eliminaron los senadores designados y vitalicios, se le dio al presidente la facultad de remoción de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y se transformó el Consejo de Seguridad Nacional, que solo podría ser convocado por el presidente.

## 5.2. INNOVACIONES REPUBLICANAS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LOS «CUARTOS PODERES»

Las transformaciones políticas fueron de gran consideración durante los años del giro a la izquierda: la puesta en marcha de variados mecanismos de democracia directa, los proyectos de refundación republicana que incorporaron nuevos «poderes» del Estado y redefinieron la propia noción de Estado nación con el reconocimiento de los pueblos originarios, así como la recuperación del debate sobre los límites y alcances del populismo latinoamericano se cuentan entre ellas.

En Bolivia, Ecuador y Venezuela, las funciones electorales se configuraron como «cuartos» poderes del Estado. Además, en países como los dos últimos se añadieron nuevos poderes destinados a fomentar la democracia participativa, ya no concebida como un ejercicio o función, sino como parte constitutiva del orden republicano.

Venezuela es el país pionero en estas mutaciones. En la reforma constitucional de 1999, Chávez puso al país en la senda del «bolivarianismo» (Venezuela pasó a llamarse República Bolivariana de Venezuela, casi una marca identitaria del proceso). En esta reforma constitucional se transformó el órgano de contralor electoral en un cuarto poder y se creó el denominado Poder Ciudadano, ejercido por el Consejo Moral Republicano. Pero, además, institutos como los del referéndum revocatorio fueron ampliando la convocatoria popular a la elección de cargos públicos, a las iniciativas legislativas constitucionales y constituyentes. También se crearon los cabildos abiertos, la asamblea de ciudadanos y ciudadanas (con carácter vinculante) y los Consejos del Poder Popular (comunales, obreros, estudiantiles, campesinos, entre otros).

En Bolivia, la Asamblea Constituyente que consagró la Constitución de 2009 definió al Estado como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Estableció cuatro poderes estatales, incluido el Poder Electoral. Al mismo tiempo, innovó en las definiciones de democracia, fuertemente influida por el proceso bolivariano. Aunque la democracia se define como *presidencialista*, se incorporaron tres definiciones de democracia al texto constitucional. La primera —y más destacada, que transformó en hechos las pretensiones teóricas de muchos políticos defensores de las vertientes superadoras del schumpeterianismo restrictivo— es la *participativa* e incluye los mecanismos del referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. La democracia *representativa* no presenta novedades, ya que establece la elección de representantes por voto universal, directo y secreto. La mayor innovación se da con la instalación

de la democracia *comunitaria*, que prevé la designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinos.

Ecuador es un reformador igualmente original. Comparte la misma preocupación de venezolanos y bolivianos con la democracia participativa, pero si en Venezuela la característica distintiva es la creación de mecanismos de poder popular y en Bolivia el reconocimiento de la soberanía de la nación originaria, en Ecuador el tema de la transparencia y el control adquiere un formato institucional nuevo. La Constitución de 2008 amplía los poderes del Estado, a los que llama funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social. Esta última es la que da el carácter innovador al proceso, al aunar viejas funciones (la Contraloría, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo) con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a los efectos de promover los planes de transparencia y control público, así como de fomentar e incentivar la participación ciudadana.

También se avanzó en otros terrenos que derivaron de estas mismas reformas constitucionales: reformas en el sistema judicial, en el reconocimiento de los derechos de «la tierra» y de las causas medioambientales y, sin duda, en la constitucionalización de muchos derechos de primera, segunda y tercera generación.

Puede decirse que el ejercicio de la democracia directa fue la tónica de la larga década del progresismo. Con la excepción de Uruguay, donde los institutos de la democracia directa fueron usados en forma sistemática después de la transición democrática, en los años noventa, estos mecanismos se fueron incorporando en las constituciones de los países latinoamericanos entre las décadas de los ochenta y noventa. Siguiendo a Zovatto (2015), entre 1978 y octubre 2014, se llevaron a cabo 51 consultas populares sobre variados temas en doce países latinoamericanos. En 31 de esas 51 instancias (60,7 %) resultó vencedora la posición del gobierno, en tanto en las 20 restantes esta fue derrotada. El país donde más veces se derrotó la tesis oficialista es Uruguay, con nueve de las 15 consultas celebradas (60 %). La gran mayoría de estas consultas (38 casos equivalentes al 74,5 % del total) tuvieron un origen «arriba», es decir, provinieron de los ejecutivos o legislativos, mientras que en el resto de los casos (13) los procesos fueron iniciados por la ciudadanía.

### **5.3. PRESIDENCIALISMO Y POLÍTICA PROGRAMÁTICA**

La siguiente característica de esta década de mutación política fue el uso programático que se le dio al presidencialismo, lo que, de algún modo, había sido reforzado desde los años setenta como solución a la

ingobernabilidad de los sistemas. Ello como resultado de la explosión de demandas en contextos de escasez de recursos.<sup>31</sup>

El presidencialismo ya estaba plenamente instalado en América Latina antes de la llegada de los ejecutivos reforzados por los liderazgos carismáticos, como el de Chávez, Correa o Evo. Un estudio realizado por Nohlen et al. (1998) muestra que, desde la década de los setenta en adelante, todos los regímenes latinoamericanos han sido presidencialismos y que la disputa por el parlamentarismo fue más bien intelectual y estéril. Ello no obstó, sin embargo, para que los presidentes latinoamericanos enfrentaran grandes dificultades para establecer sus agendas de gobierno, a pesar de sus facultades presidenciales.

En algunos casos, como el de Chile, el legado de la dictadura, así como el peso de las FFAA impidieron que los programas de gobierno hicieran transformaciones profundas en sus estructuras institucionales. Un excesivo celo institucionalista en la lectura de estos procesos se saltea lo más obvio: no se trata de que las instituciones sean simplemente estables, sino de que sean democráticas, transparentes y sometidas a derecho (y no meramente a la regla jurídica anterior). En países con un siglo XX lleno de dictaduras, con desigualdades brutales y con una condición absolutamente periférica en un mundo donde meramente eran tomadores de precios, las democracias de la tercera ola tuvieron tareas ingentes para realizar.

Las insuficiencias de los presidencialismos heredados no son la única causa —como buena parte de la ciencia política se encarga de reafirmar— de la fragmentación del sistema de partidos o de su baja institucionalización. En Brasil o Ecuador, clasificados como presidencialismos puros, los legislativos destituyeron presidentes (Fernando Collor de Mello en 1992, Dilma Rousseff en 2013 y Abdalah Bucaram

---

31 Citando al sociólogo Edelberto Torres-Rivas (1993, pp. 90-91): «En una perspectiva conservadora, el conjunto de diversos problemas relativos a la participación, cohesión, representación política, etc., ha sido asociado a la temática de la ingobernabilidad como expresión de la crisis de las sociedades del capitalismo tardío y de la democracia avanzada. Ingobernabilidad y crisis quedan anudados y confundidos en las andaduras de los actuales procesos políticos, para calificar en esta época la creciente insuficiencia estatal para institucionalizar los conflictos. Se habla de una visión conservadora, porque la inestabilidad crónica de la democracia, en el pensamiento marxista, se originaría en otros sitios, en la economía, donde la caída de la tasa de ganancia, la sobreproducción, y sobre todo el trabajo asalariado y la competencia derivada de la apropiación privada de la ganancia, llevaría a una contradicción insalvable entre clases, y a luchas políticas desordenadoras de la vida política, que confirmarían la tesis de que la democracia burguesa y el capitalismo mantienen una relación tensa entre sí, precaria e irresoluble en el fondo. Los teóricos conservadores sitúan las causas de la crisis en los resultados propios de la democracia de masas, en la sobrecarga de demandas y expectativas que ella alimenta y que debe enfrentar el Estado (de bienestar)».

en 1997), lo que mostró el poder de los parlamentos para deponer presidentes débiles o desafiantes.

Asimismo, los recursos institucionales del presidencialismo pesaron en forma diferente según la estructura de poder económico y social que emanaba de los gobiernos de turno. Allí donde la izquierda fue gobierno, el gap entre gobierno y poder económico (empresarial, mediático e internacional) fue profundo, como lo demuestra la gran dificultad que tuvieron estos gobiernos para llevar adelante reformas fiscales, para enfrentar al capital internacional —defendiendo la soberanía de los recursos propios— o para amortiguar el peso mediático de los grandes medios de comunicación —altamente concentrado en conglomerados empresariales aliados con la derecha política—. Las «leyes de medios» en Argentina y Uruguay; la dificultad para avanzar en los gravámenes al capital en Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina en distintos momentos; las luchas que Bolivia enfrentó con el capital internacional por los hidrocarburos o con Estados Unidos por la política sobre la hoja de coca;<sup>32</sup> las pulseadas que algunos de estos países libraron contra los acreedores de deudas «usureras» (fondos buitres en Argentina y deuda «ilegítima» en Ecuador) muestran que el peso de los recursos institucionales debe medirse por la capacidad que tienen de terciar en la disputa distributiva (Przeworski, 1985).

La fuerza de los presidencialismos, más allá de sus atribuciones formales, se midió en otros dos campos. Uno, ya estudiado, fue la búsqueda de mayorías parlamentarias propias. El otro fue la fuerza de los liderazgos en los que los presidentes encarnaron la antigua voluntad general. Al proceso le sobró rousseanismo y adoleció de madisonianismo, no por pretensiones teóricas propias de estos gobiernos, sino como resultado del campo de composición de fuerzas políticas que se enfrentaron.

Así, el presidencialismo y el ejecutivismo de estas izquierdas fue el resultado más de los procesos históricos que de preferencias políticas previas. Quizás, a un parlamentario de izquierda en la oposición el parlamentarismo podría parecerle una opción más democrática y

---

32 Desde su llegada al gobierno boliviano en 2006, Morales ha expulsado del país al embajador y a la DEA (la agencia antidrogas de Estados Unidos), ha cerrado la base militar de Chimoré y se ha retirado del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En 2013, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) levantó el veto al uso cultural y medicinal de la hoja de coca, oportunidad en la cual Evo refirió a la medida como «un triunfo internacional frente al imperio», pese a que la comunidad internacional recordó que sigue siendo una sustancia controlada. Véase <https://comunicacion.gob.bo/?q=20130114/morales-dice-que-despenalizaci%C3%B3n-del-acullico-es-un-triunfo-internacional-frente-al-imperio> (consultado en agosto de 2019).

decente que los presidencialismos que, en la época del menemismo, olían a democracia delegativa (O'Donnell, 1994) por los cuatro costados. Pero cuando estas izquierdas tuvieron que gobernar, debieron hacer acopio de toda la fuerza del Poder Ejecutivo y enfrentar legislativos adversos, poderes judiciales que desafiaban o anulaban sus resoluciones, medios de comunicación que antagonizaban permanentemente al gobierno y un entorno externo que, aún después de más de dos décadas, seguía dominado por la política heredada de la Guerra Fría. Las izquierdas fueron haciendo de la necesidad virtud y se revelaron mucho más presidencialistas de lo que hubieran imaginado. Y lo fueron porque, muchas veces, el Poder Ejecutivo era el único palacio de invierno que habían logrado asaltar en las urnas.

Así que, en ocasiones, en una suerte de bonapartismo revisitado, estos procesos, afirmados inicialmente en el Poder Ejecutivo, tuvieron que librar las dos batallas: la de conseguir mayorías propias y la de mantener sus preferencias en el electorado. Y todo ello sin descuidar su vínculo con los movimientos y organizaciones sociales que habían sido sus aliados naturales en épocas de resistencia y que eran ahora sus demandantes naturales.

En la búsqueda de mayorías parlamentarias propias, se recurrió a la vía partidaria por la vía corta (mayorías parlamentarias propias en el momento de la elección) o por la vía larga (reconfiguración del sistema de partidos mediante el uso de la democracia directa). Los países del Cono Sur son ejemplo de lo primero y las democracias andinas y caribeñas, de lo segundo.

Uruguay y Argentina tuvieron, desde el principio, mayorías parlamentarias propias. La potencia partidaria de construcciones políticas como el FA y el PJ les permitió consolidarse en el escenario parlamentario y hacer de sus bancadas parlamentarias mayoritarias una correa de transmisión del Ejecutivo. El brazo parlamentario fue capaz de hacer frente política, legislativa y simbólicamente a la oposición política. En Venezuela, Bolivia y Ecuador, estas mayorías solo se consiguieron después de la instalación de los procesos constituyentes. Chávez asumió con el 22 % de los escaños, pero luego de la reforma constitucional de 1999 se quedó con el 56 % de las bancas. Correa asumió sin bancada parlamentaria propia, pero —en la práctica— la instalación de la Asamblea Constituyente, la disolución del Parlamento y el traslado de funciones a la Asamblea en la cual el recién estrenado Alianza País era mayoría lo dotaron de mayorías durante sus dos mandatos. En Bolivia, Evo Morales asumió con mayoría en la Cámara Baja, pero con un Senado opositor y una composición de liderazgos regionales adversa (especialmente centrado en la «media luna») que lo puso a salvo de cualquier tentación madisoniana. Tuvo que pasar el difícil

tránsito de la constituyente y, peor aún, vencer en un referéndum revocatorio para poder conquistar la mayoría en ambas cámaras.

Las tensiones con los electorados y los movimientos sociales y organizaciones populares del campo aliado descansaron más en la capacidad de interlocución de los liderazgos presidenciales que en construcciones partidarias o institucionales. Así, la tercera faceta de este fenómeno fue el cambio radical en los liderazgos políticos hacia construcciones de política «demiúrgica», siguiendo el análisis de Maquiavelo sobre los principados «nuevos».<sup>33</sup>

#### 5.4. LOS «NUEVOS PRÍNCIPES»: UNA INTERPRETACIÓN MAQUIAVELIANA DEL (NUEVO) ORDEN POLÍTICO

Después de los grandes líderes de la segunda ola de la democracia (Vargas, Perón, Velasco Alvarado, Lázaro Cárdenas, Jacobo Arbenz), identificados peyorativamente como «líderes populistas», la tercera ola de la democracia fue tomada —siguiendo a Maquiavelo— por estos «nuevos príncipes».

La historia latinoamericana reciente no se entendería sin el rol de los liderazgos de Evo Morales, Hugo Chávez, Lula da Silva, Rafael Correa, Cristina y Néstor Kirchner, José Mujica y ese rol «demiúrgico» que Maquiavelo les atribuyó, de construcción del orden (político) a partir del caos (social) sobre la base de su liderazgo personal antes que sobre el entramado institucional anterior (respecto del cual, el «nuevo príncipe» es necesariamente disruptivo).

En Bolivia, el viejo orden partidario de la segunda ola (Movimiento Nacionalista Revolucionario [MNR], Movimiento de Izquierda Revolucionaria [MIR], Acción Democrática Nacionalista [ADN]) fue pulverizado por la emergencia de nuevas clases que irrumpieron en la política, pero, sobre todo, tuvo a Evo como dinamizador central del proceso. Evo es producto de su tiempo, sí, pero ese tiempo es también resultado de ese liderazgo. ¿Qué diríamos de Venezuela? Chávez es también hijo de la degradación progresiva del bipartidismo «puntofijista», pero el proceso que sigue en el país venezolano no se entiende sin ese príncipe. ¿Y Ecuador? Correa crea un nuevo orden político alrededor de su figura. ¿Y Kirchner? Sin ser refundador, la idea de un peronismo por izquierda después de Menem dio lugar no a una nueva era peronista, sino a una alteración profunda del sistema de partidos

---

33 Maquiavelo, *El príncipe*. Véanse el capítulo VI «De los principados nuevos obtenidos con el esfuerzo y las propias armas de los adquirentes», el capítulo IX «De los principados civiles», y el capítulo XV «Por qué cosas los hombres, y especialmente los príncipes, merecen alabanza o vituperio».

que permitió la superación de la antigua dialéctica peronistas-radicales que en los noventa pareció inerradicable.

Estos «príncipes» latinoamericanos inventan constituciones, cambian regímenes, ¡crean naciones!, configuran partidos. A despecho de toda la literatura sobre el populismo en la tercera ola de la democracia, estos liderazgos fueron, efectivamente, constructores de un (nuevo) orden. La construcción política del orden (el rol demiúrgico de la política que espantaría a cualquier liberal que se precie de tal) a base de liderazgo y «oportunidad» política (la *díada maquiavélica*) es la idea central que puede extraerse de la experiencia latinoamericana a quinientos años de *El príncipe*.

En la América Latina del siglo XXI, el desorden no es la anarquía feudal de la que Maquiavelo —maravillado por la construcción del Estado nación a base de monarcas poderosos— quería escapar, sino el (viejo) desorden de la pobreza, la desigualdad, el clientelismo y la violencia policial y social. Ello aunado al (nuevo) desorden que trajeron consigo las tres largas décadas de neoliberalismo, que profundizaron la pobreza, la desigualdad, el clientelismo (ahora llamado corrupción) y que echaron mano a soluciones nada liberales (como las dictaduras instaladas en los setenta) cuando los agentes del desorden (el gran empresariado, el orden internacional, los partidos oligárquicos, los ejércitos, la Iglesia) lo requirieron como solución a los problemas de la gobernabilidad. No cabe ninguna duda de que estos «príncipes» tuvieron la labor demiúrgica de construir un orden a partir del caos heredado: la década ganada del progresismo con su crecimiento económico, su abatimiento de la pobreza, su reducción de la desigualdad, su fortalecimiento del Estado y su consecución democrática es parte de la construcción de ese orden.

La acción de estos príncipes es, como diría Gramsci (1977), también «voluntad colectiva» (el príncipe es el partido), pero sin una encarnación de esta voluntad en una persona difícilmente el proceso prospere. Es por ello que estos príncipes se vuelven tan indispensables y que los procesos que encabezan parecen no ver asegurada su continuidad sin ellos al frente. Es importante reflexionar sobre la forma en que estos procesos quedan atados a mecanismos de reelección presidencial —mediata o inmediata— aun en países como Chile o Uruguay que parecían disponer de adecuados antídotos institucionales.

Estos príncipes también lograron superar el orden anterior, porque se requería «organizarlo todo nuevamente» (como recomienda Maquiavelo: el que no hereda nada debe construirlo todo). Y si puede construir el nuevo orden solo con la ayuda del pueblo y sin la ayuda de

la nobleza<sup>34</sup> (los barones de Maquiavelo son las viejas oligarquías partidarias), mejor aún. Así, los nuevos príncipes latinoamericanos desplazan a las noblezas políticas que los precedían, llegan sin el apoyo de estas viejas elites partidarias, por sus propios medios y gobiernan directamente con el pueblo. Se los ha llamado populistas justamente por eso, por las mismas razones por las que Aristóteles diferenciaba la democracia de la pura demagogia. Esta última se caracterizaba por líderes que gobernaban apelando al pueblo, yendo «más allá de las instituciones» y recurriendo a la pura voluntad dialógica «pueblo-príncipe». El desplazamiento de la «nobleza» de los viejos partidos tradicionales en Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela o Uruguay es, al mismo tiempo, un desplazamiento de clase y un desplazamiento político. Son príncipes «de la plebe», surgidos de las clases populares y llevados al poder con su voto.<sup>35</sup> Evo, Mujica, Lula fueron tribunos de la plebe que se convirtieron en príncipes.

Son liderazgos carismáticos surgidos del propio pueblo (Lula, Evo, Correa, Mujica, Chávez) o de las biografías de las izquierdas derrotadas en la segunda ola de la democracia (Bachelet, Kirchner, Dilma). Es, como señala Maquiavelo, la propia «fortuna» (a la que otorga la explicación del 50 % de lo que efectivamente sucede) la que muchas veces logra desequilibrar el buen prospecto de algunos de estos gobiernos (la muerte de Chávez en Venezuela o la muerte de Kirchner en Argentina). Pero el impacto de estos liderazgos sobre unas masas populares reactivas a la política, marginadas, manipuladas, olvidadas es impresionante. Por primera vez, los «olvidados de la tierra» suben a la escena de la política y se transforman en protagonistas. Ellas empiezan a «existir» por virtud de la política y, como muestra una lectura primaria de sus bases electorales, fueron tremendamente leales a estos procesos.

---

34 Como consigna Maquiavelo en el capítulo IX de *El príncipe*: «El que llega a ser príncipe con el auxilio de los nobles, se mantiene en el poder con más dificultad que el que debe el principado al pueblo. Las aspiraciones de los nobles solo se satisfacen causando año a alguien, y las del pueblo no exigen ofensa a nadie. El príncipe necesita vivir con el mismo pueblo, pero no con los mismos nobles, pudiendo hacer o deshacer nobles, y quitarles o darles su elevada posición según le plazca».

35 En buena parte de estos países, los electorados fieles a estos liderazgos descansaron en las clases medias, los trabajadores organizados, la población asentada en las ciudades capitales, los jóvenes, pero a poco de andar esos proyectos comenzaron a reclutar más votos entre los sectores más desfavorecidos y pobres, lo que evidenció una verdadera diferenciación social del voto antagónica con los postulados de la política *catch-all* (véase Moreira y Delbono, 2016, en referencia al caso uruguayo).

### **5.5. EL DILEMA DEL RECAMBIO Y LA SUPERACIÓN DEL LIDERAZGO EN LA DÉCADA LARGA DEL PROGRESISMO**

Uno de los grandes problemas que enfrentó el nuevo populismo latinoamericano fue el del recambio de sus principales dirigentes políticos. Obviamente que este problema no existía en el mundo de Maquiavelo, y no era siquiera un problema en la segunda ola de la democracia (más preocupada por cuestiones elementales de la democracia como garantizar elecciones limpias, evitar golpes de Estado y mantener la vigencia del Estado de derecho). En cambio, la tercera ola de la democracia puso en el debate las necesarias limitaciones al poder presidencial, especialmente si este estaba en manos de la izquierda. Y la izquierda, por su parte, totalmente dependiente del poder que había conquistado (el gobierno), enfrentada al poder económico, comunicacional e internacional y dependiente del instrumento que le daba ese poder (el voto, directamente vinculado a la figura del líder), se transformó en dependiente del líder. La transición gramsciana nunca pudo ser hecha totalmente (quizá sí en Uruguay, solo muy parcialmente en Brasil y altamente problemática en Argentina, Ecuador y Venezuela). La reelección presidencial fue buscada por buena parte de estos gobiernos.

En Venezuela, Ecuador y Bolivia, se introdujeron modificaciones constitucionales que habilitaron las reelecciones directas o indefinidas. En Venezuela en 1999, en Ecuador en 2008, se habilitaba la reelección inmediata, y lo mismo sucedió en 2009 en Bolivia tras una convención constituyente. Tanto Correa como Evo usaron este dispositivo. La población los refrendó a ambos en 2009 en sus cargos por el 52 % de los votos en Ecuador en 2009, y por 62 % de los votos en Bolivia. Morales, además, se sometió a un referéndum revocatorio en 2008 y lo ganó. En Venezuela, Chávez logró aprobar el mecanismo de reelección indefinida en 2009. En Argentina y Brasil estaba ya permitida la reelección y fue utilizada, salvo por Kirchner que desistió de presentarse a su reelección en 2007, a pesar de la enorme popularidad con la que terminó su gestión. Cristina obtuvo 45 % de los votos en 2007 y 54 % en 2011. Aun en países como Uruguay y Chile, sin reelección inmediata, se hizo un extenso uso de la reelección mediata tanto por Bachelet (votada para los períodos 2006-2010 y 2014-2018) como por Tabaré Vázquez (elegido en 2004 y en 2014 para los períodos 2005-2010 y 2015-2020).

Aunque la polémica de la reelección indefinida es extensa y muy a menudo está cargada de unas valoraciones que no pesan en los regímenes parlamentarios (Angela Merkel sigue siendo la jefa de gobierno en Alemania desde hace casi catorce años, Felipe González estuvo al frente del gobierno de España entre 1982 y 1996, y en Italia, Silvio

Berlusconi fue elegido presidente en tres ocasiones consecutivas), lo cierto es que la dependencia del líder demiúrgico, que podía ser concebida como un problema de política transicional, demostró ser un problema mayor de lo imaginado. Cristina Fernández no pudo lograr que su sucesor, Daniel Scioli, ganara las elecciones de 2015, a pesar de la enorme popularidad con que terminó su gestión, algo que, de alguna manera, Lula sí pudo imponer a su electorado. Bachelet tuvo que repetir mandato ante el colapso en el que se sumergió la Concertación después de su primera administración, habida cuenta de la mala sucesión de liderazgo determinada por las disputas internas del partido (con la elección de Eduardo Frei), y cuando ya no pudo reelegirse, el proyecto de la Concertación fracasó. En tanto, en Uruguay, la izquierda volvió a apelar a Tabaré Vázquez después del gobierno de Mujica, incapaz de encontrar una mejor fórmula de relevo. En Venezuela la muerte de Chávez y la sucesión de Maduro se conjugaron para sumir al proyecto bolivariano en una crisis profunda de la que el país aún no encuentra salida. Por su parte, la salida de Correa del gobierno de Ecuador y el enfrentamiento directo entre el expresidente y el nuevo mandatario, Lenín Moreno, muestran que la dirección del proceso dependía más de la voluntad de Correa que de la construcción política que lo sostenía. Evo Morales —seguramente mirando las experiencias regionales— se empeña, a pesar de que su enmienda constitucional destinada a sancionar la reelección inmediata fracasó, en postularse para un cuarto período de gobierno.

Los regímenes presidencialistas que habían forjado ese proceso fueron, al mismo tiempo, parte del problema y la solución. Aseguraron que el poder del Estado estuviera en manos de un líder popular, pero, a diferencia de los parlamentarismos, le acotaron su tiempo de permanencia. Para parte de la izquierda, este era un problema simplemente instrumental. Pero demostró ser más sustantivo de lo que se pensó. Sin el líder, las construcciones partidarias se mostraron débiles e incapaces de encauzar la movilización y el voto. Los liderazgos de Néstor y Cristina, de Evo, de Correa, de Bachelet, de Chávez fueron más allá de sus construcciones partidarias. Cuando ellos no disputaban las elecciones, sus partidos corrían no solo el riesgo de perderlas, sino, peor aún, en caso de ganarlas (lo que sucedió con Lenín Moreno o con Maduro), que el proyecto político desviara su curso hacia terrenos político-ideológicos con notorios problemas de orientación y sustentabilidad política.

## **6. LAS BASES MATERIALES DEL CONSENSO: EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL «RETORNO DEL ESTADO»**

La década del progresismo no puede entenderse si no se entiende lo que Przeworski (1985) llamó las «bases materiales del consenso». El crecimiento económico sostenido permitió distribuir beneficios entre los grupos más pobres y mejorar las condiciones de vida de la población asalariada. Todo ello sin alterar sustancialmente los equilibrios macroeconómicos ni propiciar la creación de una coalición de veto entre perdedores con importante peso económico, prestigio social y poder político.

La idea de que «la izquierda ganó el gobierno, pero no el poder» estuvo presente en todo este período, como una manera de calificar el difícil equilibrio entre el propósito de satisfacer las expectativas de millones de latinoamericanos que apostaron a un cambio, pretendiendo mejorar sus deprimidos niveles de vida, y evitar conflictos con el poder económico y financiero que hubieran socavado la gobernabilidad. Es, quizá, ese equilibrio lo más interesante y lo más difícil que intentaron estos gobiernos de izquierda o progresistas, con distintos puntos de inflexión.

Sin duda, los gobiernos de Venezuela y Bolivia lo intentaron en forma más profunda y disruptiva que el resto (las reacciones acaloradas de Estados Unidos o la profundidad de sus reformas constitucionales dan cuenta de esto). Los casos de Chile y Uruguay se movieron con un arco de inflexión de mayor continuidad con los gobiernos precedentes y una mayor disposición a mantener el «viejo» equilibrio republicano.

Para impulsar un crecimiento sostenido del gasto público se requirió ampliar la fiscalidad del Estado. Ello se logró de dos formas: por un lado, nacionalizando recursos estratégicos, y por otro, captando inversión externa directa, pero sin recurrir a la enajenación de activos públicos. El modelo fue una respuesta a los procesos de privatización de los años noventa y un rechazo a los condicionamientos emanados de los organismos multilaterales de crédito en el marco de Consenso de Washington. Se trataba de fortalecer al Estado como líder en las inversiones y la explotación de recursos naturales. Así, Venezuela aprovechó la huelga petrolera para controlar PDVSA en 1999, Evo Morales aumentó la presión tributaria sobre las compañías transnacionales que explotaban el gas en el país y Ecuador hizo lo mismo en 2007. La nacionalización permitió el aumento de recursos del Estado, y no «ahuyentó» la inversión externa, sino que esta continuó afluyendo, como resultado de otras variables en juego. En Argentina se reastataron los servicios de correo y comunicaciones en 2007, los fondos de pensiones en 2008, Aerolíneas Argentinas en 2008 y se renacionalizó una fábrica norteamericana de mantenimiento de aviones. En

Uruguay, a través de la llamada reforma del agua, el gobierno estatizó los servicios de agua potable y en 2011 aprobó un nuevo Código de Minería destinado a aumentar el canon por la explotación de recursos mineros.

El cuadro 3 (al final del capítulo) muestra el incremento sostenido de los ingresos tributarios en las últimas dos décadas e ilustra esto de manera contundente.

En segundo término, se logró incrementar, al mismo tiempo, la inversión pública (cuadro 4) y captar inversión extranjera (cuadro 5, al final del capítulo), superando un *trade-off* que parecía imposible. Los cuadros 4 y 5 exhiben la afluencia de inversión extranjera y el aumento de inversión pública en la región.

**Cuadro 4. Inversión pública (1990-2013) en regiones y países seleccionados**

<b>Regiones del mundo</b>	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006	2007-2014
<b>Países en desarrollo</b>					
América Latina	5,1	4,9	4,5	4,5	5,6
Asia	9,1	8,7	8,1	8,4	...
<b>Países industrializados</b>					
Zona del euro	...	...	...		
Zona del euro (países centrales)	...	3,1	2,9	2,9	3,1
Zona del euro (países periféricos)	...	3,6	3,8	3,6	3,3
Estados Unidos	4,1	3,7	3,7	3,7	3,8
Canadá	5,5	5,3	4,6	3,4	3,3
Japón	2,8	2,3	2,4	2,7	3,4

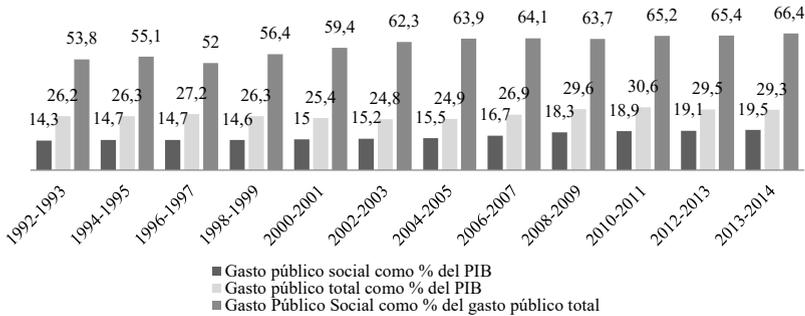
Fuente: CEPAL (2015).

Además, hubo una reducción de la vulnerabilidad como resultado de la superación de la crisis de la deuda externa, sea porque ya se había declarado un default (Argentina) y los mercados de crédito no estaban abiertos para que el país se siguiera endeudando, sea porque el crecimiento económico permitió recuperar reservas y la relación deuda/producto mejoró, sea por exitosos canjes de deuda como el de Ecuador, pionero en denunciar la deuda «ilegítima» de América Latina.

Los ingresos fiscales del Estado permitieron aumentar el gasto público social, y los países del giro a la izquierda se caracterizaron por un sostenido aumento de este. El gasto social como porcentaje del gasto total pasó de 53,87 % en 1992-1993 a 66,4 % en 2013-2014. La evolución es altamente significativa y concurre a la explicación de la caída de la pobreza y la desigualdad (más allá de la progresividad o regresividad de cada componente del gasto público social) y, sin duda,

del aumento en el nivel educativo de la mano de obra. El gráfico 16 da cuenta de estos resultados.

**Gráfico 16. Evolución y participación del gasto público social y del gasto público total en el PBI y del gasto público social en el gasto público total. América Latina y países seleccionados (%)**



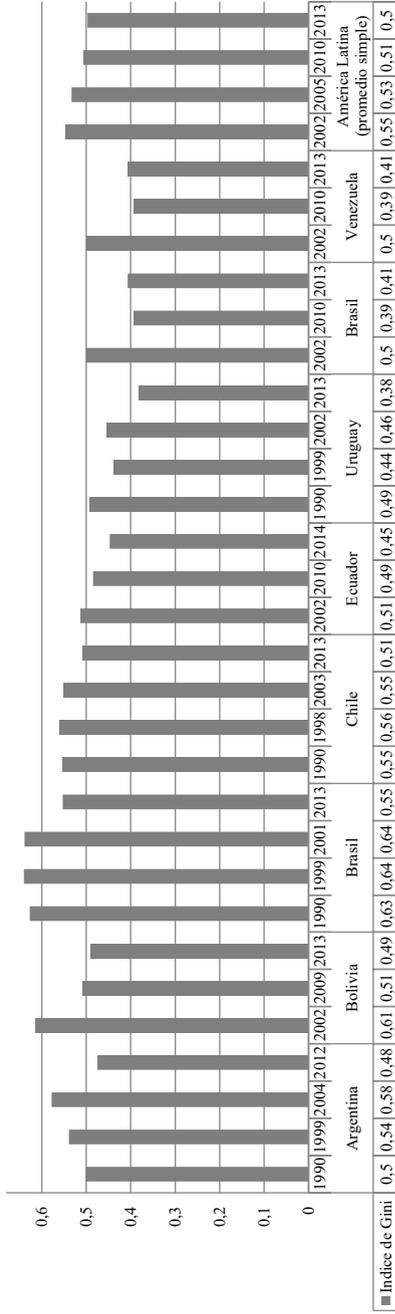
Fuente: CEPAL (2015).

Si no se hubiera reducido la desigualdad, ninguno de estos resultados habría sido posible, aun en un contexto de crecimiento económico y recuperación del espacio fiscal del Estado para aumentar el gasto público social e implementar políticas de transferencia de ingresos hacia los sectores más pobres. Este es el principal logro de los gobiernos progresistas y la razón por la que la política importa. El fenómeno de la reducción de la desigualdad en América Latina es relativamente inédito, luego de décadas de incrementarse. El gráfico 17 muestra estos resultados en los países del giro a la izquierda:

Es la reducción de la desigualdad lo que hace que la dinámica del crecimiento sea beneficiosa para los pobres (el crecimiento propobre).<sup>36</sup> Pero reducir la desigualdad requirió algo más que recuperar la fiscalidad del Estado; exigió otras políticas: reformas tributarias, aumento de la presión impositiva en ciertos casos, algunos conflictos con el capital nacional e internacional y, sobre todo, una política laboral orientada a la defensa del derecho de los trabajadores.

36 El crecimiento propobre ha sido definido por la CEPAL (Medina y Galván, 2014) como aquel que conlleva cambios en la distribución del ingreso a favor de los pobres, o sea, el crecimiento económico en que los pobres ganan más de lo que ganarían si todos los ingresos crecieran a la misma tasa.

**Gráfico 17. Evolución de la desigualdad (índice de Gini). Países seleccionados, América Latina**



Fuente: CEPAL (2014, 2016).

## **7. CUANDO LA POLÍTICA IMPORTA: LAS POLÍTICAS LABORALES EN GOBIERNOS DE IZQUIERDA**

Tres tipos de políticas fueron determinantes para la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad, y tuvieron que ver con las «preferencias de los gobiernos» (Boix, 1996). La primera política, ya señalada, fue el cambio de enfoque de políticas focalizadas hacia políticas más universalistas de transferencia de ingresos a poblaciones vulnerables, que en algunos países llegaron a cubrir el 40 % de la población (como en Ecuador). Aunque estos planes tuvieron más impacto sobre la indigencia que sobre la pobreza, fueron políticas de ampliación de derechos y tendieron a cambiar la orientación del Estado en su conjunto.

El segundo tipo de políticas tuvo que ver con la recuperación de las capacidades fiscales del Estado mediante reformas tributarias más o menos ambiciosas (el caso uruguayo), aumento de las presiones impositivas sobre el capital nacional o extranjero (el caso boliviano y venezolano) o aumento de la propia competitividad de la producción nacional y formalización de la economía (el caso chileno). Pero fue la ideología de los gobiernos la que los equipó para enfrentar conflictos distributivos provenientes de esta preferencia por aumentar la capacidad recaudatoria estatal en un contexto ideológico hostil al «gasto del Estado». Finalmente, la forma en que el gasto del Estado se distribuyó expresó las preferencias redistributivas que son centrales a cualquier concepción de izquierda: se privilegió al sector público sobre el privado, y a los más pobres y a las capas medias bajas en el conjunto de la población.

El tercer tipo de políticas tiene que ver con la política laboral y la recuperación de los derechos de los trabajadores. En particular, esta última política es determinante del impacto no solo sobre la pobreza, sino, y especialmente, sobre la desigualdad. Para ello, fueron determinantes las bases de sustento de los propios gobiernos del giro a la izquierda. En países como Uruguay, Argentina, Brasil o Bolivia, los movimientos sindicales han sido claves —en tanto aliados estratégicos de estos partidos y gobiernos— en la formulación de las preferencias políticas en materia de salario, empleo, inversión y gasto social.

A diferencia de la biblioteca de los años noventa, cuando las políticas de flexibilización laboral se impulsaron en los gobiernos como modo de combatir la crisis de desempleo —según estas mismas bibliotecas producida por exceso de regulación—, en la década estudiada se hizo lo contrario, en buena medida por el vínculo que unía a estos gobiernos con el movimiento sindical (el FA y el movimiento obrero en Uruguay son aliados de la primera hora, de la misma manera que el PT fue el brazo político del movimiento sindical creado por Lula, y

Evo fue un dirigente sindical connotado entre los coccaleros, que llegó al gobierno impulsado por esos mismos movimientos). Así, se promovieron políticas de regulación del mercado laboral que incluyeron un variado paquete de iniciativas entre las que cabe contar: negociación colectiva por rama de actividad entre trabajadores y empresarios regulada por el Estado; derechos de huelga y defensa de los fueros sindicales para proteger e impulsar la actividad sindical de los trabajadores; políticas de aumento del salario mínimo; protección de los salarios reales y aumento de los salarios públicos, en especial en la educación pública; políticas destinadas a la formalización del trabajo y de la pequeña y microempresa destinadas a asegurar los derechos laborales de trabajadores y pequeños empresarios; estrategias de formalización del empleo en ramas del trabajo con gran informalidad, como el servicio doméstico, entre otros.

Cuatro fenómenos han sido determinantes sobre la reducción de la desigualdad, la reducción de la pobreza y el estímulo al crecimiento desde el mercado interno. En primer lugar, la caída del desempleo (gráfico 18 y gráficos 19a, 19b, 19c y 19d, al final del capítulo), que alcanza récords de mínimos históricos en algunos países, como Argentina o Uruguay, donde los problemas de la desocupación figuraron durante décadas entre los *issues* más importantes del país. No solo cae el desempleo, sino que lo hace, también, en un contexto de aumento de la demanda de empleo (como consecuencia, entre otras cosas, de una mayor oferta de trabajo femenino).

En segundo lugar, las políticas de salario mínimo han tenido un impacto decisivo sobre el incremento del salario real y este, a su vez, sobre la disminución de la pobreza y la desigualdad. El gráfico 20 (al final del capítulo) presenta la evolución del salario mínimo.

En tercer lugar, deben citarse la mejora de la protección social y la protección del empleo mediante el aumento en la cobertura de seguridad social, la fiscalización del Estado sobre la informalidad, así como los incentivos a la formalización. De acuerdo a datos de la OIT (2015), en el total de la población ocupada urbana, en 2005, solo el 51,6 % de los trabajadores y trabajadoras tenían cobertura en salud y el 57,5 % en jubilación. En 2010 estos porcentajes habían subido a 57,5 % y 58,5 %, respectivamente, y en 2014 a 61,3 % y 62,8 %. En diez años se había incorporado a la cobertura social en salud y pensiones un 10 % más de la población. En el total de los asalariados, los porcentajes de cobertura en salud y pensiones eran de 70 % y 67,7 %, respectivamente. Diez años después, en 2014, eran de 78,1 % y 79,4 %. Poco más del 20 % de los asalariados estaban sin cobertura al fin de la larga década del progresismo. En el servicio doméstico los resultados fueron espectaculares: mientras que en 2005 solo el 22 % tenía cobertura

de seguridad social, diez años después, el 40 % de las trabajadoras domésticas la habían conseguido. Los trabajadores independientes y la pequeña empresa siguen teniendo problemas de protección. En 2005, poco más de la tercera parte de los asalariados privados de las pequeñas empresas tenían cobertura de salud y seguridad social: diez años después, el porcentaje trepaba al 40 %, pero aún no llegaba a la mayoría de los trabajadores. Entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares, la cobertura era mínima en 2004, y no llegaba al 20 %. Aunque hoy se ha incrementado y ha llegado al 30 %, sigue siendo minoritario el grupo de estos trabajadores y trabajadoras que acceden a protección social adecuada.

El gráfico 21 (al final del capítulo) ilustra la cobertura promedio en materia de pensiones y su evolución entre el año 2000 y el 2011.

En cuarto lugar, el impulso a la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores determinó, en aquellos países que ya venían de tradiciones sindicales fuertes, un aumento de la tasa de sindicalización, con la consecuente reversión del estancamiento y caída de la afiliación sindical resultantes de las políticas neoliberales de los noventa. De acuerdo a datos publicados por la OIT (2018: 29) a partir de fuentes sindicales regionales, toda la región de las Américas registra una tasa de sindicalización del 19 %; en el caso de América Latina, estos guarismos ascienden al 25 %, mientras que para América del Norte caen al 13 % (aun cuando la cifra para Canadá es del 33 %). Los países latinoamericanos que muestran una densidad sindical superior al 30 % son Cuba (69 %), Argentina (48 %) y Uruguay (34 %).

El cambio de orientación y el dinamismo económico fortalecieron a la ciudadanía social, como ya fue dicho. Aumentaron el nivel educativo de toda la población y el promedio educativo de la mano de obra, pero también los ingresos de la población con menor nivel educativo. Y esto se debió a políticas orientadas específicamente a esos sectores. El cuadro 6 (al final del capítulo) muestra la evolución del nivel educativo de la población económicamente activa en países seleccionados entre el año 2000 y 2017. El promedio educativo de la mano de obra aumentó, en algunos casos, como Brasil, muy significativamente. Entre las primeras y las últimas mediciones disponibles, el porcentaje de población con trece años y más de instrucción (educación secundaria superior completa y más) aumentó en Argentina del 27,4 % al 34,9 %, en Brasil del 11,2 % al 23 %, en Bolivia del 22,2 % al 36,2 %, en Chile del 28,6 % al 38,2 %, en Ecuador del 23,7 % al 27,1 % y en Uruguay del 16,4 % al 23,3 %.

La reducción de la pobreza en los hogares más vulnerables da cuenta del impacto redistributivo que ocasionaron las políticas de esos años. Las mediciones de CEPAL sobre el porcentaje de población

bajo la línea de pobreza según el clima educacional del hogar lo muestran acabadamente. CEPAL mide la proporción de hogares cuyo nivel educativo es el más bajo (primaria incompleta) y cómo los afecta la pobreza, y cómo ha habido cambios muy significativos a lo largo de estos años. Entre 2003 y 2016, Argentina pasó de siete de cada diez personas con primaria incompleta en situación de pobreza a 31,8 %. En Brasil, en 2001, casi seis de cada diez ciudadanos y ciudadanas con dicho nivel de instrucción eran pobres, mientras que hacia 2016 lo eran tres de cada diez. En Chile, entre 2003 y 2017 los guarismos pasaron del 54,2 % al 12,9 %. En tanto, en Uruguay, los porcentajes eran del 31,8 % en 2007 y del 5 % una década más tarde (véase el cuadro 7, al final del capítulo, para un panorama completo de la evolución de los países del giro a la izquierda).

## **8. LA REACCIÓN AL PROGRESISMO EN UN CONTEXTO DE EROSIÓN DE LAS BASES MATERIALES DEL CONSENSO**

La biblioteca práctica del progresismo pareció destronar las teorías que en la época del llamado pensamiento único habían aconsejado a América Latina reducir el gasto del Estado, desregular y flexibilizar normas y abrirse al mundo y a la competencia internacional. Estas políticas llevaron a la desindustrialización de la región, erosionaron los Estados, privatizaron activos públicos y recursos estratégicos que redujeron los márgenes de maniobra de los gobiernos, profundizaron la desigualdad y limitaron enormemente las posibilidades de desarrollo de estos países.

Sin embargo, el ciclo progresista tiene sus detractores, más allá del alcance de sus éxitos, sobre todo en un contexto donde la legitimidad de estos está en cuestión por el deterioro de las bases materiales del consenso. Esto nos lleva a la antigua cuestión sobre la relación entre democracia y economía y hace a la sustentabilidad democrática dependiente del crecimiento económico. Superada dicha cuestión, habida cuenta de la capacidad que tuvieron las economías de la tercera ola de superar la media década perdida (1997-2002), así como las sucesivas crisis que se produjeron en este tiempo, cabe ahora preguntarse sobre la sustentabilidad de la política progresista en un contexto económico adverso.

Es importante señalar que toda la región atraviesa años de retracción del crecimiento económico como resultado de la caída de los precios de los *commodities*. El gráfico 22 (al final del capítulo) muestra la evolución de estos precios entre 2010 y 2016.

La retracción económica afecta a las economías emergentes, a las latinoamericanas, pero, además, en América del Sur, a las economías principales: la de Argentina y la de Brasil. El gráfico 23 (al final del

capítulo) presenta la tasa de crecimiento por bloques económicos y períodos.

Al deterioro de las economías, se suman el aumento del déficit fiscal, la disparada de la inflación y, por consiguiente, el estancamiento progresivo de la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Todo ello configura un escenario en el cual el despliegue de iniciativas de los gobiernos progresistas para sostener la confianza y credibilidad de la población en sus políticas se ve severamente restringido.

El cuadro 8 (al final del capítulo) ilustra la evaluación de la aprobación de los gobiernos progresistas en la región.

Cabe preguntarse: ¿el desgaste es solo atribuible a factores relacionados con la erosión de las bases materiales del consenso? Sin duda, no. En particular, hay dos o tres cuestiones que intervienen, como una «caja negra», entre los resultados económicos y la legitimidad política.

En primer lugar, cabe anotar que buena parte de la reducción de la desigualdad se logró en estos países a expensas del quintil más rico, aun cuando los estudios sobre la carga impositiva a los hogares de altas rentas demuestren el bajo impacto que la estructura impositiva tiene en estos países, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados más igualitarios (como los del norte de Europa). Sin embargo, los gobiernos de izquierda o progresistas parecen, mayormente, cuestionados por las clases medias y medias altas y, mayormente, sostenidos sobre una alianza entre clases medias, trabajadores y población más pobre, que parece resultar insuficiente desde el punto de vista de la disparidad de recursos comunicacionales, económicos y de prestigio de los que disfrutaban unos y otros.

De acuerdo a los datos de CEPAL (2014), la participación en el ingreso total de los hogares del quintil más rico pasó de 47,8 % en la Argentina de 2008 al 43,6 % en la Argentina de 2013. En el mismo período, en Bolivia pasó de 46 % al 42,6 %. En Brasil, del 58 % al 53,6 %. Y en Uruguay, del 42 % al 36,4 %. Aunque esta pérdida de participación en el ingreso revela más el robustecimiento de la participación de las clases medias en el ingreso, el crecimiento de la masa salarial *vis à vis* el capital y el impacto del gasto y la inversión públicos que cualquier pérdida absoluta de ingresos por parte de estos sectores, el sentimiento de privación relativa debe de haber acicateado el miedo ante la emergencia política y económica de los sectores sumergidos. En épocas de deterioro de las bases materiales del consenso por una caída en la tasa de ganancia del sector empresarial, estos sentimientos de privación relativa y amenaza están disponibles para ser viabilizados políticamente por candidatos presidenciales y partidos de derecha.

En segundo lugar, estos gobiernos ampliatorios de la democracia están siendo acechados por lo que Rosanvallon (2008) ha llamado la

contrademocracia o la política en la era de la desconfianza. La creciente judicialización de la política en toda América Latina (con Brasil y Argentina como casos más sobresalientes), así como los actos de protesta contra estos gobiernos, realizados tanto por izquierda como por derecha, hablan del creciente sentimiento de insatisfacción que, a caballo de la crisis económica, se desata expresando frustración de expectativas, descontento creciente y pérdida de confianza en gobiernos e instituciones políticas.

Por momentos, la capacidad de movilización que ha desplegado la izquierda parece volverse sobre sí misma, en especial si, como muestran los estudios, los más movilizados son los más ilustrados políticamente. En Uruguay, las izquierdas que han sido las principales impulsoras de la democracia directa deben enfrentar ahora los intentos de la oposición de usarlas en contra del gobierno (como sucedió con el ensayo de prerreferéndum contra la ley de despenalización del aborto, el intento de reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad penal o el plebiscito por la militarización de la seguridad pública, que se realizará próximamente). En Brasil, las gigantescas manifestaciones contra el gobierno del PT vinieron, primero, a propósito del precio del transporte y luego se transformaron en movilizaciones para destituir a un gobierno legítimo. En Bolivia, las bases sociales del MAS no han estado exentas de desgaste y Evo ha llegado a enfrentar protestas gigantescas, ya sea contra sus políticas (como la que protagonizó a propósito de la instalación de una carretera en una reserva indígena, en 2012), ya sea en demanda de concreción de políticas (como las manifestaciones del Potosí, que tuvieron a La Paz en vilo durante doce días, en 2015, que pedían el cumplimiento de promesas hechas).

Si por un lado se verifica un incremento de la protesta social, por otro se constata un ejercicio de la soberanía «negativa» con impactos sobre la legitimidad de los gobiernos. Esta soberanía negativa se evidencia en varios procesos simultáneos. El primero de ellos es la judicialización de la política, con procesos judiciales espectaculares contra los primeros mandatarios y exmandatarios (contra Cristina Fernández en Argentina, contra Lula y Dilma en Brasil). En particular, la forma en que la población recibe todos los días noticias sobre escándalos de corrupción, vehiculizados por los grandes medios de comunicación y alentados por un aumento del activismo judicial, provoca impactos negativos sobre la percepción de la transparencia de los procesos políticos, los Estados y los partidos (el 60 % de los latinoamericanos creen que sus gobiernos no son transparentes).

La política de la desconfianza con bases materiales del consenso erosionadas enfrenta a estos gobiernos a equilibrios difíciles y cada

vez más precarios. En particular, se ven enfrentados a dos tareas de Sísifo. En primer término, deben afrontar la retracción económica sin aventurarse a ajustes fiscales que erosionarían rápidamente su credibilidad (como en el caso de Brasil) y, al mismo tiempo, hacer frente al descontento popular y a la capacidad de movilización colectiva intentando, al menos en parte, contrarrestarlas con una capacidad de movilización de apoyo igual o superior. Esto es muy difícil en un contexto en el que predomina una soberanía negativa (no la soberanía positiva de la participación activa en la cosa pública, sino la negativa de participar en actos de control y juzgamiento de gobiernos, personas o partidos).

Al mismo tiempo, y como parte de la ampliación y sustento de su base política, estos gobiernos deben continuar expandiendo derechos (a las mujeres, las minorías, los indígenas, los sectores vulnerables, entre otros) en un contexto de contracción económica y en condiciones en las que la reacción conservadora, en intentos de seguir modificando el *statu quo*, se vuelve cada vez más violenta, al punto de violar los márgenes de los principios democráticos (como se expresó en el juicio a Lugo en Paraguay y en el *impeachment* a Dilma en Brasil).

En segundo lugar, estos gobiernos deben mantener sus bases de legitimidad en el terreno de la contrademocracia, y fortalecer, al mismo tiempo, a las instituciones clásicas (los partidos políticos), pero sin descuidar los grupos de opinión y lograr ser operadores en la gran red conectiva, donde las necesidades expresivas y comunicacionales superan cualquier intento de organización política estable de largo aliento.

## **9. EL LEGADO DE LA DÉCADA LARGA DEL PROGRESISMO: DESAFÍOS AL ORDEN PATRIARCAL, COLONIAL Y CAPITALISTA**

Durante la década del progresismo hubo avances no solamente materiales, sino también en el campo de los derechos, que generaron serios e importantes desafíos al orden patriarcal, neocolonial y al propio sistema capitalista. El campo político del que emergieron se diferenció muchas veces de la vieja agenda de las izquierdas de los años sesenta y se enmarcó en la arena de las luchas culturales y por reconocimiento libradas en estas dos últimas décadas.

La agenda de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres estuvo sobre la mesa y, aunque con pocos avances (la despenalización del aborto solo está vigente hoy en Cuba, Ciudad de México y Uruguay), el debate permitió desnudar una arena de controversias que dividieron no solo a izquierdas y derechas, sino al pensamiento conservador (aun dentro de las izquierdas) del pensamiento progresista y desnudó las relaciones entre religión y política de forma extraordinaria. En países como Ecuador, Correa libró una dura lucha contra las

feministas de su propia base política por este tema; en Argentina, no se lograron avances significativos durante el kirchnerismo; en Brasil, Dilma tuvo que dar marcha atrás cuando enfrentó a las iglesias evangélicas durante su campaña por la reelección en 2014, y en Chile, Bachelet tuvo que dar una dura lucha por la píldora del día después en su segundo mandato. El tema del aborto evidenció las muchas contradicciones que el término *gobiernos de izquierda o progresistas* ocultaba, y desnudó las contradicciones del patriarcado en la política. Las feministas se fortalecieron en el proceso, y la lucha antipatriarcal, con sus palabras y sus símbolos, entró al territorio del debate de la izquierda con brillo propio. Algunas izquierdas (el FA, el MAS) se declararon antipatriarcales y en los 8 de marzo los paros internacionales de mujeres les dieron una tónica a varios aspectos centrales de esta agenda. Entre ellos, el tema de la paridad en política, la lucha contra la violencia de género y desnudar la mano de obra invisible (e incontada en las cuentas nacionales) que sostiene la reproducción capitalista que es el trabajo no remunerado de las mujeres.

Entre los logros de esta agenda, cuentan la ampliación de los derechos de las mujeres, especialmente en el campo de la participación política, la aprobación de leyes contra la violencia de género y algún avance en el campo de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente en el reconocimiento a la identidad de género, la ampliación de las licencias maternales, la ampliación del aborto por causales en Colombia y en Chile y su despenalización en Uruguay.

En cuanto a la lucha contra el neocolonialismo, las mal llamadas *minorías* (población afrodescendiente y pueblos originarios) tuvieron un destaque en la agenda. En países como Brasil, la lucha política por implantar las cuotas para negros en las universidades ilustra de manera clara esta agenda. La tónica dominante fue la del reconocimiento del racismo como lucha política, la tipificación de los crímenes de odio, el diseño de políticas de acción afirmativa para las poblaciones afro, pero, muy especialmente, el derecho de los pueblos originarios, el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado y la convivencia de formas jurídicas distintas al derecho positivo. Se usó el término *descolonización* para designar estos procesos.

La viva imagen de un presidente aymara, como Evo, dio a estos procesos una cara y un tono particulares. Junto a ello, la lucha por la legalización de la coca en sus usos tradicionales contra la pretensión de Estados Unidos de su erradicación total fue parte de una lucha anticolonial que llevó a Bolivia a debatir en los estrados del mundo por esta causa. Más tardíamente, Uruguay también optaría por la legalización del cannabis para consumo recreativo y enfrentaría, entre otros, el bloqueo del sistema financiero en el uso de dinero intrasistema

para la comercialización de cannabis en farmacias locales, entre otras consecuencias.

La batalla contra el orden jurídico conservador se libró no solo en las luchas por los derechos de las mujeres, contra la violencia de género, en el reconocimiento de la diversidad sexual o contra el racismo y el colonialismo, sino también en la lucha contra el terrorismo de Estado y por verdad y justicia con relación a los crímenes de las dictaduras, que formó parte de la estrategia de desmonte de la legitimidad de ese orden. En el trabajo por el esclarecimiento de crímenes de Estado durante las dictaduras y la tipificación del terrorismo de Estado, así como en la consolidación legal de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad en los órdenes jurídicos nuestros, quedó de manifiesto la alianza institucional y civil que llevó a las dictaduras a instalarse y permanecer. Merece especial mención en este sentido el trabajo llevado adelante en Argentina, que desnudó el rol de la institución militar y de jerarquías de la Iglesia católica en el terrorismo de Estado.

Finalmente, en la lucha anticapitalista, y a pesar de que, con la salvedad de Ecuador, Bolivia y Venezuela, ninguno de estos procesos se autodenominó *socialista*, son varias las acciones llevadas a cabo para erosionar las bases del desarrollo capitalista o, al menos, amortiguar los efectos perversos de su fase neoliberal, antirregulatoria, financierista y globalizada. Entre ellos cabe citar la consagración de los derechos políticos de los trabajadores (como el derecho de huelga o despido), los aumentos salariales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, así como el aumento de la tasa de sindicalización en toda América Latina. Los sindicatos vivieron su gran momento en la década larga del progresismo, aunque muchas veces se enfrentaron duramente con los ahora patrones del Estado.

El Estado terció entre capital y trabajo a favor del trabajo, se formalizaron contingentes enteros de trabajadores y trabajadoras y se fortaleció la economía social. Se generaron políticas de transferencia de renta en favor de las poblaciones más pobres, el Estado se hizo responsable de la marginalidad y la indigencia, se puso en discusión la renta básica universal. Se generaron políticas fiscales destinadas a gravar más el capital: reformas fiscales, discusión de derechos de herencia, fiscalización al capital internacional, entre otras.

Por último, las políticas de combate a la pobreza y la indigencia colocaron el tema de la obligación del Estado para asegurar derechos mínimos de los ciudadanos.

## 10. OBSTÁCULOS AL EMPODERAMIENTO DEL ESTADO: EL LEVIATÁN JURÍDICO

Que el Estado haya recuperado su lugar central como actor luego de medio siglo de prácticas destinadas a la erosión de su legitimidad, a su pérdida de poder relativo *vis à vis* el mercado y a la reducción de su tamaño y funciones no significa que no haya habido reacciones. Esas reacciones desbordaron la mera retórica neoliberal (presente en todo el período, y a cuyo canto de sirena la izquierda no fue inmune) y se manifestaron en campos que la izquierda no descubrió que estaban minados hasta que fue gobierno.

Uno de ellos fue el campo de lo jurídico, con notables despliegues de la capacidad del Poder Judicial de obstaculizar políticas públicas transformadoras del *statu quo*. Esto se evidenció en particular en la tensión entre propiedad privada y pública (tensión sin la cual ningún gobierno de izquierda avanza), en la cual el Poder Judicial siempre defendió a la primera sobre la segunda, lo que en algunos casos fue respondido por mecanismos de democracia directa que optaron por modificar la Constitución para asegurar los derechos públicos. Este es el caso del referéndum venezolano<sup>37</sup> de 2007 que prohibía el monopolio privado, estipulaba diversas formas de propiedad además de la individual y reservaba para el Estado los recursos naturales y la prestación de servicios públicos vitales. También es el caso del plebiscito uruguayo que declaró públicos los servicios de agua potable en 2004 y eliminó las empresas privadas de la prestación del servicio. También en el campo de la política tributaria el Poder Judicial ejerció su poder de veto, inhabilitando o recortando las reformas tributarias proyectadas.

Tampoco la justicia fue especialmente activa en la agenda de los nuevos derechos, por lo cual las conquistas políticas en el campo del reconocimiento de las minorías, la defensa de la salud sexual y reproductiva de las mujeres y las políticas de acción afirmativa demoraron mucho tiempo en tener una vigencia efectiva. La justicia muchas veces jugó el rol conservador con respecto a los nuevos derechos consagrados secundarizándolos, volviéndolos subsidiarios de otros o dificultando su aplicación. En particular es de destacar que el Poder

---

37 La consulta popular que Chávez perdió en 2007 contenía algunos artículos, como el 113, que prohibía los monopolios del sector privado, reservaba para el Estado los recursos naturales y la prestación de servicios públicos vitales, ya fuera directamente, mediante empresas de su propiedad o con empresas mixtas y similares. El artículo 115 establecía cinco formas de propiedad: propiedad pública, propiedad social, propiedad colectiva, propiedad mixta y propiedad privada. Permitía la utilización por el Estado de bienes expropiados, por utilidad pública o interés social, mientras durara el proceso judicial.

Judicial nunca tuvo una expresión contundente a favor de los derechos de la mujer *vis à vis* los derechos del embrión defendidos por los grupos provida, a pesar de que el hecho de que un embrión pueda tener derechos es un contrasentido jurídico fácil de argumentar desde una posición autorizada.

La lucha jurídica también se dio en el campo de la regulación de los medios de comunicación, en el que los medios claramente jugaron a favor de la libertad de empresa enmascarándola con la libertad de expresión. En octubre de 2013, la Corte Constitucional argentina declaró constitucional la ley de medios luego de un examen que comenzó apenas aprobada esta en 2009. Es ilustrativa la discordia de uno de sus integrantes, Carlos Fayt, que votó en contra. El magistrado consideró que «una restricción que afecte económicamente a la empresa periodística, es una afectación a la libertad de expresión». En el caso uruguayo, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se aprobó en diciembre de 2014, pero el examen de la justicia (que dejó en pie la mayor parte del contenido de la ley) fue lento, los pedidos de inconstitucionalidad muchísimos (interpuestos por los actores privados del mundo de las comunicaciones) y la ley no estuvo pronta para ser reglamentada sino hasta cuatro años después.

Por su parte, en el campo de los derechos humanos y el terrorismo de Estado la justicia fue deliberadamente ambigua. Deben reconocerse estos avances a las organizaciones de derechos humanos que actuaron en los países y a las iniciativas presidenciales de los gobiernos progresistas, especialmente la que tuvo Kirchner apenas asumió, las que impulsaron las administraciones frenteamplistas y la creación de la Comisión Nacional de la Verdad, con Dilma Rousseff. En casos como el uruguayo, la justicia se alzó «como un muro» (al decir de uno de los integrantes del máximo órgano judicial) para impedir que hubiera procesos judiciales y condenas por crímenes cometidos, ya que, a su juicio, estos habían proscripto. En lo doctrinario, la propia justicia usó el principio de irretroactividad de la ley penal más gravosa para impedir que estos procesos avanzaran y en la práctica presionó a los jueces para que no avanzaran con los procesos. La remoción de la jueza Mariana Mota de su cargo penal, en 2013, en Uruguay, quien tenía a su cargo la mayor parte de los procesos legales contra violadores de derechos humanos, fue una clara demostración de la parcialidad de su juicio en lo que a terrorismo de Estado refería.

Puede hablarse también de un creciente activismo judicial en la región, vinculado al rol que tuvieron los procesos de juicio político contra presidentes elegidos. El caso brasileño es el más claro: no solo Dilma fue cesada como jefa de gobierno por decisión del Congreso a través de un juicio político del que el Poder Judicial fue parte, sino que

la controvertida prisión de Lula —y su inhabilitación como candidato presidencial— es parte de un compromiso del Poder Judicial con el golpe en Brasil. Otto Pérez Molina, en Guatemala, fue desaforado por el Congreso tras las denuncias que la Comisión Internacional contra la Impunidad levantó contra él por estar involucrado en una red de defraudación aduanera, junto con su vicepresidenta, en el año 2015. Finalmente, Pedro Pablo Kuczynski enfrentó el proceso de vacancia por incapacidad moral ante el Congreso y, apenas un año y siete meses después de asumir, se vio forzado a renunciar por su vinculación con Odebrecht y unos videos difundidos por el partido Fuerza Popular que mostraban una presunta compra de votos en el Congreso.

En último lugar, un conjunto de problemas que enfrentaron los gobiernos progresistas remiten a las obligaciones legales que surgieron de los contratos con empresas transnacionales, con capacidad de limitar o influir en la política pública de los países, en lo relativo tanto a los marcos laborales como a las condiciones de negociación preferenciales sobre tasas, impuestos y normas fiscales. Uruguay ganó un juicio que le inició la empresa Philip Morris por su campaña pública contra el tabaco, pero afrontó un proceso muy costoso de arbitraje internacional. No solo las empresas transnacionales tienen capacidad jurídica para bloquear aspectos de la política pública que le resultan gravosos o van contra sus intereses, también los tratados bilaterales de protección de inversiones que los países latinoamericanos firman suelen ser limitativos de sus derechos soberanos sobre los recursos en juego. También los tratados de libre comercio que se firman incorporan cláusulas (como las llamadas listas negativas, que determinan qué queda fuera del acuerdo de liberalización, pero dejan exento de regulaciones posteriores a todo el resto que se considera incluido) que tienden a limitar los márgenes de maniobra domésticos para proteger los emprendimientos productivos nacionales. Buena parte de esta ingeniería jurídica está destinada a proteger a las empresas que invierten, lo que bloquea las posibilidades de competencia de las empresas nacionales o inhibe su capacidad de desarrollar productos similares a los que las transnacionales producen. La mayor parte de las utilidades generadas por estas empresas vuelven a las casas matrices, en tanto, los países se ven obligados a darles grandes beneficios fiscales para que las empresas se instalen. La lucha por los llamados medicamentos genéricos que dieron países como Brasil o Sudáfrica, a propósito de la lucha contra el sida, contra las grandes farmacéuticas ilustra adecuadamente este punto.<sup>38</sup>

---

38 En Sudáfrica en 2001, 39 compañías farmacéuticas enfrentaron las decisiones del gobierno para modificar la legislación a fin de poder importar fármacos más

## **11. IMPACTOS DEL PROGRESISMO LATINOAMERICANO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL**

Con el giro a la izquierda se dio una revitalización política de la región y pareció dibujarse un proyecto político para América del Sur, delineado en 2003 con el rechazo al ALCA en Mar del Plata y la conjunción allí de Chávez, Kirchner, Lula y Vázquez. En el fortalecimiento del eje Brasil-Argentina-Venezuela dentro del Mercosur (al que se incorporarán Bolivia —actualmente, en proceso de adhesión— y Ecuador como Estados asociados), se producirá la defección de México, Chile, Colombia, que adhieren al Transpacífico y luego al tan cuestionable Club de Lima.

Al despuntar la primera década del nuevo milenio, se definían dos proyectos geoestratégicos en pugna: el Mercosur ampliado (con Bolivia, Venezuela, Ecuador) y la Alianza del Pacífico (Colombia, México, Chile, Perú). América Latina tiende a converger económicamente (distribución internacional del trabajo) y socialmente (convergencia de problemas y avances), pero hay diferenciación de los proyectos políticos. El alineamiento con Estados Unidos ha sido central en esto.

En la agenda de los mercosurianos progresistas está claro el predominio de la cuestión social (reformas en el área de educación, salud, seguridad social, con vocación de desmercantilización, control público y expansión del gasto), un mix de política social y tributaria (políticas sociales focalizadas + políticas de defensa de derechos de los trabajadores + políticas tributarias + políticas de aumento del gasto público social = redistribución), una política exterior de reforzamiento del diálogo sur-sur (+ fortalecimiento de la agenda política latinoamericana + fortalecimiento de la integración regional + UNASUR, etc.).

También cuenta aquí un mayor protagonismo del Estado en la vida económica: recuperación de las empresas privatizadas, aumento de la

---

baratos, en aras de defender su derecho a mantener las patentes de sus fármacos. La demanda, encabezada por la compañía británica GlaxoSmithKline, en la que finalmente triunfó el gobierno africano, fue un paso decisivo en la lucha contra el sida. La posibilidad de importar fármacos de otros países o fabricar genéricos fue una lucha ganada a las multinacionales luego de mucha pelea. Otro ejemplo en este país es el de la ONG Médicos Sin Fronteras, que ganó un juicio que permite a las autoridades sudafricanas usar una versión genérica de un antibiótico para tratar a los pacientes con tuberculosis resistente; al ser producida en la India, esta versión permite reducir el costo del tratamiento de los 36.000 euros que se pagaba a la compañía Pzifer a 4.500 por un genérico (fabricado en India por la empresa Hetero). Brasil protagonizó la misma lucha al empezar a producir medicamentos genéricos contra el sida, lo que permitió bajar en casi 80 % el costo de los tratamientos; la tasa de mortalidad por esta enfermedad cayó a la mitad y se ahorraron 472 millones de dólares de hospitalizaciones (Instituto del Tercer Mundo, 2002).

carga impositiva para las empresas transnacionales (especialmente en Bolivia), reducción de la dependencia de los organismos financieros internacionales y aumento del gasto público con relación al producto.

Cabe, además, consignar la agenda proderechos: promoción de derechos de cuarta generación, políticas de salud sexual y reproductiva, matrimonio entre personas del mismo sexo, políticas antidiscriminación, etcétera.

Lo más resaltable de la posibilidad de colaborar con un nuevo orden mundial fue la creación de la UNASUR, en 2008 (entró en funcionamiento en 2011). Formada por once de los doce Estados independientes de América del Sur, con una población de más de 400 millones de habitantes, representa el 68 % de la población de América Latina, tuvo por objetivo construir una identidad y ciudadanía suramericana y desarrollar un espacio regional integrado.

Inicialmente, la UNASUR planeó varios consejos, entre ellos el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) para la promoción de la construcción de redes de infraestructura, transportes y telecomunicaciones. En su Plan de Acción declaró impulsar «la construcción de una visión suramericana estratégica e integral de la infraestructura regional que propende al equilibrio y cohesión territorial, como así también el desarrollo humano en armonía con la naturaleza». <sup>39</sup> En tanto, el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), creado en 2009, buscaba concertar y promover políticas y proyectos comunes, desde las áreas de educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación, para fortalecer el proyecto integrador y de desarrollo de la región. También se creó el Consejo Electoral de la UNASUR con la firme intención de desplazar a la OEA como observador de los actos electorarios y fungir como tal en las naciones suramericanas.

La libre circulación de personas fue otra empresa exitosa. Con la Guayana Francesa y Surinam como únicas excepciones, todo el resto de América del Sur puede ser visitado por cualquier suramericano por hasta 90 días con solo presentar su documento nacional de identidad. Inicialmente, el Mercosur, Bolivia y Chile habían establecido que su territorio era un *área de libre residencia con derecho a trabajar* para todos sus ciudadanos, sin otro requisito que acreditar la nacionalidad y no poseer antecedentes penales (cumbre de presidentes de Brasilia, Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, firmado el 6 de diciembre de 2002). Para el

---

39 Acta de la 11.<sup>a</sup> reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), 3 y 4 de diciembre de 2009, Buenos Aires. Citado en Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi (2013).

año 2010, se habían adherido a esta iniciativa Ecuador, Perú y, posteriormente, en 2012, Colombia. Durante la cumbre realizada en San Miguel de Tucumán, los mandatarios de los diferentes países propusieron la libre circulación de personas dentro de todo el subcontinente suramericano, sin necesidad de pasaporte, no solo a los ciudadanos integrantes del bloque. Desde las regularizaciones faltantes para la aplicación de esta disposición, a mediados de agosto de 2013, existe el tránsito y residencia libre para suramericanos de diez países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), que solo con su cédula/documento de identidad y sin restricciones de circulación pueden viajar por la región hasta por 90 días para, posteriormente, solicitar una residencia temporal de dos años y luego acceder a una definitiva.

En educación, la finalidad de UNSAUR era la unificación del sistema de acreditación y control de calidad del sistema universitario, primario y secundario, así como el establecimiento de un sistema único de evaluación y malla curricular, para con eso completar la convalidación de títulos profesionales y el libre trabajo en cualquier país de la región.

En materia de defensa, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue propuesto por Venezuela y Brasil para servir como un mecanismo para la seguridad regional, con la promoción de la cooperación militar y la defensa regional. Desde el comienzo, Brasil, Argentina, Colombia y Chile, los países que propusieron el consejo, tomaron el liderazgo del proyecto. Ello dejó claro que no se trataba de crear una organización de características tan complejas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino un acuerdo de cooperación en seguridad regional que expandiera la cooperación multilateral, promoviera la construcción de seguridad, luchara contra el contrabando de drogas y la pesca ilegal, que tuviera mayor control del mar territorial de los países miembros y que, a la vez, incentivara el intercambio industrial de defensa con equipos y tecnología entre los países de la región. Colombia inicialmente no quiso tomar parte debido a sus fuertes lazos militares con Estados Unidos a través del Plan Colombia.

La UNASUR se estableció como una región con recursos ingentes. Con el 26 % del agua dulce del mundo, incluido el acuífero Guaraní, con la tercera mayor extensión glaciaria en el mundo después de la Antártida y Groenlandia, la región abarca gran variedad de regiones biogeográficas, la mayor extensión de selvas y bosques lluviosos del mundo, debido a que dos terceras partes de su superficie se hallan entre los trópicos.

Las potencialidades de su economía iban de la mano con sus recursos estratégicos, al menos desde que luego de la larga década del progresismo había desarrollado mercados competitivos y había procesado grados de industrialización relativa importantes. El crecimiento de la región y el aumento de su competitividad le permitían compartir algo del liderazgo en las ganancias mundiales junto a China y a India. En esos años, la región recibió afluencia de inversión externa directa (IED) muy importante. La reducción de la pobreza y la desigualdad y el aumento de la educación de la mano de obra contribuyeron notoriamente a mejorar su capacidad como destino de inversiones en el concierto mundial, y se la vio formando parte de bloques económicos como los BRIC.

La economía suramericana, dividida entre el extractivismo y la actividad agropecuaria presente en prácticamente todos sus Estados, dio lugar a una industrialización media en varias regiones, aunque con muy fuerte presencia de las multinacionales. En este contexto, se destaca la extracción y exportación de petróleo en Venezuela, país con una de las mayores reservas mundiales de oro negro, al que se une Bolivia con su producción de gas natural y de litio. Brasil y Argentina, considerados líderes regionales e integrantes del G20 (Brasil, además, es parte del BRIC), son los mayores productores y exportadores de productos agropecuarios de América del Sur y, junto con Estados Unidos, los tres mayores productores de soja del mundo.

Con este potencial económico y productivo, no es de extrañar que en lo mejor de la década larga del progresismo se planteara la creación de una moneda única suramericana, un organismo financiero propio (Banco del Sur). Nada de esto avanzó, en parte debido a la resistencia de Brasil.

Con el fin del viento de cola, la caída de los precios de los *commodities* y la muerte de algunos de sus principales líderes (Kirchner, Chávez), los prospectos de la UNASUR comenzaron a enfriarse. Se enfrió la economía brasileña, la argentina y, especialmente, la venezolana. Todo esto creó condiciones infraestructurales para que las fuerzas sociales y políticas de la derecha se reagruparan. Y tuvieron un buen aliado: el Estados Unidos de Trump.

En 2008, la región había logrado sortear la crisis que se desencadenó primero en Estados Unidos y que afectó luego al resto de los países del mundo, especialmente a Europa. Las previsiones eran de recesión y estancamiento en la mayor parte de los países, incluido el nuestro. Parte de las previsiones estaban vinculadas a la hipótesis de que la vulnerabilidad externa que padecemos como resultado de la apertura financiera y comercial que procesamos iba a producir una suerte de efecto en cadena, en la medida en que la caída del flujo comercial con

estos países iba a afectar seriamente nuestra pauta exportadora y, por consiguiente, la dinámica económica de nuestros países.

Los resultados, sin embargo, no fueron tan catastróficos como los previsibles y la rápida recuperación de América Latina fue evidente como resultado de las mejoras significativas en las cuentas externas, en la acumulación de reservas internacionales, en los resultados fiscales, en el crédito y en el desarrollo de mercados internos más dinámicos. Todos estos países, asimismo, habían reducido su crédito externo y, por ende, su vulnerabilidad. También sus déficits fiscales. Así, el impacto de la crisis fue menor que los de crisis anteriores, aun cuando esta (como la rusa de 1994 o la asiática de 1997) fuera de menor gravedad global. ¿Qué colaboró a esto? Las reservas y la situación de las cuentas externas, el control de la inflación y la mejora fiscal fueron parte de los mecanismos que permitieron una importante atenuación de los impactos negativos de la crisis reciente. Pero también hubo heterodoxia para contener la crisis: como ya fuera dicho, la combinación de crecimiento económico con políticas sociales, laborales (de aumento de los salarios y derechos de los trabajadores) y de mejoramiento y aumento del gasto público social le dio otra sostenibilidad al proceso.

Pero las políticas sociales no habrían sido posibles si no hubiera existido un cambio en el rumbo de la política económica en los países del giro a la izquierda. Esto ha permitido aumentar el gasto sin contraer déficit y se logró mediante políticas impositivas y reformas tributarias. En algunos países (claramente, en Argentina), además, se adoptó una política cambiaria orientada a proteger al sector exportador.

¿Estas políticas han constituido un mero correctivo de la era neoliberal o anuncian un nuevo modelo económico? Difícil pregunta que el progresismo nunca supo responder. Pero la búsqueda de mayor autonomía de Estados Unidos y la necesidad de reafirmar la soberanía económica de las naciones y de la región como un todo ayudaron, y mucho. La reducción del condicionamiento de los acreedores externos y la finalización de los compromisos con el FMI, la renegociación con las empresas transnacionales sobre las rentas obtenidas de la explotación de los recursos naturales fueron parte de esta estrategia.

Frente a ello, América Latina se encontraba entre las economías emergentes que le daban un mayor impulso al escenario global. ¿Qué significaba esto? Que la otrora periferia del mundo podía estar llamada a desempeñar un rol importante en el escenario mundial. La creación o el potenciamiento de bloques económicos entre estos países, como el propio Mercosur, servían para la acción concertada de los subdesarrollados. El propio protagonismo de Brasil en el mundo dio cuenta de esto. Las oportunidades para la integración de América Latina eran cruciales en este sentido.

Todo esto estaba en el tapete cuando se hicieron evidentes el estrangulamiento económico y el impulso a la crisis política en la región, cuyo mejor ejemplo fue Brasil, pero no el único. El descubrimiento del Presal en Brasil, la lucha contra los fondos buitres en Argentina, la estrategia boliviana de desarrollo nacional a partir de sus recursos naturales, y los movimientos de Venezuela en el ajedrez del petróleo del planeta estaban llamados a ir hacia una región que jugara de igual a igual con los grandes en el tablero del mundo.

La salida de Venezuela del Mercosur fue el primero de los movimientos para desandar el camino que la UNASUR había construido durante una década. Hacia mediados de 2019, siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) han decidido suspender o desvincular su participación en el organismo alegando imposibilidad de elegir nueva secretaría, lo cual pone en duda la continuidad del organismo a largo plazo.

La posición del Grupo de Lima de exigir la salida de Maduro fue el corolario de este proceso.

## **12. UNA SÍNTESIS DEL LEGADO DE LA LARGA DÉCADA DEL PROGRESISMO LATINOAMERICANO**

En una apretada síntesis, amerita destacar los dilemas y problemas (diferenciando los primeros —irresolubles— de los segundos) del progresismo latinoamericano y sus principales logros.

Un primer problema a enfrentar fue el de la deuda externa. No cabe duda de que la deuda latinoamericana constituye un cuello de botella para el crecimiento: los intereses de deuda constituyen una porción significativa del presupuesto nacional y la deuda latinoamericana se incorpora a las mediciones de riesgo país y condiciona la obtención de crédito. Vale recordar que la crisis de la deuda de los años ochenta abrió camino al Consenso de Washington y a las políticas de ajuste. Los gobiernos progresistas denunciaron la deuda (deuda ilegítima en Ecuador, y denuncia de los fondos buitres en Argentina). Pero los nuevos gobiernos de derecha (como lo evidencia la deuda contraída por Macri) adoptan, nuevamente, políticas de endeudamiento generalizado que estrangularán sus posibilidades de crecimiento a futuro e hipotecan las chances de desarrollo, aun en caso de cambio político de los gobiernos.

Kirchner, Cristina, Lula, Vázquez y Mujica no firmaron acuerdos con el FMI ni permitieron más condicionalidades externas a la agenda del desarrollo. Pero las nuevas derechas rápidamente volvieron a la política de acuerdos con el Fondo. Por otra parte, se intentó crear mercado de capitales propio (Banco del Sur, FOCEM, etc.) con poco éxito. El cuadro 9 muestra la evolución de la deuda externa total en América Latina.

**Cuadro 9. Evolución de la deuda externa total en América Latina  
(en millones de dólares corrientes, fin de período)**

País/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	164777,6	171472,8	114255,1	137089,9	153400,5	154090,9	149359,2	144653,3	156299,9	156478,2	155488,9	158742,2	167411,8	181170,5	234548,9
Bolivia	7734,0	7561,5	7665,7	6277,8	5403,2	5929,8	5801,2	6050,5	6553,2	6954,2	8077,8	8842,5	9796,0	10703,1	12687,1
Brasil	237943,2	222736,9	192694,3	217618,4	261672,0	289573,0	333606,6	452780,4	516030,3	570830,7	621438,7	712655,1	665100,5	676647,3	667102,6
Chile	43067,0	43515,0	46263,4	48601,0	53627,0	63533,7	72616,7	86570,2	100972,6	122668,4	136351,1	152134,6	160903,6	166973,7	181513,0
Ecuador	16756,1	17210,6	17237,2	17099,4	17444,6	16899,5	13513,7	13914,2	15210,3	15913,1	18744,3	24115,2	27813,4	34181,0	39994,5
Uruguay	13241,1	14081,7	13717,3	12977,2	14863,6	15424,8	17969,4	18425,2	18345,0	36104,5	37767,3	40898,4	43310,6	39969,8	41160,3
Venezuela	42972,0	42303,0	44820,0	43855,0	58426,0	66727,0	84602,0	102354,0	118285,0	130785,0	132362,0	135767,0	138869,0	...	...
América Latina	782608,1	772344,8	689851,3	733435,4	831406,4	887805,8	1003850,9	1197564,0	1348822,1	1492635,3	1625624,8	1803561,4	1815699,4	1746319,6	1847433,5

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL-CEPALSTAT.

En segundo lugar, la división internacional del trabajo continuó operando y reforzó el carácter dependiente de las economías periféricas. Con el ascenso de China, los precios de nuestras exportaciones agrícolas permitieron superar el estrangulamiento al que conducían nuestra baja industrialización y nuestra dependencia de productos industrializados y bienes de capital fuera de la región. Sin embargo, la región continuó siendo muy dependiente de la IED, que afluyó durante la década larga del progresismo, pero que obligó a nuestros países a negociar tratados muy beneficiosos para las empresas y que limitaban nuestra soberanía. Al mismo tiempo, la competencia por capturar esta IED no solo no colaboró al clima de cooperación política entre países ideológicamente afines, sino que estimuló a los gobiernos a comprometer grandes exoneraciones impositivas y a gastar cuantiosos recursos del Estado para desarrollar la infraestructura que estas empresas requerían. Y todo esto sin llevar en cuenta los enormes costos ambientales que muchas veces los países pagaban como costo para obtenerla.

Todo ello favoreció un desarrollo de nuestras economías que las hizo altamente dependientes de la inversión externa, reforzó el extractivismo y la dependencia de los recursos naturales (agrícolas, minerales, etc.), con poca capacidad de empleo de mano de obra y muy intensivas en tecnología (externa). Esto no colaboró con la sustentabilidad de ecosistemas frágiles, con el consiguiente deterioro progresivo como resultado del uso intenso de los recursos naturales.

La región continuó exportando bienes primarios (aun con incorporación de tecnología) e importando bienes con valor agregado. No logró industrializarse o avanzar en un modelo de diversificación productiva.

Asimismo, a pesar de los incrementos en los niveles educativos de la población, la región siguió evidenciando una baja educación de la mano de obra, comparada con el incremento de esta en los otrora llamados tigres asiáticos. La dificultad para obtener mayores recursos para la educación, las resistencias de las elites a un aumento del gasto público en educación para las poblaciones más pobres, la altísima privatización de la educación en América Latina, el dualismo estructural que empujó a las clases medias a refugiarse en la educación privada y las condiciones de punto de partida luego de las dictaduras y la larga década de neoliberalismo condicionaron los logros en el aumento del capital humano, condición sine qua non para el desarrollo de la región.

Con magros desempeños en términos de la acumulación de capital humano y con altísima dependencia de un mercado de capitales externo en épocas de volatilidad financiera, se sumó a los dilemas de la región la baja inversión en infraestructura que el crecimiento y el

dinamismo económico exigían. La baja capacidad del Estado para invertir en infraestructura y los múltiples condicionamientos que obligaron a los Estados a dar iguales condiciones de tratamiento al capital nacional y al capital extranjero, unidos al bajo punto de partida anterior, dieron lugar a un estrangulamiento de las posibilidades de desarrollo muy importante. Por otra parte, la inversión «genuina» para el desarrollo nunca pudo ser vehiculizada en forma robusta mediante la cooperación internacional, y las exigencias de las multinacionales relativas a su tasa de ganancia solo consiguieron endeudar a los Estados, o enfrentar, como en Brasil, las incompetencias del empresariado nacional.

A su vez, entre los principales dilemas políticos que enfrentó el desarrollo democrático en la larga década del progresismo, cabe dejar constancia de la baja institucionalidad de los partidos políticos, la alta porosidad de la clase política a los intereses empresariales y fácticos, la baja capacidad programática de los partidos, que se caracterizaron más por su capacidad de acumular fuerza política y votos que por sus ideas, y la escasa apuesta a la capacidad organizativa de la sociedad civil. Sobre el fin del período, y como corolario de la contrademocracia acicateada por la derecha y por los medios de comunicación, cae la confianza en los partidos, aumentan las sospechas generalizadas de corrupción sobre el sistema político y, dado el protagonismo de los organismos judiciales, la región entera queda bajo un manto de sospecha, con una pérdida de credibilidad política y un deterioro de la autoestima de buena parte de su ciudadanía recobrada.

La sobrevivencia de una burocracia permeable a los intereses externos, con bajo universalismo (alto clientelismo), y la baja capacitación de los funcionarios públicos generaron enormes escollos en el aparato del Estado para producir las transformaciones en línea con el impulso al desarrollo vivido en estos años. Al mismo tiempo, la debilidad del Estado para obligar a la cooperación entre privados y para imponerle costos al gran empresariado lo dejó muchas veces rehén de tribunales internacionales y vericuetos jurídicos en los que la izquierda, en general, no supo moverse.

Como fuera dicho, los obstáculos al empoderamiento político del Estado como motor del desarrollo vinieron del Poder Judicial, de la globalización normativa y financiera y del impacto de esta sobre los márgenes de maniobra de los Estados para controlar sus variables domésticas.

La judicialización de los conflictos políticos, la mediatización de los escándalos de corrupción, las declaratorias de inconstitucionalidad de leyes y políticas públicas revistan en el listado de los obstáculos enfrentados. La dificultad para modificar la estructura impositiva

debido a diversas salvaguardas de la propiedad privada lleva a reflexionar respecto a la afirmación de Marx sobre qué democracia y capitalismo son incompatibles, justamente, por el predominio del derecho a la propiedad privada sobre los derechos de las personas. Muestra de ello fueron los obstáculos enfrentados por los países ante arbitrajes internacionales sobre políticas nacionales vía demandas de empresas transnacionales; los obstáculos a la regulación de los medios de comunicación (por ejemplo, la ley de medios en Argentina y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay), o la salvaguarda jurídica frente a los procesos de establecimiento de formas de propiedad colectiva o comunal, o el privilegio del uso sobre la propiedad en diversas modalidades del capital.

Por otra parte, aunque aumentó y mucho la presencia del Estado y sus servicios (legales, sociales, políticos) en amplias zonas del territorio, con la correspondiente minimización de los impactos de lo que O'Donnell (1993) llamó *brown spots*, el dualismo estructural de nuestras sociedades nunca pudo ser contrarrestado.

La principal lección que nos deja la larga década de progresismo latinoamericano es que, para impulsar transformaciones en nuestros países, es necesario recuperar todo el poder de la política y fortalecer al Estado. El fortalecimiento del poder del *Ejecutivo vis à vis* parlamentos y Poder Judicial, cuando los parlamentos se evidenciaron más conservadores que el Ejecutivo y el Poder Judicial ejerció su capacidad de veto a las propuestas de transformación política —basado en una interpretación del derecho positivo más amiga de los derechos de propiedad que de cualquier otro derecho humano—, fue una de las lecciones aprendidas.

En segundo lugar, el fortalecimiento del Estado no habría sido posible sin base en los liderazgos carismáticos y en los «nuevos príncipes» que emergieron en la región como muestra del vigor político de los tiempos.

La acumulación con base en los partidos políticos llevó, en muchos casos, a tener mayorías parlamentarias propias y mostró que la apuesta a la organización política del poder era una tarea impostergable de la izquierda.

La democracia directa se utilizó como forma de consolidar poderes e impulsar transformaciones, pero llevó a la inclusión política de millones de ciudadanos otrora periféricos. Y, muchas veces, los partidos de la izquierda o progresistas recurrieron a la «política de la calle» para desafiar el poder institucional.

Los gobiernos progresistas tuvieron que hacer política contra el peso material y simbólico del poder económico. Una política fuerte requirió un Estado fuerte: con capacidad fiscal, con activos propios,

con intervención en la arena de la política económica y la política social. Se requirió de aliados. Así, la izquierda definió aliados entre el capital y el trabajo, entre clases, en el campo internacional y entre grupos de presión.

En algunos casos, los gobiernos «cooptaron» dirigencias de la sociedad civil y las incorporaron a la conducción del Estado. En otros, se buscó un vínculo directo con la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales. Muchos integrantes de la sociedad civil se separaron de la esfera de cooperación con el gobierno y se radicalizaron políticamente contra lo que consideraban defecciones de la izquierda (especialmente, en el movimiento ambientalista). Así, hubo tensiones irresueltas entre la base del movimiento y los liderazgos que se incorporaron al Estado. En algunos casos se amplió la brecha entre el gobierno y sus anteriores aliados. Pero los movimientos luchan para obtener cosas y los derechos y bienes adquiridos reforzaron los liderazgos leales al proceso dentro de las organizaciones. Esto también produjo defecciones «por izquierda».

Una política fuerte requiere un Estado fuerte. Los gobiernos de izquierda aprendieron que era necesario ampliar el espacio fiscal del Estado para poder aplicar políticas de redistribución de renta. Y que era necesario recuperar activos públicos y aumentar la presión tributaria sobre el capital tanto como fuera posible (sin comprometer la gobernabilidad del sistema). Los gobiernos de izquierda mostraron que era posible aumentar los ingresos tributarios del Estado.

Esto sustentó la política de ampliación del gasto público en educación (el más redistributivo), el gasto público en salud, vivienda y políticas sociales destinadas a combatir la indigencia y la pobreza. Los gobiernos de izquierda demostraron que esto era posible sin hacer populismo distributivista sin bases fiscales sólidas.

También aprendieron que era necesario aumentar la inversión pública en infraestructura con criterios de rentabilidad social antes que rentabilidad económica. Y que era necesario definir los sectores del capital con los que era posible aliarse (el capital productivo). Y que había que definir una estrategia conjunta con ellos que hiciera posible el crecimiento productivo con absorción de empleo y desarrollo de capacidades tecnológicas propias. En esto, como muestra el caso brasileño, tuvieron sus peores experiencias (la defección de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo [FIESP] lo demuestra claramente).

La ampliación de los derechos sociales, políticos y económicos fue la manifestación más revolucionaria de estos gobiernos. Se ampliaron los derechos de las mujeres (derechos sexuales y reproductivos, participación política, leyes contra la violencia de género y leyes

tendientes a remunerar cuidados, etc.) que cuestionaron las bases del orden patriarcal. Se reconoció el racismo, se tipificaron crímenes de odio, se diseñaron políticas de acción afirmativa para las poblaciones afro (ejemplo de ello han sido los cupos universitarios en Brasil). Se reconocieron la diversidad sexual y el matrimonio igualitario, el derecho de los pueblos originarios, la plurinacionalidad del Estado y la convivencia de formas jurídicas distintas del derecho positivo.

También se trabajó en el esclarecimiento de crímenes de Estado cometidos durante las dictaduras y se tipificó el terrorismo de Estado, la imprescriptibilidad de sus crímenes y se afianzó el reconocimiento de los derechos humanos

Se consagraron los derechos políticos de los trabajadores, el Estado terció entre capital y trabajo a favor del trabajo. Se formalizaron contingentes enteros de trabajadores y trabajadoras (empleo doméstico, trabajadores rurales, etc.).

Se implementaron políticas de transferencia de renta en favor de las poblaciones más pobres, el Estado se hizo responsable de la marginalidad y la indigencia, se puso en discusión la renta básica universal.

Se generaron políticas fiscales destinadas a gravar más el capital: reformas fiscales, discusión de derechos de herencia, fiscalización del capital internacional, etcétera.

Todo esto produjo una biblioteca práctica de lo que es una agenda por izquierda, que no tuvo una teorización original, sino que fue el resultado de ensayo y error y una enorme experiencia compartida entre países gobernados por partidos o presidentes contiguos ideológicamente.

### 13. BIBLIOGRAFÍA

- Albó, X. (2008). Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. CIPCA. Cuadernos de Investigación, n.º 71, La Paz.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246.
- Aristóteles. (1991). *La política*. México: Porrúa Hermanos.
- Bobbio, N. (1995). *Las claves del debate: derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial* (vol. 860). Madrid: Alianza.
- Cárdenas, V. H. (2011). Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, 17.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Panorama Social de América Latina 2013*. CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2015: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2018). Boletín estadístico de comercio exterior de bienes en América Latina y el Caribe. Primer trimestre de 2018 (n.º 31).
- \_\_\_\_\_. (2019a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2018*. CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL.
- Espasandín, J., e Iglesias, P. (2007). *Bolivia en movimiento. Acción colectiva y poder político*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Ferreira, M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., y Urzúa, S. (2017). *At a crossroads: higher education in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL-Naciones Unidas.
- Florianio Ribeiro, P., Vizona, A, y Leine Casotta, P. (2016). Brasil: Un país en compás de espera. Categoría: Brasil: Un país en compás de espera. *Revista de Ciencia Política*, 36 (1), 51-74.
- Gargarella, R. (2014). La izquierda que no es. *Política y Gobierno*, 21 (2).
- Gramsci, A. (1977). *El príncipe moderno. Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Instituto del Tercer Mundo. (2002). *Resurgence en español*, n.º 1, enero-abril de 2002.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Banco Mundial. (2006). *Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/reportePobreza.pdf> (consultado en julio de 2019).
- Iñiguez, A. (2015). Estado y tributos en América Latina. *Nueva Sociedad*, 258, 1-12.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_. (2012). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (2007). La «tercera ola» de las izquierdas latinoamericanas: Entre el populismo y la social-democracia. *Encuentros Latinoamericanos*, 1(1), 20-57.
- Leiras, M. (2007). Latin America's electoral turn: Left, right, and wrong. *Constellations, Oxford*, 14 (3), 398.
- Levitsky, S., y Roberts, K. M. (eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. JHU Press.
- Liendo, N. (2011). *Elecciones legislativas 2009. Elecciones generales 2011*. Working paper. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc\\_Argentina\\_Nicolas\\_Liendo.pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_Argentina_Nicolas_Liendo.pdf) (consultado en julio de 2019).
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos. *Nueva Sociedad*, 120-189.
- Luna, J. P., y Filgueira, F. (2009). The left turns as multiple paradigmatic crises. *Third World Quarterly*, 30 (2), 371-395.
- Luxemburgo, R. (1976). *Obras escogidas*. Buenos Aires: Pluma.
- Maquiavelo, N. (1999). *El príncipe*. Buenos Aires: El Aleph.
- Medina, H., y Galván, M. (2014). *¿Qué es el crecimiento propobre?: Fundamentos teóricos y metodologías para su medición*. Santiago: CEPAL-Naciones Unidas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). Comparación del equipo económico en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda. Cámara de Senadores, 22/10/2015.
- Moreira, C., y Pérez, V. (2009). *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce.
- \_\_\_\_\_. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32 (93).
- \_\_\_\_\_. (2018). Izquierdas latinoamericanas en mutación: Lecciones de la experiencia de una década y media de «progresismo». *AB-YA-YALA: Revista sobre acesso á justiça e direitos nas Américas*, 2 (3), 135-170.
- Moreira, C., y Delbono, A. (2016). Diferenciación social, generacional y geográfica del voto del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2014. Revisando la hipótesis del policlasismo de los partidos políticos uruguayos. En A. Garcé y N. Johnson (coords.),

- Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Murillo, M. V., Rubio, J., y Mangonnet, J. (2016). Argentina: El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), pp. 3-26.
- Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21 (8), 1355-1369.
- \_\_\_\_\_. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 1, 54-69.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe/ UNESCO. (2016). *La enseñanza y formación técnico-profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030*. Santiago: UNESCO.
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2014*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2015*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social*. Recuperado de [http://www.oitinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/wcms\\_635974.pdf](http://www.oitinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/wcms_635974.pdf) (consultado en julio de 2019).
- Panizza, F. (2005). Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America. *Political studies*, 53 (4), 716-734.
- \_\_\_\_\_. (2008). Fisuras entre populismo y democracia en América Latina. *Stockholm review of Latin American Studies*, 3, 81-93.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014a). *Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Auditoría a la democracia en Chile. Más y mejor democracia para un Chile inclusive*. PNUD.
- Przeworski, A. (1985). *Capitalismo y socialdemocracia*. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

- Queirolo, R., Boidi, M. F., y Seligson, M. A. (2013). *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Universidad de Montevideo, Cifra.
- Ribeiro, P. F., Vizoná, A., y Cassotta, P. L. (2016). Brasil: un país en compás de espera. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36 (1), 51-74.
- Rosanvallon, P. (2008). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Serna, M., Bottinelli, E., Maneiro, C., y Pérez, P. C. (2012). *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay: ¿renovación o reconversión?* Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. (2015). Resumen estadístico comentado. Escolarización y primera infancia América Latina, 2000-2013. n.º 3. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3661/Escolarizaci%C3%B3n%20y%20primaria%20infancia%2C%20Am%C3%A9rica%20Latina%2C%202000%20E%28%93%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado en julio de 2019).
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 647-665.
- Torres-Rivas, E. (1993). América Latina: Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis. *Nueva Sociedad*, 128, 88-101.
- Von Bülow, M., y Lassance, A. (2012). Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo? *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 49-64.
- Weffort, F. (1968/1991). Clases populares y desarrollo social. Contribución al estudio del populismo. *Revista Paraguaya de Sociología*, 13, 62-154.
- Weyland, K. (2009). The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. *Comparative Politics*, 41 (2), 145-164.
- Wierzba, G., Marchini, J., Kupelian, R., y Urturi, M. (2013). *La unidad y la integración económica de América Latina: su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita*. CEFID-AR. Documento de Trabajo (50).
- Zamora, K. C., Vidaurri, M., Muñoz-Pogossian, B., y Chanto, R. (eds.). (2016). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral* (20), 2.

**SITIOS WEB CONSULTADOS**

<http://americo.usal.es/iberoame/>

<http://cne.gob.ec/es/>

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)

<http://povertydata.worldbank.org/>

<http://tse.oep.org.bo/>

<http://www.adimark.cl/es/index.asp>

<http://www.cedatos.com.ec/>

<http://www.cne.gov.ve>

<http://www.hcdn.gob.ar>

<http://www.ibope.com.br>

<http://www.tse.jus.br>

<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/>

<https://comunicacion.gob.bo>

<https://datos.bancomundial.org/>

<https://www.bcn.cl/>

<https://www.indec.gob.ar/>

<https://www.ipu.org/>

[www.equipos.com.uy](http://www.equipos.com.uy)

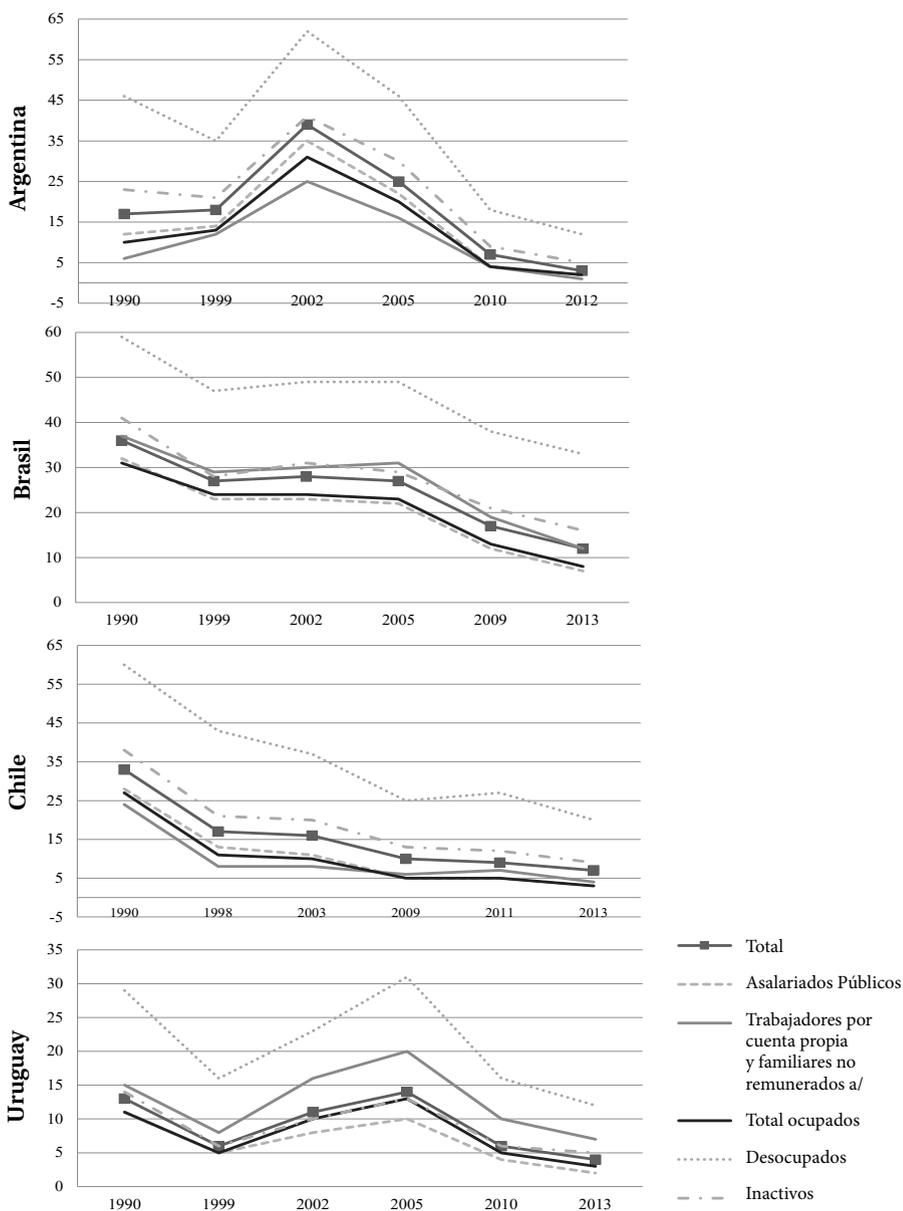
[www.ine.gob.ve](http://www.ine.gob.ve)

[www.ine.gob.ve/](http://www.ine.gob.ve/)

[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

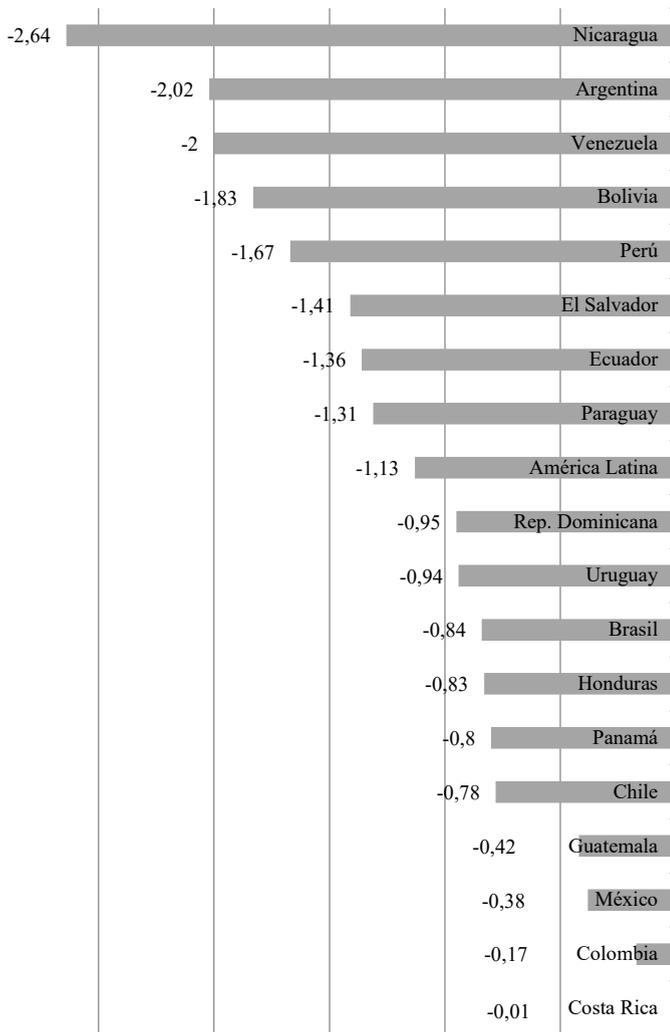
## Gráficos capítulo 1

Gráficos 4a, 4b, 4c y 4d. Pobreza según condición de actividad y categoría ocupacional (población de 15 y más años de edad, zonas urbanas) (%)



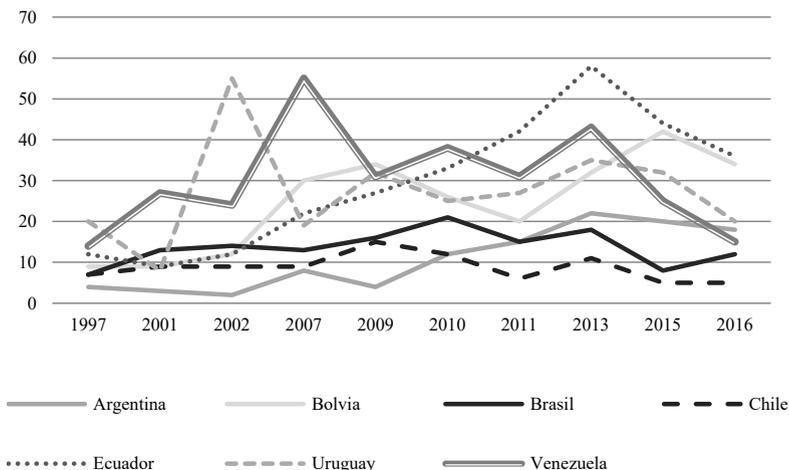
Fuente: Elaborado a partir de CEPAL (2014).

**Gráfico 5. Cambio anual promedio del coeficiente de Gini en América Latina. (circa 2003-2013) (%)**



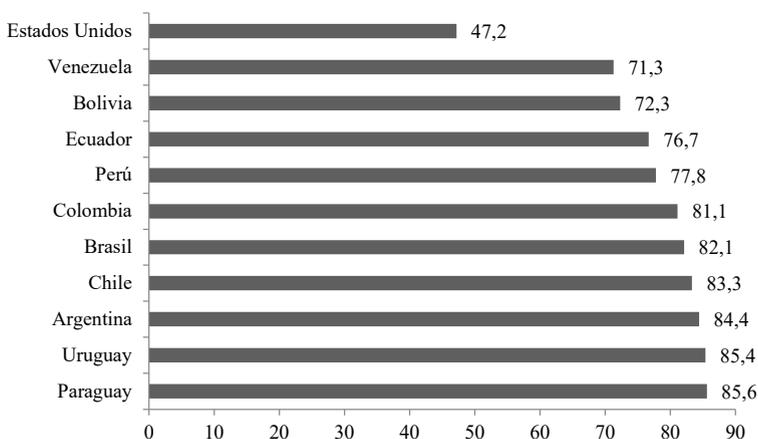
Fuente: PNUD (2016).

**Gráfico 6. Opinión positiva sobre la distribución del ingreso. Países seleccionados (1997-2016) (personas que opinan que la distribución es Muy justa y Justa) (%)**



Fuente: Latinobarómetro (sitio web).

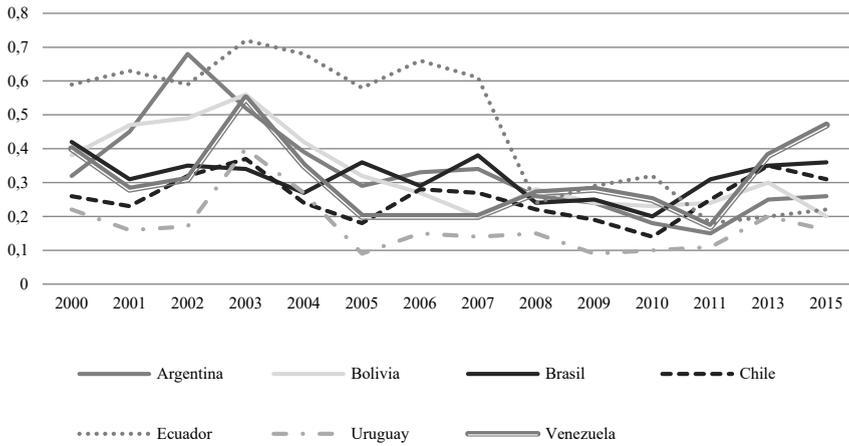
**Gráfico 7. Nivel de acuerdo con que el Estado debería reducir la desigualdad en los países de las Américas (países seleccionados) (2012) (\*)**



(\*) 95 % Intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado).

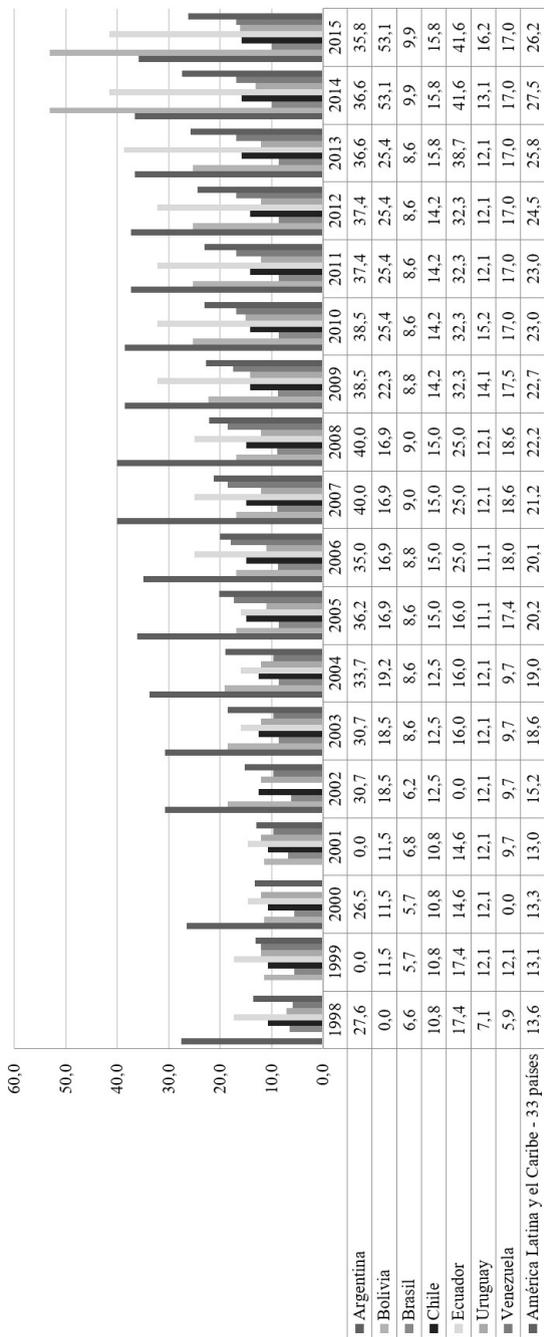
Fuente: Queirolo, Boidi y Seligson (2012).

**Gráfico 8. América Latina (países seleccionados): evolución de la desconfianza en el congreso (2000-2015). (% de personas que no tienen «ninguna confianza» en el congreso)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Latinobarómetro. (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

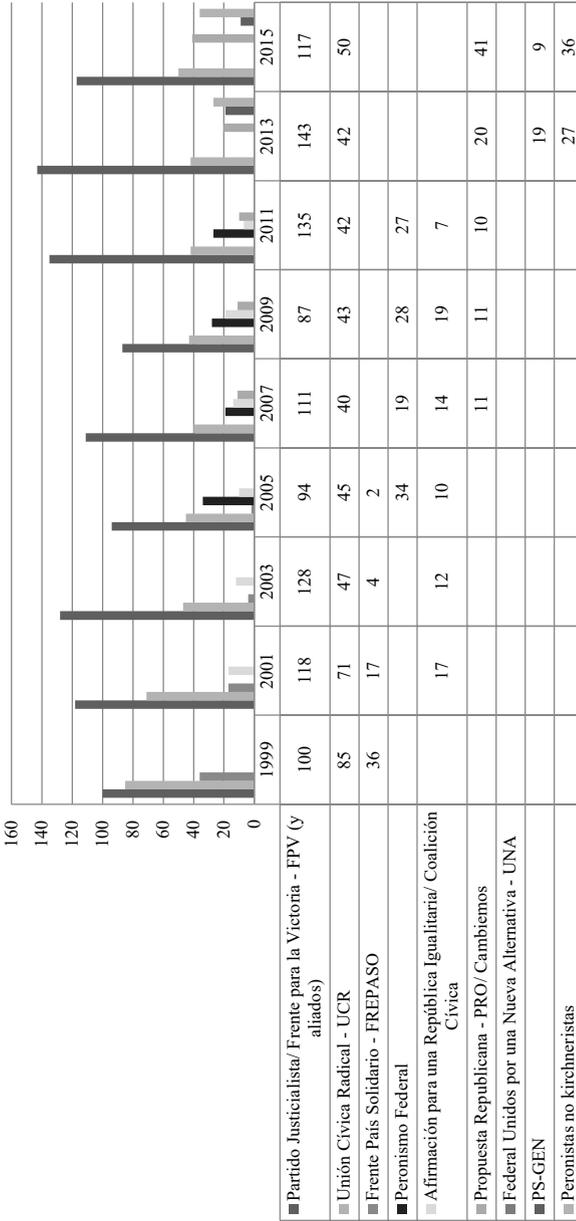
**Gráfico 9. América Latina y el Caribe (países seleccionados): escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (1998-2015) (%) (\*)**



(\*) Las cifras corresponden a los congresos unicamerales o al promedio entre las dos cámaras en aquellos países con congresos bicamerales.

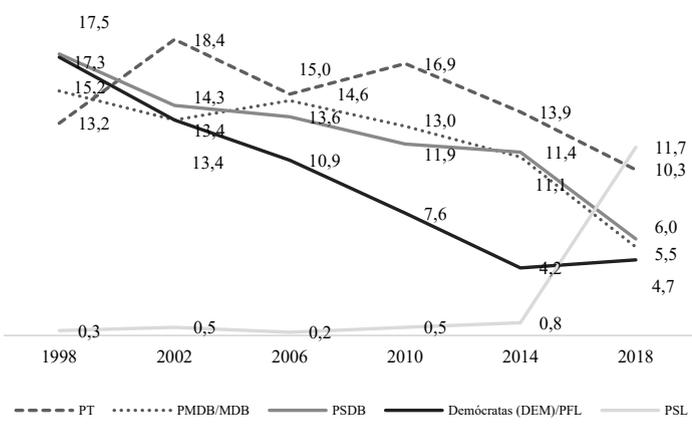
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL-CEPALSTAT.

**Gráfico 10. Argentina: Evolución de los bloques políticos en la Cámara de Diputados (número de bancas) (1999-2015)**



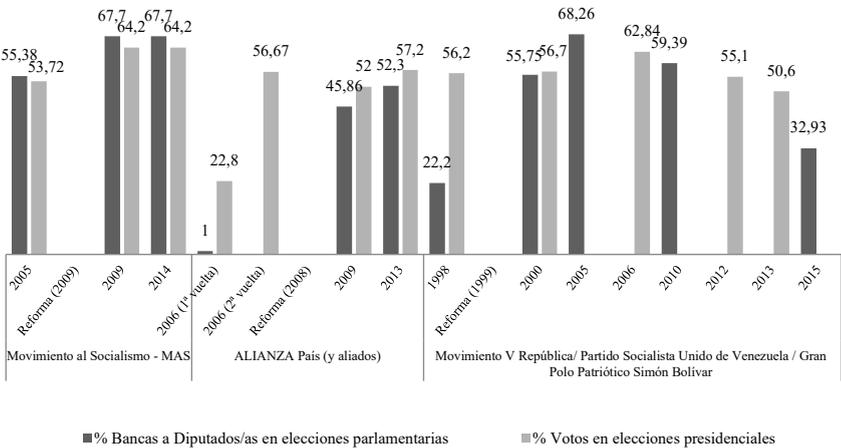
Fuente: Elaboración propia en base a Liendo (2011); Murrillo, Rubio y Mangonnet (2016) y a los sitios web <http://www.argentinaelecciones.com/2011/10/el-nuevo-congreso/> y <http://www.lanacion.com.ar/1839395-elecciones-2015-la-conformacion-del-proximo-congreso-en-tiempo-real> (consultados en julio de 2019).

**Gráfico 11. Evolución electoral en Brasil (partidos seleccionados). Cámara de Diputados (1998-2018) (%)**



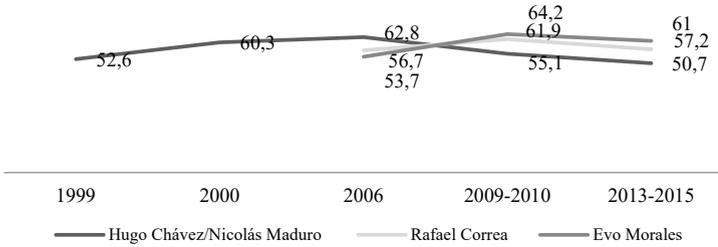
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior Electoral de Brasil.

**Gráfico 12. Evolución electoral del MAS (Bolivia), PAIS (Ecuador) y el MVR-PSUV-PP (Venezuela) antes y después de las reformas constitucionales aprobadas en sus países (%)**



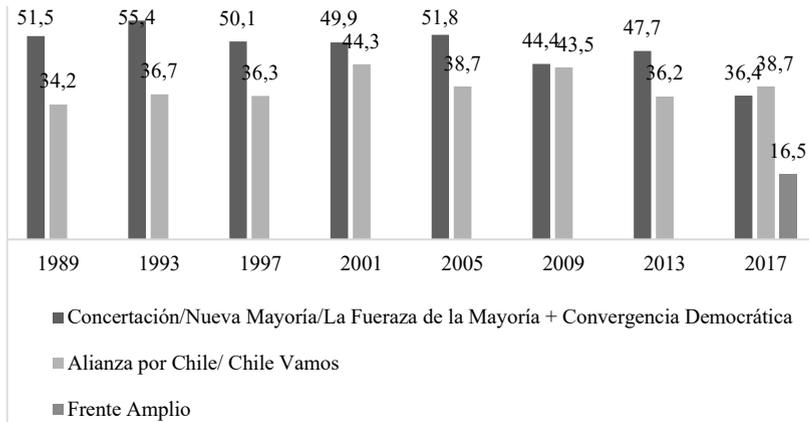
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, del Consejo Nacional Electoral de Ecuador y del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

**Gráfico 13. Evolución de los votos de los presidentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela (%)**



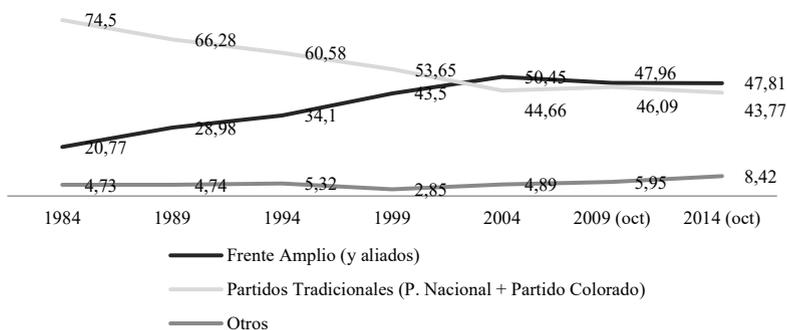
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, del Consejo Nacional Electoral de Ecuador y del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

**Gráfico 14. Evolución electoral en Chile según bloques políticos (Cámara de Diputados) (1989-2017) (%)**



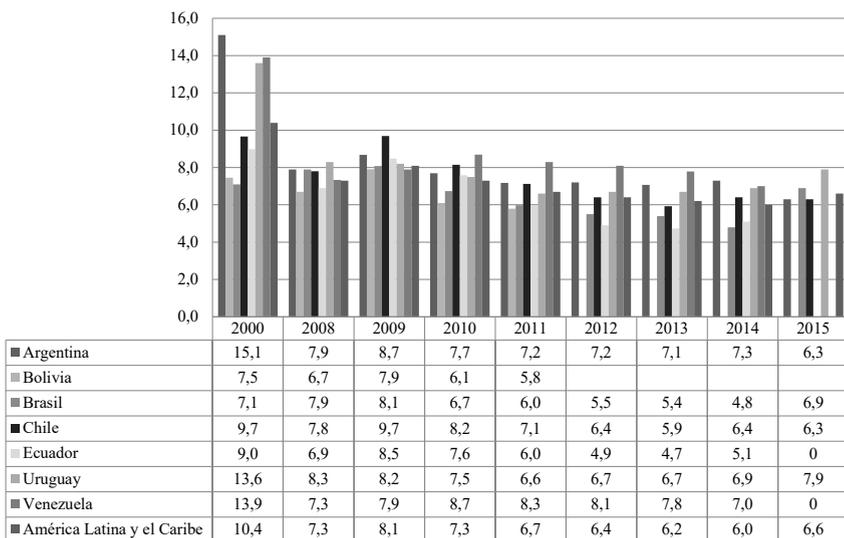
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<https://www.bcn.cl/>).

**Gráfico 15. Evolución electoral en Uruguay (Cámara de Diputados) (bloques políticos) (1984-2014) (%)**



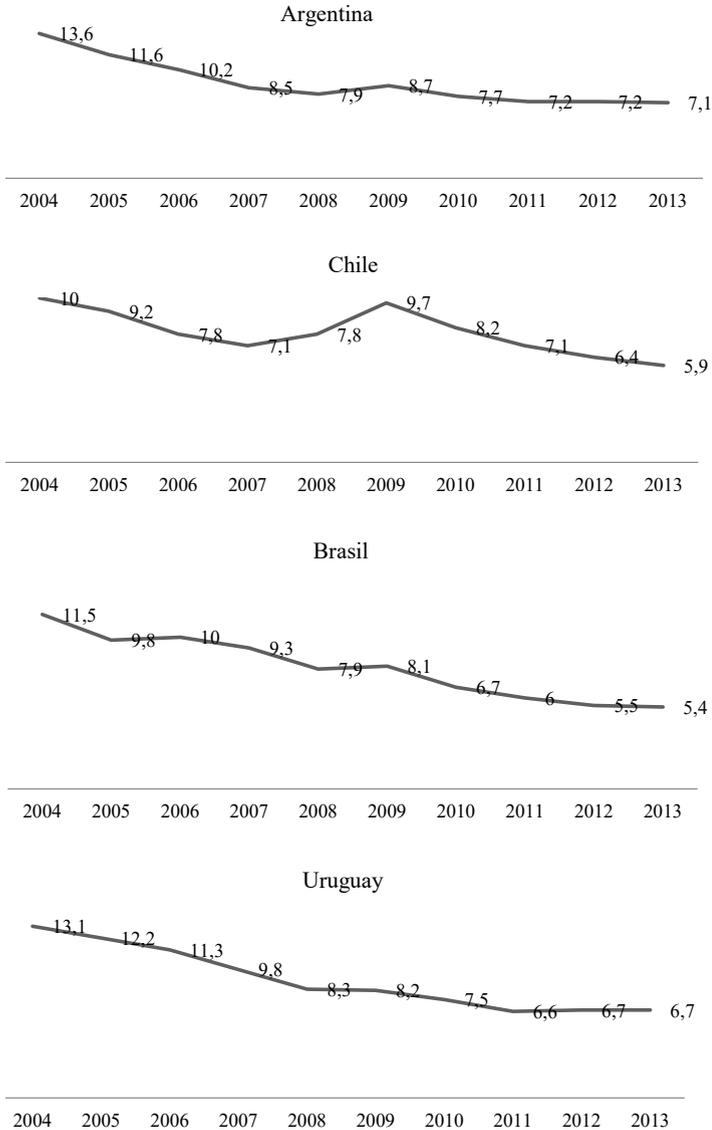
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay.

**Gráfico 18. Evolución del desempleo. Países seleccionados de América Latina y el Caribe (2000-2015) (%)**



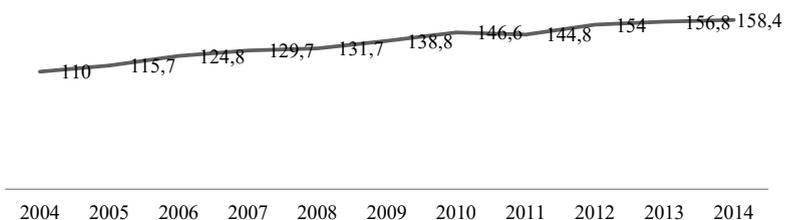
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OIT (2015).

**Gráficos 19a, 19b, 19c y 19d. Evolución de las tasas de desocupación (tasas medias anuales) (%). Países seleccionados**



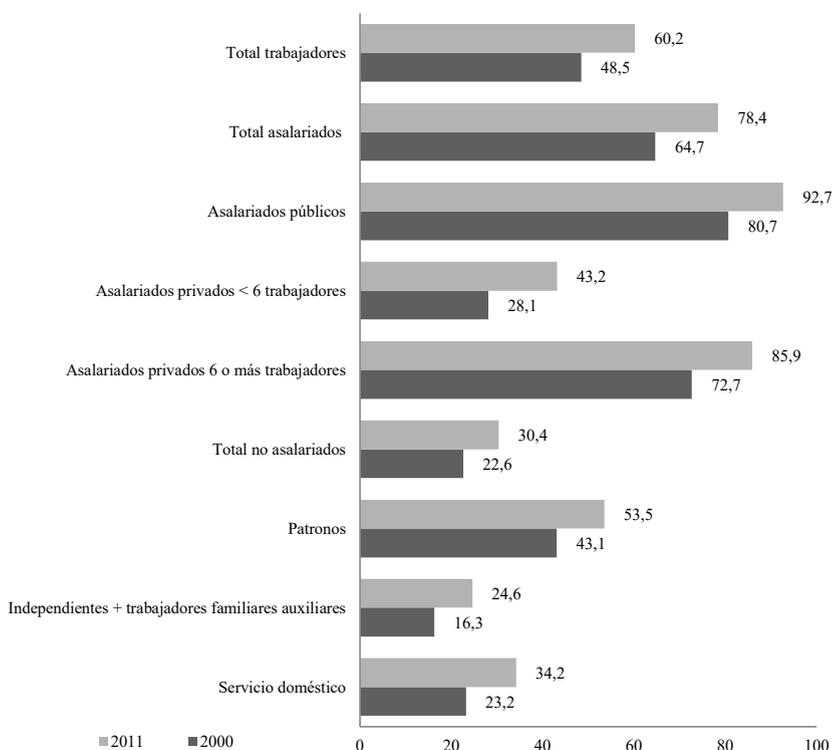
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2014).

**Gráfico 20. Evolución del índice de salarios mínimos reales en América Latina (2004-2014) (año 2000 = 100)**



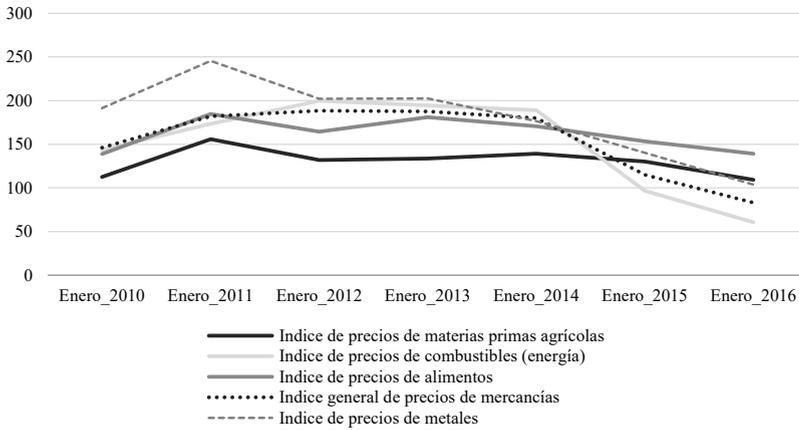
Fuente: Elaboración propia en base a OIT (2014, 2015).

**Gráfico 21. Cobertura promedio regional en materia de pensiones. América Latina (2000 y 2011)**



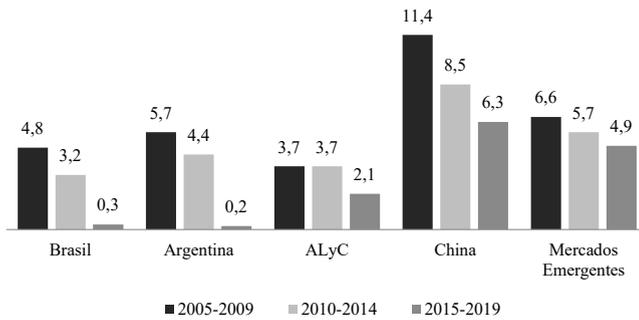
Fuente: OIT.

**Gráfico 22. Índice de precios de materias primas (2010-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/>

**Gráfico 23. Crecimiento del PBI (promedio de cada período) (%)**



Fuente: MEF (2015).

**Cuadro 3. Evolución de la recaudación tributaria como porcentaje del PBI en América Latina (1990-2013) (Total de ingresos tributarios en porcentaje del PBI)**

	1990	2000	2008	2013
Brasil	28,2	30,1	33,8	35,7
Argentina	12,4	18	24,7	31,2
Bolivia	7	14,7	20,1	27,6
Uruguay	19,6	21,6	26,1	27,1
Chile	17	18,8	21,4	20,2
Ecuador	7,1	10,1	14	19,3
Venezuela	18,7	13,6	14,1	14,2
Barbados	23	30,2	31,5	29,8
Jamaica	23	22,8	25	25
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	22,4
Colombia	9	14,6	18,8	20,1
México	15,5	16,5	20,7	19,7
Nicaragua	...	13	16,8	19,2
Panamá	14,7	16,7	16,9	18,9
Perú	12,1	14,5	19	18,3
Honduras	16,2	15,3	18,9	18
Paraguay	5,4	14,5	14,6	16,4
El Salvador	10,5	12,2	15,1	15,8
Rep. Dominicana	8,2	12,4	15	14
Guatemala	9	12,4	12,9	13
<b>Promedio simple</b>				
Países seleccionados (7)	15,7	18,1	22	25
Países AL (20)	14,4	17	20,1	21,3
OCDE (34)	32,3	34,3	33,6	34,1

Fuente: Iñiguez (2015) en base a datos de la OCDE.

Cuadro 5. Inversión extranjera directa neta (en millones de dólares)

País	1980	1982	1985	1990	1995	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	788,0	257,0	919,0	1 836,0	4 112,3	22 257,4	2 776,0	3 954,2	3 098,6	4 968,9	8 334,6	3 305,6	10 368,0	9 351,9	14 289,1	10 411,0	2 792,7
Bolivia	90,5	61,1	19,0	26,1	390,7	1 007,7	673,9	- 241,6	277,8	363,3	509,3	420,0	650,8	858,7	1 060,0	1 749,6	647,8
Brasil	1 544,0	2 534,0	1 360,0	324,0	3 475,0	26 886,0	14 108,1	12 549,6	- 9 380,3	27 518,2	24 601,1	36 032,8	61 689,1	85 090,7	81 398,9	54 239,7	70 855,0
Chile	213,0	401,0	142,6	653,7	2 205,0	6 203,1	2 206,8	5 346,4	6 585,7	8 326,2	7 452,8	6 158,8	6 048,9	3 057,1	7 901,7	8 955,6	9 950,2
Ecuador	70,0	40,0	62,0	126,0	452,5	648,4	783,3	483,4	271,4	194,2	1 058,3	308,0	165,4	643,7	567,0	732,0	773,1
Uruguay	289,5	- 13,7	- 7,9	0,0	156,6	235,3	180,0	811,1	1 494,5	1 240,1	2 116,6	1 512,2	2 348,8	2 510,9	2 539,0	3 026,9	2 761,0
Venezuela	55,0	253,0	57,0	76,0	894,0	2 018,0	- 244,0	1 422,0	- 2 666,0	1 462,0	143,0	- 4 405,0	73,0	4 919,0	756,0	4 888,0	...
América Latina	5 744,4	6 343,7	5 828,7	6 722,5	25 815,6	80 056,6	50 017,9	55 623,7	30 995,2	90 601,0	96 718,3	68 007,2	109 432,1	142 219,0	145 754,0	145 965,7	137 251,2

Fuente: Elaboración propia en base a web CEPALSTAL (publicado en Moreira, 2017).

**Cuadro 6. Población económicamente activa con 15 años y más de edad y 13 años y más de instrucción. Países seleccionados de América Latina (zona urbana) (%)**

Año/ País	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Ecuador	Uruguay	América Latina (promedio simple)
2000	s/d	s/d	...	s/d	...	16,4	...
2001	s/d	s/d	11,2	s/d	23,7	16,7	19,5
2002	s/d	22,2	11,7	s/d	s/d	17,3	19,8
2003	27,4	20,6	12,2	28,6	s/d	17,3	20,2
2004	27,7	...	12,6	s/d	s/d	17,8	20,7
2005	29,7	...	13,1	s/d	s/d	18,5	21,4
2006	30,0	...	14,0	27,7	s/d	s/d	21,5
2007	30,4	30,3	14,8	s/d	s/d	20,0	22,4
2008	31,3	27,6	15,5	s/d	27,5	19,1	23,2
2009	31,5	30,2	16,4	29,6	s/d	19,2	23,8
2010	32,7	s/d	s	s/d	s/d	19,1	24,1
2011	32,7	33,9	17,7	29,7	s/d	21,5	25,1
2012	33,0	34,6	18,4	s/d	30,9	21,6	25,6
2013	32,6	39,7	19,3	34,0	29,5	21,6	26,7
2014	32,8	32,1	19,9	s/d	26,5	21,9	26,5
2015	s/d	32,0	20,7	35,8	28,1	22,3	26,6
2016	33,4	32,6	22,8	s/d	27,1	22,0	27,0
2017	34,9	36,2	23,0	38,2	27,1	23,3	27,3

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTAT (sitio web).

**Cuadro 7. Incidencia de la pobreza según clima educacional del hogar (total nacional) (%)**

País	Años	
	2003	2016
Argentina	69,6	31,8
	2002	2017
Bolivia	81,2	52,8
	2001	2016
Brasil	57,4	30,4
	2003	2017
Chile	54,2	12,9
	2001	2017
Ecuador	67,2	34,6
	2007	2017
Uruguay	31,8	5
	2001	2014
Venezuela	60,6	37,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT (sitio web).

**Cuadro 8. Evolución del nivel de apoyo a la gestión de los presidentes del giro a la izquierda (%)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Néstor Kirchner/ Cristina Fernández		86	73	71	73	52	34	25	40	57	43	42
Evo Morales					54	60	53	57	46	41	55	71
Lula da Silva/ Dilma Rousseff		62	53	47	62	58	79	85	87	67	56	29
Ricardo Lagos/ Michelle Bachelet I/ Michelle Bachelet II/	50	54	64	65	67	55	59	85				49
Rafael Correa						74	66	59	58	64	73	50
Tabaré Vázquez I/ José Mujica/ Tabaré Vázquez II				72	63	61	61	74	75	63	61	72
Hugo Chávez/ Nicolás Maduro	51	35	43	65	65	61	48	45	47	49	47	30

Elaboración propia en base a web <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>



## Capítulo 2

### LA FUERZA DE LOS VOTOS

#### La dinámica electoral y la conformación de los gobiernos

##### 1. UN GOBIERNO CON MAYORÍAS PARLAMENTARIAS PROPIAS

El viejo sistema de partidos uruguayo ha mostrado una gran capacidad de resiliencia si se tiene en cuenta que dos de los tres partidos más grandes del Uruguay de hoy fueron las divisas políticas fundantes de la democracia moderna, a inicios del siglo XX, y que su origen se remonta al primer tercio del siglo XIX.

Sin embargo, la transformación se ha ido procesando lenta y sistemáticamente. Durante la primera mitad del siglo XX, el bipartidismo reinventó la República en clave de coparticipación y competencia entre los dos grandes lemas. El gobierno fue adquiriendo cada vez más una dinámica de arreglo entre partidos, lo cual requirió un grado de compromiso importante del perdedor en cada elección. Al mismo tiempo, el sistema de competencia entre grupos políticos y listas se trasladó al interior de los dos grandes partidos, en el marco de una dinámica de competencia multipartidaria entre sus fracciones (sostenida por la llamada ley de lemas), que permanecía oculta bajo el gran paraguas de los lemas, sostén del bipartidismo uruguayo (Errandonea, 1994).

Ya a mediados de los años sesenta, el bipartidismo fue mostrándose inservible para sostener la gobernabilidad del Uruguay (por no hablar ya de su economía), y las izquierdas, al calor de la Revolución cubana y de la crisis del modelo industrial del denominado neobatllismo, coadyuvaron en la unificación del movimiento sindical primero y en la creación del FA después. La elección de 1971, dos años antes del golpe de Estado, mostró a un país ya no dividido entre blancos y colorados, sino entre izquierdas y derechas.

La llegada del FA al sistema de partidos alteró la lógica política del Uruguay. Se generó una polarización política y programática importante que dividió progresistas de conservadores, lo que, luego de la dictadura cívico-militar (1973-1985) (habida cuenta de que los principales perseguidos, muertos, torturados y desaparecidos habían sido de los cuadros de la izquierda y los movimientos sociales), produjo una leyenda elegíaca de la izquierda y evidenció una complicidad

vergonzante en los partidos tradicionales (especialmente, en el PC) con la misma dictadura.

El FA llegó, de algún modo, para representar políticamente estas diferencias y para darles un sentido ideológico consistente en un país de lealtades tradicionales. También llegó para señalar responsabilidades en el proceso que llevó a un Uruguay modélico y moderno a convertirse en un país estancado, que desarrolló una dictadura violenta y perversa, cuya población emigraba por millares.<sup>1</sup>

Las tres victorias consecutivas que el FA obtuvo desde 2004, con mayorías parlamentarias propias —fenómeno inédito desde el decenio de 1950—,<sup>2</sup> instalan una suerte de tercer batllismo (Arocena, 2005). No solo se abandonan los gobiernos coalicionales entre blancos y colorados, remedo de los viejos arreglos institucionales anteriores a la reforma constitucional de 1967, sino que el partido que gobierna con mayorías propias lo hace a partir de un programa de gobierno consensuado en congresos multitudinarios en los que se discuten, durante meses, las bases del partido. El programa de gobierno del FA, en su primer año de administración, estuvo perfectamente bien delimitado, con reformas importantes que rápidamente se instrumentaron (tributaria, de salud, educativa), producto de la acumulación de más de veinte años de trabajo y de espera. El proceso de llegada del FA al gobierno produjo, al decir de Pareto (1966), una circulación de elites en el aparato del Estado y sus organismos de representación política sin precedentes. Esto le dio al proceso un dinamismo y una fuerza inusitados, al incorporar a la gestión de la política a decenas de buenos técnicos, profesionales y universitarios, mujeres y jóvenes, que habían sido postergados durante décadas por un reparto de elites minoritario, mediocre y partidocrático «con exclusiones».

Los quince años que el FA ha estado en el gobierno alteraron sustancialmente el rumbo del país. En primer lugar, se creó un nuevo sistema de protección social, con la reforma de la salud, la reinstalación de la negociación laboral —ampliada—, la extensión de la cobertura social y el aumento en el gasto educativo, entre otros. Esto no se hizo sin una verdadera reforma del Estado en la institucionalidad encargada de las políticas sociales. Requirió reforzar la fiscalidad del Estado a los efectos de solventar genuinamente todas estas transformaciones.

---

1 El eslogan del FA cuando concurrió a sus primeras elecciones, en 1971, versaba: «¡Hermano, no te vayas! Ha nacido una esperanza». Lo acompañaba la música de *El violín de Becho*, del cantautor Alfredo Zitarrosa.

2 En tiempos bipartidistas, el partido de gobierno había obtenido mayorías propias en el congreso en cinco oportunidades: en 1942, 1950, 1954 y 1966 el PC, y en 1958 el PN.

Luego de estas tres administraciones frenteamplistas se empiezan a percibir cambios en la vieja ecuación de tres partidos en la que se había cimentado la lógica política desde los años noventa hasta comienzos del siglo XXI. En particular, la dinámica de «dos contra el tercero», que se produce desde que el FA se transforma en un partido del mismo tamaño que los fundacionales (en 1994), deja lugar a una en la que un partido se lleva la mitad más uno de los votos y, del otro lado, se arma una coalición proderechas cada vez más fragmentada, conducida básicamente por el Partido Nacional.

Con el tiempo, han aparecido nuevos lemas con vocación de desplazar a los partidos tradicionales en su rol de oposición política al FA. Así, además del Partido Independiente (PI) (fundado en 2003), han surgido, por izquierda, la Unidad Popular (UP) (creada en 2013 a partir de la preexistente Asamblea Popular [AP], fundada en 2006)<sup>3</sup> y, por derecha, el Partido de la Gente (PdG) (registrado formalmente en 2016)<sup>4</sup> y Cabildo Abierto (CA) (creado en 2019). También han emergido y reemergido expresiones partidarias orientadas, en parte, a la cuestión ambiental, de la mano del Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) y del Partido Verde Animalista (PVA). Al mismo tiempo, todo este espacio fragmentado se mueve como unidad en la oposición al FA, con impactos negativos para la posibilidad de que aquel coseche un caudal significativo de votos entre la primera y la segunda vuelta electoral de 2019. Las facilidades que la reforma constitucional de 1997 le ofrece al líder ganador del partido mayoritario de la coalición minoritaria, para aglutinar todos los votos y grupos políticos detrás de sí, se hacen más evidentes hoy día.

El sistema de partidos tiende a fragmentarse, como sucede en otros países de la región, con un partido mayoritario, el FA, y dos partidos de oposición de peso equivalente. La primera mutación abre un espacio de dos partidos de calibre muy distinto (el PN ha tenido entre el doble y el triple de votos que el PC en los últimos quince años) coaligados contra el FA y mucho más corridos a la derecha de lo que lo estuvieron en décadas pasadas (Delbono, 2010; González, 1993, 2015; López, 2015). La segunda mutación abre un espacio político que

---

3 Estos grupos escindidos del FA que se autodefinen como la «verdadera izquierda» compiten electoralmente con magras chances (si bien la UP obtuvo una banca en la Cámara de Diputados en las elecciones de 2014), pero que se expresan cada vez con más fuerza en el movimiento sindical y en el movimiento estudiantil, y ganan espacios de poder y representación en las organizaciones sociales.

4 La aparición de empresarios con vocación de liderazgo en política, como es el caso de Edgardo Novick en el PdG o de Juan Sartori en el PN, es una de las novedades por derecha de los últimos años.

aglutina (al menos hoy)<sup>5</sup> a seis partidos en el Parlamento y es probable que el escenario siga fragmentándose.

Finalmente, el propio FA enfrenta un crecimiento de su fraccionalización, con un aumento de los grupos políticos con representación legislativa: seis en la Cámara de Senadores (CSS) y nueve en la Cámara de Representantes (CRR). Los sucesos que culminan con la renuncia del vicepresidente Raúl Sendic producen la implosión de su sector, Compromiso Frenteamplista ([CF] lista 711), uno de los grupos importantes de la fuerza política, lo cual abonó una mayor fraccionalización interna. Asimismo, algunos grupos más pequeños con presencia únicamente en la CRR, o dirigentes sueltos, comienzan a ejercer su poder de veto y a frenar importantes proyectos del Ejecutivo en el Parlamento, haciendo naufragar algunas iniciativas (siempre, y no casualmente, referidas a cuestiones vinculadas a los militares o a algunos de los grandes intereses empresariales).<sup>6</sup>

El tercer período de gobierno frenteamplista se caracteriza por una altísima judicialización de la política y un cambio en la estrategia de la oposición que, además de propiciar más interpelaciones a ministros y ministras de Estado con poco impacto (los votos mayoritarios del FA siempre han sostenido a dichos cargos), elige crear comisiones parlamentarias para la investigación de denuncias y supuestas irregularidades en la administración pública. Si bien el resultado no es muy distinto de lo que sucede con las interpelaciones, ya que los informes en mayoría son del FA y la oposición no tiene los votos para aprobar los suyos, la dinámica se altera sustancialmente. En buena parte de los casos, los informes de la oposición son derivados a la justicia, y aunque en muchos casos esta ha laudado a favor del gobierno, la fuerza de la contrademocracia (en términos de Rosanvallon, 2008)

---

5 Además del FA, el PN y el PC, ocupan bancas legislativas el PI (tres diputados y un senador —este último, elegido en 2014—), la UP (una diputación obtenida en 2014) y el PdG (que se inscribió luego de los comicios de 2014, pero al que responde, hoy, un diputado elegido por el PN, y al que habían adherido otros dos legisladores colorados que luego se desvincularon). Este cuadro de seis partidos con representación parlamentaria contrasta con el de tres partidos relevantes que se había consolidado en el cuarto de siglo que va desde 1989 a 2014.

6 Algunos sectores, como la Liga Federal (LF) o el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), con solo una banca en la CRR, han sabido jugar el rol de fracción «bisagra» al comprometer o restar su apoyo a determinados proyectos de ley. En el caso de la LF, esta utilizó su banca como mecanismo de veto, ya que, en cada una de las cámaras, el FA tiene apenas un voto (una banca) más que los partidos de oposición sumados. En 2018, el naufragio del proyecto que aumentaba la presión tributaria sobre las altas jubilaciones militares como una forma de abatir el déficit militar se produjo por la falta del voto de Darío Pérez, representante de la LF y cuatro veces candidato a la Intendencia de Maldonado.

hace que en la opinión pública quede un aire de sospecha generalizada sobre posibles escándalos de corrupción. Finalmente, el hecho de que varios dirigentes políticos enfrentaran procesos judiciales (el hoy exvicepresidente Sendic; el senador de su sector Leonardo de León; el exdiputado suplente colorado Francisco Sanabria; el nacionalista e intendente de Soriano Agustín Bascou; el diputado, también nacionalista, Wilson Ezquerra) parece haber tenido impacto sobre la confianza de la ciudadanía en la política, como lo evidencia la caída de la confianza en los partidos políticos (gráfico 1, al final del capítulo) y en la propia democracia (gráfico 2, al final del capítulo), de acuerdo a datos de la corporación Latinobarómetro.

Aunque los números confirman que el FA sigue siendo el partido más importante del sistema de partidos —pero con una diferencia cada vez más pequeña con respecto al PN—, el empate en el que virtualmente ha venido ganando en las últimas dos elecciones (2009 y 2014), con diferencias que no llegan al 5 % con la coalición del resto de los partidos, puede, como sucedió en Argentina y Brasil, desembocar en un desempate «por derecha» por porcentajes pequeños o dentro de ese rango. Este desempate por derecha, al mismo tiempo, basado en el arco del voto estructural conservador, compuesto por el voto de los adultos mayores, del interior profundo y de las clases medias-altas y altas, suma un voto «de opinión» o un voto «castigo al FA» que, eventualmente, lo puede destronar del gobierno. Más adelante en este capítulo se estudiará la ecología de este voto conservador que, como se verá, presenta características similares al de Brasil.

En este contexto de empate electoral y empate hegemónico (en el sentido de la disputa de dos sentidos del mundo en el terreno político y cultural), el recurso a la vieja dinámica coalicional siempre está a la mano.

Tomando nota de este empate, los últimos dos gobiernos frenteamplistas realizaron variados acuerdos con la oposición basados en la teoría de que el impulso a las políticas de Estado era posible. Esta idea tenía ya bastante tiempo de instalada, al menos desde 2001, en la antesala a la gran crisis del año posterior, y el general Líber Seregni, uno de los líderes más connotados del FA, había sido uno de sus principales defensores.<sup>7</sup> La idea era tener políticas que trascendieran

---

7 En el año 2001, el general Seregni realizó, con el apoyo de Naciones Unidas y gestionado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815, que él dirigía, un conjunto de seminarios al que asistieron políticos de todos los partidos, técnicos y gestores públicos en torno a las llamadas políticas de Estado. Se trataba de que los partidos llegaran a algunos puntos de acuerdo respecto a ciertas políticas para que estas pudieran considerarse de Estado. En ese marco, en un documento sobre servicios públicos elaborado en mayo de ese año, se expresaba que «el éxito de las reformas

las preferencias de cada administración y que concitaran el apoyo de todos. Por consiguiente, no serían alteradas con los cambios de gobierno.<sup>8</sup> La denominación proviene de su diferenciación con lo que serían políticas de gobierno, sujetas a los vaivenes electorales.

Las políticas de Estado se concibieron como un antídoto para que gobiernos de distinto signo ideológico vieran reducidos sus márgenes para cambiarlo todo cuando llegaran al Ejecutivo. Por un lado, para que la incorporación de sus cuadros políticos al Estado, como apoyo al impulso de sus políticas y de sus transformaciones, no acabara con la burocracia funcional y de carrera. Por otro, para que las políticas más consolidadas en los terrenos de la política universal (educación, salud, seguridad social, etc.) no fueran severamente erosionadas, en especial en el campo de los derechos sociales. Sin embargo, en el caso uruguayo, las prácticas de clientelismo y de Estados contruidos sobre la base de la confianza política y la cuotificación partidaria han sido y aún son completamente funcionales con la teoría de las políticas de Estado. En otras palabras, una buena parte de los defensores de las políticas de Estado son, al mismo tiempo, quienes mayormente reclaman cargos en el Estado para sus propios partidos. Ello, a medio camino entre la justificación de este reclamo por el deseo de fiscalizar mejor al partido de gobierno y la propia necesidad de usar los cargos estatales para financiar sus aparatos partidarios.

En general, el giro a la izquierda en Uruguay resultó más en gobiernos de un partido con su programa propio que en políticas de Estado. Especialmente, porque el triunfo de la izquierda terminó de consolidar la polarización del sistema político. Y todo indica que cuanto más polarizados ideológicamente estén los partidos, menor será la

---

dependerá de la superación de planteamientos y debates que podrían derivar en una innecesaria polarización ideológica», una de las cuales es la «falsa oposición entre propiedad pública y privada» (Proyecto Agenda Uruguay, 2001: 33). Así, la izquierda se vio obligada a acercar posiciones a las de los partidos tradicionales y a abrir una «concesión» sobre uno de los puntos más sagrados de su plataforma política: la defensa de las empresas del Estado. Sin embargo, no realizaron el mismo acercamiento los partidos entonces en el gobierno sobre los consejos de salarios, la reforma de la salud o la necesidad de destinar recursos a planes de emergencia en contextos de estancamiento y recesión como los que se experimentaban.

8 De hecho, debates como el de la autonomía del Banco Central del Uruguay (BCU) tenían este telón de fondo. La izquierda siempre luchó contra estos arreglos de compromiso con los partidos tradicionales y defendió un enfoque propio. Sin embargo, esto está tan incrustado en la cultura política uruguaya que varias instituciones creadas en este tiempo funcionaron en la lógica de mayorías especiales, con variados problemas para su nombramiento. Entre ellas, cabe contar la Fiscalía General de la Nación, la Junta de Transparencia y Ética Pública, la Institución Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Audiovisual.

probabilidad de asegurar una cierta continuidad de las políticas, en caso de que se produzca la alternancia.

En el caso uruguayo, las políticas de Estado no han sido más que un compromiso entre partidos que, en general, como veremos después, han implicado grandes concesiones del FA y algunas ganancias de la derecha, y han sido contrarias a la política programática de un gobierno con mayorías propias. Fue durante el gobierno de Mujica cuando la idea de los acuerdos multipartidarios se instaló con fuerza, especialmente desde que el entonces presidente ensayara varios de esos acuerdos (en materia de seguridad, educación, energía) y le ofreciera a la oposición participación en todos los entes y servicios del Estado.

En las páginas siguientes, se examinará la lógica de los acuerdos multipartidarios y sus rendimientos decrecientes no solo en el ciclo electoral, sino a medida que la oposición se acerca electoralmente a la posibilidad de triunfar. Luego, se abordará la conformación de los dos últimos gobiernos con relación a la discusión entre técnicos y políticos, corriente en los debates sobre administración pública. Pero antes, en el apartado siguiente, se hará una revisión de los últimos resultados electorales y lo que estos evidencian sobre el sistema de partidos en Uruguay.

## **2. LA METAMORFOSIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO<sup>9</sup>**

Desde sus orígenes en el siglo XIX, el sistema de partidos uruguayo se conformó como un bipartidismo en el que se reconocen, luego de la etapa fundacional, a partir de la instalación de la democracia uruguaya, otras dos etapas: entre 1943 y 1958, en que el PC se erigió como partido predominante (González, 1993), y entre 1958 y 1971, con alternancia entre los dos partidos fundacionales. Con el surgimiento del FA, el sistema se transforma en multipartidista o de pluralismo limitado (apelando a la conceptualización de Sartori [1992]). Finalizada la dictadura cívico-militar, en el marco de la tercera ola de la democracia, se instaló una lógica de competencia política entre los tres partidos, con un FA cuasi hegemónico en la capital del país (ganó el gobierno departamental desde 1989 y totaliza seis períodos de gobierno) y un crecimiento sistemático de su votación que registra, ya en 1994, una paridad absoluta entre las tres principales fuerzas políticas. A partir de allí, el FA crece sistemáticamente, se transforma en el partido mayor en 1999 y gana las siguientes tres elecciones con

---

9 Este apartado fue tomado de Moreira y Delbono (2016).

una diferencia sustancial (de más de diez puntos porcentuales) con el resto de los partidos.

Así, a lo largo de la década de 1990, el multipartidismo uruguayo fue transitando de una dinámica de competencia triangular a una bipolar (Lanzaro, 2000), con tres partidos grandes (PC, PN y FA) y uno más pequeño (Nuevo Espacio [NE]), que se fueron alineando en dos bloques o familias ideológicas: la tradicional y la desafiante (Buquet y De Armas, 2004; Chasquetti y Garcé, 2005; González, 1999; González y Queirolo, 2000; Lanzaro, 1999, 2000, 2004; Luna, 2004; Moreira, 1999, 2004; Queirolo, 2006).

Las elecciones de 2004, signadas por el triunfo del FA con mayorías legislativas propias, no solo significaron el histórico ascenso de un partido no tradicional al gobierno nacional, sino que, en función del derrumbe del coloradismo —que apenas logró la adhesión de uno de cada diez votantes—, configuraron un formato de dos partidos y medio (según los términos de Blondel, 1968).

Luego de 2014 se produce un aumento de la fragmentación del sistema, al ingresar, tras estos comicios, cinco partidos políticos al Parlamento: el FA, que por tercera vez se hace con el gobierno nacional con mayorías legislativas; el PN, que se mantiene estable con un tercio de los votos; el PC, que vuelve a retroceder a algo más de una décima parte del electorado, y dos pequeños partidos, ambos emanados, directa o indirectamente, de escisiones del FA: el PI (que accede a la CSS y obtiene tres diputaciones) y UP (que logra, por vez primera, una banca en la CRR).

Más allá del leve aumento de la fragmentación, desde la victoria del FA y hasta los comicios de 2014 el sistema de partidos ha manifestado variaciones muy minimalistas, como puede verse en el gráfico 3 (al final del capítulo). En el marco de la alternancia de los dos grandes bloques en competencia, el mapa político se ha estabilizado (González, 2010)<sup>10</sup> (gráfico 15, capítulo 1). De hecho, en las últimas tres elecciones ganadas por la izquierda (2004, 2009 y 2014), el FA ha oscilado entre el 50,45 % y el 47,81 % de los votos, lo que ha significado una variación de 2,64 %, lo que lo ha colocado en los umbrales de un nuevo partido predominante.<sup>11</sup> En tanto, la otra mitad, compuesta por los

---

10 Presentando, incluso, igual arquitectura que en 1999, aunque con la diferencia sustantiva de que se han alternado las «mitades» en el gobierno y la oposición (González, 2010, pp. 89-90).

11 De acuerdo a Sartori (1992), para que pueda hablarse de partido predominante, un partido debe vencer durante al menos cuatro elecciones consecutivas con mayorías legislativas.

partidos fundacionales sumados, ha pasado del 44,66 % al 43,77 %, lo que registra una variación del 0,89 %.

Sin embargo, el aparentemente inalterado mapa político de los últimos quince años parece preanunciar el pasaje de un sistema de multipartidismo moderado a uno más fragmentado, con la obtención de bancas en ambas cámaras por los partidos menores del sistema, y la creación de nuevos lemas con posibilidad de obtener bancas en la elección 2019. Vale, entonces, la pena mirar las importantes transformaciones en el desempeño de los partidos, a lo largo y ancho del territorio nacional, en los últimos tres comicios nacionales. Durante tres décadas, el PN se ha mostrado prácticamente estancado en Montevideo, fluctuando entre un cuarto y un quinto del electorado, con la excepción de 1999, año del peor desempeño electoral de los blancos, en el que apenas alcanzan el 12,4 % de los sufragios del departamento. En términos absolutos, en Montevideo los nacionalistas obtienen casi idéntica cantidad de votos en 1984 que en 2014 (hay apenas 246 votos de diferencia entre una y otra elección). En tanto, en el interior del país, donde históricamente tuvo su mayor arraigo, el PN oscila entre un máximo del 47,28 % en 1989 (año en que logra el gobierno nacional) y un mínimo de 28,88 % en 1999. Se recupera en 2004, al ascender al 41,84 % de las adhesiones (cifra muy similar a la de 1984), y se estabiliza en el orden del 34 % entre 2009 y 2014. En términos absolutos, en el interior los blancos pasan de 421.693 votos en 1984 a 493.767 en 2014. El gráfico 4 (al final del capítulo) ilustra estos datos.

El PC, en tanto, pierde en total más de la mitad de su electorado en todo el período analizado: en términos absolutos pasa de 777.701 votos en 1984 a 305.699 votos en 2014, se reduce a la tercera parte en Montevideo, su antiguo bastión electoral, y a más de la mitad en el interior. Así, hasta ahora, el PC no ha logrado reponerse de la gran caída electoral que sufrió en 2004; si bien repuntó en 2009, al crecer del 10,36 % al 17,02 %, para volver a retroceder en 2014, al caer al 12,89 % de las adhesiones.<sup>12</sup>

Paralelamente, blancos y colorados, que, superpuestos en la centroderecha del espectro ideológico, manifiestan un comportamiento espejo con un trasiego de votos intrabloque, mantienen un peso similar en Montevideo e interior en el total de la suma de los votos que obtienen. Así, como puede verse en el cuadro 1, para 2014 los partidos fundacionales reciben, de cada diez votos, siete del interior y tres de Montevideo, con lo que se configura una diferenciación regional del voto que tiende a permanecer y afirmarse en el tiempo.

---

12 Hacia el año electoral de 2019, la renovación de sus liderazgos y los datos de encuestas de opinión pública indican un escenario más promisorio para el PC.

**Cuadro 1. Peso de los votos provenientes de Montevideo y el interior en el total de votos al FA, al PN y al PC en elecciones nacionales (1984-2014) (% sobre votos emitidos)**

	1984	1989	1994	1999 (oct.)	2004	2009 (oct.)	2014 (oct.)
<b>FA</b>							
Montevideo	74,17	74,76	65,21	56,25	50,32	47,29	43,84
Interior	25,83	25,25	34,79	43,74	49,68	52,71	56,16
<i>Total</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>
<b>PN</b>							
Montevideo	36,18	31,49	30,56	24,75	29,62	30,18	32,60
Interior	63,82	68,51	69,44	75,26	70,38	69,82	67,40
<i>Total</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,01</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>
<b>PC</b>							
Montevideo	40,97	37,92	37,16	39,59	32,94	35,43	32,27
Interior	59,03	62,08	62,84	60,41	67,06	64,57	67,73
<i>Total</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.

En lo que al FA refiere, este tuvo un crecimiento sostenido en Montevideo (en términos absolutos, su votación pasa de 297.490 votos en 1984 a 497.184 votos en 2014) desde que ganó el gobierno departamental en 1989. Pero este crecimiento se detiene cuando obtiene la Presidencia de la República en 2004. A partir de allí, comenzó un descenso expresado en una caída de 5,14 puntos porcentuales entre 2004 y 2009 (43.769 votos) y de 2,68 puntos entre 2009 y 2014 (25.021 votos).

En los demás departamentos del país, el crecimiento del FA se ha multiplicado por seis, y ha pasado de 103.614 a 637.003 votos entre 1984 y 2014. De hecho, en números absolutos, desde 1989 el avance electoral del FA en el interior prácticamente no ha cesado; apenas se vio estancado a nivel porcentual entre 2004 (42,76 %) y 2009 (42,39 %), pero retoma el crecimiento entre 2009 y 2014.

La pérdida de dinamismo del FA en Montevideo se ha visto compensada por su crecimiento en el interior del país. Aunque Montevideo continúa siendo el baluarte electoral de la izquierda frenteamplista, la diferencia de votación entre Montevideo e interior se ha reducido a más de veinte puntos porcentuales a la salida de la dictadura (33,11 % a 10,04 %), y a menos de diez puntos en los pasados comicios nacionales (53,51 % a 44,14 %). En esta línea, elección tras elección, el peso

de los votos que el FA obtiene en la capital sobre el total de sufragios recibidos en todo el país viene registrando un lento pero sostenido retroceso en favor de las adhesiones logradas en el interior (cuadro 1).

Si sumamos al peso del voto frenteamplista de Montevideo (43,84 % en 2014) el de Canelones (que configura, junto con la capital del país, el área metropolitana donde varias localidades ofician de ciudades-dormitorio), en ambos departamentos alcanza el 59,37 % en 2014, frente al 40,63 % del resto del país. Los votos que pierde el PC parecerían ir para el FA en Montevideo, y repartirse entre el FA y el PN en el interior del país.

### 3. EL PROCESO ELECTORAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA (2009-2019)

La elección del FA en 2004 es el reflejo, sin duda, de su máxima acumulación histórica, política y electoral. Tomar el año 2004 como referencia es, para el FA, un ejercicio angustiante ya que en todas las elecciones siguientes pierde votos respecto a esos comicios, con la excepción del interior, donde, como fuera dicho, al menos en las elecciones nacionales, aumenta su votación relativa.

Empero, en términos absolutos no hay gran diferencia entre la votación de Mujica en 2010 y la de Vázquez en 2014. Mujica obtiene 1.105.262 votos en la primera vuelta y 1.197.638 en la segunda, frente a los 994.510 de Lacalle (padre). Aunque la diferencia es consistente, Mujica incrementa en menos de cien mil votos su electorado entre un turno y otro. Por su parte, Tabaré, en 2014, obtiene 1.134.187 votos en la primera vuelta y 1.226.105 votos en la segunda contra Lacalle (hijo), quien alcanza 958.741 voluntades. En síntesis, el gran cuello de botella del FA es que no logra acumular más del 10 % entre la primera y la segunda ronda. El FA tropieza consigo mismo en la estrategia de crecer hacia dentro y en la evolución siguiente de perder pedazos (la UP es un desprendimiento del FA y el PI no deja de ser lo que quedó fuera del NE cuando este último regresó a filas frenteamplistas). No puede ser más de la mitad del electorado como lo impone la dinámica bipartidista en la mayoría de las circunscripciones del país, y no puede ganar aliados entre una vuelta y otra, a pesar de una apuesta sistemática a sumar terceros (escisiones de los partidos tradicionales, como lo fue Rodolfo Nin Novoa, actual canciller y vicepresidente del primer gobierno de Vázquez, o, más recientemente, el diputado Fernando Amado, elegido por el PC).

En las elecciones de 2009 se hicieron sentir los primeros impactos de la desaceleración del crecimiento del FA. La candidatura de Mujica representó una opción riesgosa, en la medida que, a diferencia de Vázquez o del propio Seregni, Mujica no representaba bien a todo el FA, sino más a unas vertientes que a otras (al igual que su contendiente,

Danilo Astori). Por otro lado, su pasado de guerrillero y rehén de la dictadura, su índole popular y no doctoral y la irreverencia con la que construyó el carisma más importante de las últimas décadas en Uruguay lo hacían una inversión de riesgo para el FA.

Sin embargo, aunque el FA no ganó en primera vuelta la elección de 2009, mostró que los resultados no fueron sustancialmente distintos. Lo que pareció una elección de riesgo no lo fue tanto en los números; como quedaría en evidencia más tarde, Mujica contribuyó a darle a Uruguay un gran destaque en el concierto internacional y su figura continuó gravitando en el mundo mucho después de finalizada su presidencia.

### **3.1. EL CICLO ELECTORAL 2009-2010 Y ALGUNAS DERROTAS IMPREVISTAS**

En las elecciones de 2009, el FA perdió votos en los dos departamentos más modernos y ricos del país: Montevideo y Maldonado. En Maldonado retrocedió siete puntos porcentuales y en Montevideo, casi cinco. Le siguen Florida, con una pérdida de 3,6 %, Colonia con 3,1 %, Rocha con 2,9 % y Canelones con 2,1 %. Aunque experimenta caídas en otros departamentos (Lavalleja, Flores, San José, Treinta y Tres y Paysandú), estas son menores del 2 % y pueden considerarse parte de un comportamiento electoral estable (y estancado). Del mismo modo, cabe considerar a Soriano, Río Negro, Durazno y Cerro Largo, donde los incrementos son tan pequeños que pueden considerarse estancamiento electoral propiamente dicho. En Salto, Rivera, Tacuarembó y Artigas, por el contrario, el FA experimenta en esa elección un crecimiento significativo, pero, con la excepción de Salto, en estos departamentos su votación estaba todavía muy por debajo de la obtención de la mayoría relativa.

En tanto, los resultados de los comicios de 2010 problematizaron la idea extendida en buena parte de la dirigencia frenteamplista de que el acceso a los gobiernos departamentales inauguraría, al igual que había sucedido en Montevideo y en el gobierno nacional, un largo ciclo de gobiernos frenteamplistas. Y si bien es cierto que los gobiernos de Montevideo, Canelones y Rocha acompañaron las victorias ininterrumpidas del FA a nivel nacional, en el resto del territorio a las ganancias sucedieron pérdidas, y aunque en algunos casos luego se revirtieron (Salto y Paysandú), en otros fueron seguidas de muy malos desempeños electorales con pocos buenos augurios de retorno (como en Artigas, Florida o Treinta y Tres).

El FA no logró, entonces, retener Florida, Salto, Paysandú y Treinta y Tres. Tampoco el acceso a estos gobiernos redundó en un crecimiento electoral en el período inmediatamente siguiente. De hecho, la elección de 2010 mostró que el FA había perdido votación en muchos

de los departamentos donde había sido gobierno (Montevideo, Rocha, Florida, Canelones, Maldonado y Paysandú), aun a despecho de los niveles de popularidad de los intendentes frenteamplistas.

El otro impacto que fue determinante en el sentimiento de pérdida, a pesar del triunfo de Mujica, no solo fue que la expectativa de retener los gobiernos departamentales obtenidos no pudo sostenerse, sino que ese retroceso no pudo ser compensado con la ganancia en otras latitudes. El resultado estuvo muy por debajo de las expectativas y el triunfo blanco y colorado en Salto y Paysandú terminó por coronar el fracaso frenteamplista. El FA perdió cuatro de sus ocho intendencias y votó muy por debajo de lo esperado en Montevideo. En contrapartida, ganó la comuna de Artigas.

En octubre de 2009, el FA obtuvo una votación 4 % menor que en octubre de 2004. Esta pérdida explica por qué consiguió ganar la mayoría parlamentaria pero no triunfar en primera ronda: la pérdida electoral fue chica pero decisiva para frustrar esa victoria que exigía la mayoría de todos los votos. A esta más menguada votación luego de cinco años de gobierno frenteamplista a nivel nacional, se sumó una nueva caída electoral en los comicios departamentales de mayo de 2010. En esa instancia, la votación total del FA pasó de 48 % (octubre de 2009) a 43 %.

El antecedente de las dificultades para trasvasar votos de la elección nacional a las elecciones departamentales ya existía. El FA había votado peor en las departamentales de 2005 que en las nacionales de 2004. En total, en todo el país, había pasado de 51,7 % (octubre de 2004) a 50,4 % de los votos válidos (mayo de 2005). La pérdida no era mucha (1,3 %), pero existía una diversidad muy grande de casos. En Montevideo, el FA había perdido 3 % de votos, en Maldonado se mantuvo estancado. Pero en Canelones la ganancia fue espectacular (aumentó en 7 %) y lo mismo sucedió en Rocha (aumentó 6 %) o en Treinta y Tres (7 %). En los departamentos donde el FA más demoró (y demora) en asentarse electoralmente, como Soriano, Colonia, San José, Flores, Durazno, Lavalleja o Tacuarembó, su pérdida de votos a manos de los partidos tradicionales fue altísima.

Algo de eso volvió a suceder cinco años después, al final del gobierno de Mujica. Porcentajes que variaron entre 1 % y 11 % de votantes del FA en octubre de 2009 resolvieron votar al PN o al PC en las departamentales de mayo. Esto parece haber sido bastante importante en Salto (donde un 5 % de electores emigraron del FA para algún partido tradicional), en Rivera (11 %), Paysandú (2 %), Durazno (7 %), Soriano (9 %), Colonia (7 %), Tacuarembó (12 %), San José (9 %), Flores (8 %).

En otros lugares, el FA incrementó su electorado entre la elección nacional y la departamental. Esto pasó en Artigas (aumentó 10 % de octubre a mayo), en Maldonado (5 %) y en Rocha (12 %). En Canelones, el FA votó mejor en mayo que en octubre (2 %), pero hubiera ganado de cualquier manera. Lo mismo sucedió en Montevideo: el FA perdió diez puntos con relación a octubre, al tiempo que ya había perdido allí entre cinco y seis puntos respecto a 2004, pero ganó de cualquier manera.

En Treinta y Tres, Salto y Paysandú, además, hay que tomar en cuenta el efecto del voto «rosado», que, aunque llevó mucho tiempo de ensayos, terminó siendo la salida más cómoda para los partidos de la oposición. Aun presentándose formalmente, el llamado voto útil generaba un trasvase entre el FA y ambos partidos tradicionales que terminaba derivando en una competencia de tipo binario que privilegiaba al candidato más votado. En Salto, la mitad de quienes habían votado al PN en octubre emigraron al PC en mayo. Esto también sucedió en Paysandú y Treinta y Tres, donde más o menos la mitad del 14 % de votantes colorados votaron al nacionalismo. En ambos departamentos, cabe resaltarlo, el FA votó mejor en mayo que en octubre, lo cual habla de las virtudes de los candidatos o de la campaña departamental propiamente dicha.

En 2009, los resultados electorales mostraban que el FA, que había crecido sistemática y obstinadamente desde su nacimiento, se había estancado y que en algún momento que sería difícil precisar y en algunos distritos electorales (como en Montevideo) comenzó a caer. Los números evidenciaron que los otros se mueven con especial solvencia en los circuitos electorales más chicos, en los poblados y en el interior profundo, y que muchas de las victorias del FA allí fueron, en buena medida, perecederas. Los números también ilustraron que el desconocimiento, entre otras cosas, de la ley de descentralización y sus criaturas políticas llevó a que en Montevideo y Canelones hubiera una baja o bajísima participación electoral. Los números mostraron, también, un voto «enojado» (en blanco y anulado) o, como mínimo, «apático», como nunca se había visto en el país.<sup>13</sup> En efecto, en las elecciones departamentales de 2010, el voto en blanco y anulado trepó al 13,77 % en Montevideo y al 13,4 % en Canelones, en tanto a nivel municipal ese porcentaje ascendió al 50,1 % a nivel nacional y al 64 % a nivel capitalino (Cardarello, 2011).

---

13 La no habilitación de la candidatura de Daniel Martínez a la Intendencia de Montevideo por parte del FA en 2010, y la definición de una candidatura única para competir en los comicios departamentales de dicho año en la capital darían cuenta de parte de ese enojo con la fuerza política.

El retroceso electoral del FA luego de cinco años de exitoso gobierno ya ameritaba una discusión política que dicha fuerza política demoró en darse y que tenía que ver con el llamado «malestar». El voto en blanco fue una clara demostración de esto. Y una muestra de lo que pasa cuando los partidos que expresan el descontento y la resistencia se transforman en partidos del sistema. Aunque aumenta su probabilidad de transformar el mundo, también aumenta la brecha representacional y subjetiva con los que siguen resistiendo al *statu quo* (ya que se considera al gobierno como parte de él). Así, el FA deja de ser el canal privilegiado de expresión del descontento y pasa a ser una parte más de la clase política.

La legitimidad que el FA le prestó a todo el sistema político y a la propia democracia uruguaya en lo peor de la crisis de 2002 explica — solo en parte— su triunfo en primera vuelta en 2004. Luego de quince años de gobierno, el FA es sin duda parte del poder y del sistema. Y aunque ha defendido a capa y a espada sus diferencias políticas e ideológicas con la derecha, el malestar difuso que no es de izquierda ni de derecha, sino que se manifiesta en una buena parte de la población con menor grado de politización relativa, provoca fugas del FA, uniéndose con un malestar por izquierda perfectamente localizado, que también se fuga del FA en busca de alternativas. En un contexto de desempates por poco, como fueron los últimos diez años, estas fugas de votos erosionan la legitimidad del principal partido de izquierda del país (con consecuencias para la propia sobrevivencia de una izquierda en Uruguay) y favorecen la vuelta de unas derechas que, infinitamente más atomizadas que en el pasado, son sin embargo capaces de aglutinar malestares y descontentos... como lo hizo la propia izquierda en los años del neoliberalismo.

### 3.2. EL CICLO ELECTORAL 2014-2015

Las elecciones de 2014 estuvieron signadas por un grado importante de incertidumbre sobre la posibilidad de que el FA retuviera la mayoría parlamentaria (no tanto sobre el resultado final de los comicios), lo que llevó a algunos de los analistas políticos más importantes de Uruguay a vaticinar su casi segura pérdida a manos de la oposición.<sup>14</sup> En el FA primó, luego del riesgo que supuso la elección de una

---

14 El politólogo Luis Eduardo González expresó, primero, que apostaba una hamburguesa al triunfo de Vázquez, luego, una tortafrita y, a tres meses de la votación de octubre de 2014, que no apostaba nada por esa victoria. Véase la nota «Nada de tortafritas: Vázquez apuesta hamburguesas a que gana», publicada en *El Observador* el 13/8/2014 (recuperada de <https://www.elobservador.com.uy/nota/nada-de-tortafritas-vazquez-apuesta-hamburguesas-a-que-gana-201481322510> (consultada en agosto de 2019).

candidatura desafiante como la de Mujica, la opción conservadora de volver al *statu quo* anterior, con pocas oposiciones, salvo mi propia candidatura, que obtuvo el 18 % de los votos en las elecciones internas de 2014. Todos los grupos políticos del FA, y especialmente el Movimiento de Participación Popular (MPP) de Mujica, se avinieron a la solución consensuada de la vuelta de Tabaré como la única que podía asegurar un nuevo triunfo, aun cuando algunos datos mostraban señales contradictorias con estas certezas.<sup>15</sup> El FA mostraba que su capacidad de renovación de sus elencos dirigentes<sup>16</sup> era escasa e incursionaba en el camino de los liderazgos eternizados que en América Latina había mostrado ser el talón de Aquiles de los proyectos de izquierda.

En el bloque opositor, el PC expresaba su renovación en la candidatura de Pedro Bordaberry (quien se impuso con el 73 % de las adhesiones en la interna colorada). En el PN, luego del alejamiento de Luis Alberto Lacalle (presidente de Uruguay entre 1990 y 1995 y principal líder blanco), el favorito fue su hijo, Luis Lacalle Pou, un joven diputado de 40 años, en aquel entonces, que ganó holgadamente las primarias de su partido (con el 54 % de los votos) y disputó con Tabaré Vázquez la segunda vuelta electoral.

El cuadro 2 ilustra la votación de los tres principales partidos en todo el país en las elecciones de octubre de 2014. Allí se evidencia (nuevamente) una situación de cuasi empate, con 47,81 % de los votos en manos del FA y 43,77 % en las de los dos grandes partidos de la oposición (si se suma al PI, con su 3 % obtenido en esos comicios, es un empate casi perfecto). En Montevideo, la balanza se inclina

---

15 En 2013, como parte de la estrategia de algunos grupos políticos pequeños y de bases territoriales frenteamplistas, mi nombre fue propuesto para una de las dos precandidaturas a la Presidencia de la República por el FA. El VI Congreso Extraordinario Hugo Cores del FA, realizado a tales efectos, nos proclamó a Tabaré Vázquez y a mí como precandidatos presidenciales de cara a las elecciones internas de los partidos políticos, a celebrarse en junio de 2014. Todos los grupos del FA con representación parlamentaria propia apoyaron a Tabaré (a excepción del PVP, que debía su banca en el Parlamento al Espacio 609, liderado por Mujica). El resultado en junio de 2014 fue de 82 % a 18 % a favor de Vázquez; algo similar a lo que había sucedido entre este último y Astori en las primarias de 1999.

16 Las encuestas de opinión pública mostraban que el FA retenía un gran número de votantes entre la elección de 2004 y la de 2009, y la evaluación con la que terminó Mujica su mandato fue lo suficientemente alta como para augurar un resultado favorable a esta fuerza política. La «inevitabilidad» de Tabaré solo evidencia las dificultades del FA para con su renovación generacional. La mayoría de los dirigentes que compitieron en las internas del 2019 ya se desempeñaban en importantes cargos de gobierno y tenían más de cincuenta años de edad.

fuertemente hacia el FA (53,51 % a 36,33 %) y en el interior hacia los partidos tradicionales (48,57 % a 44,14 %).

Asimismo, el FA supera en la votación parlamentaria de octubre a blancos y colorados sumados en cuatro de seis departamentos donde en las elecciones departamentales subsiguientes (celebradas en mayo de 2015) obtuvo sus gobiernos departamentales: Montevideo, Canelones, Salto y Paysandú. La lógica de dos contra el tercero, que primó en Uruguay entre 1994 y 2004, se reproduce en los distritos electorales más pequeños, como resultado de los arreglos entre blancos y colorados que consolidan el voto «rosado» en todo el territorio.

**Cuadro 2. Desempeño electoral del FA, el PN y el PC en las elecciones nacionales de octubre de 2014. (% sobre votos emitidos)**

Departamento	FA	PN	PC	PN + PC
Montevideo	53,51	25,71	10,62	36,33
Canelones	50,95	28,66	10,89	39,55
Salto	50,05	21,67	22,72	44,39
Paysandú	48,54	34,26	10,94	45,20
Soriano	45,79	33,73	13,80	47,53
Cerro Largo	44,76	38,34	11,84	50,18
San José	44,61	36,16	11,54	47,70
Río Negro	43,06	34,20	16,24	50,43
Rocha	42,45	34,47	14,44	48,90
Colonia	42,18	37,42	13,30	50,72
Artigas	40,19	38,21	16,60	54,81
Treinta y Tres	39,82	45,69	9,09	54,78
Florida	39,71	37,60	15,43	53,04
Tacuarembó	39,49	40,74	14,38	55,12
Maldonado	39,41	35,46	15,94	51,40
Durazno	36,88	44,36	12,49	56,85
Rivera	36,26	31,70	26,87	58,57
Lavalleja	34,48	42,36	16,53	58,89
Flores	33,52	46,90	14,09	61,00
Interior	44,14	34,22	14,35	48,57
Montevideo	53,51	25,71	10,62	36,33
Todo el país	47,81	30,88	12,89	43,77

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.

El triunfo del FA con mayoría parlamentaria en 2014 va acompañado de otros fenómenos. El primero es la consolidación de su nacionalización como partido. En las primeras elecciones posdictadura, en 1984, el FA era predominantemente montevideano (el 74,2 % de sus votos provenían de la capital del país). En los comicios de 2004 ya obtiene votos en partes iguales entre Montevideo y el interior. En 2009 y 2014 es claro que el FA se transforma en el partido desafiante en el interior. Aunque ello no se traduzca aún en un porcentaje significativo de gobiernos departamentales en manos del FA, ya que en su mejor momento (2005-2010) nunca tuvo más de 8 de las 19 comunas, sin duda lo coloca como el principal contendor de los partidos tradicionales en todo el país. El cuadro 3 (al final del capítulo) detalla la evolución electoral de los tres grandes lemas en grandes áreas geográficas.

Paradójicamente, la pérdida de votos es mayor en los departamentos donde el FA ha sido favorito (cuadro 4). En Montevideo, después de la excepcional victoria del 2004, cuando obtuvo el 61 % de los votos, el declive es sistemático: obtiene 56 % de los votos en 2009 y en 2014 el 53,1 %, lo que le permitió retener el gobierno departamental holgadamente.

En Maldonado y Canelones, los dos segundos distritos electorales más importantes del país, también el FA experimenta una caída menor (de 41 % a 39 %), pero que será significativa luego, cuando pierda el gobierno departamental, después de 10 años de gobierno. En Canelones, la caída es muy menor, y permite retener cómodamente el gobierno departamental. Sin embargo, en ambos casos el declive es sistemático desde 2004, al igual que en Montevideo.

La pérdida del gobierno departamental de Maldonado fue muy significativa para el FA y dejó hondas heridas. A poco tiempo de que el actual intendente Enrique Antía (quien ya había fungido como jefe comunal en el período 2000-2005) reconquistara la comuna fernandina, las encuestas de intención de voto mostraban una caída aún más significativa del electorado del FA.<sup>17</sup>

Mientras tanto, la recuperación de Salto y Paysandú y el triunfo en Río Negro (sorpresivo) le permitieron al FA recobrar la autoestima electoral y comenzar el quinquenio 2015-2020 en una situación relativamente inesperada: con mayoría parlamentaria propia y controlando los gobiernos de Montevideo, Canelones, Salto, Paysandú y Río Negro.

---

17 Una encuesta de Equipos Consultores realizada en Maldonado en julio de 2018 mostraba que la gestión del intendente nacionalista era evaluada como buena o muy buena por el 57 % de la población fernandina, al tiempo que la intención de voto registrada para el PN era de 33 %, de 21 % para el FA y de 9 % para el PC. Véase <http://www.fmgente.com.uy/noticias/encuesta-equipos-partido-nacional-encabezando-45397.html> (consultado en agosto de 2019).

En el marco de un panorama económico complicado en la región, los sucesos que sobrevinieron después, aquellos que llevaron a la renuncia del vicepresidente Sendic y a la pérdida del llamado voto 50 en al menos cuatro ocasiones,<sup>18</sup> mostrarían que las razones para ser optimista ante la conquista tan deseada de la mayoría legislativa debían ser prudentemente contrabalanceadas con los prospectos negativos que se evidenciaron apenas el FA entró en su tercer gobierno.

#### **4. LA ECOLOGÍA DEL VOTO CONSERVADOR Y PROGRESISTA**

El FA tuvo un desempeño electoral sorprendente a lo largo de cuatro décadas porque cumplió con algunos de los principios representacionales más caros a cualquier teoría sobre la legitimidad de los partidos. En primer lugar, no fue únicamente un partido electoral, sino que pretendió trazar un arco representacional abarcativo también de algunos movimientos sociales significativos, como el movimiento sindical, el movimiento cooperativista, el movimiento feminista, los movimientos de derechos humanos.

En segundo lugar, el FA se desarrolló entre el electorado que podríamos llamar más moderno: el más joven, el de las clases medias, el de mayor educación relativa, el de los trabajadores organizados, los intelectuales, el mundo de la cultura, el electorado urbano. Esto le dio su característica especial y una fuerza política muy importante, dado que tenía más capacidad de representar a aquellos sectores sociales más dinámicos en el contexto del desarrollo uruguayo.

En tercer lugar, la forma de organización política del FA era superior organizativamente a la forma clientelar y caudillista que en los partidos tradicionales no había exhibido transformaciones significativas. Aunque el FA obtenía parte de su fuerza de estructuras organizativas aliadas (como el movimiento sindical), la organización en el nivel nacional con militantes, comités de base, congresos y plenarios, reglas de centralización de las decisiones que coexistían con el poder de los principales grupos políticos consolidados, y con principios claros

---

18 Las manifestaciones de indisciplina partidaria que redundaron en el fracaso parcial o total de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo o por la bancada oficialista (habida cuenta de la composición de la CRR, en la cual, desde 2010, 50 escaños son del FA y 49 de la oposición) fueron en referencia al llamado proyecto de ley interpretativo de la ley de caducidad en 2011 (proyecto que permitía el juzgamiento por delitos de lesa humanidad cometidos en dictadura y que no fue votado por el diputado Víctor Semproni); a la supresión de tres artículos de la Rendición de Cuentas relativos a vacantes militares y a la Policía Caminera en 2015 (ni Semproni ni los diputados de la LF, Darío Pérez y Sergio Mier, los votaron); al proyecto que gravaba las altas jubilaciones militares en 2017, y al proyecto de financiamiento de los partidos políticos en 2018 (nuevamente, Pérez no votó estas dos últimas iniciativas).

para dirimir conflictos y llegar a soluciones comunes, se evidenció como sólida y resistente, más allá de sus limitaciones.

El desarrollo electoral del FA, como explicó en su tesis de doctorado Luis Eduardo González (1993), muestra que esta fuerza política creció electoralmente en la medida en que decrecieron los partidos tradicionales, en un contexto de número restringido de partidos y falta de atractivo de las cuartas opciones. El FA se nutrió del descrédito de los partidos tradicionales, sin duda, creció sobre esta base y fue mucho más allá de lo que podía ser un electorado de izquierda (que, previamente, nunca había sido más del 10 %, con sus partidos Comunista y Socialista).

#### **4.1. ECOLOGÍA DEL VOTO DE IZQUIERDA: MODERNOS, EDUCADOS, JÓVENES Y POLITIZADOS**

Gino Germani, el traductor de Durkheim al análisis del pasaje de las sociedades tradicionales preindustriales a industriales o desarrolladas en sociedades periféricas como las latinoamericanas, estudió largamente el vínculo entre estas transiciones y los modelos de desarrollo. Siguiendo a Trovero (2016), se verifican tres cambios fundamentales en este tránsito. En primer lugar, el desplazamiento desde un tipo de acción social orientada prescriptivamente a una orientada electivamente, como el pasaje que media entre la obediencia a la «orden» emanada socialmente de la libre elección individual de los cursos de acción. En segundo lugar, el tránsito desde una actitud frente al cambio que privilegia la institucionalización de lo tradicional a la propia institucionalización del cambio como tal. En tercer lugar, el pasaje de una indiferenciación institucional a un grado de especialización institucional creciente.

En este contexto, las relaciones sociales pasan de privilegiar a los grupos primarios (como la familia) y se extienden a los grupos secundarios; pasan del principio de la pura afectividad a nuevas relaciones sociales que, como el trabajo, están basadas en la neutralidad afectiva y la orientación a la tarea, y finalmente, pasan de la valoración con base en la adscripción (el ¿quién eres?: familia, estatus social de origen) a la valoración con base en el desempeño (el ¿qué haces?: trabajo, educación, etc.). La secularización, en términos de Germani, se encuentra vinculada a esta transición y se asume que a mayor secularización, más avanzado el proceso de transición a la modernidad.

Parece claro que en el Uruguay de la primera mitad del siglo XX el partido político que acompañó (y produjo) la transición a la modernidad y la secularización fue el batllismo, como corriente dentro del PC. El segundo batllismo trató de darle al país un proyecto industrializador, pero terminó siendo, en gran parte, absorbido por una política de

retribución particularista de votos-cargos-bienes y servicios públicos que se revelaba como el cemento de la cultura política uruguaya.

Cuando el FA despunta en el escenario político expresa una renovación muy esperada para el sistema político uruguayo, ya que irrumpe, sin duda, como un partido político moderno. Y lo hace en medio de un sistema de compromiso que había horadado profundamente la legitimidad de los partidos políticos fundacionales y había llevado —como toda política del atraso— a la prolongada crisis de estancamiento que vivió el Uruguay en la década del 1960 (y que ameritó, según algunos estudios, la radicalización de las clases medias).

El despuntar del FA fue, sin embargo, prontamente sofocado, y a poco más de dos años de su fundación como partido ya estaba ilegalizado.

La larga dictadura fue, como dijo alguna vez Gillespie (1983), una suerte de hibernación del sistema político. En 1984, las elecciones mostraron que los tres actores centrales de la reconfiguración del sistema de partidos en los años setenta habían llegado para quedarse. Y que el FA sería, en una analogía arriesgada, el mejor ensayo de tercer batllismo (Arocena, 2005) y el representante político de la modernización y la secularización truncadas del Uruguay.

Si así lo era, esto debía reflejarse en el voto, en un voto moderno, generacionalmente diferenciado y asociado a características tales como la secularización, la urbanización, la alfabetización y al cambio en las pautas culturales de la sociedad. Debía reflejarse en una ecología que separara al país industrial y moderno del país del interior profundo y atrasado.

En efecto, estas hipótesis se cumplieron. En trabajos anteriores (Moreira, 2000b, 2005, 2010) testeeé dos hipótesis para explicar el desempeño electoral del FA y sus perspectivas a futuro: la hipótesis del *voto moderno* y la del *voto de clase*. La formulación original, realizada tras la elección de 1999, antes del ascenso de la izquierda al gobierno nacional (Moreira, 2000b), planteaba que el FA, más predisposto que los partidos tradicionales a pautas actitudinales asociadas con la modernidad, crecía en los sectores más dinámicos de la sociedad, a saber, los electores provenientes de estratos medios, urbanos, de mayor educación relativa, y entre los más jóvenes y los trabajadores organizados. En la medida en que el país tendiera a modernizarse, los sectores más modernos podrían superar numéricamente a los más conservadores (aquellos de menor educación relativa, de mayor edad, residentes en el interior profundo y en áreas rurales, económicamente inactivos) y, teóricamente, el FA podría continuar su crecimiento electoral sostenido, tal como venía sucediendo desde la recuperación democrática, particularmente desde 1989.

Sin embargo, a esta hipótesis de crecimiento teóricamente indefinido se le oponía la hipótesis del *techo del voto de clase*, según la cual, al despuntar el nuevo milenio, el FA, que para entonces ya llevaba una década gobernando la comuna de Montevideo, producto de las políticas sociales populares desde allí impulsadas, comenzaba a ganar adeptos entre los votantes más pobres, residentes en la periferia de la ciudad y con menos años de instrucción formal. Concomitantemente, se acercaba a tocar un techo en los estratos más instruidos y de ingresos medios y medios-altos, residentes, particularmente, en los barrios costeros.

Así, si durante décadas la izquierda conseguía atrincherarse en las capitales y en los grandes centros urbanos, los fenómenos de fragmentación y segmentación social más recientes parecen evidenciar un reflujo en esa tendencia. Por un lado, en estos lugares la masa disponible para la política es muchas veces la más capturable por los mensajes del populismo de derecha. Por otro lado, las clases medias y medias altas pueden volverse refractarias a los empujes redistributivos de la izquierda o, simplemente, sentirse amenazadas por sus gestos y refugiarse en opciones cada vez más reaccionarias, como lo evidencia la evolución del voto en Montevideo.

Hacia el ciclo electoral 2009-2010, en Montevideo el techo que el FA aún no había alcanzado en 2004 (Moreira, 2005, p. 39) se convirtió en un freno y, más aún, en un desestímulo (Moreira, 2010b, p. 182). Y tal desestímulo se confirmó en el pasado período electoral: en octubre de 2014 la votación de blancos y colorados sumados superó a la del FA en el municipio CH (el de mayor poder adquisitivo del departamento) y en los comicios municipales de mayo de 2015 dicha fuerza política perdió esa alcaldía y la del municipio E a manos del novel Partido de la Concertación, con lo cual sufrió la defección de toda la costa sureste montevidiana.

El cuadro 4 repasa la votación del FA en las elecciones de octubre de 2014 en todo el territorio nacional, al tiempo que detalla indicadores de educación y cantidad de población rural de cada departamento. Como allí puede verse, la asociación entre el voto moderno y el voto al FA dista de ser perfecta.

Por un lado, en cuanto al nivel de instrucción de los uruguayos y su comportamiento electoral, en los pasados comicios nacionales el FA obtuvo la mayoría de las adhesiones en los primeros ocho departamentos con mayor porcentaje de personas con nivel educativo alto: Montevideo (43 % de personas altamente educadas), Maldonado (28 %), Canelones (26 %), Colonia (26 %), Salto (26 %), Paysandú (24 %), Río Negro (24 %) y Artigas (23 %). En estos reductos, el FA ha

ganado los comicios departamentales en, al menos, una oportunidad, a excepción de Colonia.<sup>19</sup>

**Cuadro 4. Voto al FA en 2014 según nivel educativo y cantidad de población rural. Todo el país (%)**

Departamento	Voto al FA en 2014 (oct.) (a)	Nivel educativo de las personas mayores de 22 años (b)			Población rural (2011) (c)
		Bajo	Medio	Alto	
Montevideo	53,51	34	23	43	1,06
Canelones	50,95	49	25	26	9,27
Salto	50,05	51	24	26	6,29
Paysandú	48,54	52	23	24	3,86
Soriano	45,79	53	25	22	8,01
Cerro Largo	44,76	61	22	17	7,01
San José	44,61	59	22	19	15,21
Río Negro	43,06	51	25	24	9,52
Rocha	42,45	56	24	20	6,09
Colonia	42,18	50	24	26	9,31
Artigas	40,19	55	22	23	4,8
Treinta y Tres	39,82	55	24	21	6,59
Florida	39,71	57	24	20	13,57
Tacuarembó	39,49	59	20	21	10,73
Maldonado	39,41	42	30	28	3,14
Durazno	36,88	56	25	18	8,67
Rivera	36,26	63	20	18	7,35
Lavalleja	34,48	54	24	23	10,32
Flores	33,52	55	24	21	8,26
<b>Total</b>	<b>47,81</b>	<b>45</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>5,34</b>

Fuente: Publicado en Moreira y Delbono (2016) y elaborado a partir de: a) Corte Electoral; b) INE - Censo 2011; c) MIDES (2014).

En lo que respecta al vínculo entre la modernidad y la geografía del voto, en octubre de 2014 el FA resultó el partido más votado en los

19 El FA ha estado al frente de la Intendencia de Montevideo de forma ininterrumpida desde 1990 a la fecha; ha administrado la de Canelones desde 2005; ha gobernado la de Río Negro desde 2015; gobernó la comuna de Maldonado entre 2005 y 2015, la de Artigas entre 2010 y 2015, y las de Salto y Paysandú entre 2005 y 2010, y volvió ser elegido en ambos casos en 2015.

departamentos menos ruralizados, como Montevideo (1,06 %), Maldonado (3,14 %), Paysandú (3,86 %) y Artigas (4,8 %).

Asimismo, siguiendo la máxima según la cual «quien gana Canelones, gana la elección», en 2014 el FA vence nuevamente en el departamento que fuera llamado el granero del Uruguay, territorio con un 9,27 % de población rural. A continuación, se explorará brevemente el desempeño electoral canario. Como lo ilustra el cuadro 5 (al final del capítulo), el FA se posiciona allí como la primera fuerza no solo en el área más moderna, correspondiente a la Ciudad de la Costa y la Costa de Oro, sino también en circunscripciones con menos de 5.000 habitantes. Pero se observan dos comportamientos que se alinean con la hipótesis del voto moderno. Por un lado, dicha fuerza política obtiene una mayoría contundente en la más urbanizada zona sur y sureste, así como en las demás localidades más pobladas del departamento (Las Piedras, La Paz, Canelones capital, Santa Lucía, Progreso). Por el otro, los partidos tradicionales sumados consagran su mejor votación en los territorios menos poblados del departamento, incluida la mayor parte del tradicional santoral.<sup>20</sup>

A despecho de ello, es importante tomar nota de los estudios que subrayan el crecimiento del FA en localidades pequeñas del interior profundo e incluso en zonas rurales (Leal, 2014;<sup>21</sup> Zuasnábar, 2014) y que evidencian el potencial del FA como partido nacionalizado y con capacidad de penetración en todos los estratos sociales y en todos los territorios.

En síntesis, podría afirmarse que, en lo que respecta a su componente geográfico, la hipótesis del voto moderno se confirmó de forma más cabal hasta 1999 (Moreira, 2005, 2010), es decir que operó más fuertemente durante la fase de crecimiento ininterrumpido de la

---

20 Esta geografía del voto en Canelones se vuelve a constatar en las elecciones del tercer nivel de gobierno de 2015, en las cuales el FA obtiene 20 de los 30 municipios canarios (Ciudad de la Costa, 18 de Mayo, Las Piedras, Pando, La Paz, ciudad de Canelones, Santa Lucía, Progreso, Paso Carrasco, Barros Blancos, Colonia Nicolich, Salinas, Suárez, Parque del Plata, Sauce, Atlántida, Toledo, Empalme Olmos, Santa Rosa, La Floresta), el PN nueve (San Ramón, Tala, San Jacinto, Migues, Los Cerrillos, Soca, Montes, San Antonio y Aguas Corrientes) y el PC una (San Bautista).

21 El sociólogo Gustavo Leal, integrante del comando de campaña de Tabaré Vázquez en las elecciones de 2014, señaló que «la gran novedad de estas elecciones fue que el FA abrió las porteras del Uruguay profundo, saltó sus alambrados y alcanzó una votación histórica en el Interior, particularmente en las pequeñas localidades y zonas rurales [...]. El FA tiene por primera vez en 2014 un despliegue territorial más homogéneo: en relación con 2009, crece 6,5 % en las áreas rurales, 4,5 % en localidades pequeñas de hasta 1.000 habitantes, 3 % en localidades de hasta 5.000 habitantes, y 1 % en las capitales departamentales» (entrevista publicada en el semanario *Brecha*, 14/11/2014).

izquierda, antes de que obtuviera el gobierno nacional. Hacia 2014, su condición de partido de gobierno le impone otra lógica de crecimiento electoral y se produce una mayor adhesión entre sectores más pobres como resultado de sus políticas, junto con cierta desafección de las clases medias altas (como resultado también de sus políticas) en su principal reducto electoral: Montevideo.

Hacia 2014, el FA se presenta como un partido nacionalizado, con fuerte presencia en departamentos donde viven electores con mayor nivel de instrucción como Montevideo, Canelones, Salto, Paysandú o Maldonado (donde vota por encima de su promedio nacional), pero con presencia también en regiones tradicionales como Cerro Largo, Durazno (ambos territorios históricamente nacionalistas) o Rivera (reducto predominantemente colorado). La diferenciación regional del voto sigue siendo un determinante del paisaje electoral del Uruguay, y las capacidades de retención del voto a gobiernos departamentales del PN en el interior continúan siendo superiores a las del FA. Se crea así una doble escena entre el voto al gobierno nacional y el voto a los gobiernos departamentales, como fuera señalado.

Sin embargo, el hecho de que el FA se presente como el principal contendor del PN y que haya crecido en todo el interior del país (aun en las localidades rurales más pequeñas) puede ser confirmatorio de que el desplazamiento del voto de los partidos tradicionales a los más modernos va de la mano con la modernización del país.

No obstante ello, la lógica clientelar y caudillista sigue operando en buena parte del territorio e incluso permea al propio FA, obligado a hacer toda clase de negociaciones políticas para agenciarse el apoyo de algún sector político o caudillo reconocido extrapartidario.<sup>22</sup>

#### 4.2. ECOLOGÍA DEL VOTO SEGÚN GENERACIONES:

##### EL EFECTO DEMOGRÁFICO

Otro de los indicadores claves para testear la hipótesis del voto moderno remite al estudio del comportamiento electoral de las diferentes cohortes generacionales. Algunos análisis señalan que el llamado *efecto demográfico* (Aguiar, 2000; Canzani, 2000; González y Queirolo, 2000), que explicó parte del crecimiento del FA en función de la renovación generacional del electorado y la mayor propensión de los

---

22 El caso de Nin Novoa, quien en 1994 se unió al entonces Encuentro Progresista y fue candidato a la Vicepresidencia junto con Tabaré Vázquez en tres oportunidades (1994, 1999 y 2004), la inclusión en la lista del Espacio 609 de connotados dirigentes del PN como Rubén Martínez Huelmo, Luis Alfredo Fratti (ambos, desde 2004) y Jorge Saravia (desde 2004 hasta su regreso al PN, en 2011), o la candidatura del también otrora nacionalista Jorge Cerdeña como candidato a intendente de San José por el FA en 2005 muestran esto claramente.

jóvenes a sufragar por dicha fuerza política, se está debilitando (De Armas, 2009).

Asimismo, estudios realizados para las elecciones de 2009 y 2014 sostienen que la juventud ha dejado de ser una variable significativa para predecir el voto (Queirolo, 2010, 2014; Selios y Vairo, 2010).

Otros análisis, en cambio, destacan que, al menos hasta 2014, el FA continuaba siendo la opción predilecta entre los votantes más jóvenes (Bottinelli 2014c; De Armas, 2009;<sup>23</sup> Leal, 2014; Zuasnábar, 2014). En tal sentido, tomando como fuente datos de los votos emitidos en los circuitos de votación en los comicios de 2004, 2009 y 2014, Bottinelli (2014c) constató comportamientos diferenciados en las generaciones electorales con preeminencia del voto frenteamplista entre los jóvenes.

El gráfico 5 (al final del capítulo) sintetiza algunos de esos hallazgos; allí puede verse que el único tramo etario en el cual los lemas tradicionales superan al FA es el de los ciudadanos de 59-60 y más años de edad (allí las preferencias oscilan en el entorno del 44 % al 41 % para el FA y en el rango del 51 % al 54 % para blancos y colorados). En el resto de las cohortes generacionales el FA logra mayores adhesiones que el bloque tradicional, y protagoniza su mejor desempeño en el segmento que va de los 23 a los 32 años (cuatro de cada diez jóvenes de esa edad optan por los partidos fundacionales, al tiempo que entre el 54 % y el 55 % elige al FA). Entre los nuevos votantes (electores de 18 a 22 años) la preferencia por el FA es levemente menor, pero se mantiene la tendencia según la cual los jóvenes tienen mayor propensión hacia el voto frenteamplista.

Esa mayor propensión de los jóvenes hacia el voto frenteamplista, que ha sido una constante desde el nacimiento de la fuerza política en 1971, sintoniza con ciertas políticas de vanguardia aplicadas por el FA una vez que llegó a la Presidencia.

Concretamente, la puesta en marcha de la llamada agenda de derechos, que incluyó la legislación sobre temas tales como la despenalización del aborto, la unión concubinaria, el matrimonio igualitario y la regularización del cannabis, encuentra mayor aprobación entre los estratos más jóvenes que entre los más envejecidos, si bien la afinidad con tales asuntos también está fuertemente asociada a otras variables como el nivel educativo, la orientación ideológica y la preferencia partidaria de los ciudadanos.<sup>24</sup>

---

23 Si bien De Armas (2009) argumenta que el impacto de la tesis demográfica se ha mitigado —en parte debido a que el FA ha comenzado a captar el voto de los electores de mayor edad—, entiende que la tendencia de los jóvenes a votar por dicha fuerza política persiste.

24 Véanse, por ejemplo: Cifra (22/7/2014), «Los uruguayos y la marihuana»; Cifra

Ese avance secularizador, progresista y laico que el FA ha procesado desde el gobierno (en buena medida retomando —y encarnando— el viejo legado batllista),<sup>25</sup> claramente, está más a tono con la forma de ver y sentir de los más jóvenes que de los más veteranos. Ahora bien, esta mayor afinidad de los jóvenes con la agenda de derechos de tercera generación convive con una dirigencia frenteamplista envejecida, que no procesó el recambio generacional hasta el presente ciclo electoral y que tiene en su primera línea a líderes como Tabaré Vázquez (que tiene 79 años cumplidos a la fecha) y José Mujica (84), que llegaron a la Presidencia de la República ya entrados en la tercera edad.<sup>26</sup> Así, los jóvenes electores del FA, identificados con una agenda moderna, han debido votar candidatos distantes de sus cohortes generacionales, ya no candidatos que tienen la edad de sus padres, sino la de sus abuelos.

Los partidos tradicionales, por su parte, han tramitado un mayor relevo generacional y compitieron en las elecciones de 2014 con presidenciables significativamente más jóvenes (entonces, Lacalle Pou tenía 41 y Bordaberry, 54). Sin embargo, sus propuestas no lograron captar el apoyo masivo de la población más joven,<sup>27</sup> sino que recogieron, en cambio, el apoyo mayoritario de votantes contemporáneos a Vázquez y Mujica.

Si la modernidad se entiende en el marco del proceso de secularización, y de pasaje de una sociedad de estatus adscriptos a una de

---

(17/12/2012), «El proyecto de ley para regular el cultivo y consumo de marihuana»; Opción Consultores (29/8/2013), «Motivos de no concurrencia a votar en convocatoria a derogación del aborto» (<http://www.opcion.com.uy/opinion-publica/?p=508>); Cifra (20/9/2012), «Los uruguayos y la despenalización del aborto»; Cifra (19/12/2012), «La legalización del matrimonio homosexual»; Factum (15/3/2012), «Más de la mitad de los uruguayos está a favor de la autorización del matrimonio homosexual».

25 Legado del que el actual PC se ha alejado: en 2012, este partido mandató a sus parlamentarios a votar en contra del proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, y desestimó así la posición favorable que algunos legisladores colorados tenían respecto a la iniciativa.

26 Vázquez tenía 65 años cuando, por vez primera, se hizo cargo de la primera magistratura (2005-2010) y 75 años al regresar a dicho puesto (para el período 2015-2020). Mujica, en tanto, contaba con 74 años cuando asumió como presidente (2010-2015).

27 En sintonía con esto, Gustavo Leal, quien elaboró una serie de documentos en los que analizaba los resultados electorales en el marco del equipo de campaña del FA en 2014, expresó que: «Lacalle Pou y su “moderna campaña” no atrajo a los jóvenes. Logró captar una adhesión muy baja entre los nuevos votantes y también en la franja del electorado de 18 a 30 años [...] Por primera vez, el FA gana entre los jóvenes en cada uno de los diecinueve departamentos del país, incluso en los lugares donde globalmente ganó el Partido Nacional» (publicado en el diario *El Observador*, 4/11/2014).

estatus adquiridos, donde la sociabilidad intensa familiar es reemplazada por una sociabilidad ampliada con predominio de la impersonalidad, y donde las carreras personales de prestigio y desempeño sustituyen al poder e influencia que emanan del estatus familiar, es claro que el FA ha representado, frente al viejo sistema clientelista-patrimonial de poder e influencia de los partidos tradicionales, el anhelo de modernidad de los más jóvenes.

#### **4.3. EL VOTO DE CLASE: UNA HIPÓTESIS PARA MONTEVIDEO**

En los últimos años, han surgido análisis del comportamiento electoral uruguayo que subrayan el peso de las percepciones de los ciudadanos respecto al desempeño de la economía y a la gestión del gobierno al momento de decidir su voto (Armellini, 2005; Luna, 2002; Selios y Vairo, 2010). Asimismo, tras el triunfo de la izquierda en 2005, se ha comenzado a estudiar el impacto de la aplicación de programas de transferencias monetarias orientadas a los sectores más vulnerables de la sociedad (como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social [PANES] y su sucesor, el Plan de Equidad) en términos de apoyo al gobierno del FA (Manacorda, Miguel y Vigorito, 2009) y de probabilidad de reelegir a dicho partido para un próximo período gubernamental (Queirolo, 2010, 2014).

En línea con estas investigaciones, y a la luz de la teoría del voto económico, Rosario Queirolo (2014) ha analizado los resultados de las pasadas elecciones nacionales partiendo de la idea de que los partidos uruguayos siempre han sido considerados *catch all*, que el voto de clase no sería una explicación satisfactoria del comportamiento de los votantes, y que el voto económico lo explicaría mejor. Como ya fuera referido en estas páginas, el voto de clase parece determinante del comportamiento electoral en circunscripciones electorales diferenciadas (como Montevideo) y es lo que amortigua el crecimiento del FA que la teoría del voto moderno presume como continuo.

Una de las diferencias más importante respecto al trabajo de Queirolo (2014) radica en que mientras dicha autora trabaja con encuestas de opinión pública, este libro y artículos anteriores ya citados sobre el tema (Moreira, 2000b, 2005, 2010; Moreira y Delbono, 2016) trabajan con comportamiento electoral. Las encuestas miden actitudes, tendencias, preferencias, pero el comportamiento efectivo es la realidad. Esta diferencia anticipa un salto epistemológico entre ambas perspectivas que debe ser especialmente señalado.

Los datos electorales de Montevideo, principal distrito electoral del país, indican desde hace tiempo una tendencia de clase del voto difícil de refutar. En tal sentido, como ya se señalara, la hipótesis del voto clasista (Moreira, 2000b, 2005, 2010) da cuenta de los límites

que enfrenta el voto moderno del FA y su tendencia de crecimiento, al enfrentarse al descreme de los sectores medios altos y altos del resto de la población. A saber, su desolidarización en términos relativos con las clases medias bajas y los sectores populares.

Durante la campaña electoral de 2014, las desavenencias entre el FA y los sectores medios y medios altos estuvieron planteadas en la academia (Bottinelli, 2014a, 2014b), en discursos políticos, *spots* televisivos y redes sociales, y podrían ilustrarse con la polémica surgida entre los personajes de Juan Clasemedía,<sup>28</sup> votante del PI, y María Clasemedía, votante del FA.<sup>29</sup>

A su vez, a partir de los datos que manejaban las consultoras de opinión pública, no faltaron interpretaciones que apuntaran a la dificultad que el FA estaba teniendo para captar la adhesión de parte de una clase media y media alta supuestamente molesta con la aplicación de impuestos como el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) e insatisfecha con el desempeño del gobierno en materia de seguridad ciudadana o educación.

El análisis de la geografía del voto del FA en Montevideo resulta contundente en señalar la tendencia hacia una clara diferenciación social del voto. Tal tendencia podría graficarse en la imagen de las campañas electorales de los partidos en el territorio: el despliegue proselitista del PN y el PC en la rambla de Montevideo es notoriamente superior al que dichos partidos tienen en la periferia suburbana, en tanto la presencia del FA en barrios populares de vieja extracción obrera como La Teja y el Cerro puede llegar a resultar casi intimidatoria

---

28 El PI lanzó una serie de spots televisivos animados titulados «Las desventuras de Juan Clasemedía», cuyo discurso puede sintetizarse en las siguientes líneas: «Hace veinte años Juan Clasemedía votaba a los partidos tradicionales. Pero se enojó con el clientelismo y la repartija de cargos. En el 2004, Juan Clasemedía votó al Frente Amplio. La economía mejoró, pero lo mataron a impuestos y para su sorpresa el clientelismo y la repartija de cargos siguieron lo más campantes». Publicado en Montevideo Portal, 30/9/2014. Recuperado de <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?248391> (consultado en agosto de 2019).

29 En respuesta a la campaña del PI, una joven frenteamplista grabó un video caseo de ella misma que rápidamente se viralizó en las redes sociales y en el que expresaba lo siguiente: «Hola. Soy María “Clase Media”. Tengo cosas muy parecidas con Juan [...] Pero, a diferencia de Juan, soy Clase Media de izquierda. ¿Sabés en qué me benefició este gobierno? En vivir en un mundo más justo e igualitario. Porque no importo solo yo y lo que me beneficia, sino que miro a mi alrededor y veo que las cosas están mejor para los que estuvieron por años postergados. Porque soy hetero, blanca, clase media y no fui una prioridad. ¡Qué bien! Ya era hora que le tocara a los más vulnerados en sus derechos. Y vos, ¿clase media? ¿Sos o no de izquierda?». Publicado en el diario *El Observador*, 12/10/2014. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/la-polemica-los-clasemedia-maria-del-frente-vs-juan-del-pi-n289766> (consultado en agosto de 2019).

para militantes de otras colectividades. Esa fotografía se plasmó tanto en los comicios nacionales como en los municipales, donde el triunfo de los candidatos nacionalistas (por el Partido de la Concertación) en los municipios CH (que comprende los centros comunales zonales [CCZ] 4 y 5) y E (CCZ 6, 7 y 8), que albergan a los barrios más ricos de Montevideo, parece testimoniar esta diferenciación de clase.

El cuadro 6 (al final del capítulo) resume el comportamiento electoral del FA en Montevideo según los dieciocho CCZ en que se ha dividido al departamento. Allí puede observarse que el voto al FA supera el 56 % y llega hasta el 69 % en aquellos barrios más pobres (donde la pobreza supera el 12 %) con menores niveles de ingreso y donde las personas con educación terciaria prácticamente no superan el 10 % de la población. La correlación es perfecta. En cambio, en aquellas circunscripciones donde más de la quinta parte de la población cuenta con educación terciaria, donde el ingreso medio del hogar supera los 50.000 pesos uruguayos y donde la pobreza no llega al 5 %, el porcentaje de votos al FA difícilmente supera el 50 %.

En este sentido, la diferenciación social del voto es muy alta en Montevideo y ello genera límites a la capacidad de crecimiento del FA. Las clases medias altas y altas tienen un importantísimo grado de influencia en la opinión pública uruguaya y son en gran parte constructoras de agenda que las clases medias bajas y los sectores populares. El desapego —progresivo— de estos sectores sociales respecto al FA puede significarle a dicha fuerza política una limitante a su capacidad de propuesta y de llegada. Probablemente, esta diferenciación del voto explique mucho sobre el desacople entre el clima de opinión sobre el FA y los votos efectivamente obtenidos en cada elección.

El grado de sorpresa que se evidenció en las elecciones de octubre de 2014 muestra, en gran parte, que el clima de opinión, fuertemente influido por las encuestas de opinión pública y por los medios de comunicación, es también una construcción simbólica sesgada socialmente (por la insatisfacción de las clases medias altas y altas). Pero la realidad electoral es un poco diferente y el soberano incorpora preferencias invisibilizadas y con poca capacidad de audiencia pública. En tal sentido, lo que evidencia la creciente imprevisibilidad del electorado para las encuestadoras no es el resultado del efecto arrastre de último momento que altera la elección, sino que las mayorías silenciosas son, justamente, eso: mayorías y silenciosas. El clima de opinión que revelan las encuestas es una construcción compleja que no necesariamente refleja a la opinión pública en su conjunto, sino que refleja solo una parte de ella y, en buena medida, contribuye a construirla.

Los análisis que privilegian el poder explicativo del voto económico, es decir, de factores como la evaluación de la situación económica

del país o el recibir transferencias monetarias directas, no deberían pasar por alto que en Uruguay las percepciones y evaluaciones están fuertemente determinadas por variables tales como la ideología y la preferencia partidaria. En efecto, cuando gobernaban los partidos tradicionales, los votantes frenteamplistas evaluaban negativamente la situación del país, al tiempo que se erigían simultáneamente como los electores que más valoraban a la democracia y sus instituciones. Eran los que alguna vez llamamos genuinos demócratas disconformes (Moreira, 2000a). Hacia 2014, sucedía exactamente lo contrario: los votantes de los lemas fundacionales, mayoritariamente, percibían el desempeño económico como malo y muy malo (Zuasnábar, 2014). La ideología y las preferencias político-partidarias son las que determinan la evaluación de la situación y no al revés.

En función de lo antedicho, debemos aclarar que el voto a los partidos en el Uruguay no se distribuye uniformemente ni entre clases, ni entre generaciones, ni entre regiones. A su vez, esa radiografía tiene como espejo la diferenciación de clase que también se constata en las elites políticas, tal como lo indican investigaciones sobre las elites parlamentarias en Uruguay (Moreira y Pérez, 2009; Serna, Bottinelli, Maneiro y Pérez, 2012). De acuerdo a esos análisis, los legisladores de la izquierda se diferencian de los de los de los partidos tradicionales tanto en su formación como en sus niveles de ingreso y en su educación relativa. Esto sucede también en filas del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, con el Partido Socialista (PS) de Chile, con el Movimiento al Socialismo en Bolivia (MAS) y con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) (Moreira y Pérez, 2009).

Puede afirmarse entonces que existe diferenciación social del voto y diferenciación social de las elites y que el FA, al igual que el PT en Brasil o que el MAS en Bolivia, es un partido diferenciado socialmente. Es su diferenciación la que le da un estatus particular en el sistema de partidos uruguayo, y esta misma diferenciación puede, en contextos hostiles (de retracción económica, alta crispación política, fuerte judicialización de partidos y personas, expectativas económicas decrecientes y ascenso social reciente, y efecto contexto o dominó), dar cuenta de un fracaso electoral.

## **5. EL FUTURO LLEGÓ... HACE RATO**

Después de tres gobiernos nacionales del FA, el viejo sistema de partidos también da señales de agotamiento. El PC, responsable de la modernización del Uruguay del siglo XX y también del golpe de Estado de 1973, muestra señales de agotamiento luego de quince años de oscilar entre el 10% y el 18% de los votos. El PN, con fuerte arraigo en el interior del país, de corte confesional y conservador, retiene el

30 % de los votos. Actualmente, su liderazgo más sobresaliente continúa siendo el del hijo de quien fuera presidente de la República en la primera mitad de la década de los noventa, fiel representante del sector empresarial y con fuerte anclaje en los medios de comunicación. Pero la aparición de figuras nuevas como Juan Sartori, empresario ajeno al escenario político uruguayo (que nunca había votado en el país) y dueño de una considerable fortuna que lo ha hecho escalar rápidamente posiciones por encima de viejas figuras con acumulación política propia (Jorge Larrañaga, Enrique Antía) o figuras emergentes como promesa de renovación (Verónica Alonso), muestra que allí también hay un escenario de delicuescencia de las viejas identidades partidarias que tiene que ser analizado cuidadosamente. Y que el dinero puede «comprar» política... también en Uruguay. O, al menos, visibilidad pública y, sin duda, apoyos locales.

Por su parte, si bien al momento de escribir estas líneas su futuro en las urnas resulta una incógnita, la aparición del PdG como un nuevo partido político en el espacio de la derecha, con un líder que proviene de las capas empresariales, estaría reforzando la fragmentación, de la mano de otras expresiones partidarias que plantean una orientación ambientalista (PERI y PVA), así como de otras fuerzas políticas ya instaladas (PI, UP). Asimismo, la incursión de militares retirados en la política partidaria con la creación de CA irrumpe como una novedad y amenaza con colocar en el Parlamento a un partido militar dirigido por el ex comandante en jefe del ejército, Guido Manini Ríos.

Así, a escala uruguaya y en forma más amortiguada que sus vecinos, el país va rumbo a transformarse en un sistema de partidos fragmentado, con una presencia no menor de *outsiders* entre sus cuadros partidarios. En su defecto, la apelación a viejas figuras del orden político de la segunda ola, como Julio M. Sanguinetti, para «salvar» al PC nos habla, más allá del gesto netamente restaurador, de una cierta ansiedad en el sistema político por mantener enhiesta la partidocracia heredada del pasado.

La fragmentación se produce, además, en un cuadro en que el FA aumenta su número de sectores relativos, con la implosión de algunos grupos, como la lista 711 del exvicepresidente Sendic, y la aparición de otros agrupamientos, como fuera dicho. El hecho de que se hayan presentado tres precandidaturas a las elecciones internas de 2019, cuando en el pasado este número nunca pasó de tres y en general fue de dos, también da cuenta de ello.

La pérdida momentánea de la mayoría parlamentaria que experimentó la tercera administración frenteamplista a manos de un diputado «disidente» (el diputado Gonzalo Mujica, que hoy engrosa las filas del PN) y la negativa de votar ciertos proyectos o artículos de

proyectos de ley por parte de otros legisladores oficialistas díscolos dan cuenta de los problemas de gobernabilidad que ha enfrentado el FA y que aquejarán a la propia democracia uruguaya en este escenario de pulverización política. Este fenómeno fue determinante en la crisis del PT y en el *impeachment* contra Dilma: la fragmentación del arco de sus alianzas volvió literalmente ingobernable al Congreso, responsable primerísimo de la caótica situación que ha vivido Brasil en la peor crisis del último medio siglo.

Las elecciones nacionales de 2019 presentan un escenario incierto. El gráfico 6 (al final del capítulo) ilustra la última actualización de la intención de voto de cara a los comicios del 27 octubre de 2019, según las principales encuestadoras del país, al momento de escribir este libro.

Aunque el FA continuará siendo el partido mayor del sistema, parece altamente improbable que obtenga mayorías parlamentarias propias, y su suerte electoral en una segunda ronda dependerá muchísimo de los votos que acumule en la primera vuelta y muy poco de las alianzas que consiga entre octubre y noviembre (cuando solo podrá esperar el apoyo de partidos menores del sistema). Dependerá, sin duda, de un factor inasible en la cultura política uruguaya que es el estado de la opinión pública con relación a la confianza que le inspiran los partidos políticos. También, sin duda, allí tendrá un peso considerable el miedo del uruguayo conservador a perder la seguridad política que el FA ha proporcionado en el marco de la gobernabilidad que ha ostentado a lo largo de estos quince años, y de la buena performance económica exhibida.

En este contexto, el próximo gobierno deberá construir mayorías legislativas propias a base de acuerdos de dos o más partidos. La oposición ha sido una tenaz crítica y fiscalizadora de los gobiernos del FA, pero carece de iniciativas o propuestas programáticas atractivas. Asimismo, su y es difícil construir la capacidad para gobernar sobre la base de un partido mayor (pero altamente fraccionado) y dos o tres partidos pequeños. Claramente, la vuelta de Sanguinetti, el gran artífice de los presidencialismos de coalición, está vinculada a esto y resuena como una recordación de las estrategias del pasado. Pero el PC ya no es lo que era, el PN aún sigue siendo el segundo lema en intención de voto (aunque con la incursión de *outsiders* en su interior) y los restantes partidos son muy pequeños y pueden ejercer poder de veto en la coalición de cualquier gobierno que surja.

En estas circunstancias, Uruguay volverá a acuerdos coalicionales para gobernar, y aquellos que hoy echan de menos la falta de mayorías parlamentarias sufrirán cuando perciban las enormes complejidades que tendrá el próximo sistema de partidos para construir un gobierno

coherente, con capacidad de acción, con liderazgo y con mecanismos que le permitan superar los bloqueos a que un sistema de alta polarización como el nuestro conduce.

## **6. EL ARMADO DE GOBIERNO: TÉCNICOS, BURÓCRATAS Y POLÍTICOS EN LOS GOBIERNOS DE LA IZQUIERDA**

En su estudio sobre la cultura política de las elites políticas y burocráticas de alto nivel (ministros, alta burocracia pública y parlamentarios), Aberbach, Putnam y Rockman (1981) presentan una interesante descripción, a partir del paradigma weberiano clásico, sobre la forma en la que burócratas y políticos moldean la política pública.

Según el paradigma weberiano puro, los políticos hacen política y los burócratas administran; es decir, los políticos toman decisiones y los burócratas las implementan. En una visión más intermedia, en realidad, los dos tipos de actores se involucran en política: los burócratas ponen el conocimiento y los políticos disponibilizan valores e intereses. En una tercera visión, los dos se involucran en el *policy making* y en la política, pero los políticos organizan intereses difusos y amplios de ciudadanos desorganizados, mientras que los burócratas atienden al interés focalizado de clientelas específicas. En esta visión, los políticos aparecen como apasionados, idealistas, ideológicos, en tanto los burócratas se muestran más pragmáticos, desapasionados y de centro en el eje izquierda-derecha. Mientras los políticos buscan publicidad, los burócratas prefieren decidir tras bambalinas, adoptan ajustes incrementales y mantienen el equilibrio de las políticas. Finalmente, en el híbrido puro existe una altísima politización de la burocracia y, al mismo tiempo, una altísima burocratización de la política.

El citado estudio muestra que hay una división del trabajo y una cultura política diferencial, moldeada por la distinta inserción que políticos y burócratas tienen en el Estado. Así, los políticos se ven a sí mismos orientados a la política partidaria, a la representación de grupos políticos y a la lucha por causas en mucho mayor medida que los burócratas. Los burócratas, por el contrario, se ven como aplicadores del conocimiento técnico, orientados a la solución de problemas, con poco eco entre los políticos, que privilegian la función representacional y de defensa de intereses. Pero es claro que los burócratas no tienen que pasar el test de los votos y, por consiguiente, no se sienten responsables políticamente como sí se sienten todos aquellos que disputan preferencias ante el electorado. En todo caso, los burócratas se sienten más responsables por la reconciliación de intereses específicos.

La relación entre izquierda y derecha y políticos y burócratas es compleja, pero existe. Aberbach, Putnam y Rockman (1981) evidencian

que, dado el origen social y el estatus presente (la alta burocracia pública tiene un nivel educativo muy superior al de los parlamentarios), los burócratas tienden a defender el orden social y a rechazar las políticas que tienden a alterarlo. Como grupo, están a la derecha de los políticos, al menos de aquellos reformistas que pretenden transformaciones importantes y tienden al centro ideológico.

La dimensión izquierda-derecha correlaciona con estas culturas políticas diferenciales entre políticos y burócratas. La polarización de los políticos (y la búsqueda del centro de los burócratas) y la búsqueda de una visión omnicomprendensiva del mundo (y la visión más inductiva e incrementalista de los burócratas) acercan más a los políticos a la cultura política de la izquierda y a los burócratas a la cultura política de la derecha. Pero los políticos de ambos lados del espectro, a su vez, se diferencian fuertemente, y no solo en Uruguay. Los políticos de izquierda tienden a enfatizar la justicia social y el ideal de una sociedad igualitaria, y creen en la posibilidad de hacer grandes reformas estructurales en pro de su ideal. Los políticos de derecha, por el contrario, defienden más el *statu quo*, enfatizan los valores de libertad (en términos de ideologías pro mercado), de seguridad y de autoridad.

Para los políticos de izquierda, el conflicto es más visible y más aceptado que para los burócratas, preocupados por la gobernabilidad. El conflicto está relacionado con las clases sociales y exige un enfoque pluralista de la vida política, al tiempo que un mayor involucramiento ciudadano. Los políticos de derecha tienden a ver el mundo y su trabajo en términos de gobernanza, buscan una administración responsable (y tildan a los izquierdistas de populistas e irresponsables) y desconfían de los grupos de presión organizados.

En síntesis, señalan los autores, mientras que los políticos de izquierda son políticos por naturaleza, los políticos de derecha se asimilan más a «buenos administradores». Cada uno define el proceso político en sus términos.

En un análisis ulterior sobre la dimensión *pluralista* de la cultura política (que involucra apoyo a la libertad política y a la oposición política) y la dimensión *populista* (apoyo a la igualdad política y a la participación), los autores concluyen —contradictoriamente con lo que aparece en muchos discursos— que el pluralismo y el populismo están profundamente imbricados. La libertad política y la igualdad política se refuerzan mutuamente. Los políticos tienden a ser al mismo tiempo más populistas y pluralistas; por el contrario, los burócratas pueden ser moderadamente pluralistas, pero decididamente antipopulistas; aunque pueden ser defensores de la libertad de expresión y de la competencia política, son muy escépticos respecto a una participación política ampliada de las masas.

En Uruguay, la llegada del FA al gobierno hizo irrumpir con fuerza el debate entre políticos y burócratas, entre técnicos y cuadros políticos, y las acusaciones de politizar el Estado de blancos y colorados se hicieron sentir a lo largo de esta década y media.

Los partidos de la oposición ensayaron un doble discurso. Por un lado, se opusieron fuertemente a la entrada de cuadros políticos en algunos ministerios<sup>30</sup> y, asimismo, en la defensa de una burocracia de carrera, hicieron oír sus críticas por la designación de adscriptos y cargos de confianza en todos los ministerios,<sup>31</sup> o por la designación de cuadros políticos con escasa preparación técnica en organismos del Estado. Por otro lado, reclamaron duramente por sus cargos políticos en los órganos de gobierno —más allá de sus conocimientos técnicos— y se resistieron, una y otra vez, a la designación de representantes sociales (trabajadores y usuarios) en entes autónomos (EA) y servicios descentralizados (SD).<sup>32</sup>

La defensa de la partidocracia en la conducción de la educación, por oposición a la participación de los docentes en esta, ha sido un buen ejemplo de hasta qué punto se verifica una ambigüedad esencial en el discurso de los políticos, producto de su condición (y, por tanto, de defensores de la partidocracia) y, al mismo tiempo, conservadores (y, por tanto, defensores de la administración no politizada de la cosa pública).

La izquierda uruguaya no fue ambigua en esto. Una vez en el gobierno, regularizó los contratos al interior del Estado y fijó reglas claras que pusieron serios límites al clientelismo, a la contratación directa y a la discrecionalidad de los jefes, al tiempo que dejó en claro sus preferencias por una conducción política del Estado y que privilegió la participación social institucionalizada en las políticas públicas (el lado populista de la administración, al decir de Aberbach, Putnam y Rockman, 1981). Pero, también, se vio obligada a hacer dos procesos simultáneamente: por un lado, desclientelizar el Estado, formalizar procedimientos y acabar con las designaciones a dedo y, por el otro, a nombrar funcionarios públicos de confianza política en

---

30 La discusión por las venias políticas de embajadores que no revestían un rango funcional en la Cancillería fue permanente en los últimos dos períodos de gobierno y, en algunos casos, la oposición se rehusó a votarlas (por ejemplo, la nominación de Rosario Portell para la embajada de Vietnam).

31 En la ley de presupuesto votada en el año 2010 se incorporó la figura de los adscriptos como cargos políticos adjuntos a los ministros. Ello ocasionó variadas críticas por parte de la oposición.

32 Hubo intensos debates en ocasión de votar las venias de los representantes de usuarios y trabajadores en ASSE; la oposición se opuso a estas representaciones y reivindicó un control puramente político.

ministerios que le eran ajenos y donde no había participado en su conducción durante décadas.

## 6.1. LOS DILEMAS DE BUROCRACIA Y POLÍTICA

### AL INICIO DE LOS GOBIERNOS DEL FA

En una encuesta realizada para el *Informe de desarrollo humano en Uruguay 2008* (Moreira, Rivero y Di Bello, 2008), se preguntó a los entrevistados cuáles eran los factores que incidían para tener «éxito» en la vida. En una lista de opciones, entre factores tales como el esfuerzo personal, el origen social y la formación universitaria, se incluyó el tener contactos. Cerca de un 10 % de los entrevistados eligieron esta opción. Esto, claramente, reflejaba la construcción de la sociedad uruguaya a lo largo del siglo XX, donde el tener contactos era la forma de acceder a distinto tipo de bienes, entre ellos, los bienes públicos. El trabajo de Germán Rama *El club político* (1971) ilustra claramente estas funciones secundarias del Estado, en el cual hacer un trámite jubilatorio o acceder a un servicio de telefonía fija pasaban, a menudo, por una intrincada red de clientelas que tenían su asiento en los propios clubes políticos.

No obstante, el Estado uruguayo, a diferencia de lo que ocurre en buena parte de los países de la región, logró consolidar una estructura estable de funcionariado público y una burocracia con arreglo a normas y procedimientos. Ello, habida cuenta de los impulsos estatistas del primer batllismo, que montaron una institucionalidad pública de gran porte. Aun así, el clientelismo político fue la tónica de un país en el cual el Estado fue una de las bases principales de reproducción de los partidos políticos.

El diagnóstico sobre el clientelismo del Estado uruguayo, presente en buena parte de la literatura crítica de los años sesenta, no dio como resultado, sin embargo, su desaparición. Las lógicas estatales de retribución particularista respecto tanto a individuos como a grupos (en especial, partidos políticos o sectores de estos) continuaron operando. De hecho, los caminos que se ensayaron para la reforma del Estado a la salida de la dictadura tomaron otro rumbo caracterizado por otros objetivos y otras convicciones.

Una de estas convicciones fue que el Estado uruguayo era demasiado «grande», con la casi exclusiva referencia a su número de funcionarios (más que a sus funciones o tareas). Así, a diez años de la transición democrática y en la ley de presupuesto del año 1995, se incluyó una normativa específica que impedía el ingreso de nuevos funcionarios al Estado. Esta fue dictada en el entendido de que el Estado era demasiado grande (tenía más funcionarios de los que precisaba y hacía más cosas de las que debía hacer), pero fue impuesta con el

indisimulado objetivo de controlar el déficit público. El resultado, sin embargo, no fue exactamente el esperado, más allá de que las metas de contención del déficit se cumplieron y que el aumento del gasto público estuvo determinado por otras variables (como el aumento del gasto en seguridad social). Y no lo fue porque, aunque ya no se presupearon más funcionarios, se siguieron incorporando vía contratos de muy disímil normativa y formato. Estudios disponibles a finales de los años noventa indicaban que solo seis de cada diez funcionarios del Estado eran funcionarios presupuestados. Una proporción muy importante trabajaban en el Estado con diversos regímenes contractuales que no se regían por la normativa propia de la carrera administrativa del funcionario público. La selección de contratados dejó lugar a un grado de discrecionalidad muy importante para el gobierno de turno o las simpatías de quienes manejaban los programas. Y los dos sistemas comenzaron a funcionar con lógicas análogas. Así, la ley tendió a crear y reforzar una estructura paralela a la estructura del Estado.

Cuando el FA asumió el gobierno, lo primero que hizo fue derogar la norma que impedía la presupuestación de nuevos funcionarios públicos. Al mismo tiempo, comenzó a regularizar la situación de los presupuestados. Además, una oficina prácticamente desmantelada durante décadas, como la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), fue jerarquizada y prácticamente universalizó el acceso al Estado por la vía del concurso en toda la Administración Central. Sin embargo, la lógica de las contrataciones, con una discrecionalidad política evidente, sigue estando presente.

Existieron y existen en la izquierda grandes tensiones y debates sobre qué hacer con el Estado: existen una práctica y una inercia que, en muchos casos, ha continuado, pero también una voluntad política de transformación muy importante. La izquierda, como muestran los estudios de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), fue muy crítica con la «autonomía» de las burocracias, pero muchas veces pecó por exceso, simplemente convencida de que el Estado no funcionaba. Al modelo de autonomía burocrática se debe oponer el modelo de una burocracia al servicio de la política, al servicio de los gobiernos elegidos, lo suficientemente maleable o flexible como para funcionar como una maquinaria adecuada a lo que políticos y ciudadanos quieren. Cuanto más autónoma sea la burocracia respecto de la política, más se opondrá a la realización de cualquier programa de transformaciones, en especial, del propio Estado. Un político puede intentar poner en acción ciertos programas y la burocracia resistir tenazmente (y ganar).

Es que la burocracia no está al servicio de dictámenes políticos, sino de dos objetivos últimos: proporcionar los servicios públicos que

son necesarios para que el sistema se sostenga y reproducirse a sí misma. Las burocracias se oponen tenazmente a los cambios, es verdad. Pero al mismo tiempo, y más para los países de América Latina, cuando existen y funcionan como tales (y no como meras redes clientelares de apoyo a amigos o grupos) son las únicas capaces de amortiguar el impacto más negativo de la política, a saber: la tendencia de cada grupo o partido que llega al gobierno a querer desmantelarlo todo y empezar de nuevo.

Más allá de la defensa genérica del Estado que hace la izquierda (que no es poca cosa), faltó una filosofía pública con relación a la burocracia y un análisis más afinado de las relaciones entre gobierno (poder político) y Estado (burocracia). Más acá o más allá de la discusión sobre cuánta burocracia y cuánta política, lo cierto es que no hay Estado sin burocracia. Y, sin duda, lo mejor sería que al Estado pudiera accederse «sin contactos».

¿Cuánto avanzó la izquierda en la desburocratización del Estado y cuánto fue devorada por él? ¿Cuánto avanzó el FA en las reglas de universalización del acceso a los cargos públicos y cuánto cedió a la pura politización de funciones que debieron haber sido técnicas? ¿Qué deja la izquierda en términos de la transformación del Estado? Un análisis de algunos números puede arrojar un poco de luz sobre esta controversia.

## **6.2. CON LOS NÚMEROS A LA VISTA: CARGOS DE CONFIANZA EN EL FA**

Citando a Bottinelli (2017): «en la década de los años cincuenta del siglo pasado casi no había cargos de confianza. [Estos] comienzan tímidamente a desarrollarse con el primer gran cambio de partido de gobierno, es decir, con el ascenso del Partido Nacional en desplazamiento del Partido Colorado [...] [a partir de una] lógica indiscutida: el grueso de la administración pública estaba colonizada por el coloradismo, ergo solo a través de cargos de confianza el nacionalismo podía tomar el mango de la administración. Previamente, fundamentalmente a partir de los años treinta, viene la expansión de directores en los entes autónomos y servicios descentralizados».

Este autor también señala que los cargos de confianza, inicialmente, solo se utilizaban para el escalafón más alto de los ministerios (el director general de secretaría), pero que con el tiempo esto se extendió a otros escalafones, como las direcciones de división. En definitiva, expresa que: «luego de la restauración democrática vino una generalización de los cargos de confianza en la Administración Central, el número de ministerios pasó a 13 y se desarrolló una telaraña estructural en la OPP, no solo a nivel de direcciones, sino de contratos financiados por organismos internacionales [como] el Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [...]. En realidad, se recogió lo estructurado al respecto por el régimen militar y se perfeccionó» (Bottinelli, 2017).

Bottinelli señala que, más allá de la Administración Central, los cargos de confianza también proliferaron en las empresas privadas de origen estatal y se ampliaron en la Corte Electoral y en el Poder Legislativo (aunque cuando el FA conquistó la mayoría parlamentaria impuso la lógica del concurso también allí).

La jerarquización de la ONSC tras el ascenso del FA redundó, entre otras cosas, en la posibilidad que existe hoy de disponer de toda esa información, ya que dicha oficina tiene la obligación legal de incluir anualmente un informe del número de vínculos laborales con el Estado en la Rendición de Cuentas o en el Presupuesto, según sea el caso.

Hoy en día, los llamados cargos políticos son 30 y corresponden a los ministros, subsecretarios y a 4 cargos con rango ministerial de Presidencia. Los denominados cargos de particular confianza (s/artículo 126 de TOFUP) son 200 y corresponden a los directores generales de secretaría, demás directores de áreas y responsables de secretarías de Presidencia. Finalmente, están los adscriptos habilitados (por el artículo 58 de la Ley n.º 18.719), que son alrededor de 100 cargos más.

Menos de 400 cargos de confianza en un total aproximado de 280.000 vínculos laborales con el Estado parece un número menor. Sin embargo, esto no tiene en cuenta los pases en comisión, los contratos realizados por organismos como el PNUD, etcétera. Al mismo tiempo, la propia ONSC ha indicado que en los gobiernos departamentales más de la mitad de los funcionarios contratados lo son por designación directa y sin mediar un concurso público.

El cuadro 7 (al final del capítulo) muestra los adscriptos a los ministerios, como cargos de confianza de tipificación reciente. Los números allí detallados ilustran, además, que en la distribución de los cargos de confianza hay un alto predominio de mujeres sobre hombres (aun en las carteras habitualmente asociadas a las mujeres) y de veteranos sobre jóvenes. Las retribuciones promedio rondan los 70.000 pesos, con máximos superiores en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

### **6.3. TÉCNICOS Y POLÍTICOS EN LOS ARMADOS DE GOBIERNO**

Tras la llegada del FA al gobierno, para muchos quedó la sensación de que, lejos de ser gobernados por una tecnocracia eficiente (una moda de los años noventa), pasaríamos a estar en el propio dominio de la

política. ¿Qué pasaría con los técnicos? ¿Qué lugar tendrían en este armado de gobierno?

Con el arribo de Mujica a la Presidencia dicha sensación se acentuó. Y aunque el propio Mujica hizo una importante negociación intragrupos en la cual se preocupó de repartir equitativamente los cargos adjudicados al FA (con relación al número de votos de cada grupo de la fuerza política), el hecho de que el presidente perteneciera al sector frenteamplista más grande abonaba la sensación de amenaza de una «invasión MPP» al Estado. La proporcionalidad entre técnicos y políticos, entre idóneos y «militantes» y entre distintos grupos y fracciones del FA estuvo presente en innumerables análisis desde entonces.

Los datos disponibles sobre la integración de los gabinetes de los tres períodos no avalan la idea de una invasión de políticos y un retroceso de técnicos. Tampoco hay evidencia de sectores del FA que ostenten una especial tecnofilia o, por su defecto, tecnofobia, más allá de los discursos.

El primer gabinete de Vázquez contaba con once designaciones de carácter estrictamente político, el de Mujica con diez y el segundo de Vázquez con doce (cuadro 8). Los políticos que además eran técnicos (o, eventualmente, los técnicos con cierta trayectoria política) sumaban nueve a comienzos del primer gobierno frenteamplista, siete en el de Mujica y diez en la segunda administración de Vázquez. En el gabinete inaugural de Mujica las designaciones propiamente técnicas (nueve) superaron claramente a las de ambos gobiernos de Vázquez (cuatro en su primer período y cuatro en el segundo).

**Cuadro 8. Técnicos y políticos en los gabinetes de Vázquez I, Mujica y Vázquez II**

Integración del gabinete (primeras designaciones)	2004	2010	2015
Predominantemente político/a que además es técnico/a	9	7	10
Predominantemente político/a	11	10	12
Predominantemente técnico/a	4	9	4
Otros (empresarios)	2	0	0
Total de cargos (ministros/as + subsecretarios/as)	26	26	26

Fuente: Elaboración propia.

En los directorios de EA y SD donde se integró la oposición en la administración de Mujica y en la segunda de Vázquez, la mezcla de técnicos y políticos no diferencia a la izquierda de los partidos tradicionales en el sentido esperado (cuadro 9).

Durante el gobierno de Mujica, el personal aportado por el PN fue responsable por el mayor número de designaciones de personas sin experiencia o formación en el área específica de nombramiento. De los 37 cargos relevados para los directorios de 10 EA,<sup>33</sup> 24 correspondieron al FA, 8 al PN, 4 al PC y 1 al PI. Del total de los cargos del FA, 5 fueron estrictamente técnicos (contaban con experiencia y capacitación específica en el área de referencia), 18 tenían experiencia en la institución (varios de ellos, además, se habían desempeñado previamente como técnicos) y solo 1 no contaba con experiencia institucional ni con idoneidad técnica.<sup>34</sup> En el PN, de los 8 cargos, en 3 de ellos las personas no tenían idoneidad o experiencia específica en el área de referencia, 3 eran técnicos y 2 disponían de experiencia institucional. En el PC, 1 de los cargos era técnico y los 3 restantes mostraban experiencia en el área. En el caso del cargo de director asignado al PI, la persona nominada contaba con formación y antecedentes laborales para el ente donde pasó a desempeñarse.

Las primeras designaciones realizadas en la segunda administración de Vázquez dan cuenta de un panorama algo distinto en lo que respecta a la idoneidad de los cargos de los partidos tradicionales: esta vez fueron los colorados los que menos apelaron a figuras técnicas o con experiencia en el rubro respectivo. De los 37 cargos analizados, 29 correspondieron al FA, 4 al PN y 4 al PC.<sup>35</sup> Solo dos integrantes frenteamplistas no contaban con capacitación específica o experiencia para los puestos a los que fueron nominados, los restantes 27 disponían de *expertise* y/o antecedentes en los entes correspondientes (algunos de ellos renovaron sus cargos asumidos en el período de gobierno anterior).<sup>36</sup> Los directores blancos, por su parte, se dividieron entre

---

33 Los 10 EA y 37 cargos relevados corresponden a las primeras designaciones en: ANCAP (5 miembros en el directorio); AFE (3); BCU (3); BHU (3); BPS (4 cargos políticos en el directorio); BROU (5); BSE (3); CODICEN (3 cargos políticos en el directorio); INC (3); UTE (5). A los efectos de realizar una comparación estricta entre las nominaciones inaugurales de los dos gobiernos analizados, se definió excluir la composición del directorio de la ex-PLUNA, que dejó de existir durante el presente período de gobierno.

34 La identificación por sectores arroja una dispersión considerable, aunque debe tomarse en cuenta que la información disponible solo toma como integrante de un sector a quien explícitamente lo es, no a quien haya sido «nominado» por un sector sin tener un vínculo orgánico con este. Los datos muestran que, de los 24 cargos del FA, la mayoría de los grupos solo se llevaron un cargo (MPP, AU, AP, Cap-L, NE, PCU, 711); el PS obtuvo dos. El resto corresponde a nombres independientes (si bien, tres de ellos expresaban afinidad con el FLS) o respecto a los cuales se carecen datos de filiación sectorial.

35 La UP declinó participar en cargos de entes y servicios.

36 La distribución de estos cargos al interior de la fuerza política gobernante fue

dos nombres básicamente «de confianza», sin credenciales específicas para los entes en cuestión, y dos nombres con idoneidad o experiencia propiamente dicha. En el caso del PC, los nombres designados contaban mayoritariamente con experiencia legislativa a nivel nacional y/o subnacional, combinadas, en algunos casos, con trayectorias laborales en el ámbito privado. Uno de los directores había ocupado cargos de dirección en la Intendencia de Montevideo, durante el gobierno capitalino del PC, en los años ochenta, y un cargo de subsecretario en el gobierno nacional del PN, en los noventa, pero ninguno de estos cuatro nuevos directores acreditaba formación específica en los campos de designación, ni trayectoria en los entes respectivos.

**Cuadro 9. Distribución y perfil de los cargos políticos en los EA al comienzo de los gobiernos de Mujica (2010) y Vázquez (2015)**

	Gobierno de Mujica (2010)			Gobierno de Vázquez II (2015)		
	Nombramientos idóneos	Nombramientos no idóneos	Total	Nombramientos idóneos	Nombramientos no idóneos	Total
FA	23	1	24	27	2	29
PN	5	3	8	2	2	4
PC	4	0	4	0	4	4
PI	1	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>4</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>37</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de las venias de designación de estos cargos votadas en CSS.

En cuanto al perfil de idoneidad o no idoneidad, no es muy distinta la composición inicial de los 21 cargos en los directorios de los 7 SD relevados<sup>37</sup> (cuadro 10).

Tales cargos se distribuyeron de la siguiente forma durante la administración de Mujica: 15 cargos para el FA, 5 para el PN, 1 para el

---

la siguiente: el FLS obtuvo 6 cargos (más el de una figura allegada a AU, el sector del ministro Astori); la lista 711, 3 (más el de un director cercano al entonces vicepresidente Sendic, líder de dicho grupo); el MPP, 3 (más el de un representante de confianza del exministro Andrés Berterreche, referente de dicho sector); el PCU, 2 y el PS, 1. Se constataron dos nominaciones de frenteamplistas independientes; para el resto de los cargos se carece de información sobre filiación sectorial.

37 Los 7 SD y 21 cargos relevados corresponden a las primeras designaciones en: ANP (3 miembros en el directorio); ANC (3); ANTEL (4); ASSE (cargos políticos en el directorio); INAU (3); OSE (3) y ANV (3). A los efectos de realizar una comparación estricta entre las nominaciones inaugurales de los dos gobiernos analizados, se definió excluir la composición del directorio de INUMET, institución creada como SD durante el presente período de gobierno.

PC y 1 para el PI. De los nombres del FA, 12 correspondían a técnicos, 2 (pertenecientes a distintos sectores) no tenían trayectoria en el rubro ni idoneidad específica y 1 contaba con experiencia en la institución.<sup>38</sup> En el PN, en un director se verificaba competencia técnica en la materia, en otro, formación relacionada con el servicio en el que fue designado, mientras que en los restantes tres nombres no se evidenció idoneidad técnica específica. Los cargos del PC y del PI fueron, respectivamente, 1 sin experiencia en el área y 1 técnico especializado.

En lo que respecta a la segunda gestión de Vázquez, 15 cargos fueron asignados al FA, 4 al PN, 1 al PC y 1 al PI. La totalidad de las nominaciones frenteamplistas tenían, o bien formación técnica y *expertise* en el área, o bien trayectoria institucional en el servicio (nuevamente, se cuentan casos de integrantes de directorio que se habían desempeñado durante la administración anterior y que continuaron en funciones tras el cambio de gobierno).<sup>39</sup> Por su parte, tres de los directores nacionalistas contaban con experiencia técnica o institucional para los puestos en los que fueron asignados, al tiempo que uno no manifestaba idoneidad para la función. Los cargos del PC y al PI, al igual que en el período anterior, correspondieron a un nombre sin experiencia en el área y a un técnico especializado con antecedentes en el directorio del servicio en el que fue confirmado.

**Cuadro 10. Distribución y perfil de los cargos políticos en los SD al comienzo de los gobiernos de Mujica (2010) y Vázquez (2015)**

	Gobierno de Mujica (2010)			Gobierno de Vázquez II (2015)		
	Nombramientos idóneos	Nombramientos no idóneos	Total	Nombramientos idóneos	Nombramientos no idóneos	Total
FA	12	2	14	15	0	15
PN	1	4	5	3	1	4
PC	0	1	1	0	1	1
PI	1	0	1	1	0	1
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de las venias de designación de estos cargos votadas en CSS.

38 Aquí, la participación del MPP aumentó: obtuvo cuatro cargos, en tanto la mayoría del resto de los grupos (PS, NE, VA, Cap-L) recibieron uno. El resto de los integrantes de directorio correspondieron a figuras independientes o sin sectorización en el FA identificada.

39 De los cargos del FA para los directorios de los SD, cinco correspondieron al MPP (más una nominación para una figura de confianza de la exministra Carolina

En síntesis: más allá del discurso de defensa de la gestión por encima de ideologías que caracteriza la posición de los partidos de centroderecha en Uruguay y de la oposición en general, el criterio que ha primado, al menos en sus designaciones políticas, no ha sido necesariamente el técnico. El PN fue el responsable, en el momento de máxima apertura de cargos de gobierno a la oposición, durante la presidencia de Mujica, de la mayor proporción de nominaciones sin idoneidad técnica. Y el PC hizo lo propio durante la segunda gestión de Vázquez. Así, aunque en el discurso y en el posicionamiento simbólico las diferencias políticas entre izquierda y derecha siguen la caracterización de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), en la práctica, triunfa la política de reproducción de las fracciones y los partidos con base en los recursos del Estado, y el clientelismo en el desarrollo de la política local. De acuerdo a datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, más del 40 % de las contrataciones en los gobiernos departamentales que controla la oposición son designaciones directas). La izquierda, con un discurso y una práctica de apoyo a «la política» dentro de la administración, ha sido, sin embargo, responsable por el «saneamiento» burocrático del Estado.

## **7. LA NEGOCIACIÓN MULTIPARTIDARIA: EL LEGADO DE MUJICA Y VÁZQUEZ<sup>40</sup>**

### **7.1. ACUERDOS BICOLORES EN LOS GOBIERNOS DEL PC Y EL PN (1985-2005)**

A lo largo del siglo XX, Uruguay se vio como un ejemplo de consensualidad entre ganadores y perdedores. Así se consagró un sistema de compromiso entre la colectividad colorada y blanca (la izquierda fue, por décadas, tres veces más grande de lo que hoy es el PI sin que jamás se la integrara siquiera a conversar). Ese acuerdo dio lugar a fórmulas como las del gobierno bicéfalo (1918 y 1933, con presidente y Consejo de Administración) y colegiado (entre 1952 y 1966, con un Consejo Nacional de Gobierno, con representantes en mayoría del partido ganador y en minoría del partido perdedor). Después de la transición democrática, hacia fines del siglo pasado, el sistema se reeditó en el formato de coaliciones más o menos duraderas entre los partidos tradicionales e, incluso, se institucionalizó al consagrarse el balotaje.

---

Cosse, entonces integrante de dicho sector); dos a nombres independientes y uno para el resto de los sectores (711, PS, PCU, VA y un nombramiento para una persona de confianza del ministro Astori). Para el resto de los cargos, no se dispone de datos sobre filiación sectorial dentro del FA.

40 Parte de este apartado se basa en Moreira (2010a) y en Moreira y Delbono (2012).

La integración de los EA y SD en régimen de coparticipación no es ajena a este sistema, ya que fue instalada con la Constitución de 1952 en el formato colegiado. Según esta fórmula, en los directorios de los organismos con cinco integrantes, la mayoría estaba representada por tres miembros y la minoría por dos, y en los directorios de tres integrantes, por dos y uno. Era un sistema que reflejaba, a las claras, el bipartidismo imperante. Estos formatos fueron con el tiempo asociados a prácticas clientelísticas de reproducción del poder y de reparto de cargos, y el desgaste del sistema llevó a su eliminación de la Constitución de 1967; esta estableció la designación discrecional de los miembros de los directorios por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado otorgada, en los hechos, por mayoría absoluta del cuerpo. La Carta de 1997 no alteró el régimen prevaleciente hasta 1967. Durante la presidencia de Óscar Gestido, prontamente sucedida por la de Jorge Pacheco Areco, los directorios se integraron sin participación de la minoría (los diez directores nacionalistas que hubo fueron designados a título personal, sin respaldo orgánico de ningún sector blanco). Durante el resto de la administración de Pacheco, los directorios se integraron en su totalidad con personas de confianza del gobierno, sin representación opositora y con amovilidad de los cargos.

A la salida de la dictadura, la llamada Concertación Nacional Programática (CONAPRO) constituyó el primer germen de concertación entre partidos en torno a una idea o proyecto (en ese caso, la transición democrática). Fue así que, para apoyar la transición, se integraron los cuatro partidos (PC, PN, FA y Unión Cívica) en los EA, mas el FA tuvo, en total, solo seis directores en algunos en los entes. Era la idea de una oposición responsable, como la llamó en su momento Wilson Ferreira Aldunate, destinada a garantizar también la gobernabilidad, aunque tanto el FA como el PN rehusaron conformar un gabinete multipartidario en el gobierno de Sanguinetti.

Durante la campaña electoral de 1984, la mayoría de los candidatos habían referido, en sus discursos, la necesidad de crear un *gobierno de unidad nacional*. Con este norte, tras su triunfo en las elecciones, Sanguinetti reestableció las instancias de diálogo propiciadas durante el gobierno de facto en la CONAPRO, y comenzó inmediatamente negociaciones con los máximos líderes de la oposición: Ferreira Aldunate, Líber Seregni y Juan Vicente Chiarino. Las negociaciones se extendieron entre diciembre de 1984 y febrero de 1985. Inicialmente, Sanguinetti no descartó la formación de un gabinete multipartidario, pero solo la Unión Cívica (UC) aceptó integrarlo, el PN y el FA declinaron hacerlo hacia fines de enero de 1985. Entonces, Sanguinetti propuso nominar para los ministerios a destacados ciudadanos no colorados que podrían actuar a título personal. Así se pasó de la *unidad*

*nacional* a la *entonación nacional* y el gabinete quedó conformado por 7 colorados, 2 ministros de extracción blanca que no representaban a su partido y 1 cívico.

El PN y el FA, al igual que la UC, se mostraron interesados en integrar los directorios de los entes en el entendido de que desde allí podrían ser de utilidad y, al mismo tiempo, controlar al gobierno. El PC mantuvo la mayoría en esos directorios y otorgó 13 cargos al PN (4 a PLP, 4 al MNR, 3 al Consejo Nacional Herrerista y 2 a técnicos blancos independientes) y 6 cargos al FA. La UC obtuvo la presidencia del Banco República (BROU). Cabe señalar que las designaciones de los directores blancos (que no representaban al PN) no fueron sencillas, ya que las fracciones nacionalistas buscaron mantener una representatividad de acuerdo a los votos obtenidos en las elecciones nacionales. Por otra parte, por primera vez en la historia política del Uruguay, la izquierda integraba los directorios de entes, y la totalidad del espectro político con representación parlamentaria estaba representada en los entes.<sup>41</sup>

Durante el gobierno de Lacalle (1990-1995), el presidente propuso formar una coalición a la europea, de forma tal de lograr las mayorías legislativas necesarias para llevar adelante sus políticas de gobierno. Esto significaba compromisos más profundos que el gobierno de *entonación nacional* de Sanguinetti. La estrategia de negociación de Lacalle comenzó temprano, igual que la de Sanguinetti, en el mes de diciembre, y se basó en círculos concéntricos: primero el herrerismo debía acordar con las demás fracciones blancas para, en segundo lugar, ir a negociar con el PC. A diferencia del primer gobierno de Sanguinetti, que contaba con el respaldo de un PC unido, Lacalle debía asegurarse el apoyo de su propio partido. Ello relegaba a la izquierda a un segundo plano y, de hecho, ni el FA ni el recién creado NE recibieron una oferta concreta para integrar el gabinete. En la medida en que Lacalle consideró que los directorios en los EA y SD serían otorgados a los partidos y directores que integraran la coalición que al final se denominó la *coincidencia nacional*,<sup>42</sup> ambos partidos quedaron excluidos del juego. Seregni le reclamó a Lacalle participar en los EA, y la respuesta fue que habría participación allí si había acuerdo programático con el gobierno; si no se estaba de acuerdo con el

---

41 Así, en la práctica, durante el primer gobierno de Sanguinetti, el «tres y dos» o «dos y tres» se volvió a aplicar: en todos los entes el gobierno llevó tres cargos y la minoría los otros dos.

42 La fraccionalización de los partidos tradicionales frenó las intenciones de Lacalle de formar una «coalición a la europea».

gobierno no se integraba los EA. No hubo acuerdo y el FA quedó fuera de los EA y SD.

El gobierno de *coincidencia nacional* estuvo integrado por todos los sectores del PN y todos los del PC. Lacalle recogía así el apoyo de 84 votos entre ambas cámaras (64,6 % de la Asamblea General). El PN se adjudicó 8 ministerios, 8 subsecretarías y 43 cargos de directores de entes, y otorgó 4 ministerios, 4 subsecretarías y 27 cargos de directores de entes al PC.

El acuerdo político para arribar a estas designaciones se tradujo en el compromiso de votar una serie de leyes en función de las prioridades del gobierno: I) ajuste fiscal, II) forma de elegir a los directores del Consejo Directivo Central (CODICEN) y consejos descentralizados, III) creación del MVOTMA, IV) reforma del Estado y privatizaciones, V) reforma de la seguridad social (Chasqueti, 2000, p. 82).<sup>43</sup>

Durante la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-2000), la obtención de mayorías en el Parlamento fue, nuevamente, uno de los temas fundamentales a resolver. Esta vez, la conformación de una coalición de gobierno aparecía como una salida ineludible y se concretó un arreglo de gobierno entre el PC y el PN que fue mucho más allá de mayorías puntuales o de un pacto de gobernabilidad. Se conformó expresamente una coalición que incluyó a todas las fracciones de ambos partidos, que actuaron con gran disciplina.

Apenas comenzado su segundo gobierno, Sanguinetti organizó cuatro comisiones de trabajo con técnicos de su sector para avanzar en el armado de una propuesta programática para negociar el acuerdo. Las condiciones de estos dirigentes para llegar a un entendimiento fueron fijadas en diciembre de ese año y consistían en: I) mantener la estabilidad económica, II) mantener la apertura comercial, III) mantener la liberación del sector agropecuario y IV) profundizar los acuerdos alcanzados en el Mercosur.

El FA fue descartado como posible socio del gabinete e integrante de los EA y SD. En esta administración de Sanguinetti el criterio de exclusión de la izquierda fue claro.

En febrero de 1995, Sanguinetti hizo pública la conformación de la coalición de gobierno compuesta por el PC y el PN. Ambos partidos sumaban 84 votos en la Asamblea General (64,6 %). El PC conservó 41 cargos de directores de entes y el PN obtuvo 26 cargos en entes.

---

43 No obstante, ya en los primeros días del gobierno, la coalición tuvo una fractura con la defección de Pablo Millor y cinco legisladores de su lista. A su vez, a fines de 1991, se retiró el ministro de Salud Pública, Alfredo Solari, representante colorado del Foro Batllista; en 1992 renunció su correligionario quincista Raúl Lago al MVOTMA y en 1993 renunció al MTOP el ministro nacionalista Wilson Elso Goñi.

Durante el gobierno de Batlle (2000-2005), se realizó el llamado *compromiso democrático*, con intercambios de documentos entre la primera y la segunda vuelta que culminaron en un acuerdo programático entre ambos partidos en doce áreas de trabajo. Este acuerdo entre Batlle y Lacalle se institucionalizó en la conformación de una coalición de gobierno entre ambos partidos, sin participación del FA ni el NE, ni en el gabinete ni en los EA y SD. Antes de asumir la nueva administración, hacia febrero de 2000, el entonces Encuentro Progresista - Frente Amplio (EP-FA) elevó el tono en su demanda por participar en los EA y SD, pero no existió consenso de los partidos de la coalición para contemplar dicha demanda.<sup>44</sup> A grandes rasgos, los partidos tradicionales le reclamaban al EP-FA su falta de sentido negociador, «reclama, pero no da», por pretender estar dentro y fuera al mismo tiempo y querer incidir sin comprometerse.

Sin embargo, cuando las cosas fueron exactamente a la inversa, durante los gobiernos de Mujica y Vázquez, blancos y colorados no parecieron recordar sus antiguas prédicas y aceptaron sus cargos sin limitarse a su juego de oposición y de interpelaciones permanentes, aun de los organismos que integraban.

## **7.2. UNA NEGOCIACIÓN INTERPARTIDARIA QUE NO PROSPERÓ: EL PRIMER GOBIERNO DEL FA (2005-2010)**

Cuando el FA ganó con mayorías parlamentarias propias no se imponía la formación de un gobierno de coalición. Aun así, se intentó integrar a la oposición a los organismos del Estado, pero no fue hasta el segundo gobierno frenteamplista, durante la presidencia de Mujica, que tal integración finalmente se consolidó.

Durante la transición hacia la primera administración de Vázquez, entre noviembre y diciembre de 2004, se invitó al PN, al PC y al PI a participar en el gobierno, con ofertas claras al PN y al PC a integrar directorios de EA y SD. Empero, las negociaciones fracasaron, primero con el PC, luego de que el nuevo gobierno decidiera reservarse

---

44 Según O. Bottinelli (radio El Espectador, programa *En Perspectiva*, 15/2/2000): «... Esta discusión sobre si la minoría debe o no estar representada en los entes autónomos no es nueva. Cambian los actores (antes era el PN, ahora el EP-FA [...]). Lo curioso, lo paradójal [...] es que hoy [febrero de 2000] se opone con mucha fuerza a la presencia de la oposición el PN, que históricamente fue el defensor de la presencia de la minoría. Y paradójicamente, reclama esa presencia la izquierda, que tradicionalmente cuestionó lo que llamaba “reparto de cargos”, el “tres y dos”, y que a esta discusión sobre distribución de cargos le dio una connotación peyorativa. Es curioso cómo cambian los actores con un mismo sistema, los argumentos de fondo siguen siendo los mismos, y también el cambio de posicionamiento de los actores lleva a que cada uno cambie la posición que tenía a favor o en contra, sobre un sistema político».

4 de los 5 cargos del CODICEN y dejar solo 1 cargo para la oposición. Ello dejaba fuera al PC, que había marcado que dicho cargo era el único que realmente le interesaba. Así, los colorados se retiraron de los 10 cargos que eventualmente se le habrían adjudicado. En tanto, la negociación con el PN continuó. Los blancos presentaron una lista completa con los nombres que ponían a disposición y el oficialismo accedió, pero definió asumir 4 cargos en el BROU y dejar solo 1 para el PN. Aquí se quebró la negociación: en abril de 2005, Vázquez expresó que el PN tenía plazo hasta el 02/05/2005 para deliberar, a lo que los blancos respondieron «no nos ponen plazo» y se retiraron de las negociaciones.

La oposición acusó al gobierno de no querer ser controlado y el gobierno acusó a la oposición de haberse puesto en actitud intransigente tras haber recibido una oferta que no tenía por qué haberle hecho —ya que por sí solo podía integrar los entes—. <sup>45,46</sup> Inicialmente, la administración de Vázquez no llenó los cargos que había ofrecido, a la espera de una reflexión. Pero para los blancos el tema ya estaba cerrado. Hacia comienzos de agosto de 2005 se dio a conocer un documento con la decisión de no participar de los EA y SD. <sup>47</sup>

---

45 «Bastó un desencuentro respecto a dos cargos (uno en el BROU y otro en el CODICEN) para que esa discrepancia se tomara como excusa para negarse a todo. En ambos casos el cuarto voto es necesario para resolver importantes temas de gobierno; ceder la mayoría especial exigida por sus cartas orgánicas implicaba una suerte de cogobierno», escribió el entonces senador Enrique Rubio en *La República*, 24/10/2006.

46 En palabras de Bottinelli (en radio El Espectador, programa En Perspectiva, espacio Análisis Político, 05/08/2005): «En lo que sí tiene razón la oposición es en la integración en cuanto a cantidad. La constitución establece que los EA deben tener 1, 3 o 5 miembros; un director general o 3 o 5 miembros. En este momento ANTEL y el BCU tienen 2 miembros, es absolutamente inconstitucional; el BROU tiene 4, es inconstitucional; y UTE tiene 3, cuando la constitución prevé 3 pero la ley dice que UTE tendrá 5 directores. Desde marzo [de 2005] los EA y SD están integrados de manera inconstitucional o ilegal, según cuál sea el caso, y esto podría dar lugar a la impugnación de alguna decisión por vicio de inconstitucionalidad o de ilegalidad en su integración. Una cosa es que estén integrados por un solo partido y otra que el partido la integre sin respetar lo que marcan la ley o la Constitución».

47 En el texto se señalaba que: «ante el planteo realizado por el director Guillermo García Costa, compartiendo por esta autoridad partidaria, el Directorio del Partido Nacional, resuelve: 1. Advertir la conducta ilegal e inconstitucional de gobierno respecto del funcionamiento, integración de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados [2.] Reiterar su decisión de no integrar los Directorios de los mencionados organismos en virtud que el Poder Ejecutivo ha decidido actuar desconociendo la opinión de las minorías en una clara voluntad política de evitar ser controlado y concentrar la totalidad de poderes». Se pronunciaron a favor de esta declaración: Alianza Nacional, sector de Jorge Larrañaga, y el herrerismo de Lacalle (8 votos), y en contra los dos representantes de Correntada Wilsonista (en aquel entonces, Francisco

### 7.3. LA NEGOCIACIÓN INTERPARTIDARIA EN EL GOBIERNO DE MUJICA (2010-2015)

La segunda administración del FA, de la mano de Mujica, dio a conocer con antelación su propuesta de integración de los EA y SD. Sin embargo, antecedió a esa propuesta la idea de tener unas mesas de negociación multipartidaria en torno a algunos temas que podían ameritar políticas de Estado. Se entendía por estas últimas aquellas políticas que atendieran a un proyecto nacional de sustentabilidad en el largo plazo, como las referidas a la energía, el medio ambiente, la educación o la seguridad pública.

El gobierno de Mujica intentó desplegar una estrategia de *unidad nacional* que tuvo como máximos exponentes la incorporación de representantes de todos los partidos políticos de la oposición con representación parlamentaria en los organismos del Estado y el arribo a acuerdos interpartidarios en determinadas áreas consideradas estratégicas para el país (educación, seguridad pública, energía y medio ambiente). Asimismo, hubo una intensa negociación entre gobierno y oposición para la integración de representantes de estos partidos en los directorios de organismos y empresas públicas. El gobierno mantendría la mayoría en la dirección de estas instituciones, pero comprometiendo la participación de uno o dos miembros de la oposición, según la composición de cada organismo.

Entre las razones que guiaron a Mujica para la búsqueda de estos acuerdos se cuenta la intención auténtica de generar un estilo de gobierno que superara, de algún modo, la lógica del «dos contra uno». La propia creación e historia del FA da cuenta de la voluntad de sumar a un proyecto nacional voluntades que provinieran no solo de dentro sino también de fuera de la estructura partidaria, y el propio Mujica ha apelado con gran éxito a tal idea en Espacio 609, al incorporar agrupaciones y referentes blancos y colorados. Asimismo, y aunque el FA tuviera las mayorías requeridas para gobernar, parecía saludable que en algunos temas se expresara algo más que la política posicional en la cual gobierno y oposición confrontaban en forma automática. Era la vuelta del formato de las políticas de Estado que Seregni había formulado trece años antes. También estaba el hecho de que el FA tenía mayorías muy estrechas (un diputado más en noventa y nueve

---

Gallinal y Enrique Antía). Gallinal declaró a *La República* (02/08/2005) que: «votamos en contra porque a mí me da la impresión que la responsabilidad fundamental de que no haya contralor la tiene el gobierno y con una declaración de este tenor, seguimos dando la sensación que hubo responsabilidad del Partido, cuando no la hubo y el Partido estaba dispuesto a integrarlos». Recuperado de <http://www.larepublica.com.uy/politica/184211-blancos-dieron-por-cerrado-capitulo-sobre-la-integracion-de-entes-autonomos-y-servicios> (consultado en agosto de 2019).

y un senador más en treinta) y para algunas iniciativas se requerían dos tercios de los votos en el Parlamento (por ejemplo: la creación de nuevas instituciones en la educación, o la nueva integración de los organismos de contralor, que había permanecido incambiada durante largos años, con perjuicios evidentes para el nuevo gobierno).

Asistían a los partidos tradicionales muchas razones para incorporarse a esta propuesta, ya que el gobierno de un solo partido desde 2005 los había privado de incorporarse al aparato del Estado y de controlar, desde allí, las lógicas de implementación y ejecución de las principales políticas públicas. Asimismo, esta forma de participación no obligaría a la oposición a convalidar políticas con las que no acordaran ya que, estando en minoría, podían disentir. Un factor de micropolítica es fundamental para entender esta lógica: funcionó como un mecanismo para mantener reclutamiento y adhesiones de cuadros técnicos y políticos que de otro modo hubieran emigrado al mundo privado.

Por otra parte, existía un clima de opinión favorable a los acuerdos. Las percepciones de la población sobre la negociación multipartidaria y la integración de directores blancos y colorados en los organismos del Estado se habían modificado desde 2005, según registraba una encuesta de Cifra.<sup>48</sup> Mientras que en 2005 las opiniones estaban divididas (51 % pensaba que era bueno que se integraran blancos y colorados en entes y servicios del Estado contra 44 % que pensaba que no lo era), en 2010 una mayoría muy clara apoyaba la idea (73 %). La interpretación de Cifra sobre el tema fue que el primer gobierno de izquierda había sido una suerte de ensayo en el cual, por un lado, primó la idea de que era la hora de que los ganadores gobernarán por su cuenta y, por otro, de que «ya iban a ver lo difícil que es gobernar». Blancos y colorados reaccionaron ante la evaluación de la población sobre la primera gestión del FA —ampliamente positiva— y vieron que el triunfo de la izquierda no había sido meramente coyuntural y que eso terminaba de inaugurar un nuevo ciclo político. Nuevos incentivos para hacer parte de un sistema político en transformación se pusieron en juego, con consecuencias sobre el cambio de comportamiento de todos los partidos del sistema.

Los organismos que se abrieron a la búsqueda de acuerdos fueron, en EA, las Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), la Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (ANCAP), la Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE), las Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), el Instituto Nacional de Colonización (INC), el BROU, el Banco Hipotecario del Uruguay

---

48 Encuesta publicada en el portal de la consultora el 18/5/2010.

(BHU), el Banco Central del Uruguay (BCU), el Banco de Seguros del Estado (BSE), el Banco de Previsión Social (BPS) y la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP).

En los servicios descentralizados, fueron la Administración Nacional de Puertos (ANP), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (ex Instituto Nacional del Menor [INAME]), la Dirección Nacional de Correos, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

El entonces presidente Mujica señaló que el país estaba ingresando en una nueva época, al referirse a los acuerdos multipartidarios labrados.

Los cuatro acuerdos por fin celebrados fueron sobre seguridad, educación, medio ambiente y energía. Los dos últimos fueron los menos problemáticos. El acuerdo sobre energía partía de definir una política energética para el país, con un eje institucional, un eje *demanda* y otro *oferta* y un eje *social*, que buscaban fortalecer las capacidades de ANCAP. Aquí, la división de posiciones era clara: el PC, el PN y el PI pedían la desmonopolización del mercado de los combustibles (algo que ya se había laudado en 2003, con el triunfo del referéndum derogatorio de una ley que habilitaba la asociación de ANCAP con privados), mientras que el FA se oponía. El acuerdo incluía también el refuerzo de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), mejorar el marco energético (al respecto, el PN, el PC y el PI pidieron un sistema de libre competencia para los combustibles líquidos, con la oposición del FA), crear un marco regulatorio para el gas natural e impulsar la diversificación de la matriz energética. Se proponía, a su vez, promover la búsqueda de petróleo y gas en el territorio nacional, culminar el análisis de la planta regasificadora, llevar a cabo la ley de promoción de la energía solar térmica, diseñar mecanismos para la microgeneración hidráulica, asegurar energía para todo el país y armar una canasta energética para soluciones habitacionales en poblaciones más pobres.

Los avances en la ampliación de la refinería de ANCAP, la interconexión eléctrica con Brasil o la mejora de la diversificación energética a través de distintas iniciativas (parques eólicos, pequeñas represas hidroeléctricas, entre otras) pueden ser contados en el marco de estos acuerdos.

Los acuerdos sobre seguridad partían de la premisa de que la seguridad pública era el problema más importante del país. Ya en la campaña electoral de 2009 se había definido que este tema tendría prioridad presupuestal, y así se reflejó en el presupuesto aprobado a

finés del primer año de la administración Mujica. El Ministerio del Interior (MI) pasaría a ser, a partir de ese momento, el ministerio más «rico» de todos los ministerios.

Entre los acuerdos que hubo en materia de seguridad, se contaban también los que referían a salarizar el servicio 222; mejorar el sueldo de los policías; mejorar el incentivo económico de las unidades preventorrepresivas; crear unidades para responder a los objetivos de prevención y represión del delito; crear una guardia republicana y la Dirección General contra el Crimen Organizado e Interpol; darle prioridad a la gestión de la privación de libertad, con énfasis en el delito adolescente, y crear un Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) encargado de la situación carcelaria pero separado del MI.

El énfasis en el delito adolescente implicó, entre otras cosas, aprobar la sanción penal de la tentativa y de la complicidad en el delito de hurto; crear un nuevo cuerpo legal que llevaría el título de ley de responsabilidad penal adolescente, destinado a ajustar a las circunstancias el tratamiento penal de las infracciones cometidas por menores de edad y la modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia, de forma tal de mantener los antecedentes penales para los menores según la gravedad del delito con la creación de una base de datos que centralizase toda la información producida sobre el delito adolescente. Esto sería, con el pasar del tiempo, la base a partir de la cual se dispararía el tema de la baja de la edad de la imputabilidad penal de 18 a 16 años, que culminó en el plebiscito derrotado de octubre de 2014.

Asimismo, el gobierno de Mujica presentó, en 2012, la llamada Estrategia por la Vida y la Convivencia, en la cual se agregaban otras medidas de seguridad. Entre ellas, la aprobación de proyectos de ley relativos a la reparación a los familiares de las víctimas de delito violento; el agravamiento de penas para los funcionarios policiales y otros funcionarios públicos, y para los traficantes y vendedores de pasta base y el incremento de los mínimos penales para los menores de edad que cometieran delitos especialmente agravados.

Los únicos acuerdos que continuaron en el período de gobierno siguiente fueron los de seguridad pública, a pesar del gran enfrentamiento que supuso el referido plebiscito por la baja de edad de imputabilidad penal. En este punto, las políticas de Estado entre los partidos supusieron importantes concesiones del FA a la idea de la «mano dura». Esto se tradujo en el aumento de penas, la creación de nuevos delitos y el aumento de la población carcelaria de una dotación de 7.000 personas hacia comienzos de la primera administración del FA a una de más de 11.000 hacia finales de su tercer gobierno.

Los acuerdos sobre educación fueron los más significativos, pero los de resultado relativo menos auspicioso. Durante el verano del

2010, se trabajó en el documento que marcó su hoja de ruta y que fue firmado en mayo de 2010 y asumido por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en carácter vinculante. Las grandes definiciones precedieron a la designación y asunción de las autoridades educativas, que se instalaron recién en junio de ese año. Entre los acuerdos iniciales, se incluía expandir la cobertura, mejorar la calidad y reducir la brecha por ingresos de la educación. Entre las metas más específicas, estaban la de universalizar la cobertura en primera infancia; mejorar la calidad de la educación primaria; aumentar las escuelas de tiempo completo a 300, contando las 131 ya existentes y las 33 en proceso de creación o transformación; reducir la repetición en primaria; implementar políticas para la discapacidad; universalizar la educación media básica; propender a la concentración horaria de los profesores en un mismo establecimiento; mejorar la educación técnica y tecnológica; fortalecer la capacitación docente; ampliar el bachillerato tecnológico y de formación profesional; incorporar la educación física y el deporte estudiantil en los niveles primario y secundario.

Entre los aspectos más institucionales, el grupo interpartidario estableció la periodicidad del Congreso Nacional de Educación, la creación del Instituto Universitario de Educación (como regulador de la formación docente) y del Instituto Terciario Superior (ITS) como EA (para hacer confluir las carreras terciarias tecnológicas en un mismo sistema) y la regularización de la autorización y acreditación de carreras terciarias.

En diciembre de 2010, sin embargo, cuando se estaba aprobando la ley del presupuesto quinquenal que materializaba esos acuerdos, la comunicación de los resultados de las pruebas PISA, efectuadas a mediados de 2009, desencadenó una crítica muy fuerte al sistema educativo y una gran alarma, tanto en el ámbito político como en los medios de comunicación. Ello impactó negativamente en la evaluación de la opinión pública con relación a la actuación del gobierno en políticas de educación.

En febrero de 2011, la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, que incluye a las autoridades de ANEP, Udelar y MEC, se reunió con el presidente de la República en el Consejo de Ministros para evaluar la situación de la educación y explicitar las grandes líneas de acción. En marzo de 2011, la ANEP, la Udelar y el MEC solicitaron ser recibidos por las comisiones de educación de la CSS y de la CSS. En los meses subsiguientes se escucharon numerosas voces en muy diversos ámbitos, se señalaron críticas y se hicieron planteos de cambio que frecuentemente constituían alternativas parciales o correspondían a propuestas programadas o en proceso de implementación. En octubre de 2011, el MEC y la ANEP

comparecieron en régimen de comisión general ante la CSS; allí se acordó un camino para la construcción de un acuerdo nacional en educación, buscando la confluencia de los actores políticos, sociales e institucionales. Como primera instancia, se planteó que el sistema educativo público presentara una propuesta de agenda.

Luego de que ANEP, UdelaR y MEC presentaron tal propuesta en el mes de diciembre, el entonces presidente Mujica convocó a actores políticos, sociales e institucionales. A fines de febrero de 2012, los actores políticos firmaron un acuerdo que reafirmaba los acuerdos interpartidarios de mayo de 2010 (aumento de la escolarización, abatimiento de la repetición, aumento de las escuelas de tiempo completo, fortalecimiento de la capacitación docente, aumento del presentismo docente, reducción de la brecha educativa, descentralización de la universidad hacia el interior del país) y respaldaba de manera general la agenda presentada, con énfasis en algunos puntos en particular (fortalecimiento de los centros educativos, fortalecimiento de la enseñanza técnico-tecnológica y creación de la Universidad Tecnológica [UTEC], apoyo a la instalación del Instituto Nacional de Educación, doble voto al presidente del CODICEN).

En agosto de 2012 tuvo lugar una interpelación al entonces ministro de Educación y Cultura y se deshizo, virtualmente, el acuerdo educativo. El incumplimiento del acuerdo multipartidario denunciado por la oposición no fue de recibo, sin embargo, para el oficialismo, ya que la mayoría de los acuerdos o bien se habían llevado a cabo o bien se encontraban detenidos por falta de acuerdo entre los partidos (como la UTEC o la creación del Instituto Universitario de Educación). Pero la principal falla se produjo, en realidad, por el desacuerdo entre el representante de la oposición en el CODICEN (por el PN), quien abogaba por su propio programa de fortalecimiento educativo (el denominado Promejora), y la negativa de las autoridades de la educación a darle prioridad sobre el conjunto de los programas desplegados.

Asimismo, ya se había votado el fortalecimiento de la figura del presidente del CODICEN con la Ley n.º 18.912, y se había creado un grupo interpartidario técnico para la creación de la UTEC, que sustituiría la propuesta del ITS; también se había creado el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED).

En la educación, pronto quedó claro que las diferencias ideológicas eran insubsanables (cosa que no ocurrió en seguridad pública). La falta de resultados concretos (el mantenimiento de la brecha educativa, el estancamiento de la matrícula de la educación secundaria superior y el rezago y deserción en la educación media), a pesar de los incrementos presupuestales sostenidos, colaboró a una crítica generalizada

a la educación y al gobierno, con impactos negativos sobre la relación entre los gremios estudiantiles y docentes y el poder político. A su vez, las marchas y contramarchas en los proyectos de acreditación de la educación terciaria, del Instituto de Formación Docente y del ITS no permitían, siquiera, avizorar los principales conflictos que allí se desplegaban. En la educación confluye una gran diversidad de actores que funcionan con autonomía y que tienen sus propios posicionamientos sobre los temas. En la educación siempre será difícil tener una política de Estado cuando las preferencias programáticas en temas centrales como la autonomía y el cogobierno son tan disímiles.

Los acuerdos multipartidarios fueron, asimismo, convocados en ocasión de la discusión sobre la instalación del proyecto minero Aratirí. El presidente Mujica llamó a la instalación de una comisión multipartidaria de análisis de la minería de gran porte con «el objetivo de analizar y aportar líneas estratégicas en materia de mega emprendimientos de minería en Uruguay, valorando la importancia de dotar al país de una política de Estado en la materia».<sup>49</sup> La comisión sesionó entre agosto y diciembre de 2011. Se analizaron los aspectos referidos a los denominados ejes social, de gobernanza, ambiental y económico. El acuerdo definió a la minería de gran porte según el tamaño de la explotación y de las inversiones y dividendos resultantes de la actividad, y acordó dotar al Estado de los recursos necesarios para el control ambiental efectivo, incluida la adecuación de la normativa vigente; crear un consejo sectorial de minería, con participación de trabajadores, empresarios y Estado; la participación del Estado en la ganancia proveniente de la extracción a través de diversos tributos e impuestos, y la creación de un fondo soberano de inversión con lo recaudado, para el desarrollo del interior del país.

De este acuerdo surgieron la modificación del Código de Minería y la Ley de Minería de Gran Porte, votada por unanimidad; esta produjo un cisma entre el gobierno y las organizaciones medioambientales a lo largo de todo el período en que gobernó Mujica, que continuó en el período siguiente.

#### **7.4. LA POSTERGADA RENOVACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTRALOR**

Los acuerdos multipartidarios y la integración de los EA y SD sirvieron para hacer cambios en los llamados organismos de contralor: la Corte Electoral (CE) y el Tribunal de Cuentas (TC). Estos organismos

---

49 Documento de acuerdo de la Comisión Multipartidaria de Análisis de la Minería de Gran Porte (22/12/2011). Recuperado de [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2011/noticias/NO\\_B229/ACUERDO-FIRMADO.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_B229/ACUERDO-FIRMADO.pdf) (consultado en agosto de 2019).

suponen una representación proporcional al tamaño de los partidos, pero dadas las mayorías especiales requeridas para su conformación, el FA no había podido contemplar cambios al respecto. Recién con la política de acuerdos multipartidarios, pero fundamentalmente con el llenado de los cargos en estos organismos, se pudo llegar a un acuerdo y las nuevas autoridades fueron nombradas en julio de 2010.

La CE tiene 9 integrantes en total, 4 representantes de los partidos y 5 denominados neutrales que son elegidos por dos tercios de la Asamblea General. En tanto, el TC tiene 7 miembros. En la CE había dos representantes frenteamplistas y siete miembros que pertenecían a la oposición. Aunque no está establecido que con cada gobierno estos organismos deban cambiar su conformación, la resistencia a nuevos nombramientos durante quince años tuvo como contrapartida el no concederle al FA la participación que su mayoría política requería. Así, era llamativo que en la CE el FA solo tuviera dos representantes y los partidos tradicionales siete, aun cuando desde 1999 el FA fuera el partido mayor, con casi el 40 % de los votos. A partir de 2010, pararon a integrar la CE cuatro frenteamplistas, dos blancos y dos colorados. En el TC asumieron tres frenteamplistas, dos blancos y un colorado.

Finalmente, el 8 de julio de 2010, la Asamblea General designó a los nuevos ministros de estos organismos de contralor. Líderes políticos tanto del oficialismo como de la oposición reconocieron el papel del presidente Mujica y de los acuerdos interpartidarios para llegar a esta tan esperada renovación. Asimismo, el presidente de la Asamblea General y vicepresidente de la República, Danilo Astori, calificó la jornada de histórica.

#### **7.5. LA NEGOCIACIÓN INTERPARTIDARIA EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE VÁZQUEZ (2015-2020)**

La segunda administración de Vázquez comenzó con la lección aprendida tras la negociación interpartidaria durante el gobierno de Mujica.

Apenas asumió, el presidente manifestó que se buscarían grandes acuerdos nacionales y prometió darle participación a la oposición en todos los organismos del Estado y extremar esfuerzos para construir políticas públicas con el mayor respaldo posible. Sin embargo, aclaró que el costo de dichos acuerdos no podía implicar el retaceo o postergación de los aspectos medulares del programa de gobierno del FA, votado por la ciudadanía en las urnas.

Tres meses después de haber ganado las elecciones, Vázquez le ofreció a la oposición participar de la gestión del futuro gobierno a partir de su presencia en 24 cargos en empresas públicas y otros organismos. En las reuniones que mantuvo con los representantes del PN, el PC, el PI y la entonces AP, Vázquez dejó claro que no iba a dar

participación en el CODICEN, BPS y ASSE, y que en el resto de los cargos exigía compromiso.

El ofrecimiento que Vázquez le hizo a la oposición en materia de cargos fue más reducido que el que Mujica había realizado en el período anterior (el cual había incluido a los entes sociales y había otorgado a la oposición dos lugares en los directorios de cinco miembros, como el BROU, ANCAP, UTE y BSE).<sup>50</sup> Como contrapartida, Vázquez expresó voluntad de diálogo e, incluso, anunció que comunicaría con antelación los proyectos de ley más relevantes, de forma tal de evitar sorpresas. Este gesto fue valorado por la oposición.<sup>51</sup>

La mayor controversia se dio por la no inclusión de la oposición en el principal organismo de la educación, la ANEP, lo que de alguna manera fue subsanado porque en la elección para consejeros docentes (representación social del organismo) un colorado obtuvo representación (Robert Silva).<sup>52</sup>

Otra iniciativa del por segunda vez presidente Vázquez fue llamar a un gran diálogo social que se desarrolló entre junio de 2016 y el mismo mes de 2017. Participaron 1.150 representantes de 678 instituciones en 11 mesas temáticas y decenas de foros. Durante ese proceso se recogieron 200 propuestas con orientaciones de políticas y líneas de acción en áreas estratégicas definidas a partir de tres grandes ejes temáticos: desarrollo e inserción internacional, protección social y políticas transversales, según los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El resultado fue un amplio documento de la Oficina de Planeamiento y

---

50 En enero de 2015, en el marco de la transición hacia el nuevo gobierno, el vicepresidente electo Raúl Sendic había anunciado que: «en aquellos organismos e instituciones que tienen contralor y participación social, esa representación es suficiente para ejercer el sistema de control».

Véase la nota «Vázquez pone límites a la oposición: un cargo por ente», publicada en *El País* el 14/1/2015. Recuperada de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nbE-3ikhV-wJ:https://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-pone-limites-oposicion-cargo-ente.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=uy> (consultada en agosto de 2019).

51 Véase <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:k6ASA2j1zEE-J:https://www.elpais.com.uy/informacion/blancos-aceptaron-oferta-vazquez.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=uy> (consultado en agosto de 2019).

52 Los 24 cargos finalmente repartidos correspondieron a los siguientes organismos: ANCAP, AFE, BCU, BHU, BROU, BSE, UTE, INC, ANP, Administración Nacional de Correos (ANC), ANTEL, INAU, OSE, Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), CARP, CARU, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG), Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), Comisión Técnica Mixta de la Laguna Merín (CTMLM), Comisión Técnica Mixta del Río Cuareim (CTMRC), URSEA, Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC) y Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV).

Presupuesto (OPP) organizado sobre las metas de desarrollo social hacia el 2030.<sup>53</sup>

Lo más discutido de este «Diálogo social: Uruguay hacia el futuro» estuvo dado por la participación de las iglesias y por las propuestas realizadas por las Fuerzas Armadas, en especial las referidas al trabajo con los llamados jóvenes nini (que ni estudian ni trabajan).<sup>54</sup>

## 7.6. EL ARMADO DEL SEGUNDO GABINETE DE VÁZQUEZ

En lo que respecta al gabinete de este tercer gobierno del FA, este estuvo signado por la confianza política de los y las integrantes con relación al propio presidente y fue extrañamente inamovible a lo largo del período, con la excepción dada por los fallecimientos de Eleuterio Fernández Huidobro y de su sucesor, Jorge Menéndez, en la cartera de Defensa Nacional, así como por la renuncia anunciada del secretario de Ganadería, Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre.<sup>55</sup> Buena parte de los secretarios y secretarías de Estado habían colaborado con Vázquez durante su desempeño al frente de la Intendencia de Montevideo, entre 1990 y 1994, lo que le otorgaba al gabinete un promedio de edad muy alto. Entre ellos y ellas pueden destacarse la actual ministra de Educación y Cultura, María Julia Muñoz, quien había sido directora de la División de Alimentación, prosecretaria general y directora general de Recursos Humanos y Materiales, sucesivamente, durante el gobierno departamental de Montevideo de Vázquez, y ministra de Salud Pública en su primer mandato presidencial. También resalta el canciller Rodolfo Nin Novoa, vicepresidente de la primera administración de Vázquez, así como Víctor Rossi y Marina Arismendi, ambas figuras muy cercanas al dos veces mandatario. De esta manera, la distribución de ministros y viceministros hizo que Vázquez tuviera personas de su directa confianza política en once de los catorce ministerios.

---

53 Documento completo recuperado de <http://200.40.96.180/decimos/noticias/item/2189-informes-finales-del-dialogo-social-uruguay-hacia-el> (consultado en agosto de 2019).

54 Véase la nota «La propuesta del Ejército para instruir a los “ni-ni” es un dislate” y carece de sentido común, según jerarca del Ministerio del Interior», publicada en el semanario *Búsqueda* n.º 1872, 23-29/6/2016. Recuperada de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R5QAHs3Kw0UJ:https://www.búsqueda.com.uy/nota/la-propuesta-del-ejercito-para-instruir-los-ni-ni-es-un-dislate-y-carece-de-sentido-comun-segun+&cd=10&hl=es&ct=clnk&gl=uy> (consultada en agosto de 2019).

55 Asimismo, Carolina Cosse, que se había desempeñado como ministra de Industria desde marzo de 2014, renunció a su cargo a comienzos de 2019, en virtud de su presentación como precandidata a la Presidencia de la República por el FA.

**Cuadro 11. Distribución de bancas en CSS por fracción del FA a partir de los resultados electorales de 2004, 2009 y 2014**

Fracción	2004	2009	2014
Movimiento de Participación Popular	6	6	6
Frente Líber Seregni	5 (+ vicepresidente)	5 (+ vicepresidente)	3
Compromiso Frenteamplista - 711	0	0	2 (+ vicepresidente)
Partido Socialista	2	2	2
Vertiente Artiguista	2	1	0
Partido Comunista del Uruguay	1	1	1
Corriente Acción y Pensamiento - Libertad	0	1	0
Casa Grande	0	0	1

Fuente: Luján y López Burian (2016).

Sobre el fin del período, el segundo gobierno de Vázquez contaba con dos representantes del MPP (Interior y Vivienda); cuatro del Frente Líber Seregni (FLS) (Cancillería, Economía, Transporte y Turismo); dos socialistas (Salud y Ganadería); un integrante de la Vertiente Artiguista (Defensa); un exsocialista que recientemente formó su propia agrupación llamada Plataforma (OPP); una comunista no orgánica (Desarrollo Social); un frenteamplista independiente que recientemente se sumó a las filas de La Amplia (nuevo espacio político de la exministra Carolina Cosse), y dos ministros no sectorizados (Trabajo y Educación).

En materia de acuerdos programáticos, pocos hubo en el área de la educación y todo se centró en la seguridad pública. La Universidad de la Educación, un proyecto importante que había quedado sin aprobar en el período anterior, siguió vacío por falta de votos, al oponerse blancos y colorados a su aprobación y «vaciar», literalmente, las comisiones en la que los proyectos estaban sometidos a discusión.

Durante la campaña electoral, Vázquez había manifestado que de ser elegido presidente ratificaría a Eduardo Bonomi en la cartera de Interior. La oposición mantuvo un discurso muy duro contra la gestión de Bonomi, a quien interpeló nueve veces en los nueve años que este se ha desempeñado al frente del MI. La falla en la campaña por la baja de la edad de imputabilidad penal hizo que muchos de estos reclamos fueran a parar a la Torre Ejecutiva, sede de Presidencia. Hubo

14 reuniones de alto nivel político y ocho técnicas, con participación de todos los partidos.

**Cuadro 12. Distribución de fracciones según ministros/as al comienzo y al final del segundo gobierno de Vázquez**

Ministerio	Fracción de pertenencia del/la ministro/a	
	2015	2019
Ministerio de Defensa Nacional	Corriente Acción y Pensamiento - Libertad	Vertiente Artiguista
Ministerio del Interior	Movimiento de Participación Popular	Ibídem
Ministerio de Economía y Finanzas	Frente Líber Seregni	Ibídem
Ministerio de Relaciones Exteriores	Frente Líber Seregni	Ibídem
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Frenteamplista no sectorizado/ independiente FA	Partido Socialista
Ministerio de Industria, Energía y Minería	Movimiento de Participación Popular	Independiente FA recientemente integrado a La Amplia
Ministerio de Turismo	Frente Líber Seregni	Ibídem
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Frente Líber Seregni	Ibídem
Ministerio de Educación y Cultura	Frenteamplista no sectorizada/ independiente FA	Frenteamplista no sectorizada/ independiente FA
Ministerio de Salud Pública	Partido Socialista	Ibídem
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Frenteamplista no sectorizado/ independiente FA	Ibídem
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Movimiento de Participación Popular	Ibídem
Ministerio de Desarrollo Social	Comunista no orgánica	Ibídem
Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Partido Socialista	Exsocialista recientemente integrado a Plataforma

Fuente: Elaboración propia a partir de una actualización de Luján y López Burian (2016).

En concreto, se discutieron nueve grandes temas: la aplicación del Código del Proceso Penal (CPP); la limitación de libertades anticipadas; los delitos contra el narcotráfico; el aumento de penas por homicidio a jueces, fiscales y policías; los delitos cuando se trata de menores de edad; la reglamentación de la ley de armas; el estatuto de la Fiscalía; el Código del Proceso Infracional Adolescente, y la descentralización de cárceles. De esos temas, la oposición presentó algunas variantes que fueron descartadas y solo se aprobaron aspectos

en los que hubo consenso. Los proyectos vinculados con la minoridad infantil fueron rechazados de plano.

Entre los acuerdos alcanzados, uno de los más importantes remitía a acelerar la entrada en vigencia del CPP para julio de 2017, la cual se logró implementar en 2018. El otro refería a la eliminación de libertades anticipadas para los privados de libertad reincidentes, proyecto que enfrentaba grandes resistencias de los operadores jurídicos (incluida la Fiscalía) y de algunos sectores políticos del FA. También se acordó ampliar las condenas para los delitos cometidos por narco traficantes para que dejen de ser excarcelables.

Se llegó a acuerdo en cuatro temas (a pesar de las protestas de algunos grupos del FA y de varios organismos de derechos humanos). El primero fue el aumento de penas para el homicidio intencional y la consideración de delitos muy especialmente agravados a los homicidios de jueces, fiscales y policías. Le siguió el Código del Proceso Infraccional Adolescente, elaborado por el Poder Ejecutivo, aunque los acuerdos fueron parciales, ya que se enfrentaron discrepancias en los aspectos vinculados con las penas a los jóvenes. Asimismo, se acordó que las cárceles funcionaran en un ámbito descentralizado y no dentro del MI. La reglamentación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas fue el último punto de acuerdo.

Otro asunto central del debate político, que había suscitado intensa discusión durante la campaña electoral, fue el de la educación. Tabaré Vázquez había dado señales de querer tener un control importante de la agenda y los procesos en esta área de política pública. Designó a María Julia Muñoz, persona de su mayor confianza política, para estar al frente del MEC, secundada por el doctor Fernando Filgueira, cientista social destacado tanto como académico como en su desempeño profesional en el Estado y organismos internacionales. Pero la no inclusión de la oposición en el CODICEN, unida a una falta de iniciativas de esta cartera, hizo que la ley más importante a aprobar en el período, la creación de la Universidad de la Educación, no prosperara.

Otro tema de fricción estuvo dado por la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), votada al final del gobierno de José Mujica, que sería una de las primeras derogaciones a efectuar por la oposición, en caso de ganar las elecciones de 2019, según esta declara. Esta regulación se constituye en una pieza clave en lo relativo a la democratización de los medios de comunicación y al impacto que estos tienen en el debate público. La reglamentación e implementación de esta ley ha sido dificultosa, parcial, y la oposición ha jugado todas sus cartas en este asunto.

## **8. LOS RENDIMIENTOS DECRECIENTES DE LOS ACUERDOS MULTIPARTIDARIOS Y LA «TRAMPA» DE LAS MAYORÍAS ESPECIALES**

La creación de mayores autonomías en varias áreas del Estado constituyó una verdadera reforma de Estado que ha permanecido más o menos invisibilizada. La autonomización de áreas enteras de la política, incluida la creación del INEEd, el INR, el Instituto Nacional de Meteorología (INUMET), la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), fue procesada a lo largo de estos tres períodos de gobierno frenteamplistas. Para una buena parte de la oposición, la creación de estas instituciones era deseable porque significaban más parcelas disponibles del Estado donde podía apostar a poner sus cuadros políticos, especialmente si prosperaban los acuerdos interpartidarios.

Para el gobierno, eran demandas largamente procesadas y respondían a áreas de política que se habían vuelto particularmente sensibles, como la política de seguridad y carcelaria, las políticas de transparencia y la reforma de la justicia. Pero en un buen número de campos la trampa de las mayorías especiales terminó obligando al gobierno a negociar representantes en estos organismos que no eran de la confianza del Poder Ejecutivo, sino un mal menor entre las preferencias de la oposición y del gobierno, fuertemente diferenciadas políticamente.

La idea de designar representantes sociales en los órganos directivos de la salud, la educación y la seguridad social fue un intento de dotar a todos estos organismos de una representatividad no limitada a la partidocracia. La oposición lo resistió ferozmente. Todo lo que limitara la partidocracia en este tiempo fue largamente resistido, y muchas veces el gobierno no logró instalar otras representatividades sociales.

En ocasión de crear la JUTEP como servicio descentralizado, el gobierno fue aún más lejos y exigió la preceptividad de un acuerdo mayoritario para su nombramiento. La Constitución de la República prevé que los directores de estos organismos sean designados por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado aprobada por una mayoría especial (tres quintos de votos del total de los integrantes). La Constitución también previó que si esa mayoría especial no se logra, a los sesenta días el Senado apruebe la propuesta del Ejecutivo por mayoría absoluta (artículo 187).

Toda esta normativa emana de una carta magna pensada y diseñada para el acuerdo partidario, porque se inscribe en el sistema de

compromisos entre los dos grandes lemas que fue la base de la gobernabilidad uruguaya hasta que el modelo se agotó, en los años sesenta. Sin embargo, el constituyente previó una cláusula que salvaguarda al Poder Ejecutivo cuando no consigue el acuerdo: la aprobación por mayoría absoluta. El texto tensa el acuerdo, pero no asfixia al Ejecutivo. El texto de la ley de creación de la JUTEP, sin embargo, eliminó la cláusula que facilita al Ejecutivo obtener la mayoría en el Parlamento y obligó a los tres quintos (la mayoría especial) de cualquier manera. A esto, varios legisladores de la oposición y algunos del oficialismo lo llamaron una *salvaguarda republicana*.

Obligar al acuerdo entre partidos y, especialmente, al acuerdo entre oposición y gobierno sería, en esta perspectiva, una salvaguarda republicana. Pero ¿lo es? Es una salvaguarda partidocrática, pero no necesariamente republicana. Por otro lado, salvaguardas republicanas tendientes a involucrar al soberano en la toma de decisiones políticas jamás son consideradas por la comprensión estrecha de la República como acuerdo entre partidos.

Obligar a los partidos a ponerse de acuerdo está muy bien. Y las mayorías especiales tienen este propósito. Pero las mayorías especiales dejan a las minorías en situación de operar como actores de veto. Esto sucede hoy en varios campos, el más notable refiere a la habilitación del voto de los uruguayos y uruguayas en el exterior del país, que no se ha podido aprobar porque se entiende que esa es una modificación de leyes electorales y las leyes electorales no se pueden modificar sin mayorías especiales.

También cuando se trata de integrar organismos que ejercen poder y ostentan recursos de prestigio o contralor del Estado especiales, como los organismos de contralor, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y, ahora, la JUTEP, se requiere de mayorías especiales. Esto quiere decir que las personas nombradas son quienes, de algún modo, representan lo que están dispuestos a «aceptar» los partidos políticos. Muchas veces, esto solo deja en pie a quienes pasan el filtro político partidario. El filtro tiende a funcionar de dos maneras. Por un lado, privilegiando la «cartelización» del Estado (los partidos nombran a los propios, los de confianza), y por el otro, evitando que las personas controversiales y desafiantes del *statu quo* sean pasibles de ocupar estos lugares, por muy buenas que sean para el cargo (algo de lo que sucedió con el intento de veto a Mirtha Guianze para la INDDHH en 2012).

Hacia el año 2015, varias organizaciones sociales,<sup>56</sup> amparadas en el artículo 30 de la Constitución de la República, presentaron una

---

56 Datos abiertos, transparencia y acceso a la información (DATA), Cotidiano Mu-

petición a la Asamblea General para modificar el nombramiento de los representantes a la SCJ. Las organizaciones plantearon crear una comisión de la Asamblea General destinada a examinar los antecedentes y currículos de los aspirantes a integrar dicha corporación y a elaborar un ranking de candidaturas con base en esos méritos. La comisión elevaría, luego, su consideración al Senado, que estaría encargado de aprobar las venias. La sola idea de que una comisión examinase méritos no le quitaría poder a la partidocracia, pero sometería a los nombres a un escrutinio colectivo, a una evaluación racional de méritos y a una decisión que superase la lógica del acuerdo discrecional entre los partidos. Ello aunque, finalmente, fuera el Parlamento el que tuviera la última palabra. Esta propuesta no fue aprobada.

La República es mucho más que un acuerdo entre partidos. La República presupone un soberano —el pueblo— que, expresado a través de organizaciones e individuos, pueda tener un diálogo con los partidos que vaya más allá de refrendarlos o castigarlos con el voto cada cinco años. Los partidos ya tienen el monopolio de la representación política, pero lo hacen porque representan al soberano, que es la base última de toda autoridad.

En la selección de personas para cargos de la más alta importancia es bueno recordar el mecanismo que dio lugar a la INDDHH: se votó en la Asamblea General, pero las organizaciones, personas y partidos podían elevar nombres y currículos para la consideración política. Eso permitió que los nombres elegidos para dicha institución fueran muchos más que los que podían emanar de las indicaciones de los partidos, ya que primero se eligieron las mejores trayectorias.

Cuando hablamos de República, hablamos de algo más que pactos partidarios mayoritarios. La mayor parte de las cosas importantes que se consiguieron en materia de derechos en el Uruguay no se hubieran podido aprobar si se hubieran requerido pactos mayoritarios especiales. La despenalización del aborto, la Ley de Matrimonio Igualitario, la regulación del cannabis, la responsabilidad penal empresarial o la LSCA no hubieran podido nunca ser aprobadas si se hubiera requerido la muy poco republicana mayoría especial. Se aprobaron todas por mayoría simple y, a menudo, por un voto. Sin embargo, representaron avances republicanos sustanciales porque la República es un modo de gobierno del Estado en el que los derechos importan.

---

jer, Ciedur, CAinfo, Cooperativa Mujer Ahora, Fundación Mario Benedetti, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos, Proderechos, Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual, Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) Uruguay, entre otras.

La regla del consenso, de la que largamente se ha escrito en las teorías sobre el tema, muchas veces solo refuerza una lógica de cartelización del Estado por los partidos políticos.

La pregunta es: ¿la política de gobierno de unidad nacional ha servido para facilitar acuerdos y votaciones unánimes o por amplias mayorías en el Parlamento? A juzgar por estudios anteriores (Chasqueti, 2010), las votaciones por unanimidad son frecuentes en el Parlamento y las votaciones divididas por temas que importan, moneda corriente. No existe un análisis sistemático suficientemente conclusivo que permita saber si los acuerdos con la oposición han generado mayor coincidencia a nivel del Parlamento. En principio, todo parece indicar que la búsqueda de acuerdos está cimentada en la propia cultura política uruguaya. Un parlamento que bloquease indefinidamente al gobierno en todas sus iniciativas y lo llevase a un estado de parálisis decisoria no es una hipótesis descabellada, pero está casi en las antípodas de lo que sucede en Uruguay. En general, predominan las buenas prácticas de la búsqueda de acuerdos y el Parlamento funciona como el lugar en el que estos se tejen y consolidan. Esta imagen dista de la que ofrecen, muchas veces, algunos medios de comunicación, más propensos a registrar los cruces de acusaciones y los alzamientos de voz que el hilado fino y sistemático que permite una actividad parlamentaria fluida.

Por otra parte, la opinión pública sí privilegia los acuerdos partidarios. Hacia abril de 2012, datos de la consultora Factum<sup>57</sup> indicaban que el 86 % de los uruguayos consideraban que «el gobierno debe escuchar a la oposición y tomar en cuenta lo que esta sugiera», y que el 71 % opinaba que «la oposición tiene que buscar entendimientos con el gobierno para tratar de influir en las decisiones». Sobre esto, además, los votantes frenteamplicistas, blancos y colorados opinaban más o menos lo mismo. Así, el gobierno de Mujica primero y la segunda administración de Vázquez después habrían actuado en pro de este sentido colectivo acuerdista que caracterizaría el ánimo de los uruguayos, y esta sería una buena razón para hacerlo. Sin embargo, la cobertura que se hace de los desacuerdos entre gobierno y oposición contribuye a mostrar un paisaje de desacuerdos, enconos y crispaciones recíprocos que oculta más que evidencia la verdadera índole de lo que sucede. Entonces, parecería que todo lo que nos esforzamos por acordar es luego subestimado o invisibilizado.

Entre las virtudes de la estrategia política inaugurada por el gobierno Mujica debe señalarse el hecho de que, en un país de «dos

---

57 Véase la nota titulada «¿Qué quiere la gente de las relaciones entre el gobierno y la oposición?», publicada en el sitio web de Factum el 13/4/2012. Recuperada de <https://portal.factum.uy/analisis/2012/ana120413.php> (consultada en agosto de 2019).

mitades», todos puedan estar integrados. Así se amplía el juego y se reproducen prácticas de participación y de acuerdo que deben estar en el centro de la cultura política, porque si funciona la «mala fe», nada es posible. En síntesis, para que exista democracia no tiene que haber solo un acuerdo de procedimientos, también debe haber una cultura que haga que la oposición no se oponga a todo y que el gobierno busque acuerdos con aquella, aun cuando no los precise.

En cuanto a los defectos o problemas de esta estrategia, cabe resaltar los costos y tiempos de negociación, el acotado margen de manobra del partido de gobierno para controlar la idoneidad de los cuadros gobernantes o la «rebaja» programática a que conducen los acuerdos multipartidarios.

Un último problema es el lugar de los representantes sociales cuando el gobierno cede lugares a la oposición. Se cuestiona la representación social en algunos organismos del Estado como los organismos de la salud (ASSE), de la seguridad social (BPS) o de la educación, al aducirse que la representación de los trabajadores o usuarios distorsiona el gobierno político. Pero ¿acaso solo los partidos políticos hacen política? La izquierda siempre consideró que el gobierno, el buen gobierno, era un gobierno de todas las partes. Y, como señalan Aberbach, Putnam y Rockman (1981), la búsqueda de una participación ampliada es un patrimonio cultural de las izquierdas y, más aún, de los políticos de izquierda. La propia teoría de la gobernanza considera que el buen gobierno depende de la articulación de todas las partes. ¿Por qué ha de considerarse que la participación social *desvirtúa* la gobernabilidad de los entes? A menudo, en la participación de un organismo, este le es más propio al representante del trabajador que al propio cuadro político de paso, ya que el trabajador está comprometido con la gestión.

En definitiva, los acuerdos sirvieron de plataforma para la campaña mediática de la oposición contra el gobierno. Aunque se aumentaran los recursos para la seguridad, se aprobara el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente o se «cediera» en materia de mantenimiento de los antecedentes penales de los menores de edad, ello no obstó para que se creara una intensa campaña por la baja de la edad de imputabilidad penal, que generó su propio escenario en la campaña de 2014. Igualmente, los acuerdos en materia de educación no obstaron para que la oposición dejara sin votos muchos de los proyectos presentados y contribuyera a generar una imagen muy negativa de docentes, gremios y autoridades. Algo similar sucedió con la discusión sobre la megaminería: por más que inicialmente hubo acuerdo en la reforma del Código de Minería y sus ventajas (elevación del canon por modificaciones en la forma de cálculo, reserva del 15 % para la producción a

los efectos de su aprovechamiento interno, entre otras), ello no obstó para que se presentara un proyecto sobre megaminería en CSS y se anunciara un proyecto para la nacionalización del hierro en CRR. Y es que grandes acuerdos no se traducirán en «lunas de miel» entre gobierno y oposición, ya que la lógica entre ellos está signada por la competencia (electoral) y por las diferencias (ideológicas).

Las llamadas políticas de Estado, propuestas por Seregni en al año 2001, muchas veces confunden *consenso* con *instituciones*. Los consensos son frágiles, las instituciones no tanto. Y, como es veleidosa la probidad de los hombres, se necesitan la forma, la regla y la norma. Las llamadas políticas de Estado son aquellas que, mediante grandes modificaciones institucionales, transforman el modo de operar del Estado en un área determinada. Para muestra basta un botón: la reforma de la salud es una política de Estado: alteró la ecuación de actores e instituciones de tal manera que orienta ella hacia el futuro.

Huelga decir contra la hipostasia del consenso como principio político regidor de toda virtud que, si bien el gobierno es el gobierno de todos, no lo es para gobernar merced a una voluntad pública construida sobre el cambiante humor de una encuesta, o la lectura realizada desde la política, que siempre es partidaria. En ausencia de un consenso general o de un criterio objetivo, la recurrencia a la voz de los muchos es lo que debe primar. La virtud política que se opone al consenso es, en este caso, el pluralismo. Y el pluralismo no remite solo a la partidocracia, sino también a las organizaciones, los ciudadanos, los sindicatos, los movimientos de toda índole, como se señalaba al principio de este apartado, en la interpretación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981).

Para terminar, podemos decir que el balance de los dos períodos gubernamentales con integración de la oposición exhibe resultados dispares. Este estilo gubernamental no parece arrojar resultados concretos en: a) la mejora de la popularidad del gobierno entre electores blancos y colorados; b) la mejora de la consensualidad parlamentaria expresada en un mayor número de leyes aprobadas por unanimidad; c) la mejora en la gestión de las políticas sobre las que se centraron los acuerdos partidarios.

Los dilemas, tan corrientes en la teoría política sobre el equilibrio (y oposición) entre representación y eficacia, o entre legitimidad y eficiencia, se manifiestan también en la práctica. Amplios abanicos de consulta enlentecen las decisiones, pero previenen de «sordera autoritaria». Al final, siempre habrá tensión entre los principios que jerarquizan la representación (y, por consiguiente, la búsqueda tan democrática de la participación de todas las partes) y los que jerarquizan la eficacia (en la que el principio de autoridad juega, a veces, el papel

de atajo para la consecución de un resultado). Lo importante es saber que sobre esto no hay verdades, hay preferencias.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., y Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Aguiar, C. A. (2000). La Historia y la historia: Opinión pública y opinión pública en el Uruguay. *Prisma* (15), 7-45.
- Armellini, M. (2005). Algunas notas sobre la evolución de las decisiones electorales en Uruguay. En D. Buquet (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Arocena, R. (2005). Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, 197, 149-158.
- Blondel, J. (1968). Party systems and patterns of government in Western democracies. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 1 (2), 180-203.
- Bottinelli, O. (2014a). La ¿clase media? ante el voto. *El Observador*, 2/2/2014.
- \_\_\_\_\_. (2014b). Voto, clase media y capas medias. *El Observador*, 9/9/2014.
- \_\_\_\_\_. (2014c). *Comportamiento votacional por generaciones electorales*. Ponencia presentada en el Monitor de Campaña Electoral 2014, 4.ª sesión. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Las elecciones y el desempleo*. Recuperado de <http://portal.factum.uy/analisis/2017/ana170826.php> (consultado en agosto de 2019).
- Brecha. (2014 noviembre 14). Entrevista a Gustavo Leal.
- Buquet, D., y De Armas, G. (2004). *La evolución electoral de la izquierda: Crecimiento demográfico y moderación ideológica. La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Canzani, A. (2000). Mensaje en una botella: analizando las elecciones de 1999-2000. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo. Colección política Viva, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20 (1), 63-94.

- Chasquetti, D. (2000). Gobierno y coaliciones en el Uruguay 1985-1999. En *Coparticipación y coalición 164 años de acuerdo entre blancos y colorados*. Montevideo: Arca-Humus, 70-91.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Chasquetti, D., y Garcé, A. (2004). Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. En D. Buquet (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno, 2004-2005*, 123-148.
- De Armas, G. (2009). Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema de partidos: evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18 (1), 41-63.
- Delbono, A. (2010). *De Capuletos y Montescos: familias político-ideológicas en el sistema de partidos del Uruguay post dictadura*. Monografía de Licenciatura en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Errandonea, A. (1994). *El sistema político uruguayo: Análisis de 78 años del sistema político uruguayo*. Montevideo: Ediciones La República.
- Frente Amplio. (2014, noviembre 7). Elecciones nacionales - octubre 2014. Votación nacional por circunscripciones. Centro de cómputos. Inédito.
- Germani, G. (1971). *Sociología de la modernización: Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gillespie, C. (1983). From suspended animation to animated suspension: Political parties and the reconstruction of democracy in Uruguay. Ponencia presentada en la APSA Annual Convention de 1983 (versión revisada).
- González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Los partidos establecidos y sus desafiantes. Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 9-18.
- \_\_\_\_\_. (2010). La estabilización del sistema de partidos uruguayo, 1999-2009. En L. E. González et al. *El voto en Uruguay 2009-2010*. Montevideo: Universidad Católica-Fundación Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_. (2015). Uruguay en las dos primeras décadas del siglo XXI: partidos cambiantes, sistema estable. En P. Mieres (ed.), *La campaña electoral 2014 en Uruguay*. Montevideo: Departamento de Ciencias

- Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay - Fundación Konrad Adenauer.
- González, L. E., y Queirolo, R. (2000). Las elecciones nacionales del 2004: posibles escenarios. En Instituto de Ciencia Política: *Elecciones 1999-2000*. Colección Política Viva, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Intendencia de Montevideo. (2010). *Educación en Montevideo*. Unidad de Estadística Municipal.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Información física y sociodemográfica por centro comunal zonal*. Fuente: Fase 1 censo 2004, censo 2011, ECH 2013. Abril, 2014.
- Lanzaro, J. (1999). A las coaliciones hay que verlas como sociedades en las que los socios se juntan y también compiten entre sí. En autores varios, *Uruguay después del balotaje. El impacto de la reforma y el nuevo escenario político*. Colección Aportes. Montevideo: Cauce, pp. 121-137.
- \_\_\_\_\_. (coord.). (2000). *La «segunda» transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: CSIC, Instituto de Ciencia Política, Fondo de Cultura Universitaria.
- \_\_\_\_\_. (2004). *La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio. La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, 13-107.
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Luján, D., y López Burián, C. (2016). El tercer gobierno del frente amplio en Uruguay: Supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(1), 171-206.
- Luna, J. P. (2002). ¿Pesimismo estructural o voto económico? *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (13), 123-151.
- \_\_\_\_\_. (2004). *De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo. La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Manacorda, M., Miguel, E., y Vigorito, A. (2009). *Government transfers and political support*. National Bureau of Economic Research Working Papers. Working paper 14702. Cambridge.

- Mancebo, M. E. (1990). De la «entonación» a la «coincidencia nacional»: los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, 29-46.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Revisión de indicadores básicos de desarrollo social 2006-2013*. MIDES, DINEM, Presidencia de la República, Secretaría de Derechos Humanos.
- Moreira, C. (1999). Coalición y política de bloques. En autores varios, *Uruguay después del balotaje. El impacto de la reforma y el nuevo escenario político*. Colección Aportes. Montevideo: Cauce, 139-154.
- \_\_\_\_\_. (2000a). La democracia de los disconformes: cultura política en el Uruguay de fin de siglo. En P. Krische, *Cultura política, sustentabilidad e clivagens geracionais nos países do Cone Sul*. Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2000b). Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política. En Instituto de Ciencia Política: *Elecciones 1999-2000*. Colección Política Viva, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_. (2004). El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay. En D. Buquet, (coord.). *Las claves del cambio*. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_. (2010a, octubre 22). Nuevos formatos de la negociación partidaria. Columna publicada en el diario *La República*.
- \_\_\_\_\_. (2010b). Clase, voto e ideología: desempeño electoral del Frente Amplio en el ciclo electoral 2009-2010. D. Buquet y N. Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad, Ciclo Electoral 2009-2010*, 165-193.
- \_\_\_\_\_. (2015, febrero 18). Un Parlamento con novedades. Columna publicada en Montevideo Portal.
- Moreira, C., y Delbono, A. (2012). *Límites y alcances del «gobierno de unidad nacional»: balance a medio camino de la administración de José Mujica*. Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_. (2016). Diferenciación social, generacional y geográfica del voto del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2014. Revisando la hipótesis del policlasismo de los partidos políticos uruguayos. En A. Garcé y N. Johnson (coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Moreira, C., Rivero Illa, M., y Di Bello, R. (2008). *Desarrollo humano en Uruguay 2008: política, políticas y desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Uruguay.
- Moreira, C., y Pérez, V. (2009). *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce.
- Oficina Nacional de Servicio Civil. (2018). Adscriptos a los ministros (artículo 58, Ley 18.719) 2017. Recuperado de [https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20Adscriptos\\_2017.pdf](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20Adscriptos_2017.pdf) (consultado en agosto de 2019). ONSC - Laboratorio de Innovación y Observatorio de Función Pública.
- Pareto, V. (1966). Forma y equilibrio social (Vol. 6). *Revista de Occidente*.
- Proyecto Agenda Uruguay. (2001). *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Trilce.
- Queirolo, R. (2006). Las elecciones uruguayas de 2004: la izquierda como la única oposición creíble. *Colombia Internacional* (64), 34-49.
- \_\_\_\_\_. (2010). El rol de los programas de transferencias monetarias en la reelección del Frente Amplio en 2009. Del cambio a la continuidad. *Ciclo electoral 2009-2010*, 195-212.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Voto de clase versus voto económico. Los resultados de la elección nacional de 2014 en Uruguay*. Ponencia presentada en el Monitor de Campaña Electoral 2014, 4.<sup>a</sup> sesión. Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Rama, G. (1971). *El club político*. Montevideo: Arca.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Selios, L., y Vairo, D. (2010). Desde las lealtades partidarias a la accountability electoral: análisis de las determinantes del voto y la reciente evolución electoral en Uruguay. D. Buquet y N. Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad, Ciclo electoral*, 239-261.
- Serna, M., Bottinelli, E., Maneiro, C., y Pérez, P. C. (2012). *Giro a la izquierda y nuevas élites en Uruguay: ¿renovación o reconversión?* Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Trovero, J. I. (2016). Gino Germani: Transición, modernización, civilización. Aportes para una revisión contemporánea. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 48(2).
- Zuasnábar, I. (2014). *Balance de las elecciones presidenciales 2014 y perspectivas hacia el futuro*. Ponencia presentada en el Monitor de Campaña Electoral 2014, 4.<sup>a</sup> sesión. Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

**SITIOS WEB CONSULTADOS**

<http://www.fmgente.com.uy>

<http://www.gruporadar.com.uy/01/>

<https://equipos.com.uy/>

[www.cifra.com.uy](http://www.cifra.com.uy)

[www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

[www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy)

[www.factum.edu.uy](http://www.factum.edu.uy)

[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

[www.larepublica.com.uy](http://www.larepublica.com.uy)

[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

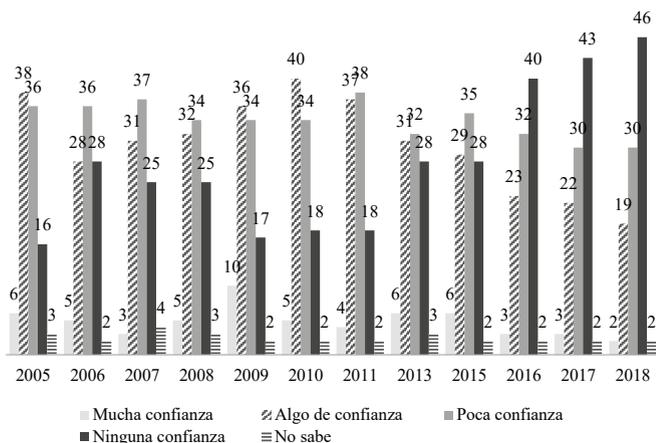
[www.montevideo.com.uy](http://www.montevideo.com.uy)

[www.opcion.com.uy](http://www.opcion.com.uy)

[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

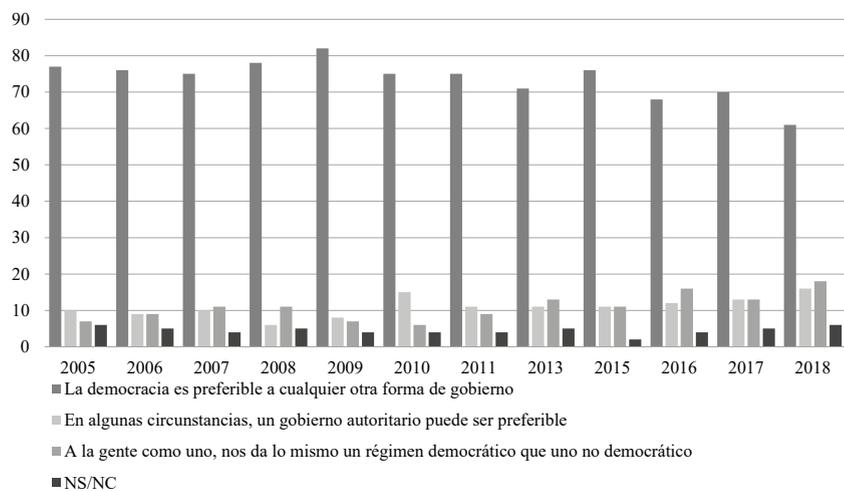
## Gráficos y cuadros capítulo 2

**Gráfico 1. Evolución de la confianza en los partidos políticos en Uruguay. (2005-2018) (%)**



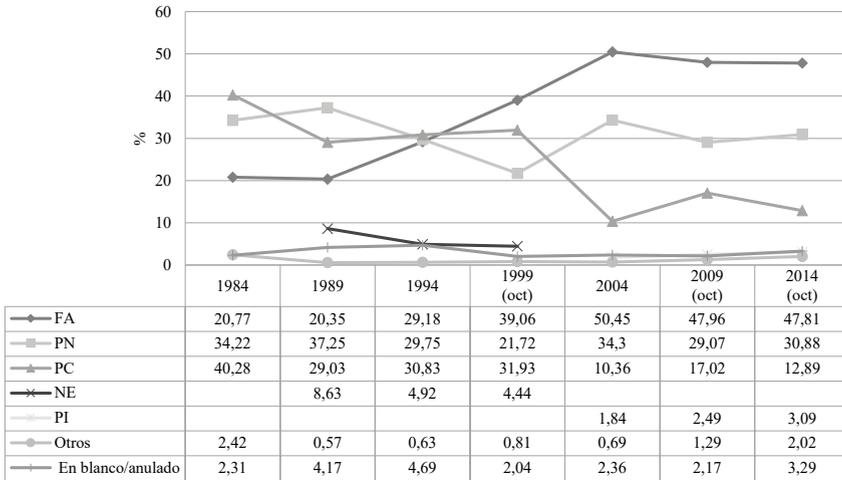
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro (sitio web, análisis de datos online).

**Gráfico 2. Evolución del apoyo a la democracia en Uruguay (2005-2018) (%)**



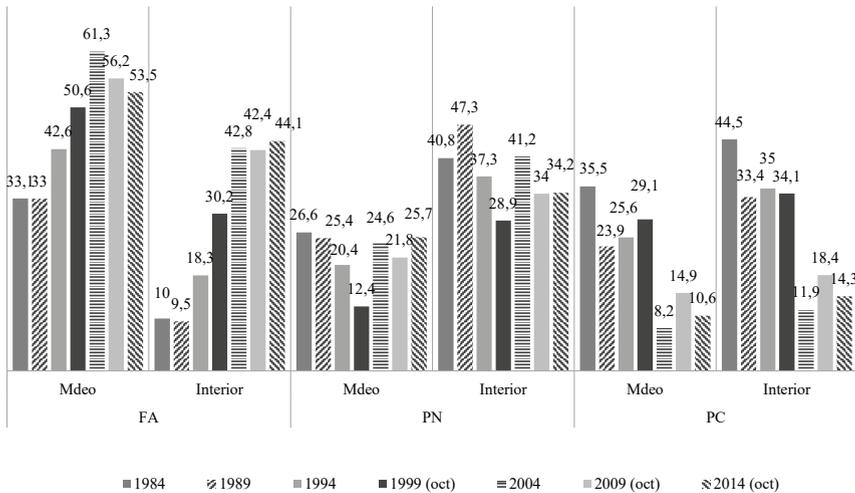
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro (sitio web, análisis de datos online).

**Gráfico 3. Evolución del sistema de partidos en Uruguay (1984-2014)**  
(% de votos emitidos)



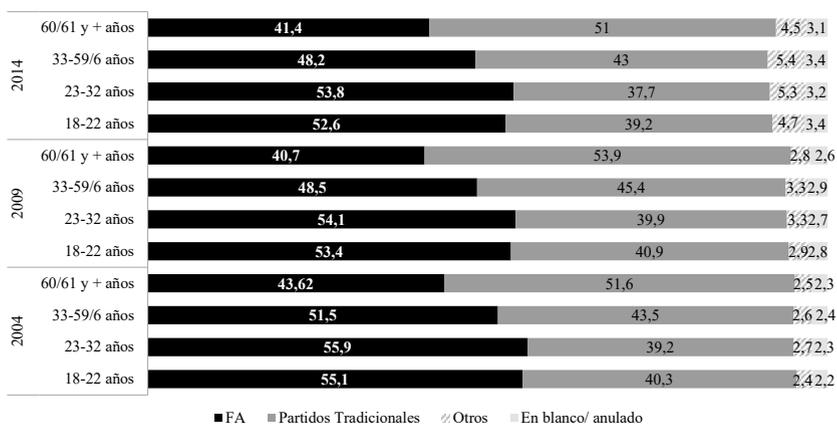
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.

**Gráfico 4. Evolución del FA, el PN y el PC en Montevideo y el interior en elecciones nacionales (1984-2014) (% sobre votos emitidos)**



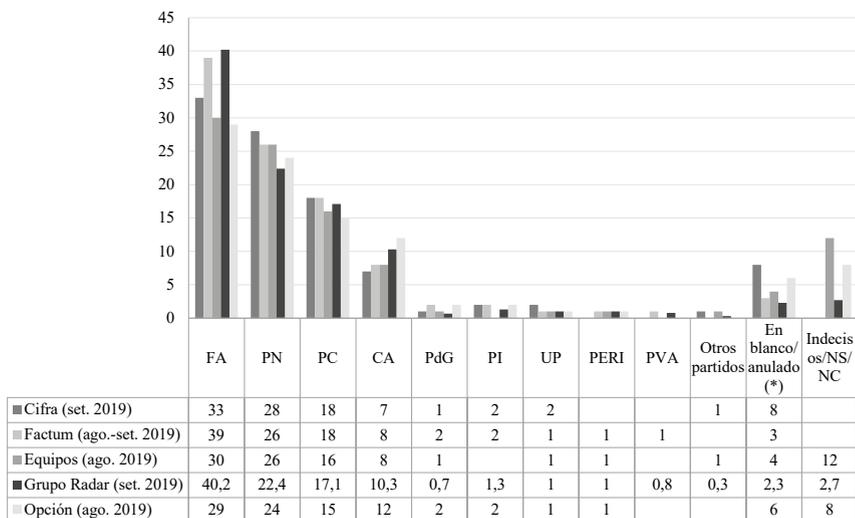
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.

**Gráfico 5. Comportamiento electoral según generaciones en las elecciones nacionales de 2004, 2009 y 2014 (% sobre votos emitidos)**



Fuente: Publicado en Moreira y Delbono (2016) y elaborado a partir de Bottinelli (2014c).

**Gráfico 6. Intención de voto en las elecciones nacionales de octubre de 2019 (%)**



(\*) Factum agrupa «otros» partidos dentro de la categoría «en blanco/anulado».

Fuente: Cifra, Factum, Equipos, Opción, Grupo Radar (sitios web de las consultoras).

**Cuadro 3. Evolución de la votación del FA, el PN y el PC en Montevideo y el interior (1984-2014)**

	1984	1989	1994	1999 (oct.)	2004	2009 (oct.)	2014 (oct.)
<b>FA</b>							
Montevideo	74,2	74,8	65,2	56,3	50,3	47,3	43,8
Interior	25,8	25,3	34,8	43,7	49,7	52,7	56,2
<b>PN</b>							
Montevideo	36,0	31,0	31,0	25,0	30,0	30,0	31,0
Interior	64,0	69,0	69,0	75,0	70,0	70,0	69,0
<b>PC</b>							
Montevideo	41,0	37,9	37,2	39,6	32,6	35,4	32,4
Interior	59,0	62,1	62,8	60,4	67,4	64,6	67,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.

**Cuadro 5. Voto al FA, al PN y al PC en las elecciones nacionales de 2014 en el departamento de Canelones según zonas geográficas y circunscripciones (%)**

Zona	Circunscripción	Voto (a)				Total de población (b)
		FA	PN	PC	PN + PC	
Sur/ Sureste	Colonia Nicolich	64,69	19,87	6,24	26,11	9624
	El Pinar	59,87	20,68	7,15	27,83	21091
	Serie "CQC" (Casarino)	59,47	25,21	7,60	32,81	s/d < 5000 hab.
	Paso Carrasco	59,11	23,21	7,29	30,5	15908
	Barros Blancos	58,27	23,68	9,42	33,10	3165
	Shangrilá, Bosque, Lagomar, Solymar	53,95	24,31	9,09	33,40	30824 (*)
	Joaquín Suárez	53,54	27,36	10,30	37,66	6570
	Salinas	53,45	25,96	8,94	34,90	8626
	Piedras de Aflar	52,67	30,89	7,87	38,76	132
	San José de Carrasco	52,05	25,26	10,27	35,53	7288
	Ciudad de Pando	51,11	29,96	10,02	39,98	25949
	Parque del Plata	47,24	31,47	9,77	41,24	7896
	Empalme Olmos	44,55	34,18	12,2	46,38	4199
	Ciudad de Atlántida	42,86	34,22	13,16	47,38	5562
	Balneario La Floresta	41,97	35,59	12,60	48,19	1595
Soca	37,24	40,79	14,18	54,97	1797	
Rural Lorenzo Cella	22,73	40,91	31,82	72,73	119	
Suroeste/ Este/ Noroeste	El Obelisco	64,56	20,56	6,82	27,38	s/d < 5000 hab.
	El Dorado	61,98	22,15	7,67	29,82	s/d < 5000 hab.
	Serie "CDE" (correspondiente a Las Piedras)	60,95	24,99	7,03	32,02	s/d < 5000 hab.
	Ciudad de La Paz	60,81	22,30	7,75	30,05	20526
	Ciudad de Santa Lucía	56,86	27,41	8,56	35,97	16742
	Ciudad de Las Piedras	53,37	28,21	10,15	38,36	71268
	Toledo	52,05	28,54	11,45	39,99	4397
	Ciudad de Progreso	51,97	28,12	10,09	38,21	16244
	Ciudad de Canelones	49,67	28,48	11,17	39,65	19865
	Joanicó	45,43	33,28	10,88	44,16	1305
	Rincón del Colorado	44,66	34,77	11,48	46,25	s/d < 5000 hab.
	Aguas Corrientes	40,89	32,63	18,04	50,67	1047
	Santa Rosa	40,03	36,20	15,06	51,26	3727
	Sauce	39,02	37,51	14,70	52,21	6132
	Paso Pache	36,17	42,32	13,95	56,27	147
Cerrillos	35,34	37,02	18,82	55,84	2508	
Paso Fránquez	29,33	49,33	17,33	66,66	s/d < 5000 hab.	
Centro/ Noroeste/ Norte	Montes	44,04	39,73	11,21	50,94	1760
	San Jacinto	37,31	37,82	16,86	54,68	4510
	San Antonio	33,40	43,09	16,80	59,89	1489
	Mígues	31,67	49,34	13,38	62,72	2019
	San Ramón	31,02	40,17	20,85	61,02	7133
	Tala	29,23	41,27	22,30	63,57	5089
	Bolívar	26,19	45,24	21,83	67,07	139
San Bautista	25,86	34,77	31,29	66,06	1973	

Fuente: Publicado en Moreira y Delbono (2016) y elaborado a partir de: a) datos del Centro de Cómputos del Frente Amplio (que a su vez se basan en datos de la Corte Electoral); b) INE, Censo 2011.

**Cuadro 6. Voto al FA en las elecciones nacionales de 2014 según CCZ de Montevideo y caracterización sociodemográfica**

CCZ (Coord.)	% 2014 (oct.) (a)	% personas de 25 a 65 años con educación terciaria (2008) (b)	Ingreso medio de los hogares (c.)	% personas pobres (d)	Barrios
17 (F)	68,65	2,3	33040	32,3	Casco del Cerro, Casabó, Pajas Blancas, Santa Catalina, Cerro Norte, La Boyada, Cerro Oeste y zona rural
18 (G)	66,47	3	32223	28,3	Paso de la Arena, Santiago Vázquez, Los Bulevares, Sarandí, 3 de Abril, Punta Espinillo y La Colorada
14 (E)	65,48	5,4	37531	21,7	Prado Norte, Sayago Oeste, Paso Molino, Belvedere, La Teja, Pueblo Victoria, Tres Ombúes, Nuevo París y Villa Teresa
13 (P)	60,38	7,8	38727	19,0	Sayago, Conciliación, Peñarol, Millán y Lecocq, Lavalleja, Prado Chico y Prado Norte
11 (O)	59,78	4,1	35741	27,4	Pérez Castellanos, Cerrito, Porvenir, Plácido Ellauri, Marconi, Casavalle, Borro, Bonomi, Municipal, Instrucciones, Jardines de Instrucciones, Fraternidad, Cópola y Las Acacias
12 (H)	57,51	4,2	37385	19,8	Colón, Lezica, Melilla, Abayubá, Cuchilla Pereyra y San Bartolo
6 (Q)	57,30	12	42641	12,5	Malvín Norte, Unión, Villa Española, Mercado Modelo y Blanqueada Este
10 (I)	56,34	2	31638	31,7	Manga, Piedras Blancas, Bola de Nieve, Boiso Lanza, Toledo Chico, Barrio Franco, Transatlántico, Barrio Cirilo, Plus Ultra, Buenos Aires y La Selva
9 (J)	56,31	3,6	33662	27,0	Curva de Maroñas, Flor de Maroñas, Jardines del Hipódromo, Ideal, Bella Italia, Málaga, Ituzaingó, Punta de Rieles, Km 16 Cno. Maldonado y Villa García
15 (Ñ)	53,31	14,5	53272	3,4	Joanicó, San Lorenzo, Cerrito, Aires Puros, Paso de las Duranas, Prado, Atahualpa, Solís, Nueva Savona, Cristóbal Colón y C. H. Pque Posadas
3 (C)	51,80	16,5	49938	3,1	Goes, Villa Muñoz, Jacinto Vera, Figurita, Reducto, Krüger, Simón Bolívar, Brazo Oriental, La Comercial y Aguada
1 (A)	48,40	23,4	52081	3,0	Ciudad Vieja, Centro, Barrio Sur y Aguada
16 (D)	49,41	20,9	53051	4,9	Arroyo Seco, Bella Vista, 19 de Abril, Prado Sur y Capurro
4 (N)	47,38	24,4	56070	1,6	La Blanqueada Sur, Congreso de Tres Cruces, Pque. Batlle Este, Libertad y Larrañaga
2 (B)	46,42	29,7	52773	1,0	Cordón Este, Cordón Norte, Cordón Sur, Palermo, La Comercial, Aguada Este y Parque Rodó
8 (K)	45,79	29,3	83184	4,4	Carrasco Norte y Sur, La Cruz, Pque. Rivera, Jardines de Carrasco, Canteras Fortuna y Malvín Norte
7 (L)	42,47	37,8	71498	1,0	Buceo, Malvín Nuevo, Malvín y Punta Gorda
5 (M)	36,77	40,4	75303	0,8	Punta Carretas, Villa Biarritz, Trouville, Pocitos, Pocitos Nuevo, Buceo, Puerto Buceo, Pque. Batlle Sur y Villa Dolores

Fuente: Publicado en Moreira y Delbono (2016) y elaborado a partir de datos de: a) Corte Electoral; b) Intendencia de Montevideo (2010); c y d) Intendencia de Montevideo (2014).

**Cuadro 7. Adscriptos a los ministerios (artículo 58 de la Ley n.º 18.711).  
Distribución según altas y bajas de los contratos, edad, sexo y retribución promedio (2017)**

Ministerio	Contratos al 31/12/2016	Contratos al 31/12/2017	Menor o igual a 40 años		Mayor de 40 años		Retribuciones promedio (en \$)
			Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Ministerio de Defensa Nacional	8	7	1	0	5	1	69.570,90
Ministerio del Interior	14	16	4	2	6	4	52.847,90
Ministerio de Economía y Finanzas	9	8	3	1	4	0	109.601,50
Ministerio de Relaciones Exteriores	4	5	0	1	4	0	61.509,60
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	9	9	1	1	4	3	82.111,00
Ministerio de Industria, Energía y Minería	5	5	0	1	3	1	72.445,20
Ministerio de Turismo	6	5	0	1	3	1	69.274,40
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	13	10	2	0	5	3	59.401,80
Ministerio de Educación y Cultura	8	8	0	0	7	1	73.045,70
Ministerio de Salud Pública	3	3	0	1	0	2	82.103,40
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	9	11	3	2	4	2	56.729,10
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	4	3	0	0	2	1	92.756,60
Ministerio de Desarrollo Social	5	4	1	1	1	1	59.867,30
Total	97	94	15	11	48	20	69.398,10

Fuente: ONSC (2018).

## Capítulo 3

# QUINCE AÑOS QUE CONMOVIERON AL URUGUAY

## El largo ciclo de gobiernos frenteamplistas. Un repaso de sus logros, sus debates, sus problemas

### 1. INTRODUCCIÓN

Desde que el FA asumió el gobierno, demostró, incluso con sus primeros actos, que en el Uruguay se había conformado un gobierno diferenciado ideológicamente, inequívocamente de izquierda. La primera diferenciación fue su característica de gobierno de partido, lo que le permitió asumir el mando del Ejecutivo con una dirección precisa y una estrategia clara. La estrategia se conforma a través de un conjunto de fuerzas que se tensionan alrededor de las resoluciones de los congresos partidarios del FA, que identifican los compromisos programáticos del partido, las preferencias presidenciales y la correlación de fuerzas entre sectores, y que, asimismo, se expresa en la composición del gabinete. Además de las preferencias presidenciales, la correlación de fuerzas de los distintos grupos determina buena parte de las orientaciones de política y, cuando ello no es posible, actúa como coalición de veto en el Parlamento e inhibe aquello que no quiere que suceda.<sup>1</sup>

---

1 La correlación de fuerzas en el Parlamento ha sido dispar en cada período de gobierno, pero esa disparidad parece haber sido más importante en el tercero, con ejemplos de veto a políticas del Ejecutivo muy concretos. Las preferencias presidenciales fueron más importantes en la primera y segunda administración que en la tercera. La fuerza de las resoluciones del congreso del FA siempre está sujeta a estos dos vectores de fuerza: las preferencias presidenciales y la correlación entre las fuerzas de los grupos políticos frenteamplistas. Ejemplos de contradicciones manifiestas entre estas fuerzas tensionantes sobre la política son: a) el veto presidencial

Vale recordar que el primer acto de gobierno de Vázquez consistió en la reanudación de las relaciones diplomáticas con Cuba. A ello siguió, luego, la línea de «prudencia diplomática de izquierda» que asumió la administración durante el resto del período. Pero, sin duda, los quince años de presidencias frenteamplistas se caracterizan por un fuerte alineamiento con el Mercosur (más allá de los fuertes conflictos con Argentina experimentados en el primer período y de los coquetos con Estados Unidos y con Goerge W. Bush), por la defensa de la integración latinoamericana y por una diplomacia presidencial con el eje del progresismo (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador y Venezuela).

El segundo de los actos inauguratorios del primer gobierno fue la reemergencia de la cuestión social<sup>2</sup> luego de su secundarización durante décadas a la primacía de lo económico (en un país signado por decenios de estancamientos y recesión). Esto se expresó en la creación de un nuevo ministerio, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que, como primera gran tarea, tuvo a su cargo la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). También se plasmó en la (re)instalación de los consejos de salarios, ampliados ahora al sector público y a los trabajadores y trabajadoras rurales y domésticas, quienes fueron incluidos en las políticas de aumento de salarios mínimos.

Debe contarse aquí la reforma de la salud, que logró dismantelar los intentos de privatización impulsados en los años noventa y que tuvo impactos definitivos en el acceso a la salud mediante un sistema de financiación compartida trabajadores-jubilados-Estado. También se fortaleció la salud pública a través del refuerzo presupuestal de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el prestador público de salud. Y aunque la reforma de la educación y la Ley General de Educación (n.º 18.437) dejaron gusto a poco y no representaron una vuelta atrás de la dictadura (puesto que la autonomía de la educación siguió limitada), el aumento sistemático del presupuesto educativo, el mejoramiento de los salarios docentes, la incorporación

---

de Tabaré Vázquez a la despenalización del aborto en 2008 (Ley n.º 18.426) (priman las preferencias presidenciales sobre las del resto); b) el voto en contra de la ley de imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, que impidió la aprobación de la ley en 2012; c) el retraso en la votación del tratado de libre comercio (TLC) con Chile en 2017, que llevó a que el Plenario del FA tomara posición en esto, aunque al fin triunfó el Poder Ejecutivo, y d) la peripecia del proyecto de reforma de la caja militar, que fue modificado (y «rebajado») en ambas cámaras entre 2016 y 2017 a instancias, especialmente, del Movimiento de Participación Popular (MPP), pero no únicamente.

2 Parte de este texto remite a Moreira y Delbono (2010).

de más recursos humanos y la inversión pública en mejoramiento edilicio mostraron que esta era, sin duda, una prioridad del gobierno.

El tercer acto inaugural de un gobierno ideológicamente definido fue el enfoque dado al tema de los derechos humanos que, aunque no consiguió avanzar significativamente ni en verdad ni en justicia, y mostró las propias limitaciones y contradicciones a la interna del FA, supuso un giro de 180 grados con relación a las posturas de gobiernos blancos y colorados, los cuales habían bloqueado sistemáticamente cualquier avance en las investigaciones sobre las violaciones a derechos humanos.

La postura histórica y original de «verdad y justicia» en el FA —al menos expresada en los intentos por derogar la ley de caducidad— había ido cediendo paso a concepciones más contemporizadoras con el estado de las cosas que se había instalado en el Uruguay a lo largo de los años noventa. Con este talante, Tabaré Vázquez se había comprometido en la campaña electoral de 2004 a aplicar el artículo 4 de la llamada ley de caducidad (n.º 15.848), lo que le permitía al Poder Ejecutivo realizar investigaciones o facultar al Poder Judicial a hacerlo en todo lo que la ley no prohibiera (delitos económicos, desapariciones forzadas, secuestro de niños). Se anunció que se realizarían indagaciones acerca del destino de los detenidos desaparecidos y que se pediría a las FFAA información que finalmente, nunca dieron. Una vez en el gobierno, se procedió a realizar escavaciones en predios militares en busca de enterramientos clandestinos. También se dio vía libre a la acción judicial en los casos no comprendidos por la ley, y se resolvió permitir las extradiciones a violadores de los derechos humanos que fueran resueltas afirmativamente por el Poder Judicial. Se produjeron en este período los primeros procesamientos, especialmente el muy emblemático de Juan María Bordaberry, el expresidente colorado, autor del golpe de Estado de 1973. En 2009, hacia el fin del primer mandato, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) declaró inconstitucional la ley de caducidad.

La cuarta reforma inaugural se produce en el campo de la conducción de la política económica. Esta conducción fue la única que no experimentó modificaciones significativas a lo largo del período, con una fuerte centralidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de su ministro como un primer ministro y organizador del gabinete. El fortalecimiento económico del Estado y sus empresas públicas, el fin de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la superación de las debilidades de la plaza financiera que quedaron expuestas en la crisis de 2002, la diversificación de mercados, la ampliación de reservas, el manejo de la deuda externa y la superación de

las vulnerabilidades del sistema financiero y tributario heredado deben contarse entre los logros.

En la primera administración, lo que más sobresalió como reforma estructural fue la reforma tributaria que instaló el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), de carácter progresivo (según los ingresos de las personas) y dual (entre el pago de rentas por capital y por ingresos, gravados de diferente manera). Este impuesto también fue aplicado a las jubilaciones y pensiones, pero un recurso de inconstitucionalidad presentado ante la SCJ fue atendido, por lo que se creó un nuevo impuesto con igual gravamen que se denominó impuesto de asistencia a la seguridad social (IASS). Varios años después, en la campaña electoral de 2019, el IASS intentaría ser derogado por la vía plebiscitaria.

La seguridad pública también estuvo presente en ese primer período de gobierno, con señales por izquierda, con la aprobación de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (n.º 17.897) y con reconocidos voceros de una perspectiva contraria a la «mano dura» al frente de la respectiva cartera. El fracaso fue importante: los medios de comunicación se opusieron en bloque a la estrategia «blanda» del gobierno y la oposición fustigó todos los días con el mismo tema. En años siguientes, partidos políticos opositores y medios de comunicación trabajaron conjuntamente para instalar el asunto de la seguridad pública como tema principal del Uruguay y reclamaron endurecimiento de penas y aumento de los controles policiales. Durante el gobierno de Mujica se agravaron, en efecto, las penas para varios delitos y el Ministerio del Interior (MI) pasó a tener el mayor porcentaje del presupuesto de los organismos de la Administración Central, con incrementos significativos en los últimos diez años.

El fin del primer período de Vázquez estuvo signado tanto por los intentos reeleccionistas del presidente<sup>3</sup> (o, en su límite, por designar a su sucesor) como por el debate sobre la despenalización del aborto. Los magros resultados obtenidos en materia de derechos humanos llevaron, asimismo, a las organizaciones sociales respectivas a convocar un plebiscito para anular la ley de caducidad. La iniciativa contó con el apoyo del movimiento sindical y la renuencia a comprometerse de los principales líderes políticos del FA (Vázquez, Mujica, Astori),

---

3 Hacia noviembre de 2008, un grupo de dirigentes políticos —secretarios de Estado incluidos— y destacadas figuras públicas afines al entonces presidente de la República inició una campaña de recolección de firmas en todo el país para promover una reforma constitucional que habilitara la reelección inmediata de la primera magistratura. El objetivo era hacer formalmente posible la postulación de Vázquez para las elecciones nacionales del año siguiente. El «movimiento Tabaré 2009», finalmente, se desactivó, pero no sin antes cosechar unas 100.000 firmas.

quienes acompañaron la propuesta, prácticamente, cuando el movimiento social ya había conseguido las firmas para hacerla efectiva, y mantuvieron silencio sobre el tema durante toda la campaña electoral de 2009.<sup>4</sup> Finalmente, la anulación de la ley se frustró en las urnas, al alcanzar 48 % de los votos cuando era necesario superar el 50 % para su concreción.

La popularidad con la que Tabaré finalizó su mandato fue muy alta: superó ampliamente la mayoría absoluta de la opinión pública y reveló un apoyo importante de los electores más conservadores. Sin embargo, este reconocimiento no fue suficiente para investir a su «heredero», el entonces ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, quien perdió la elección interna de 2009 contra Mujica por 52,1 % a 39,6 % de los votos.

José Mujica será el candidato a presidente por el FA más controvertido en la historia de esta fuerza política. Su elección fue considerada de riesgo por más de un analista político, dada la esperable resistencia de las clases medias urbanas y educadas a un liderazgo popular de esas características. Era de riesgo en un doble sentido. En primer lugar, porque enfrentaba la resistencia de la llamada ala moderada del FA (Frente Líber Seregni, Partido Socialista), que albergaba al poderoso equipo económico y a los grupos más afines a Tabaré Vázquez. En segundo término, porque para la mesocracia uruguaya, un candidato como Mujica podría significar un riesgo cultural y político, más que económico (en la medida en que este era, por demás, moderado en política económica). Sin embargo, gracias a su liderazgo y carisma, Uruguay se transformó en un país conocido a nivel mundial. Mujica fue una «marca» exitosísima del país en el concierto internacional. La inmensa cantidad de libros, documentales y películas sobre él testimonian que es el primer presidente uruguayo entrado en los anales de la historia mundial del siglo XXI. Ese fue el resultado inesperado de la elección de riesgo más importante que enfrentó la izquierda desde que estuvo en el gobierno. Desde el punto de vista de la capacidad transformadora del propio FA, sirvió para poco: a menos de un año de asumir Mujica, Vázquez ya se preparaba para la vuelta. Y, paradoja de la historia, Mujica sería su principal impulsor.

---

4 Mujica sumó su rúbrica para anular la ley en agosto de 2008, casi un año después de iniciada la campaña de recolección de firmas. Vázquez, en tanto, declaró públicamente su apoyo a la iniciativa mientras se encontraba de gira por el exterior del país, unas horas antes de que en el Parlamento uruguayo se entregaran formalmente las 324.823 firmas recogidas para habilitar el plebiscito.

## **2. COMO TE DIGO UNA COSA TE DIGO LA OTRA: EL GOBIERNO DE MUJICA**

El gobierno de Mujica asumió tremendamente condicionado. Una dura negociación entre el candidato presidencial y Danilo Astori para que este último asumiera la Vicepresidencia de la República devino en la cesión al segundo a bordo de toda la gestión económica, incluidos el MEF, la presidencia del Banco Central (BCU) y la cabeza de la Dirección General Impositiva (DGI). Mujica reservó para sí solo la dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), lo que generó la idea —absolutamente exagerada y amplificadas por los medios de comunicación— de que había dos equipos económicos.

Aunque Mujica nunca llegó a concretar un equipo económico propio, es verdad que había posiciones diferentes en materia de política económica, las cuales se habían evidenciado desde el principio, pero cobraron fuerza durante el segundo gobierno frenteamplista. Las posiciones respecto a la reforma tributaria, el doble rasero para tasar capital y trabajo, la autonomía del BCU, las políticas de apertura a la inversión externa, las exoneraciones fiscales al capital, las políticas sectoriales de empleo, las posiciones con respecto a la política monetaria y el atraso fiscal evidenciaban no solo preferencias políticas distintas, sino también diferencias en el diagnóstico de la situación.

La discusión sobre política económica tuvo un correlato inmediato en la política exterior, como ya se había evidenciado con crudeza en el primer gobierno: los más moderados del FA eran, al mismo tiempo, los más críticos del Mercosur y los más partidarios de celebrar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. El V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, que en 2008 elaboró el programa de gobierno para el período 2010-2015, ya había tomado nota de estas diferencias e incluyó algunas definiciones importantes que zanjaban la cuestión por izquierda: el abandono de cualquier tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la apuesta firme a la continuidad del Mercosur.

Aunque Mujica poco pudo hacer en política económica, tuvo importantes ventajas que le permitieron darle una impronta propia a su gobierno y tener control de la política agropecuaria, de las empresas públicas, de las políticas sociales y de la política exterior. La primera ventaja relevante fue que el país creció en todo el período a una tasa promedio del 4,5 %. En consonancia con ello, Mujica tuvo margen de maniobra para innovar. Aumentó los fondos para el desarrollo económico del interior del país, el que se vio enormemente beneficiado durante su gobierno,<sup>5</sup> nombró a su ministro de Ganadería Agricultura

---

5 Ello le valió una enorme popularidad entre los sectores rurales, no solo entre

y Pesca de entre los arroceros emprendedores, e impulsó una política de inversiones en minería, puertos y celulosa que le trajo amigos, y también enemigos.

Además, Mujica consiguió mantener bajo su control las empresas estatales más importantes, como la telefónica (ANTEL) y la petrolera (ANCAP). Desarrolló desde allí un ambicioso plan de inversión pública con la expansión de la fibra óptica y la celebración de contratos petroleros con las principales multinacionales del mundo para la explotación en la plataforma marítima, así como para la exploración de mineral de hierro en la zona rural de Valentines. Muchas de estas inversiones fueron severamente observadas en el período siguiente (las relativas al petróleo), algunas quedaron por el camino (la minería a cielo abierto), pero otras prosperaron (la telefónica, la energética) y le permitieron a Uruguay hacer frente a los problemas logísticos y energéticos que comenzaban a manifestarse luego de una década de crecimiento económico.

Mujica controló buena parte de las políticas sociales. Aunque el sistema de transferencias a los sectores más pobres mantuvo, en líneas generales, el mismo diseño y recursos heredados de la administración anterior, el presidente fue conquistando paulatinamente el control de la política de vivienda (creó el llamado Plan Juntos),<sup>6</sup> aprobó un fondo especial para empresas recuperadas gestionadas por los trabajadores (creó el Fondo de Desarrollo [FONDES]),<sup>7</sup> aumentó la cartera de parcelas del Instituto Nacional de Colonización para dar tierras a los pequeños colonos, entre otros.

Muchos e importantes avances en la llamada agenda de derechos han sido adjudicados a Mujica, aunque la mayoría no contaron con su iniciativa. El primer hito de dicha agenda durante el segundo gobierno fue la definitiva aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (n.º 18.987), norma que debió resistir, luego, un intento de derogación por parte de la oposición. Ni Mujica, en particular, ni su grupo político se habían destacado anteriormente por impulsar la causa de los derechos de las mujeres; antes bien, Mujica ha sido un adversario declarado del feminismo, al que acusó repetidas veces de ser

---

aquellos movilizados décadas antes por el también líder guerrillero Raúl Sendic padre, con sus «marchas por la tierra», sino entre el empresariado rural en general.

6 Dicho plan nació orientado a estimular la construcción de viviendas en los sectores más pauperizados de la sociedad.

7 El FONDES surgió con el objetivo de apoyar proyectos productivos vinculados a sectores estratégicos y con participación de sus trabajadores en la dirección del emprendimiento.

protagonizado por mujeres de clase media.<sup>8</sup> Pero habida cuenta de la reacción de las organizaciones de mujeres contra Tabaré Vázquez en ocasión del veto a la despenalización del aborto, las mujeres del FA comprometieron a la fórmula Mujica-Astori a no vetar una nueva ley en el segundo período, y el nuevo gobierno respetó el acuerdo.

El segundo hito en la agenda del segundo gobierno fue la aprobación del matrimonio igualitario (leyes n.ºs 19.075 y 19.119), que permitió el casamiento entre personas del mismo sexo. Este logro enfrentó mucho menos resistencia que la despenalización del aborto.

Por último, una tercera ley de la agenda de derechos muy controversial, y que recibió el apoyo directo del presidente, fue la Ley de Control y Regulación de la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución de la Marihuana y sus Derivados (n.º 19.172), que habilitó el uso medicinal y recreativo de esta droga. Esta iniciativa no solo le valió fama a Mujica en el mundo, sino que puso a Uruguay en un destacado lugar en la lucha de algunos países de América Latina contra el paradigma prohibicionista de Estados Unidos. Ello, habida cuenta de que tal paradigma solo había redundado en un endurecimiento del narcotráfico y de la economía subterránea a él asociada, y en una intensa y creciente criminalidad en todos nuestros países.

También es destacable la posición del gobierno de Mujica en materia de política exterior, que significó un cambio de rumbo importante con respecto a la política anterior. Colocó en la Cancillería a un funcionario de carrera, Luis Almagro, quien luego pasó a ocupar el cargo de secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde esa posición, Almagro reveló una actuación tan servil a los intereses de Estados Unidos como contraria a los de los gobiernos del campo popular en la región. Ello le valió el veto definitivo de Uruguay como país a su intento por ser reelegido para continuar en la secretaría general de la OEA a partir de 2020.

Ahora bien, como canciller, Almagro desarrolló una vasta actuación en el campo de los derechos humanos. Fue el autor del primer

---

8 En declaraciones vertidas a los periodistas Andrés Danza y Ernesto Tulbovitz y publicadas en el libro de estos *Una oveja negra al poder. Confesiones e intimidades de Pepe Mujica* (2015), Mujica expresó respecto al feminismo: «El 60 % del Plan Juntos son mujeres solas con hijos. ¿Vos creés que apareció una organización feminista? No, esas son todas intelectuales con sirvientas. Y el Frente Amplio tiene el caudal más grande de esas intelectuales insoportables» (154-155). Y agregó luego: «La inmensa mayoría de las mujeres son las que se quedan con los hijos y mucho más en las clases más bajas. Hay que hacerles un monumento. No acompaño el feminismo ese que está de moda. Las mujeres son muy importantes y valen mucho más que esas modas» (257).

proyecto para anular definitivamente la ley de caducidad, mantuvo fluidas relaciones con los países vecinos (en el marco de la restauración de las relaciones con Argentina, muy deterioradas por el episodio de las papeleras en el río Uruguay), participó activamente en la UNASUR y borró, al menos durante el segundo mandato frenteamplista, la sensación de que en política exterior el rumbo del gobierno no se alineaba precisamente con el giro a la izquierda en la región. Sin duda, esto fue un logro antes atribuible a Mujica que a Almagro, ya que fue el entonces presidente quien supo desarrollar vínculos cercanos y amistosos con la mayoría de los mandatarios latinoamericanos. Pepe se transformó en un líder reconocido en el mundo entero, sobresalió por sus emotivos discursos contra el consumismo y a favor de la solidaridad y fraternidad humana y, especialmente, por su austeridad personal, lo que le valió el título de «presidente más pobre del mundo». Siendo ya primer mandatario, continuó viviendo en su casa, en una chacra en Montevideo, donó la mayor parte de su sueldo para políticas sociales y su «aura» de exguerrillero y persona llana y sencilla le valió un lugar en el podio junto a otros presidentes populares de América Latina, como Evo Morales de Bolivia o Hugo Chávez de Venezuela.

A pesar de todas estas ventajas relativas y del control que Mujica mantuvo sobre importantes áreas estratégicas del Estado y la economía, el país siguió siendo altamente dependiente de la inversión extranjera directa, y Mujica predicó bajo el lema «capitalismo en serio» lo que era su verdadera posición en esta materia. Para el socialismo reservó «una vela», como él mismo dijo<sup>9</sup> (las empresas autogestionadas), pero en el sector agropecuario, minero y petrolero, se pronunció por una estrategia de claro apoyo a la inversión extranjera y de concesiones importantes en términos impositivos a los capitales transnacionales. Esto incluyó la profundización de la política de zonas francas, la celebración de un acuerdo con la empresa forestal Montes del Plata,<sup>10</sup> contratos con petroleras ratificados en 2012 y el aterrizaje de la empresa angloindia Zamin Ferrous para la explotación de hierro en Uruguay.<sup>11</sup> En temas tales como la construcción de un puerto de aguas profundas para barcos de gran calado o el impulso a una planta

---

9 Cuando Mujica creó el FONDES, lo definió como «una velita prendida al socialismo».

10 Montes del Plata es una compañía orientada a la producción y exportación de pulpa de celulosa fundada en Uruguay, en 2009, a partir de la unión de otras dos empresas del sector forestal, la chilena Arauco y la suecofinlandesa Stora Enso.

11 La firma multinacional Zamin Ferrous arribó a Uruguay con el objetivo de poner en marcha el proyecto de minería a cielo abierto Aratiri.

regasificadora de gran porte, Mujica apostó a una inversión en clave de región, aunque con muy magros resultados.

En materia económica, y a pesar de algunos pocos esfuerzos personales por aumentar la presión tributaria sobre el capital (como la aprobación del impuesto a la concentración de inmuebles rurales [ICIR], luego declarado inconstitucional),<sup>12</sup> Mujica pareció rendirse a la evidencia de que el equipo económico de Astori era el que mejor lo sabía hacer, y en la votación del presupuesto nacional y en cada rendición de cuentas ambos mantuvieron una posición alineada (al igual que sus respectivas bancadas parlamentarias). A pesar de ello, a partir del segundo año de administración se instaló con fuerza un asunto que no había estado sobre el tapete durante el primer mandato del FA: el tema de la distribución del ingreso y de los discretos resultados del gobierno en esta materia, habida cuenta de la dualidad en la reforma tributaria (que gravó distinto las rentas derivadas del salario que las del capital), de una política de inversiones que reservaba grandes exoneraciones impositivas para los megaemprendimientos de las multinacionales, y de una política de ajustes salariales más que prudente (y controlada por la inflación). La desigualdad entró como tema de agenda en el gobierno de Mujica, así como la pobreza lo había hecho en el de Tabaré.

Uno de los fracasos más importantes del período fue el quiebre de PLUNA S.A. La empresa aérea uruguaya había sido parcialmente privatizada en 1995, al ser asociada con VARIG, y luego reprivatizada durante el primer mandato de Vázquez, por iniciativa del equipo económico, pero el país había quedado aún con una aerolínea de bandera. La frustrada gestión de PLUNA, los juicios millonarios, las centenas de trabajadores que perdieron su empleo en este marco y la debilidad y desprolijidad mostradas en todo el proceso de remate de los aviones y cierre final de la empresa dejaron a la administración Mujica en una situación muy difícil. También llevaron ante la justicia a cuadros de primera línea del gobierno, que quedaron finalmente inhabilitados para la gestión pública, entre ellos, el ministro de Economía y Finanzas y el presidente del Banco República (BROU), ambos pertenecientes al equipo económico del vicepresidente Astori. A lo sucedido con PLUNA se uniría, en el período gubernamental siguiente, la crítica situación financiera y patrimonial de la petrolera ANCAP. Ambos episodios terminarían en la órbita del Poder Judicial y sembrarían enormes dudas sobre la ética en la función pública que había prevalecido

---

12 El ICIR había sido impulsado por vía legislativa durante el mandato de Mujica con destino a gravar a los propietarios de terrenos que superaran las 2.000 hectáreas de índice CONEAT 100.

en ese período, aunque el propio Mujica salió relativamente indemne de toda esa situación.

Las principales debilidades del gobierno de Mujica remiten a las actuaciones (y discursos) en el campo de los derechos humanos, al giro en la política de seguridad pública y al controversial vínculo con las Fuerzas Armadas (FFAA). Para una parte de la izquierda, hubo retrocesos evidentes en estos campos. Por otro lado, se produjo un intenso distanciamiento con los gremios de la educación, la universidad pública y los funcionarios públicos, producto de una mirada «antipática» del Estado, que juntó las visiones más «liberalizantes» del equipo económico con la desconfianza del presidente y parte de su elenco a la propia institucionalidad pública. El temprano apoyo de Mujica a la vuelta de Tabaré Vázquez a la Presidencia de la República generó descontentos en algunos sectores y comprometió definitivamente la renovación de la elite del FA y el gobierno futuro.

En el área de los derechos humanos y la seguridad pública, se podría sostener que el ADN de la izquierda «armada» le jugó una mala pasada al FA, al involucrar en el control de los aparatos armados del Estado (FFAA y policía nacional) a dirigentes que venían de los cuadros de la guerrilla: Eleuterio Fernández Huidobro como ministro de Defensa Nacional y Eduardo Bonomi como ministro de Interior. El resultado fue una avanzada de visiones represivas identificadas con la «mano dura» en materia de seguridad ciudadana, y un vínculo con la corporación militar en el que esta creció en autonomía política y en densidad corporativa. Hacia el final del segundo período, la oposición logró orquestar un plebiscito para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, que casi llegó a ser aprobado.

Uno de los fracasos de Mujica, más simbólico que material, no fue apenas el no haberse comprometido más con la agenda de los derechos humanos, tan reclamada por las organizaciones sociales, sino las contradicciones discursivas y prácticas que evidenció en este sentido. La idea de que los padecimientos sufridos durante la cárcel habían sido, de algún modo, «buscados» por el hecho de haber protagonizado acciones armadas contra el Estado de derecho hizo que una buena parte de los tupamaros se distanciaran del resto de la izquierda — como lo habían estado en el inicio—. <sup>13</sup> La resistencia que muchos tupa-

---

13 El FA aprobó la incorporación del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) a sus filas en 1989, tres años más tarde de haber recibido la solicitud formal de ingreso correspondiente, y tras sortear resistencias internas no menores. Los exguerrilleros impulsaron, entonces, la creación del Movimiento de Participación Popular (MPP) y, posteriormente, del Espacio 609. La incorporación de los tupamaros al FA también enfrentó reticencias dentro del propio MLN-T, que prefirió postular a los dirigentes no tupamaros Helios Sarthou y Hugo Cores al Parlamento

maros mostraron hacia los reclamos de reparación económica por los daños sufridos durante la dictadura y su casi desestimación respecto de otras violaciones a los derechos humanos padecidas por civiles (exilio, delitos económicos, cárcel prolongada) indujo a muchos, en especial a Fernández Huidobro, a adoptar un discurso lindero al de la llamada «teoría de los dos demonios». Expresiones tales como que «esto se terminará cuando nos muramos todos», repetida en múltiples oportunidades por Mujica,<sup>14</sup> o que «capaz» que «torturando» a los militares se podría «obtener información», como llegó a ironizar Fernández Huidobro,<sup>15</sup> no solo no ayudaron a dismantelar la impunidad vivida en Uruguay durante treinta años de democracia, sino que sembró la idea de que las FFAA y los viejos guerrilleros habían sellado una suerte de pacto que pervivía hasta nuestros días.

Ya Tabaré Vázquez había desplegado muchas veces un discurso ambiguo sobre estos temas. Había impulsado un proyecto de ley de reparación que equiparaba a las víctimas del terrorismo de Estado con las víctimas de «la sedición»<sup>16</sup> y había hablado de la lucha de «hermanos contra hermanos»,<sup>17</sup> sin referir al terrorismo de Estado, e

---

«burgués», en lugar de candidatear a sus propios cuadros políticos.

14 En plena campaña electoral de 2009, entrevistado por un periódico argentino, Mujica reflexionó sobre la violación de los derechos humanos durante la dictadura y la justicia: «en lo personal, he pensado: si me dicen la verdad, te conmuto la pena. Si lo que me interesa es la verdad. Pero, ¿las sociedades se bancan eso? Porque la Justicia tiene un hedor a venganza de la puta madre que lo parió. Y tengo la conciencia de que lo que pasé no me lo va a devolver nadie. Tengo que cargar con eso como una mochila, una cicatriz, como si uno hubiera tenido un accidente, una enfermedad». Diario *La Nación*, 13/9/2009. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1173730-no-se-que-ideologia-tienen-los-kirchner> (consultado en mayo de 2019).

15 En el marco de una polémica entre el entonces ministro de Defensa Nacional y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), una organización no gubernamental con larga trayectoria en la defensa de los derechos humanos que cuestionó a Fernández Huidobro por la falta de datos precisos en la búsqueda de la verdad y la justicia, el ya fallecido secretario de Estado declaró textualmente a la prensa: «Si SERPAJ me autoriza a torturar, yo capaz que le consigo información». Diario *El Observador*, 19/12/2014. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/huidobro-sobre-serpaj-si-me-autoriza-a-torturar-capaz-consigo-informacion-2014121915400> (consultado en mayo de 2019).

16 En 2007, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley que retomaba una anterior iniciativa planteada por un legislador colorado fuertemente vinculado con la corporación militar (Daniel García Pintos), con miras a reparar económicamente a familiares de civiles y militares caídos en el «enfrentamiento armado con la sedición». El proyecto remitido, que también contemplaba el resarcimiento a familiares de personas desaparecidas en las décadas de los sesenta y setenta, no fue bien recepcionado por el FA (ni por las organizaciones de derechos humanos), que entendió que la propuesta equiparaba la reparación de víctimas y victimarios juntos.

17 Al asumir por vez primera la Presidencia, el 1.º de marzo de 2005 Vázquez había

incluso se había aventurado a proponer una suerte de «reconciliación nacional» que había desagradado a propios y ajenos. Como ya se señalara, las organizaciones de derechos humanos, que ya habían presenciado estas dilaciones y ambigüedades en torno al tema, hicieron sus esfuerzos para anular la ley de caducidad, y si bien lograron reunir las firmas para convocar a un plebiscito destinado a anular la norma, no alcanzaron los votos necesarios para ello. Las culpas por el resultado recayeron sobre varios, pero especialmente sobre el FA, por su falta de compromiso, y sobre Mujica y Astori, quienes no habían hecho campaña por el tema.

Ya con Mujica como presidente, este clima alentó a un largo debate y a varias iniciativas legislativas tendientes a eliminar la ley de caducidad del ordenamiento jurídico nacional; en especial, a anular sus efectos y a permitir la apertura o reapertura de los juicios. Ello, con miras a dar cumplimiento a lo dispuesto en 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, en su sentencia para el caso *Gelman vs. Uruguay*:<sup>18</sup> «El Estado debe garantizar que la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, al carecer de efectos por su incompatibilidad con la Convención Americana y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en cuanto puede impedir u obstaculizar la investigación y eventual sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos, no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia de autos y para la identificación y, si procede, sanción

---

expresado: «Se publicará lo que se sabe, se publicará lo que se conoce, no con el fin de alimentar odios, no con el fin de llevar a nadie frente a la Justicia, fuera de lo que establece la Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, sino para que —uruguayas y uruguayos— lo que pasó nunca más en el Uruguay, nunca más, nunca más hermanos contra hermanos, uruguayas y uruguayos [...] asimismo —uruguayas y uruguayos— de la misma manera, porque madres son todas madres, quienes han sido madres y quienes han deseado ser madres, padres son todos padres y quienes han querido ser padres o han sido padres, hermanos son todos hermanos, uruguayos somos todos uruguayos, y a todos nos duele cuando perdemos seres queridos, el gobierno promoverá rápidamente, sin distinción de clase alguna, la reparación de todas las víctimas de los hechos acaecidos en aquellos terribles años que tanto hirieron y dividieron a la sociedad uruguaya, de todos, de todos, uruguayas y uruguayos». Discurso íntegro recuperado de [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/pages/vazquez06.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez06.htm) (consultado en mayo de 2019).

18 El caso de la ciudadana argentina María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, secuestrada en su país en 1976 cuando cursaba su séptimo mes de embarazo, trasladada clandestinamente a Uruguay y desaparecida luego de dar a luz, fue presentado ante la CIDH de la OEA en enero de 2010. Los denunciantes fueron la hija de María Claudia, Macarena Gelman (quien nació en cautiverio, fue dada en adopción a una familia uruguaya y no conoció su verdadera identidad hasta el año 2000), y el abuelo de esta última, el poeta Juan Gelman.

de los responsables de los mismos (sic), de conformidad con los párrafos 253 y 254 de la Sentencia» (p. 85).<sup>19</sup>

El primer proyecto de ley presentado para anular la ley de impunidad evidenció la índole de las resistencias dentro y fuera de la izquierda a la revisión de lo sucedido durante la dictadura. Aunque los historiadores y el sistema educativo también habían hecho lo suyo (con gran reticencia de los partidos de la oposición) en materia de historia reciente, la comparecencia de militares, policías y civiles ante la justicia era otra cosa, y ponía en entredicho la relación del FA con las FFAA. Así, ese primer proyecto elaborado por la bancada parlamentaria frenteamplista sin que el Poder Ejecutivo se comprometiera fracasó por la interposición del propio presidente Mujica, quien primero compareció ante la bancada de diputados para exponer su opinión personal sobre la inconveniencia del texto y, luego, cuando se empezaron a escuchar voces discrepantes dentro del FA llamó públicamente a votarlo para preservar la unidad de la fuerza política.

Fracasada esa iniciativa, conocida como el proyecto de ley interpretativa de la ley de caducidad, en mayo de 2011 (el proyecto no fue aprobado por un voto de un diputado «disidente» de la bancada del FA, perteneciente al grupo de Mujica), con grandes consecuencias para la izquierda y para la legitimidad de su discurso por verdad y justicia, se intentó con otro texto de características similares. Este tendía, más bien, a evitar que se computaran en los plazos de prescripción de los delitos cometidos en la dictadura los años durante los cuales la ley había estado vigente. Si bien se habían tipificado los delitos de lesa humanidad con la aprobación de la Ley n.º 18.026<sup>20</sup> de 2006, eso había sucedido con posterioridad a la fecha en que habían sido perpetrados, con lo cual, en atención al principio de irretroactividad de la ley penal más gravosa, los plazos de prescripción comenzaban a vencer en noviembre de 2011, y ya nada más podría ser juzgado. Una serie de iniciativas fueron impulsadas para evitar que todo el proceso volviera a caer en la oscuridad.<sup>21</sup>

---

19 Texto completo de la sentencia recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf) (consultado en mayo de 2019).

20 Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de Lucha contra el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad.

21 Entre otras, cabe citar la revocación de los actos administrativos de gobiernos anteriores a los del FA que habían desestimado procesos por estar comprendidos por la ley de caducidad; las centenas de juicios que se presentaron en esos días en diversos juzgados del interior del país, ante la amenaza de la prescripción, y la propia ley llamada de imprescriptibilidad (Ley n.º 18.831, Restablecimiento de la Pretensión Punitiva del Estado para los Delitos Cometidos en Aplicación del Terrorismo de Estado hasta el 1.º de Marzo de 1985), por fin promulgada en noviembre de 2011.

En este marco, cabe consignar el apartamiento de la órbita penal de la jueza Mariana Mota, especializada en derechos humanos y en cuya sede habían recaído buena parte de los procesos en curso. La doctora Mota fue desplazada del ámbito penal al civil, con la complicidad del Poder Ejecutivo, especialmente del presidente Mujica<sup>22</sup> y del entonces ministro de Defensa Nacional, Fernández Huidobro.<sup>23</sup>

Otro retroceso que experimentó la izquierda en el campo de la lucha ideológica y cultural fue el que ocurrió en el tema de la seguridad pública. El gobierno de Mujica priorizó absolutamente la seguridad pública como un pilar fundamental de su política y el MI fue la cartera que recibió las mayores partidas presupuestales del período. Colaboró a ello el hecho de que el ministro del área, Eduardo Bonomi, excombatiente del MLN-T, fuera la mano derecha de Mujica. El tema estuvo en el debate público durante los cinco años de mandato, y se aprobaron varios proyectos que aumentaron penas, retacearon libertades, colaboraron notoriamente al crecimiento de la población carcelaria y colocaron a la *minoridad infractora* en el centro de la discusión.<sup>24</sup>

---

22 En una entrevista concedida al diario argentino *Página 12* (19/3/2012), la jueza Mota había expresado, respecto al esclarecimiento de los crímenes cometidos durante la dictadura cívico-militar en Uruguay, que: «No hay una promoción de los derechos humanos para que esta situación, que es nacional y nos marcó a todos, se esclarezca. Es bien diferente al gobierno argentino en esa materia. Mujica y el ministro de Defensa fueron rehenes de la dictadura. Tal vez por eso no puedan ver con objetividad un proceso dictatorial que los tuvo como víctimas» (entrevista completa recuperada de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-189930-2012-03-19.html>, consultada en mayo de 2019). Frente a estas declaraciones, el entonces presidente Mujica manifestó su asombro por el hecho de que la SCJ no hubiera tomado cartas en el asunto, hecho que finalmente ocurrió y que se plasmó en un pedido de explicaciones a la jueza por parte de la Corte (véase la entrevista a la jueza Mota publicada el 20/3/2013 en el Portal 180 (recuperado de [https://www.180.com.uy/articulo/32190\\_Mota-una-jueza-encasillada-y-sin-el-apoyo-de-la-Corte](https://www.180.com.uy/articulo/32190_Mota-una-jueza-encasillada-y-sin-el-apoyo-de-la-Corte), consultado en mayo de 2019).

23 Mota y Fernández Huidobro habían tenido importantes discrepancias, no solo en materia de derechos humanos, sino también a propósito de la desaparición y posterior búsqueda de un avión Air Class estrellado en aguas del Río de la Plata en junio de 2012, cuyos restos fueron hallados un mes más tarde y arrojaron el saldo de dos víctimas mortales (el piloto y el copiloto de la aeronave). Antes de su traslado a la esfera civil, la investigación judicial de este siniestro estaba, justamente, a cargo de la jueza Mota.

24 En materia de seguridad ciudadana, durante el período de Mujica se aprobaron leyes tales como la n.º 18.771 Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal; la n.º 19.007 Modificación de Disposiciones del Código Penal, sobre Delitos de Funcionarios Públicos y Determinadas Actividades Delictivas Relacionadas con Todas las Formas de Cocaína, incluida la Pasta Base de Cocaína, de aumento de las penas en determinados casos, y la n.º 19.120 Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos.

Hacia el final del segundo período, la mayoría de la oposición logró reunir las firmas que le permitieron celebrar un plebiscito para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años de edad. Si la iniciativa de reforma constitucional no triunfó en 2014 fue, fundamentalmente, porque buena parte de la izquierda que se había opuesto a la agenda de «mano dura» se unió a un intenso movimiento de jóvenes movilizados a lo largo y ancho del país en la llamada comisión No a la Baja. Esta fue la última movilización política de gran intensidad que convocó a los jóvenes, luego de la derrota del denominado «voto rosado» para anular la ley de caducidad, cinco años antes.

Un retroceso más a anotar fue la relación entre el FA y las FFAA durante el gobierno de Mujica, dada la connivencia del ministro de Defensa Nacional con la corporación, su defensa irrestricta de esta y su cuidadoso celo respecto a su presupuesto, funciones y legitimidad. El resultado de ello fue un aumento del poder político de los militares, el abandono de las propuestas programáticas del FA tendientes a devolver a la órbita civil actividades e instituciones que habían sido militarizadas durante la dictadura (como la aviación civil, la marina mercante, el cuidado de parques nacionales) y la incursión del ejército en diversas actividades civiles con el objetivo de mejorar su imagen.

En el campo de la reforma del Estado, tan preconizada durante la administración de Tabaré Vázquez como «la madre de todas las reformas», e igualmente jerarquizada durante el gobierno de Mujica, se avanzó poco, aunque se aprobó un nuevo estatuto del funcionario público. Las negociaciones entre trabajadores estatales y gobierno fueron muy complicadas durante todo el período. Los discursos de Mujica francamente antipáticos al funcionariado público, su desprecio por los intelectuales, su concentración casi exclusiva en la enseñanza técnica y la continua defensa que hacía de la experiencia «real» por oposición a «los libros» hicieron que el discurso con el que había inaugurado su mandato ante el Parlamento, en el que la educación tuviera un papel tan destacado, se viera después empañado y oscurecido por discursos que lo acercaron más al «pobrimismo» que a la «ilustración».<sup>25</sup>

El resultado fue un distanciamiento grande, ya no del presidente, sino de todo el FA de los gremios de la educación y de algunos gremios de funcionarios públicos, lo que redundó en la creación de otro espacio sindical al que el movimiento sindical observa con preocupación y que puede terminar, en un futuro no tan lejano, en la pérdida de la

---

25 En el citado libro de Danza y Tulbovitz (2015, p. 254), Mujica expresó: «Hay que juntarse y hacer mierda a esos gremios [de la enseñanza], no queda otra. Ojalá logremos sacarlos del camino».

unidad del movimiento sindical, ese gran logro de los años sesenta que abonó el camino para el crecimiento de una izquierda unificada.

### **3. EL RECURSO A LA AUTORIDAD DEL PADRE Y SUS LÍMITES: EL SEGUNDO GOBIERNO DE TABARÉ**

La vuelta de Tabaré Vázquez a la Presidencia de la República se anunció muy poco después de la asunción de Mujica. Casi todos los grupos del FA clamaron por su retorno, lo fueron a buscar a su casa (literalmente) y uno de los primeros grupos en apoyarlo fue el del entonces presidente Mujica, quien puso toda su popularidad al servicio de la candidatura de aquel. Con esto, el FA hipotecó el desafío de la renovación generacional y volvió a ensayar la solución «que ya había funcionado una vez», sin darse cuenta de que los tiempos habían cambiado, de que el gobierno de Mujica había supuesto un salto hacia delante en muchos temas y de que se necesitaban urgentemente figuras de recambio generacional en un escenario en el que el presidente saliente tenía casi 80 años y el presidente entrante los cumpliría al terminar su mandato.

Pero Vázquez no solo no representaba una renovación generacional de la izquierda, sino que para muchos significaba una vuelta atrás en las políticas en las que el gobierno de Mujica había innovado: la política económica, la política exterior, las políticas de salud sexual y reproductiva y las políticas de drogas. La agenda de derechos, con la despenalización del aborto, la legalización del cannabis, entre otros, se vería enlentecida en su aplicación a inicios de la nueva administración de Vázquez. Asimismo, respecto a la tímida iniciativa de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) (n.º 19.307), aprobada a fines del segundo gobierno luego de años de debate y controversias, Tabaré Vázquez decidió no hacerla efectiva hasta que la SCJ se expidiera sobre la constitucionalidad de la medida, lo que reveló, una vez más, la enorme debilidad de la izquierda frente a los medios de comunicación.<sup>26</sup>

La continuidad del equipo económico, débilmente desafiada durante el mandato de Mujica, se veía asegurada durante el gobierno de

---

26 El Poder Ejecutivo comenzó a redactar el proyecto de LSCA en 2011, su votación parlamentaria se concretó en 2014 y su promulgación en 2015. Tras la aprobación de la norma se han interpuesto recursos de inconstitucionalidad ante la SCJ, pero esta se ha pronunciado fundamentalmente a favor de la ley, y sus declaraciones de inconstitucionalidad no han alterado el grueso de su articulado. Sin embargo, la LSCA recién fue reglamentada en junio de 2019 y, al momento de escribir este libro, el nombramiento de los integrantes del llamado Consejo de Comunicación Audiovisual (organismo previsto por la propia ley para velar por su cumplimiento) continuaba inconcluso.

Tabaré, ya que el propio exvicepresidente Astori volvía a ser el ministro de Economía y Finanzas. En política exterior, la designación como canciller del también exvicepresidente Rodolfo Nin Novoa, partidario del *regionalismo abierto* y perteneciente a las alas moderadas del FA, alineadas con el equipo económico, auguraba una relación debilitada con lo que quedaba de progresismo en la región (Bolivia, Venezuela). Luego de los cambios de gobierno en Argentina, Brasil y Paraguay, se vaticinaba un franco retroceso en cualquier materia relativa a la «patria grande». La Cancillería, por su parte, decidió impulsar una revisión de la resolución 32/00 del Mercosur con miras a «liberalizar» los acuerdos con terceros países de los socios de la región, abogó por la entrada de Uruguay en el Trade in Services Agreement (TISA) (lo cual no se concretó porque la orgánica del FA le pidió al gobierno que se retirara de las negociaciones), celebró la retomada de los acuerdos con el gobierno de Macri, y protagonizó diversos enfrentamientos con Venezuela, inconcebibles en la era anterior Mujica-Chávez). Reaccionó «con preocupación» ante la situación brasileña, mas no realizó declaraciones frente al *impeachment* que pudieran comprometer su futura relación con Michel Temer, aunque el FA, como partido, mantuvo una posición firme y jugada en este sentido. Con el tiempo, empero, se vería que aun esta tibieza con relación a la región sería suficiente para que Uruguay quedara aislado en el entorno de los gobiernos de derecha. Y, finalmente, ante el avance de la derecha, posiciones como las adoptadas por el gobierno nacional con relación al autoproclamado presidente Juan Guaidó, en Venezuela, colocarían a Uruguay, francamente, en el lado de los países que aún practicaban una política latinoamericanista.<sup>27</sup>

Algunas de las políticas desarrolladas durante el gobierno de Mujica, y que pertenecían al corno de su gestión, fueron objeto de grandes transformaciones —y perdieron prioridad— en el gobierno de Tabaré: el FONDES, que apoyaba a las empresas recuperadas por los trabajadores, hubo de ser compartido con la pequeña y la mediana empresa, y su gestión ha estado bajo la lupa. El Plan Juntos, para la erradicación de la vivienda insalubre, salió de la gestión de Presidencia de la República y pasó a revistar como un rubro más en la cartera de vivienda. La regulación del cannabis, su venta en farmacias y su consumo medicinal permanecieron en latencia durante el primer año y medio

---

27 El 23 de enero de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay emitió un comunicado en el que claramente «desconoce» a Guaidó (apoyado por los países del Grupo de Lima y por Estados Unidos) como presidente autoproclamado de Venezuela y, asimismo, llama a un diálogo pacífico con la intermediación de Uruguay y México. Más tarde, el presidente Nicolás Maduro apoyaría el diálogo, pero no así Guaidó ni el resto de los países del Grupo de Lima.

del segundo mandato de Vázquez, y solo los clubes de autoconsumo y los cultivadores fueron la señal en este período de que algo había cambiado. Sin embargo, y luego de una compleja negociación con el sector farmacias, el gobierno logró reencauzar la venta de marihuana en farmacias. Esta continuó siendo una política resistida por la oposición y por buena parte de la población, pero terminó evidenciando, ante la imposibilidad de incluir financieramente a las farmacias que entraron en el acuerdo, que las verdaderas resistencias a nuestra política venían de un poco más «arriba».

El gobierno de Tabaré heredó una economía desacelerada en una región que había caído en una profunda recesión. Si el primer gobierno de Vázquez había experimentado un proceso de crecimiento económico de un 6 % promedio y el gobierno de Mujica había gozado de un sólido crecimiento anual de 4,5 %, la segunda presidencia de Vázquez comenzó con una proyección de 2,5 %, convertida rápidamente a 0,5 % en el segundo año de administración. Ello lo obligó a reestimar sus proyecciones y a aprobar, en 2016, un ajuste presupuestal con postergación de varios gastos en rubros importantes, como salud, educación y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

El contexto regional había cambiado sensiblemente. Brasil, donde el PT había vuelto a ganar las elecciones en 2014, se encontraba en una etapa recesiva tanto económica como políticamente, y la salida de Dilma Rousseff, en 2016, volvía a dejar al Uruguay sin aliado. En Argentina triunfaba Macri (un resultado menos inesperado que el derrumbe del gobierno de Dilma), con una economía que mostraba francas señales de deterioro, lo cual una era una pésima señal para Uruguay. La actividad turística, fuertemente dependiente del país vecino y uno de los servicios en mayor expansión en la última década, vendría a resentirse, producto de esta situación. Todo tenía un cierto aire de finales de los noventa, cuando Brasil devaluó el real y Argentina experimentó su cataclismo financiero. Tabaré, que venía a cerrar con broche de oro su segunda gestión, siendo uno de los pocos privilegiados en repetir gobierno en un país sin reelección,<sup>28</sup> demoró en entender que los tiempos habían cambiado. Y su gobierno no tenía la energía del primer período para hacer frente a tanta incertidumbre.

---

28 Los otros casos de presidentes elegidos en las urnas que repitieron mandato fueron los de José Batlle y Ordóñez (1903-1907; 1911-1915) y Julio María Sanguinetti (1985-1990; 1995-2000). Cabe señalar, empero, que Vázquez fue el único presidente votado dos veces en elecciones completamente libres y con todas las garantías impuestas por una poliarquía; los dos mandatos de Batlle y Ordóñez son previos al establecimiento de un orden totalmente poliárquico, en tanto los comicios de 1984 en los que fue investido Sanguinetti por vez primera, se celebraron en dictadura, con candidatos y ciudadanos proscriptos).

Los datos de las encuestas comenzaron, por primera vez, a marcar un deterioro pronunciado de la popularidad del gobierno. Este luchaba entre la difícil aprobación de un presupuesto sin mayores novedades ni incrementos; la movilización de los gremios de la educación, que intentó enfrentar —desgraciadamente— con un decreto de esencialidad (completamente ineficaz y altamente contraproducente) para impedir la huelga, y una inseguridad pública que continuó altísima, aunque el aumento del desempleo y la retracción del consumo consiguieron desplazarla en la opinión pública de un problema central a un problema más secundario.

La oposición, que durante la campaña electoral había saboreado anticipadamente el triunfo, dado el escaso margen anticipado por las (erradas) encuestas, se aprestaba a desarrollar una estrategia de oposición férrea, con alto desarrollo mediático y altísima judicialización de los conflictos políticos.

En pocos meses se dedicó a destruir el prestigio del entonces vicepresidente de la República, Raúl Sendic, y propició la instalación de una comisión investigadora por el tema de la empresa petrolera ANCAP, que aquel había dirigido en los cinco años anteriores y que mostraba un deterioro patrimonial y un déficit de gestión acentuado (también producto de la crisis que afectaba a Venezuela, que vendía crudo a Uruguay en condiciones muy ventajosas). A esto se añadió la polémica que se desató al revelarse que el título de licenciado en Genética Humana, supuestamente obtenido por Sendic en Cuba, en realidad no existía. El «descubrimiento» generó un gran malestar en las propias filas frenteamplistas.

Durante su segundo año, el gobierno enfrentó otras dos grandes dificultades. En primer término, se le hizo difícil remontar la caída de la brevísima luna de miel al descontento. Por primera vez en más de una década, las encuestas mostraban que la oposición era superior en intención de voto al FA y que la desaprobación del gobierno era superior a su aprobación. En segundo lugar, el gobierno anunció un aumento de tarifas e impuestos para su rendición de cuentas del año, lo cual fue conocido como el primer ajuste fiscal en gobiernos de izquierda. En la región estábamos cada vez más solos y las dificultades eran claramente superiores a las facilidades. El año 2016 se convirtió en un mojón histórico, signado por la caída de la presidenta Rousseff, que preanunciaba el fin del ciclo progresista en la región. También fue el año en el que triunfó Donald Trump en Estados Unidos, contra todas las previsiones.

La rendición de cuentas de ese año postergaba incrementos presupuestales en varios rubros ante una proyección de crecimiento inferior a la prevista en la aprobación del presupuesto nacional del

año anterior. El equipo económico, junto con la obligación de que las empresas públicas (fuertemente denostadas a partir de la comisión investigadora que analizó las inversiones en ANCAP y la necesidad de capitalización que tuvo que hacer el Estado) contribuyeran con el 1,5 % del producto bruto interno (PBI) a la reducción del déficit fiscal, anunció la reinstalación del impuesto primario a las propiedades rurales y la modificación del procedimiento de liquidación del impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE), y modificó la alícuota del IRPF y el IASS con un incremento en la contribución de los escalones superiores.

También en 2016, el juicio que enfrentó a Uruguay con Philip Morris en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) (institución del Banco Mundial destinada a la resolución de controversias) tuvo su punto final, con un fallo favorable para el país que obligó a la tabacalera al pago de 7 millones de dólares.

Hacia el año 2017, en el tercer año de gobierno, toma cuerpo el acuerdo con la empresa UPM, papelera finlandesa, que sería el único e importante proyecto de inversión externa directa en Uruguay luego de una relativa sequía de afluencia de capitales a la región y del fracaso de los grandes proyectos del período Mujica, entre ellos la regasificadora (a consecuencia de la crisis brasileña), la minera Aratirí y el puerto de aguas profundas. Se presume que el acuerdo con UPM 2 sumará dos puntos de PBI, traerá 1.000 millones de dólares al año en exportaciones agroindustriales y que su construcción generará 5.000 puestos de trabajo. Sin embargo, no todo son rosas. El trazado de la vía férrea que exige el emprendimiento alterará sustancialmente el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo e implicará cuantiosos desembolsos del Estado para asegurarle infraestructura a la obra (cerca de 1.200 millones de dólares).

Durante 2017, el gobierno de Michel Temer en Brasil siguió zozobrando política y económicamente, aunque fue un eslabón imprescindible en el triunfo de Jair Bolsonaro en 2018. Asimismo, el triunfo de Sebastián Piñera en Chile confirmó ampliamente que la derecha estaba dominando el Cono Sur. Uruguay sobrellevó y sobrelleva gallardamente su aislamiento político, pero en el ámbito del Mercosur ha estado y está muy presionado por los gobiernos vecinos.

También en 2017 los escándalos de corrupción tuvieron su pico. Alcanzaron al Partido Colorado (PC) con la quiebra de la casa cambiaria Cambio Nelson, propiedad del exdiputado suplente del PC Francisco Sanabria, quien terminó siendo procesado con prisión y expulsado del partido. Asimismo, alcanzaron al Partido Nacional (PN) a raíz de denuncias contra el intendente del departamento de Soriano, Agustín Bascou, quien fuera cuestionado cuando quedó al descubierto la

venta de combustible a la comuna en dos estaciones de servicio de su propiedad.

En otro orden, ese año se aprobó el nuevo Código del Proceso Penal (CPP), que significó un cambio sustancial en la administración de justicia. La justicia abandonó el modelo inquisitorio, en el que el director del proceso era el juez, por el modelo acusatorio en el que quien dirige es el fiscal. Aunque el nuevo CPP fue votado por todos los partidos, las críticas llovieron en el primer año de su puesta en marcha, y se lo hizo responsable por los problemas de la seguridad.

La crisis de los llamados cincuentones, que en 1996 habían sido afiliados masivamente a las aseguradoras privadas y habían quedado en clara desventaja frente a otros grupos etarios, comenzó a ser resuelta favorablemente por el gobierno en 2017, pero significó también compromisos financieros muy importantes, en especial a partir de 2020, que podrían comprometer las cuentas públicas.

La venta de marihuana en farmacias comenzó también en 2017, aunque la imposibilidad de operar con cuentas bancarias, por estar estas sujetas a normativa internacional, significó uno de los mayores contratiempos. Ello reveló los escasos márgenes de maniobra de los que disponen los países en términos de soberanía financiera y lo absolutamente expuestos que están a las arbitrarias políticas de bloqueo de Estados Unidos. Esto volvería a pasar dos años más tarde, en ocasión del bloqueo financiero a Venezuela por el país norteamericano, y de la orden dada por las casas centrales a sus sedes regionales de no operar con el banco BANDES, a despecho de las leyes nacionales que regulan estos intercambios.

El 8 de marzo de 2017, la marcha por el Día Internacional de la Mujer se reveló absolutamente espectacular, mostró fuerza, convicción, coraje y gran capacidad organizativa. Con esta formidable manifestación del poder de las organizaciones feministas y de mujeres, el año abrió con la presentación de varios proyectos de ley que se plasmaron en la aprobación de leyes como las de femicidio, de violencia basada en género y de cuotas para los cargos electivos.

El caso Sendic fue remitido al Tribunal de Conducta Política (TCP) del FA, a raíz de nuevas denuncias efectuadas por el uso de tarjetas corporativas. La polémica que se había desatado a partir de una investigación del diario *El Observador* sobre el inexistente título universitario de Sendic se profundizó con el libro *Sendic, la carrera del hijo pródigo* (2017), en el que las periodistas Patricia Madrid y Viviana Ruggiero revelaron varias irregularidades de la gestión de aquel al frente de ANCAP. Asimismo, el semanario *Búsqueda* informó luego con relación a los gastos de las tarjetas corporativas. Esto fue el punto de partida para el examen del caso en la Junta de Ética y Transparencia

Pública (JUTEP); el papel de Sendic en ANCAP es aún objeto de escrutinio por parte de la Justicia de Crimen Organizado, que ya ha tenido sentencia y apelaciones con resultados malos para el imputado.<sup>29</sup> El propio presidente Tabaré Vázquez sugirió, oportunamente, que los órganos del FA se expidieran sobre la ética del vicepresidente, expediente al que ya él mismo había recurrido en ocasiones anteriores.<sup>30</sup> Con un fallo condenatorio del propio TCP, Sendic renunció a su cargo de vicepresidente de la República el 9 de setiembre de 2017; dos días después, la Asamblea General aceptó formalmente su dimisión y designó a Lucía Topolansky en el cargo.

#### **4. EL ROL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DURANTE EL GOBIERNO DEL FA: EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMANDA DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDA Y EN LA POLÍTICA PÚBLICA<sup>31</sup>**

¿Cómo jugó la sociedad civil organizada frente a la dinámica del sistema de partidos? ¿Qué capacidad de agencia tuvo la sociedad civil organizada para impulsar derechos de tercera generación?<sup>32</sup> ¿Cómo

---

29 En diciembre de 2018, el Tribunal de Apelaciones confirmó el procesamiento de Sendic por peculado y abuso de funciones originado en la denuncia del PN. El fallo señaló que Sendic «se extralimitó arbitrariamente en el ejercicio de sus funciones» y «en cuanto al delito de peculado [que] resulta acreditado en principio y sin perjuicio de interioridades que se apropió de dinero que estaba en posesión por razón de su cargo, perteneciente al Estado, en beneficio personal». Texto completo del fallo recuperado de <http://poderjudicial.gub.uy/institucional/item/5763-tap-4-turno-confirmando-procesamiento-de-ex-vicepresidente-por-abuso-de-funciones-y-peculado> (consultado en junio de 2019).

30 En 1996, Tabaré Vázquez fue juzgado por el TCP ante el cuestionamiento de haber intervenido en la compra de equipos médicos para el Instituto de Oncología a una empresa integrada por uno de sus hijos. El fallo del tribunal le fue favorable.

31 Este apartado toma pie en Moreira (2015). La actualización se realizó a los efectos del presente libro.

32 El enfoque de «agencia» proviene de los postulados de Amartya Sen (1985), y su aplicación a la acción colectiva ha sido abordada recientemente por O'Donnell (2010). En el abordaje de Sen, capacidades, funcionamientos y agencia permiten apreciar las libertades de los individuos en las diferentes dimensiones de la vida humana. Los funcionamientos refieren a los logros que las personas alcanzan en su vida en diferentes dimensiones, mientras que las capacidades refieren al conjunto de libertades de las que las personas disponen para satisfacer esos logros. La agencia humana es definida por el autor como «lo que la persona es libre de hacer y lograr en la búsqueda de las metas y valores que considere importantes. El aspecto de agencia de una persona no puede ser entendido sin considerar sus deseos, objetivos, lealtades, obligaciones y —en un sentido amplio— su concepción del bien» (Sen, 1985, p. 203). Para la operacionalización del concepto de agencia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los organismos internacionales han prestado particular atención a la idea de empoderamiento, que puede entenderse como un

fue la relación entre movimientos sociales y Estado y cómo operó esto a través del Parlamento?

Como ya fuera señalado, la dinámica que experimenta Uruguay en las últimas dos décadas, y particularmente desde que la izquierda está en el gobierno, es la de la competencia entre dos bloques claramente diferenciados política, ideológica y partidariamente. Del lado izquierdo ha operado el oficialismo, con sus mayorías parlamentarias y una capacidad enorme de instalar temas en la agenda pública (solo amortiguada por la capacidad de *agenda setting* de los medios de comunicación) y llevar adelante sus políticas. Del lado derecho se han organizado la oposición, con sus dos grandes partidos —y aliados menores—, gran parte de los medios de comunicación y las cámaras empresariales, jugando al doble juego de deslegitimar al partido de gobierno y su agenda, y de conseguir prebendas menores o importantes en temas económicos e institucionales, en la pauta de negociación-inclusión que siempre ha caracterizado la vida política nacional.

¿Cómo juega la sociedad civil organizada en este binomio? Para comenzar, con una organización fragmentada, dispersa, autónoma y con dificultades de concertar una agenda común. También, al igual que el sistema de partidos, ostenta un funcionamiento que asemeja la política de bloques. De un lado, las cámaras empresariales, a veces la Iglesia católica, los medios de comunicación y una suerte de socios mayores y menores (como el recientemente formado movimiento Un Solo Uruguay) oponen resistencias a la agenda de gobierno en, al menos, tres conjuntos de asuntos: los relativos a la distribución de poder y dinero, los relativos a la agenda de ampliación de derechos civiles, políticos y sociales, y los relativos a la inserción internacional.

---

aspecto instrumental de la agencia, enfocado en la participación en la toma de decisiones en la comunidad de referencia. Así, involucra la adquisición de poder, el poder de ser y hacer lo que se juzga valioso, lo que se elige, lo que permite ejercer derechos y mejorar el bienestar. Entre otros, el hecho de que el progreso de las mujeres —por ejemplo— en la igualdad de derechos haya venido a través del propio esfuerzo de estas ha ilustrado acerca del rol esencial de la agencia colectiva en el progreso humano. La relación entre agencia y derechos remite a otra de las ampliaciones del enfoque, tal como fuera desarrollado en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (PNUD, 2004). Este abordaje incorpora tanto la dimensión de la democracia propiamente procedimental (procedimientos para la formación de un gobierno legítimo) como la dimensión de los «derechos» (cívicos, políticos, sociales) que deben ser asegurados por el Estado. Guillermo O'Donnell (2010), responsable del marco teórico del referido estudio, ha sostenido que «la agencia es la presunción de la capacidad de los seres humanos —con razón práctica y discernimiento moral— para tomar decisiones en función de su situación y metas, de las cuales se lo considera el mejor juez para las decisiones políticas».

Del otro lado, el bloque de izquierda parece menos conexo, a pesar de los esfuerzos que hace el movimiento sindical para articularlo (como lo ha hecho con el feminismo al organizar los últimos paros del 8 de marzo). Los movimientos sindical, estudiantil, las organizaciones feministas y proderechos ejercen presión sobre el gobierno, sobre el Parlamento, y a veces acuerdan arreglos *neocorporativos*<sup>33</sup> de distinto tipo. Pero, al mismo tiempo, distintos movimientos y organizaciones se han colocado en «el borde», y sus grados de separación con el gobierno del FA y con la fuerza política son cada vez mayores. P, cabe consignar que existen colectivos organizados y movimientos sociales de derecha, articulados básicamente en torno a la seguridad pública (capaces de concertar marchas y cacerolazos en reclamo por este tema), a las demandas de productores y comerciantes agropecuarios (encolumnados en el movimiento de autoconvocados Un solo Uruguay),<sup>34</sup> a la llamada *ideología de género* y a todo lo referido a la diversidad (con expresiones tales como A mis Hijos no los Tocan<sup>35</sup> o Varones Unidos).<sup>36</sup>

Es en este campo de fuerzas donde se producen los avances y retrocesos que caracterizan a este peculiar ciclo de la democracia uruguaya. La institucionalización de la izquierda, que se produce con el nacimiento del FA en Uruguay, abre camino a un protagonismo inédito de la sociedad civil en la consecución de logros legales, políticos e institucionales en la agenda de derechos. Si, por un lado, el gobierno del FA abre espacio a estos logros —impensables con gobiernos de otra orientación política—, por otro lado pierde fuerza como partido para impulsarlos desde su propia estructura política. Los movimientos interpelan, presionan y consiguen impulsar agenda. Asimismo, son interpelados por su acercamiento a un gobierno que les resulta poco jugado, adverso al riesgo y demasiado comprometido con el *statu quo*, pero sin el cual nada es posible. Protagonistas tardíos de la tercera ola de la democracia uruguaya, los movimientos sociales son «hijos» de la izquierda y luchan contra su propia identidad so pena de verse ellos también devorados por la dinámica implacable de la pulsión centrípetas que gobierna las democracias estables en gobiernos socialdemócratas. El lugar que ellos dejan lo ocuparán los movimientos de derecha.

---

33 Se entiende por neocorporatismo un sistema institucionalizado de representación de intereses en la formación, decisión y ejecución de las políticas públicas (véanse los trabajos clásicos de Schmitter, 1974, 1989).

34 Véase <http://unsolouruguay.uy/> (consultado en mayo de 2019).

35 Véase <http://www.amishijosnolostocan.org/> (consultado en mayo de 2019).

36 Véase <http://varonesunidos.com/> (consultado en mayo de 2019).

Con el arribo del FA al gobierno, demandas largamente esperadas y expectativas que se arrastraban desde la transición democrática se instalan firmemente en la arena pública. Los movimientos de derechos humanos, las feministas, el movimiento cooperativo, el movimiento sindical y estudiantil, entre otros, participan de este arribo no solo al proporcionar cuadros políticos que se incorporan a la vida institucional, sino al instalar demandas que habían sido ya articuladas y expresadas políticamente, en general, a través de la propia bancada parlamentaria del FA. Es decir, recuperan poder de agencia. Para ello, contaban con la larga trayectoria de articulación política de resistencia a la agenda de las reformas neoliberales de los años noventa (Moreira 2001b), pero ya desde antes, de la lucha contra la dictadura. La instalación de la denominada Concertación Nacional Programática (CONAPRO), en el proceso de transición de la dictadura a la democracia,<sup>37</sup> ya había armado una agenda en la que se contaban algunas de las iniciativas que fueron retomadas veinte años después. Es importante recordarla aquí: la consolidación de un sistema integrado de salud; la despenalización del aborto; el avance de la justicia en los juicios contra las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura; la reforma de la ley de educación y la «devolución» de la autonomía a los entes de la enseñanza; el aumento de entrega de tierras a los pequeños colonos (concebido como única reforma agraria posible); la reinstalación de la negociación colectiva entre trabajadores, Estado y empresarios; el impulso al cooperativismo y la economía social; la descentralización del país, entre otras.

El primer gobierno del FA dio cuenta de una amplia variedad de asuntos, pero privilegió, y con bastante éxito, las reformas estructurales más importantes: las reformas laboral, tributaria, educativa y de la salud. La reforma laboral reinstaló la negociación colectiva entre empresarios, trabajadores y Estado, incluyó al propio Estado en la negociación colectiva e incorporó al campo de los derechos a dos colectivos largamente olvidados: los trabajadores rurales y el servicio doméstico. La reforma de la salud transformó el acceso a los servicios

---

37 La CONAPRO fue una instancia multipartidaria y multisectorial creada a finales de la dictadura en Uruguay con el propósito de formular propuestas de soluciones para los principales problemas que abatían al país. El espíritu era que tales propuestas fueran activadas por el gobierno democrático que asumiera en 1985, independientemente del partido político que ganara los comicios. Dicha instancia estuvo integrada por el PC, el PN, el FA, la Unión Cívica —un pequeño partido de cuño confesional que años más tarde se acoplaría al PN— y diversas fuerzas sociales, gremiales y empresariales. Antes de las transicionales elecciones de 1984, los candidatos presidenciales de los cuatro partidos firmaron los acuerdos de la CONAPRO, mas su puesta en práctica no resultó exitosa.

sanitarios en un dispositivo de la seguridad social, absorbió paulatinamente contingentes enteros de activos e inactivos y resolvió, en forma estructural, los problemas de financiamiento del sistema. La reforma de la educación devolvió parcialmente la autonomía a los entes de la enseñanza y aumentó significativamente el gasto en el rubro. La reforma tributaria aplicó un sistema progresivo de impuestos al trabajo y al capital, y aunque fue muy impopular en su momento, mejoró la capacidad recaudatoria del Estado.

El gobierno tuvo logros económicos sustanciales que le granjearon popularidad: creció significativamente el PBI, el presupuesto del Estado aumentó y se redujeron el desempleo, la pobreza y la desigualdad. La agenda de derechos que primó en el período dependió en forma sustancial de la capacidad y el impulso del Poder Ejecutivo, contó con el apoyo de la sociedad civil organizada (con la defección casi inicial de los movimientos ambientalistas hacia 2005-2006, a partir de la instalación de la entonces Botnia, la primera planta de celulosa en Uruguay) y desarrolló una agenda vinculada con derechos de primera y segunda generación.

Como resultado de la imposibilidad de avanzar significativamente en algunos temas como el voto en el exterior y la anulación de la ley de caducidad, la sociedad civil organizada (y en el caso del voto en el exterior, con el apoyo explícito del FA) impulsó dos plebiscitos en la instancia electoral de 2009, ambos frustrados en las urnas. Como ya se ha mencionado, en particular el fracaso del llamado «voto rosado» generó un ánimo de considerable pesimismo entre los movilizados —especialmente jóvenes— sobre el tema de los derechos humanos.

Al segundo período de gobierno, comandado por Mujica, le competía la tarea de consolidar los logros obtenidos y desarrollar una agenda de derechos de segunda y tercera generación que el FA no había conseguido formular más que sumariamente, y que tendría en los movimientos y organizaciones sociales a sus principales protagonistas. En esa agenda destacaban tres demandas centrales: la despenalización del aborto, la habilitación del matrimonio entre personas del mismo sexo y la eliminación de la ley de caducidad, que impedía el juzgamiento de los crímenes contra los derechos humanos perpetrados durante la dictadura.<sup>38</sup> Otros temas, como los relativos a la regulación de la marihuana o la «minoridad infractora», adquirieron relevancia e irrumpieron en la agenda de derechos durante el pasado quinquenio sin haber estado presentes en el programa de gobierno del FA.

---

38 Durante la primera administración frenteamplista se optó por una inteligente aunque acotada implementación de dicha ley, y se aplicó por vez primera desde el retorno a la democracia el artículo 4, referido a la investigación de los hechos acaecidos durante el período autoritario.

La paciencia estratégica que las organizaciones sociales manifestaron durante el primer gobierno de izquierda no se reiteró durante el segundo. Superada la crisis socioeconómica que antecedió a la primera administración frenteamplista, y embarcado el país en una etapa de crecimiento sin precedentes, la sociedad civil fue a por más. Había aprendido lo suficiente como para testear distintas alternativas que iban desde la «oposición crítica» al gobierno hasta el comportamiento como «grupos de presión» en distintos ensayos de *lobbying* que resultaban inéditos en la cultura política anterior (hasta entonces el *lobby* parlamentario había estado reservado a grupos empresariales y profesionales y, en mucho menor medida, al movimiento sindical). El período se cierra con lo que parecía imposible en la tercera ola de la democracia: el uso de los mecanismos de democracia directa por los partidos de la oposición y la «derecha social» que empieza tímidamente a insinuarse con Mujica y que despliega variadas estrategias de oposición en el período siguiente. El ya referido plebiscito por la baja de la edad de imputabilidad penal debe contarse en este contexto.

Finalmente, en la tercera administración, con una baja en la capacidad de despliegue económico por parte del gobierno para lidiar con algunas de las demandas más inmediatas (en salud, educación, vivienda), el protagonismo de la sociedad civil, al menos en su capacidad de bloqueo, fue mayor, y el propio FA intentó, de varias maneras, superar ese *impasse*. Lo sucedido con el decreto de esencialidad para la educación o con la aprobación de la ley de riego son ejemplos de «malos entendimientos» con resultados negativos para los viejos aliados.

Al mismo tiempo, lo sucedido con la aprobación de las leyes sobre violencia de género, femicidio y la llamada ley trans reivindicó una gestión en la que ambas partes se beneficiaron mutuamente, a pesar de las tensiones que rodearon la aprobación de estas normas.

La referida irrupción de organizaciones sociales de derecha como la del movimiento de autoconvocados del sector agropecuario, pero también expresadas en la resistencia a los temas de la agenda feminista y de la diversidad (con fuerte presencia en redes sociales), o en la necesidad de instalar proyectos propios (como el de la tenencia compartida o el de la alienación parental), evidenciaron que el malestar también podía ser de derecha.

El impulso bolsonarista a las aspiraciones militaristas también se hizo sentir, y el tercer período frenteamplista termina con la recolección de firmas por el senador nacionalista Jorge Larrañaga para plebiscitar un proyecto de militarización de la seguridad pública. Ello obligará a la izquierda a enfrentarse nuevamente en una instancia de democracia directa sobre la seguridad, una demanda que parece infinita, incolmada y, básicamente, insatisfecha.

#### 4.1. LA DÉCADA DE ORO DE LA AGENDA DE DERECHOS: COALICIONES DE VETO Y COALICIONES DE PROPÓSITO<sup>39</sup>

En lo que sigue, se analizarán los procesos legislativos y sus correlatos de democracia directa en nueve proyectos de ampliación-protección o restricción de derechos: a) derechos sexuales y reproductivos (despenalización del aborto); b) derecho a la diversidad sexual (matrimonio igualitario); c) derecho al consumo recreativo de drogas (regulación del cannabis); d) derechos de los y las adolescentes (minoridad infractora); e) derechos relativos a la seguridad pública (plebiscito por la militarización de la seguridad pública); f) derechos humanos (eliminación de la ley de impunidad conocida como ley de caducidad); g) derecho a un medio ambiente sano (ley de riego); h) derecho a la identidad de género (ley trans); i) derechos relativos a la violencia de género (ley de violencia de género y femicidio).

Los nueve procesos legislativos seleccionados pueden ser analizados en función de tres ejes. El primero remite al carácter de la coalición que sustentó la capacidad de agencia de los movimientos u organizaciones; a saber, si la coalición era una coalición de *veto* (tendiente a proteger un derecho o a impedir la concreción de este) o una coalición *de propósito* (tendiente a ampliar o crear un derecho). El segundo eje refiere a la capacidad efectiva de agencia de la coalición, determinada por el éxito o fracaso en la consecución de sus objetivos manifiestos y las resultantes posteriores (grado de implementación y reglamentación de la norma en cuestión). El tercer eje alude a la dinámica entre los movimientos sociales y la institucionalidad política, es decir, quién es el receptor inicial y vehiculizador de la demanda del derecho en cuestión que la coalición propone (el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo) y cómo opera el poder de la institucionalidad política con relación a la capacidad de agencia de las organizaciones de la sociedad civil. Vinculado con ello, aunque lateralmente, cuenta el rol que cumplen los partidos políticos y sus vínculos con los movimientos sociales como intermediadores entre estos y la institucionalidad política gubernamental (Poder Ejecutivo y bancada legislativa del partido de gobierno).

El cuadro 1 detalla las variables que caracterizan la dinámica entre movimientos sociales e institucionalidad política en los tres ejes mencionados. Como allí se ilustra, en los nueve casos analizados hubo coaliciones de propósito y en algunos casos, coaliciones de veto.

---

39 Llamo *coaliciones de propósito* a aquellas que se forman en torno a un objetivo político más o menos inmediato, que tienen como destino el impulso de una política pública y que se expresan como demanda frente al gobierno y al Estado.

Cuadro 1. Iniciativas legales, coaliciones, recursos y resultados

Iniciativa	Carácter de la coalición		Capacidad de agencia				Dinámica sociedad civil y Estado	
	Coalición de veto (principales actores)	Coalición de propósito (principales actores)	¿Se aprueba la iniciativa?	¿Se aprueba con o sin modificaciones sustanciales?	¿Se promueven recursos de democracia directa?	Grado de regulación/cumplimiento	¿Con o sin participación del Poder Ejecutivo?	¿Quién inicia/promueve la iniciativa?
Interrupción voluntaria del embarazo	Grupos "provida"	MYSU; Cotidiano Mujer; CNS Mujeres; CLADEM; Católicas por el Derecho a Decidir; Mujer Ahora; Proderechos, otras organizaciones de mujeres organizadas; PIT-CNT; FEJU	Sí. Con los votos del oficialismo (salvo un diputado: Andrés Lima), de un senador del PN (Jorge Saravia) y de un diputado del PI (Iván Posada) (2012)	Con modificaciones sustanciales	Sí	Pleno/parcial	Sin participación del Poder Ejecutivo	Parlamentaria
Matrimonio igualitario	No se conformó una coalición de veto relevante	Ovejas Negras, grupos LGTBI y organizaciones promotoras de los derechos de la diversidad sexual	Sí. Con votos de legisladores de todos los partidos con representación parlamentaria (en CSS, solo con votos del FA y el PI) (2013)	Sin modificaciones sustanciales	No	Pleno/pleno	Sin participación del Poder Ejecutivo	Parlamentaria
Regulación de la cannabis	No se conformó una coalición de veto relevante	Proderechos/Prolegal; Movimiento Cannábico del Interior; Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis; Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay; PIT-CNT; FEJU; IELSUR; SERPAJ	Sí. Solo con los votos del oficialismo (2013)	Sin modificaciones sustanciales (respecto del último proyecto elevado por el Poder Ejecutivo)	No	Parcial/parcial	Con participación del Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo

Eliminación de la "ley de caducidad" penal	Organizaciones de derechos humanos, familiares de detenidos desaparecidos, asociaciones de expresos políticos; PIT-CNT; FEUU	Sí. Solo con los votos del oficialismo y en una segunda instancia parlamentaria (2011)	Con modificaciones sustanciales	Sí	Nulo	Sin participación del Poder Ejecutivo	Parlamentaria
Baja de edad de la imputabilidad penal	Comisión Para Vivir en Paz	No se aprueba (en plebiscito del 26/20/2014)	No se aprueba	Sí	Nulo	Sin participación del Poder Ejecutivo	Partidos políticos
Ley trans	La recolección de firmas para impulsar la derogación de la ley fue liderada por el dirigente Carlos Lafiglia y el diputado Alvaro Dasgugue (ambos del PN)	Sí. Con votos de legisladores de todos los partidos con representación parlamentaria (en CSS, solo con votos del FA y el PT) (2018)	Con modificaciones	Sí	Parcial	Con participación del Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Ley de riego	Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida; PIT-CNT; FFOSE (sindicato de OSE); FEUU; REDES - Amigos de la Tierra; otras organizaciones sociales en defensa de la causa ambiental	Sí, se aprueba (2017)	Con modificaciones	Sí, pero no se reúnen las firmas necesarias (2018)	Parcial	Con participación del Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Militarización de la seguridad pública	Articulación nacional No a la Reforma (integrada por múltiples actores de la sociedad civil)	Indefinido: a plebiscitarse el 27/10/2019	Indefinido	Sí	Indefinido	Sin participación del Poder Ejecutivo	Partidos políticos

Fuente: Elaboración propia a partir de Moreira (2015). Información ampliada para este libro.

#### *4.1.a. La despenalización del aborto*

El aborto fue despenalizado en Uruguay con la aprobación en 2012 de la Ley n.º 18.897 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), tras un cuarto de siglo de lucha y seis proyectos de ley previamente presentados. La coalición de propósito que acompañó la iniciativa fue muy amplia e incluyó no solo a colectivos que desde hacía mucho tiempo se organizaban en torno al tema,<sup>40</sup> sino también al movimiento sindical y a la academia expresada a través del activismo de la Universidad de la República (UdelaR) y el movimiento estudiantil.

Aun con la izquierda en el gobierno, y contando con el respaldo de variadas organizaciones de la sociedad civil, la despenalización del aborto estuvo plagada de obstáculos. En 2008, durante la primera administración frenteamplista, una iniciativa sobre salud sexual y reproductiva que había logrado aprobarse en el Parlamento fue vetada por el entonces presidente Vázquez en su referencia a la interrupción voluntaria del embarazo. De cara al segundo gobierno de izquierda, el FA incluyó el tema en su plataforma programática y lo definió como un «asunto de partido», lo cual determinó, en buena medida, el éxito de la iniciativa. No obstante, para que el aborto finalmente se despenalizara fue necesario renegociar el nuevo proyecto con un diputado del Partido Independiente (PI), un pequeño partido de la oposición, puesto que uno de los legisladores de la bancada frenteamplista se negó a votar la iniciativa.

Tras la aprobación parlamentaria de la Ley de IVE, los opositores a la norma impulsaron un proceso para someter su consideración a referéndum. Sin embargo, no lograron recabar el 25 % de las voluntades necesarias para ello: concitaron menos del 9 % de las adhesiones en las urnas, con lo cual el referéndum no llegó a habilitarse. Actualmente, la Ley de IVE se mantiene firme en el ordenamiento jurídico uruguayo, y sus mayores dificultades provienen de su implementación.<sup>41</sup>

---

40 La lista incluye a: Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Cotidiano Mujer, Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) Mujeres, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Mujer Ahora, Católicas por el Derecho a Decidir, Proderechos, Coordinadora Aborto Legal, entre otras organizaciones y redes.

41 El principal problema de implementación ha radicado en la «objección de conciencia» aducida por los médicos, que ha llevado a que algunos departamentos carezcan de profesionales de la salud que asistan a las mujeres en estos casos, lo que las obliga a trasladarse a departamentos vecinos o a la capital del país para interrumpir embarazos no deseados. Asimismo, continúan practicándose abortos clandestinos, y dadas las restricciones de la ley (la interrupción voluntaria del embarazo está permitida solo durante las primeras doce semanas de gestación), ha habido procesamientos con prisión de mujeres y «cómplices» que practicaron un aborto fuera del sistema de salud y fuera de los plazos estipulados.

El *path dependence* (Pierson, 2000) referido al aborto, a saber, sus antecedentes históricos, políticos e institucionales, ha sido determinante de la capacidad de agencia de la sociedad civil. La práctica en cuestión había sido prematuramente despenalizada en Uruguay en 1934 como medida de corte básicamente sanitario, pero el Código Penal de 1938 (vigente hasta la aprobación de la Ley de IVE en 2012) lo volvió a penalizar, aunque introdujo tres causales de excepción: la violación, el riesgo de vida de la mujer y la penuria económica. Aunque estas causales nunca fueron reglamentadas, la práctica del aborto inducido fue bastante extendida como método de contracepción antes de que surgieran las pastillas anticonceptivas.

Uruguay fue un país tempranamente laico (la Iglesia y el Estado se separaron constitucionalmente en 1919), lo que permitió aprobar legislación de avanzada para las mujeres, como el divorcio por la sola voluntad de la mujer (1907-1913). El precoz proceso de modernización (temprana urbanización y alfabetización a inicios del siglo XX) y de transición demográfica mediante el control de fecundidad, y el temprano acceso de la mujer al mercado laboral y al sistema educativo fueron procesos que coadyuvaron a la existencia de una suerte de «despenalización blanda» o «tolerancia masiva» al aborto inducido. Ello se constata en los escasos procesamientos judiciales por aborto inducido en las últimas décadas: ni la policía perseguía sistemáticamente esta práctica ni los jueces prácticamente la castigaban.<sup>42</sup>

Para las organizaciones de mujeres que trabajaron este tema, lo que se trataba de asegurar, en el marco de los derechos sexuales y reproductivos, no era meramente la despenalización, sino el derecho mismo de las mujeres a ser atendidas por el sistema sanitario en caso que desearan interrumpir su embarazo. A la defensa de este derecho se abocaron desde la salida de la dictadura.

Entre las virtudes de la coalición de propósito que se conformó en torno a este objetivo está, en primer lugar, su amplitud. Los apoyos recibidos van desde las organizaciones de mujeres al movimiento sindical, pasando por sectores académicos y profesionales de la salud, hasta sectores vinculados con las iglesias (Católicas por el Derecho a Decidir, Iglesia Metodista) y con la masonería. En segundo lugar, la coalición tuvo la virtud de estar orientada por un *single issue* con un propósito defendible tanto a través de acuerdos y convenciones internacionales como de prácticas sanitarias locales (la incidencia del aborto provocado en situación de riesgo de vida materna fue uno de los argumentos esgrimidos). La tercera virtud de la coalición fue su

---

42 En esta línea, tal como lo indicaban las mediciones de opinión pública, la sociedad uruguaya se inclinaba a buscar una solución descriminalizadora de las mujeres.

tenacidad: desde la recuperación democrática hasta la aprobación de la ley no hubo un solo período legislativo en el cual no se discutiera un proyecto al respecto en el Parlamento.

Entre las debilidades de agencia que evidenciaba esta coalición, se contaban aspectos no menores. Para empezar, el proyecto enfrentó desde el principio la oposición de los principales líderes (hombres) de los partidos, desde la izquierda hasta la derecha del espectro ideológico. Asimismo, hasta que el FA la incorporó en su programa, era una reivindicación sin partido. En la partidocracia uruguaya, estos elementos iban a colaborar enormemente para que los distintos proyectos presentados durmieran durante décadas en el Parlamento.

El debate sobre la despenalización del aborto en Uruguay es de los más relevantes que el país ha tenido en las últimas décadas con relación a la agenda de derechos. En este delicado tema, la sociedad uruguaya —con su despenalización de hecho— mostró que la política se encontraba en franco retraso a su respecto. A su vez, quedó de manifiesto el peso que los actores extraparlamentarios (como la Iglesia o algunas corporaciones profesionales) ejercían, de facto, sobre la propia clase política.

Además, las dificultades para implementar el servicio efectivo, dada la altísima objeción de conciencia registrada entre el personal de salud<sup>43</sup> (lo que llevó a una reglamentación de la ley que lo restringía<sup>44</sup> y a una anulación de estas restricciones mediante un dictamen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA),<sup>45</sup> muestran las limitaciones que existen en la propia corporación profesional para hacer efectivos estos derechos. Y llaman también la atención a la legalidad del derecho de objeción de conciencia cuando este colide con la política pública.

---

43 Según datos de ASSE, hacia 2018 el porcentaje promedio de ginecólogos objetores de conciencia alcanzaba el 30 %, con variaciones entre instituciones públicas y del mutualismo y entre Montevideo y el interior del país. Véase el informe especial de *La Diaria* «A cinco años de la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo», 7/5/2018. Recuperado de <https://salud.ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/a-cinco-anos-de-la-aplicacion-de-la-ley-de-interrupcion-voluntaria-del-embarazo/> (consultados en mayo de 2019).

44 Véase el texto del decreto del Poder Ejecutivo (n.º 375/012) reglamentario de la Ley n.º 18.987: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/375-2012/17> (consultado en mayo de 2019).

45 Véanse los textos de las sentencias del TCA 297/2014 y 586/2015 (sitio web consultado en mayo de 2019).

#### 4.1.b. *Itinerarios de la Ley de Matrimonio Igualitario*

La iniciativa para habilitar el matrimonio igualitario (leyes n.ºs 19.075 y 19.119) fue presentada en el Parlamento en 2010, pero fue aprobada recién en 2013. Posiblemente, esta sea de las iniciativas más directamente atribuibles a la sociedad civil: el proyecto original fue redactado por Michelle Suárez, la primera abogada transexual de Uruguay, entonces integrante de Ovejas Negras, colectivo abocado a la lucha por los derechos humanos relativos a la diversidad sexual y principal organización impulsora del proyecto. La legislación en conclusión aprobada es una modificación del Código Civil que elimina la referencia al sexo de las personas a lo largo del cuerpo del texto.

Asimismo, se registra en este campo una trayectoria de dependencia con antecedentes que coadyuvaron para que el matrimonio igualitario fuera votado por legisladores de todos los partidos políticos.<sup>46</sup> En 2008 había entrado en vigencia la Ley n.º 18.246 de Unión Concubinaria, que permite a las parejas homosexuales legalizar su vínculo, y en 2009 lo hizo la Ley n.º 18.590, modificativa del Código de la Niñez y Adolescencia respecto al proceso de adopción y que permite a las parejas homosexuales adoptar niños. Asimismo, en sus sentencias, el Poder Judicial ya había convalidado la unión legal de parejas del mismo sexo y la adopción de hijos por parte de estos.

La normativa no crea un instituto propio, como el del matrimonio gay o el matrimonio homosexual, sino que opta por modificar el título del Código Civil que refiere al matrimonio. La justificación entera del proyecto descansa sobre la idea de una evolución jurídica en que la norma debe reflejar los cambios en los sistemas de valores sociales. Dado que en la actualidad se ha flexibilizado la moral heterosexista, y atenuado la creencia en la «perversión» de la homosexualidad, lo que ha llevado prácticamente a la extinción del prejuicio de que tal orientación sexual es una enfermedad, la ley refleja la adecuación de nuestro sistema jurídico a esta nueva realidad. En los hechos, el fuerte respaldo parlamentario que recibió la iniciativa da cuenta de esta «conversión moral» en el Uruguay. Al mismo tiempo, llama la atención la doble velocidad con que la moral uruguaya procesa cambios relativos al reconocimiento de la diversidad de género, por un lado, y a la libertad de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, por otro. Pareciera que es mucho más fácilmente admisible permitir las operaciones

---

46 En la Cámara de Representantes, el proyecto fue votado afirmativamente por 71 diputados en un total de 92 presentes, en tanto en el Senado, 23 senadores votaron afirmativamente contra 8 que lo hicieron en contra.

de cambio de sexo (al menos, en personas adultas)<sup>47</sup> antes que las mujeres puedan interrumpir un embarazo no deseado.

Esto debe llamar la atención sobre las grandes diferencias que existen entre la desigualdad de género (como desigualdad estructural y fundante de otras desigualdades) y los derechos a la diversidad (que configuran más causales de discriminación que de desigualdad estructural en sentido estricto). Para muestra baste un botón: uno de los temas más controversiales del proyecto fue que el apellido de los hijos podrá ser indistintamente el de la madre o el del padre. El «nombre del padre» es la referencia bíblica en la que se sustancia la concepción patriarcal del mundo y de la vida. Sin duda, la moral patriarcal expresó mucho más resistencia frente al tema del cambio de apellido que frente al propio hecho del matrimonio entre personas del mismo sexo. Las políticas de reconocimiento no necesariamente tienen impactos sustanciales sobre la ecuación de distribución de recursos y poder de una sociedad. Por el contrario, la consagración de algunos derechos sí puede generar tales impactos. Esto se ve en la índole de las resistencias sociales y en el grado de complicidad con que el sistema político asume unos derechos y rechaza otros. Esto se expresa claramente en el respaldo multipartidario que tuvo el proyecto de matrimonio igualitario, contra el cual no se conformaron coaliciones de veto significativas y cuya instrumentación fue inmediata.<sup>48</sup>

El ejercicio del matrimonio igualitario en la población gay no fue generalizado, pero tuvo sus resonados casos y gozó de una aceptación relativa, pero aceptación al fin. De cualquier manera, se deja constancia de la operación mediática que arrasó con la legitimidad de quien fuera su principal redactora, la ya mencionada abogada trans Michelle Suárez, elegida senadora en el período posterior a la aprobación de la ley por el Partido Comunista del Uruguay (PCU). Suárez fue condenada por los tribunales y expulsada de las filas del partido posteriormente como un resultado colateral de este proceso.<sup>49</sup>

---

47 En Uruguay se realizan cirugías de reasignación de sexo en el sistema público de salud desde 1991, en tanto en 2009 se aprobó la Ley n.º 18.620 de Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios.

48 El proyecto no enfrentó relevantes manifestaciones públicas de resistencia. El 1.º de abril de 2013, luego de que el obispo del departamento de Canelones llamara a la «reacción» al pueblo uruguayo contra el matrimonio entre personas del mismo sexo, se organizó una marcha contra la aprobación de la iniciativa en la plaza Matriz de Montevideo. A la concentración acudieron un puñado de diputados y dirigentes del PN y apenas unas 50 personas más. Véase la crónica periodística del Portal 180 «Dios los cría...», publicada el 27/3/2013 (recuperado de <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?196293,1,1149>) (consultada en mayo de 2019).

49 Suárez fue procesada con prisión domiciliaria en abril de 2018 por delitos relati-

*4.1.c. Derechos de tercera generación: la regulación del consumo recreativo de drogas como alternativa a la «guerra contra las drogas»*

La llamada Comisión Global de Política de Drogas consignaba lo siguiente en un informe publicado en junio de 2011: «La guerra mundial a las drogas ha fracasado. Cuando la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas nació hace 50 años [...] los políticos creían que las acciones severas para el cumplimiento de la ley contra los que estaban involucrados en la producción de drogas, su distribución y su uso, conducirían a una constante disminución del mercado de drogas controladas como la heroína, la cocaína, el cannabis, y al eventual logro de un mundo sin drogas. En la práctica, la escala global de los mercados de drogas ilegales —ampliamente controlados por el crimen organizado— ha crecido de modo espectacular en este período. Mientras que no están disponibles estimaciones exactas del consumo global en el período completo de cincuenta años, un análisis solamente de los últimos diez años muestra un extenso y creciente mercado. Estimaciones de Naciones Unidas indican que el consumo anual de opiáceos entre 1998 y 2008 aumentó 34,5 % (de 12,9 a 17,35 millones de consumidores); 27 % el de cocaína (de 13,4 a 17 millones) y 8,5 % el de cannabis (de 147,4 a 160 millones)».<sup>50</sup>

Frente a este escenario, la comisión propuso una regularización de las drogas, como se hizo con el tabaco y el alcohol. En América Latina, región productora de drogas, los expresidentes de Brasil (Fernando Henrique Cardoso), México (Ernesto Zedillo) y Colombia (César Gaviria) suscribieron y ampliaron estas recomendaciones. Uruguay también tomó el guante, y desde 2011 se propuso marcar «otro camino» en el enfoque de las drogas, influido, sin duda, por sus «antecedentes»: el consumo está liberalizado desde 1974. Asimismo, con relación al alcohol, Uruguay fue uno de los pocos países que en plena era prohibicionista (la «ley seca») decidieron darle al Estado el monopolio de la producción y distribución de alcoholes, y adoptó una política regulatoria y estatista. Ambos antecedentes servirán para crear un *path dependence* favorable a la adopción de la política de regulación del cannabis.

Uruguay tiene regulados el consumo, el suministro y el tráfico de drogas a partir de la aprobación en 1974 del Decreto Ley n.º 14.294.

---

vos a la falsificación de firmas y adulteración de documentos privados, efectuados en su desempeño como abogada. Ya en diciembre de 2017 había presentado su renuncia al Senado en el marco de esta comprometida situación.

50 Texto completo recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP\\_WaronDrugs\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf) (consultado en mayo de 2019).

Allí no se penaliza el consumo de drogas, pero se establecen penas para el suministro y penas más graves para el tráfico. Este decreto ley aprobado durante la dictadura crea, en el marco de la política prohibicionista que imperó en América Latina, una normativa «blanda» que operó durante el debate sobre drogas en el país como una plataforma de inicio bastante más benéfica y permisiva que la que tienen otros países de la región para enfrentarse a la problemática. La ley n.º 17.016, votada en 1998, adecua esta normativa a las nuevas convenciones internacionales agravando las penas para el lavado de dinero, pero manteniendo el espíritu de no penalizar el consumo.

Entre 2005 y 2009, durante el primer gobierno frenteamplista, se llevó adelante una exitosa política antitabaco que fue aceptada por la población y tuvo como resultado efectivo el abatimiento del consumo en forma sustancial. El proyecto presentado para la regulación del consumo de cannabis tomó en cuenta estos antecedentes.

Hacia 2010, apenas iniciada la segunda administración del FA, el Parlamento creó la Comisión Especial de Adicciones, que durante dos años recibió a más de cuarenta delegaciones, representantes de comunidades terapéuticas, instituciones sociales, activistas a favor de la regulación del mercado de cannabis, clínicas, especialistas y profesionales, con lo cual recogió varios informes y recomendaciones. La primera y más importante recomendación fue la de recordar que el consumo no necesariamente es problemático y que es menester separar la adicción del consumo. Otras recomendaciones refirieron a la necesidad de regular las cantidades mínimas de porte de todas las sustancias ilícitas. También se hizo mención a la regulación del mercado de cannabis.

Entre 2010 y 2011, legisladores de todos los partidos presentaron alternativas a la situación, particularmente con relación al cannabis, la sustancia ilegal más consumida en el país y la más «leve» o inocua desde el punto de vista de la adicción. El Poder Ejecutivo también hizo lo propio, y en agosto de 2012 envió al Parlamento un proyecto en cuya exposición de motivos se señala que: «si bien la gran mayoría de los usuarios de marihuana en Uruguay tienen un vínculo ocasional con la sustancia que no reviste mayores problemas para su salud física, es importante resaltar que se exponen frecuentemente a los riesgos psicológicos, sociales y legales producto de la necesidad de tener que acceder ilegalmente a esta droga».<sup>51</sup>

---

51 Texto completo de la exposición de motivos recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2012080945-005934020.Html> (consultado en mayo de 2012).

La sociedad civil, que llevaba buen tiempo organizándose en torno a este tema, acompañó la iniciativa del gobierno y siguió el debate parlamentario consiguiendo apoyando a la Junta Nacional de Drogas, que tiene un rol decisivo en esta política. Hacia el año 2006 nació Proderechos, un colectivo integrado fundamentalmente por jóvenes que ha levantado las banderas de los derechos sexuales y reproductivos; de la diversidad sexual; de la oposición a la baja de la edad de imputabilidad penal; de reivindicación de la memoria y la justicia, y también de la regulación del cannabis bajo la consigna Prolegal. Prolegal-Proderechos formó parte de la coalición civil que respaldó el proyecto de regulación del cannabis junto con otras varias organizaciones entre las que se encuentran el Movimiento Cannábico del Interior, la Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis, la Asociación de Estudios de Cannabis de Uruguay, la *Revista THC* (revista de la cultura cannábica). Asimismo, otros colectivos como Iguales y Punto, Ovejas Negras y la Comisión No a la Baja se sumaron respaldando la propuesta.

Si bien la iniciativa de regular el cannabis no afrontó una coalición reactiva fuertemente organizada, las encuestas de opinión pública mostraron consistentemente un estado de opinión pública negativo respecto al proyecto. Según estimaciones de la consultora Cifra, entre julio de 2012 y julio de 2014 los niveles de desaprobación al respecto oscilaron entre el 61 % y el 66 %, en tanto los guarismos de aprobación se ubicaron entre el 24 % y el 28 % para el mismo período.<sup>52</sup> Ahora, de acuerdo a estudios de Factum para el año 2013, si bien dos de cada tres uruguayos se manifestaban contrarios a la legalización de la venta de la marihuana, 78 % prefería que los consumidores compraran la marihuana en farmacias con calidad controlada por el Estado —como plantea la ley aprobada— antes que la obtuvieran en el mercado ilegal.<sup>53</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil acompañaron el debate, empujaron cuando entendieron que el proyecto se trancaba, colaboraron a una intensa campaña de difusión del tema en todo el país e incidieron e intervinieron en su, hasta hoy inacabada, reglamentación. Mas el texto considerado, a diferencia de los proyectos sobre aborto y matrimonio igualitario (y aun cuando, como se mencionara,

---

52 Datos detallados en la nota «Los uruguayos y la marihuana», publicada por Cifra en su sitio web el 22/7/2014 (consultada en mayo de 2015 en <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=233>).

53 Datos detallados en la nota «Las dudas y contradicciones de la sociedad sobre la legalización de la marihuana», publicada por Factum en su sitio web el 4/10/2013 (consultada en mayo de 2015 en <http://www.factum.edu.uy/node/1080>).

hubo impulsos legislativos de parlamentarios del oficialismo y la oposición), tuvo iniciativa firme del Poder Ejecutivo. Y cuando este elevó el primer proyecto al Legislativo, en agosto de 2012, lo hizo en el contexto de la denominada Estrategia por la Vida y la Convivencia, un abordaje que planteaba un paquete de quince medidas orientadas a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en el país.<sup>54</sup> El proyecto original, titulado «Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución», contaba con un único artículo que establecía lo siguiente: «el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación».<sup>55</sup>

En noviembre de 2012, la bancada de diputados del FA presentó una iniciativa de 37 artículos modificativa del texto del Poder Ejecutivo. No obstante, el proyecto que finalmente fue puesto a votación en el plenario de la Cámara de Representantes y que pasó luego al Senado fue una nueva propuesta del Poder Ejecutivo que contaba con 44 artículos modificativos del texto original. Se detallaba allí el modo de producción, consumo, distribución y comercialización del cannabis.

El Poder Ejecutivo promulgó la ley en enero de 2014, y durante todo ese año evitó cuidadosamente que el tema ingresara en la agenda electoral, transfiriendo al gobierno siguiente la reglamentación de la norma. El consumo se mantiene despenalizado y se han abierto clubes cannábicos, pero las licencias para el cultivo a pequeños productores enfrentaron obstáculos referidos a los requisitos exigibles, y la venta en farmacias no pudo ser efectivizada sino hasta al menos tres años después, habida cuenta de la resistencia del gremio de las farmacéuticas y las limitaciones que el sistema financiero, dependiente de Estados Unidos, impusieron a la bancarización de este comercio.

---

54 Las 15 propuestas contenidas en el documento sobre la «Estrategia para la vida...» habían sido presentadas por el Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo, en conferencia de prensa, el 20 de junio de 2012. Texto completo del documento recuperado de [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf) (consultado en mayo de 2019).

55 Texto completo del proyecto recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentos/leyes/ficha-asunto/113662> (consultado en mayo de 2019).

*4.1.d. La seguridad pública en el centro de los mecanismos de democracia directa: el plebiscito sobre la baja de la edad de imputabilidad penal*

Desde finales del primer gobierno de Vázquez, en el marco de un auspicioso clima económico y de mejoramiento de los niveles de bienestar, el tema de la seguridad ciudadana comenzó a liderar el ranking de problemas del país, de acuerdo a las mediciones de opinión pública, y desplazó al desempleo —que había aquejado fuertemente a los uruguayos durante largos años— al segundo o tercer lugar en la lista de preocupaciones. En la campaña electoral de 2009, la discusión sobre la seguridad pública tuvo particular destaque entre los partidos de la oposición y los medios de comunicación, y hacia el segundo período frenteamplista, la *agenda setting* se vio influenciada por el protagonismo de este tema en el debate público; la (in)seguridad se transformó así en el principal talón de Aquiles del gobierno. La llamada crónica roja pasó a ocupar un rol preponderante en la prensa, lo cual colaboró enormemente a reforzar la sensación de inseguridad. Paralelamente, el tema fue apropiado por los partidos de oposición para desafiar al gobierno, en tanto este comenzó a inyectar refuerzos presupuestales como nunca antes al Ministro del Interior (MI), declarando prioridad presupuestal a la seguridad ciudadana. No obstante ello, el ministro Eduardo Bonomi se mantenía como uno de los jefes de gobierno peor evaluados, con niveles de desaprobación que alcanzaron el 55 % para finales de 2013, según Cifra.<sup>56</sup> A su vez, hacia el segundo semestre de 2014, más de un tercio de los uruguayos continuaban percibiendo a la (in)seguridad como el principal problema del Uruguay.<sup>57</sup>

Dentro del gran *issue* de la seguridad ciudadana, cobró especial relevancia el tema de la llamada minoridad infractora. Jóvenes pobres y marginados se transformaron de pronto en el principal factor de «riesgo» del país. En medio de lo que podría calificarse como operativo mediático y político desplegado en torno a estos asuntos, al inicio del gobierno de Mujica la bancada legislativa del gobierno cedió a las presiones de la oposición e instaló a nivel bicameral una comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de

---

56 Datos detallados en la nota «La evaluación del desempeño del Ministro del Interior y de la Policía», publicada por Cifra en su sitio web el 2/12/2103 (consultada en mayo de 2015 en <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=213>)

57 Datos detallados en las notas «Seguridad, educación y economía: principales problemas de uruguayos» (publicada en el diario *El País* el 22/9/2014 y consultada en mayo de 2015 en <http://www.elpais.com.uy/informacion/seguridad-educacion-economia-principales-problemas.html>) y «El principal problema del país es la inseguridad» (publicada en *El Espectador*, el 30/7/2014, y consultada en mayo de 2015 en <http://www.espectador.com/sociedad/296885/equipos-el-principal-problema-del-pais-es-la-inseguridad>).

seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Dicha comisión culminó su trabajo separando la institución que regula los «hogares de privación de libertad» para menores infractores del resto de la institución que se encarga de la infancia en Uruguay. En particular, recogió el guante de la oposición en cuanto a permitir que los antecedentes de los menores en conflicto con la ley penal pasaran al Poder Judicial como parte de su legajo (antes se destruían).

Para este momento, ya estaba instalado el debate sobre la conveniencia de bajar de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, y aunque la bancada de gobierno nunca estuvo afín, hacia marzo de 2011 legisladores de la oposición nucleados fundamentalmente en los sectores más conservadores de los partidos tradicionales (Vamos Uruguay dentro del PC y el herrerismo y la entonces Unidad Nacional [UNA] dentro del PN) lanzaron una campaña de recolección de firmas con la intención de promover un plebiscito con tales fines. Para octubre de 2012, la Corte Electoral confirmó que la Comisión para Vivir en Paz había reunido las firmas necesarias y que el plebiscito se celebraría junto con las elecciones nacionales de octubre de 2014. Las encuestas de opinión pública registraban un significativo respaldo a la medida propuesta: 65 % de la población se manifestaba a favor de bajar la edad de imputabilidad hacia mediados de 2011, según datos de Cifra.<sup>58</sup> Por vez primera en la historia reciente, la derecha apelaba a la democracia directa en su beneficio.

Frente a esta realidad, a los números de las encuestas, a la incapacidad de bajar la tasa delictiva en el país y al hecho de que buena parte del electorado de izquierda también se manifestaba proclive a la iniciativa en cuestión, el gobierno respondió planteando la ya referida Estrategia por la Vida y la Convivencia. En medio de varias buenas intenciones, en esa estrategia emergían algunas propuestas de gran dureza: el aumento para penas de narcomenudeo vinculadas con la pasta de cocaína; la internación de al menos un año para jóvenes infractores con penas graves (como la rapiña), y la internación compulsiva para adictos en situación de riesgo. A pesar de las resistencias de muchos legisladores y de organismos como UNICEF, entre otros, el gobierno aprobó dos de tres de estos proyectos y elevó la presión punitiva sobre los jóvenes. Mas con esto no consiguió dismantelar la apuesta de la oposición, sino reforzarla: la mesa parecía servida para que «la baja» se incorporara a la Constitución de la República en octubre de 2014.

---

58 Datos detallados en la nota «Plebiscito», publicada por Cifra en su sitio web el 23/10/2014 (consultada en mayo de 2015 en <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=247>).

Frente a este escenario, en abril de 2011, la sociedad civil se organizó en torno a la llamada Comisión No a la Baja, un heterogéneo espacio integrado por organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles y hasta de corte religioso y político.<sup>59</sup> Desprovista de recursos y sin un apoyo decidido inicial del FA, esta comisión comenzó a recorrer el país para hacer campaña contra el plebiscito. A partir de noviembre de 2012, el apoyo a la iniciativa de reforma constitucional comenzó a menguar, pasando, según encuestas de Cifra, de una adhesión del 64 % en junio de 2011 a una del 47 % en octubre de 2014.<sup>60</sup> Así, ya con un apoyo más marcado del FA, hacia el final de la campaña electoral el No a la Baja se erigía como toda una consigna de defensa de derechos frente a la estrategia de la derecha.

El plebiscito para bajar la edad de imputabilidad finalmente fracasó, aunque por escaso margen, ya que alcanzó una votación del 47 %, apenas tres puntos por debajo del umbral requerido para su aprobación. La comisión No a la Baja fue un éxito, pero tras disolverse muchos jóvenes que habían hecho allí sus primeras armas militantes quedaron, al menos por un tiempo, sin cuestión. La agenda restrictiva de derechos de la inseguridad sufrió un golpe no menor, pero avanza. Tiene a su favor a gran parte de los medios, al poder económico, a una buena porción de la opinión pública y hasta tiene el apoyo de parte de esa izquierda que es tan adultocéntrica y patriarcal como el promedio de la sociedad uruguaya.

Durante el segundo gobierno del presidente Tabaré Vázquez, alguna iniciativa con relación a la minoridad infractora tuvo lugar, aunque el tema dejó de ser central como tal. En particular, cabe consignar que pese al nuevo CPP se mantuvo la preceptividad de la prisión de al menos un año para adolescentes que hubieran cometido delitos graves y gravísimos en las disposiciones procesales del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Esta medida generó la oposición de sectores

---

59 Entre las decenas de organizaciones, académicos, artistas y activistas de todos los partidos políticos que se nuclearon por el «No a la Baja» se cuentan los siguientes colectivos: PIT-CNT, Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media, Asociación de Docentes de la Universidad de la República, Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, Iglesia Evangélica Valdense, Ovejas Negras, Cotidiano Mujer, MYSU, Mujer Ahora, Mizangas, Mundo Afro, Proderechos, Gurises Unidos, El Abrojo, CRY SOL, Casa Bertolt Brecht, Centro de Investigación y Estudios Judiciales - Asociación de Funcionarios Judiciales. Ver más detalles de la lista en <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/comision-nacional-no-a-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad-en-uruguay/> (consultado en mayo de 2019).

60 Datos detallados en la nota «Plebiscito», publicada por Cifra en su sitio web el 23/10/2014 (consultada en mayo de 2015 en <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=247>).

del FA, de organizaciones la sociedad civil (como SERPAJ e IELSUR) y de organismos nacionales (la Institución Nacional de Derechos Humanos [INDDHH]) e internacionales (UNICEF), entre otros, ya que va contra el espíritu del nuevo código y de la Convención de la Niñez y la Adolescencia. Asimismo, debe consignarse que hubo opiniones de ministros de la SCJ en contra de esta medida que discrimina procesalmente a los adolescentes con relación a los adultos.

#### *4.1.e. El plebiscito por la militarización de la seguridad pública y la pena de prisión perpetua*

«Vivir sin miedo» es el eslogan con el que se ha identificado la comisión nacional encargada de recolectar las firmas necesarias para convocar a un nuevo plebiscito sobre seguridad ciudadana, a instancias del sector Alianza Nacional, del senador Larrañaga. La seguridad pública sigue —a falta de un mayor deterioro económico del país— estando primera en las preocupaciones de los uruguayos, y los números se han deteriorado con un incremento significativo de los delitos de sangre —homicidios y femicidios— en los últimos años.

A pesar de que, ante del deterioro de la seguridad pública y el empeoramiento de los números, el presidente impulsó un acuerdo multipartidario, como fuera señalado en el capítulo 2 de este libro, el ministro Bonomi, uno de los «hombres fuertes» de los gabinetes de Tabaré y de Mujica y uno de los ministros más influyentes en la última década del progresismo uruguayo, ha sido el más cuestionado y uno de los gobernantes peor evaluados.<sup>61</sup>

---

61 Según el ranking de ministros y gobernantes de Factum, que mide la evaluación que la opinión pública realiza del desempeño de altos jerarcas del Estado, hacia el primer semestre de 2016, de un conjunto de 18 cargos públicos (que incluyen al presidente, al entonces vicepresidente, al secretario y prosecretario de la Presidencia de la República, al director de la OPP y a los 13 ministros), Bonomi se posicionaba en el 15.º lugar. Con 37 puntos sobre 100, el secretario de la cartera de Interior solo superaba la evaluación de la ministra de Educación y Cultura, María Julia Muñoz (28/100), del fallecido ministro de Defensa Nacional Eleuterio Fernández Huidobro (26/100) y del exvicepresidente Sendic (23/100). Dicho ranking estaba encabezado por Liliam Kechichián (Turismo y Deporte) (70/100), seguida por Tabaré Agerre (ex-ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca) (60/100), Danilo Astori (Economía y Finanzas) (59/100), Álvaro García (director de OPP) (58/100), Jorge Basso (Salud Pública) (58/100), Ernesto Murro (Trabajo y Seguridad Social) (57/100) y Nin Novoa (Cancillería) (53/100). Información detallada en la nota «Evaluación de gobernantes y ministros» y publicada por Factum en su sitio web el 20/5/2016 (recuperada de <https://portal.factum.uy/analisis/2016/ana160520.php> y consultada en mayo de 2019). Asimismo, datos de Opción Consultores consignan que hacia octubre de 2018 el 75 % de la ciudadanía evaluaba la gestión del gobierno en seguridad ciudadana como «mala» o «muy mala». Información detallada en la nota «Aprobación del gobierno - Octubre de 2018», publicada por Opción en su sitio web el 18/10/2018 (recu-

Frente al deterioro de la seguridad y del prestigio del ministro, y ante una opinión pública que privilegiaba la seguridad como el problema más importante del país, la oposición decidió, otra vez, impulsar un plebiscito, segura de que tendría las firmas para ello y de que —considerando la caída de la intención de voto al FA que medían las encuestas— esta vez podría ganar.

La minoridad infractora no había dejado de ser noticia, pero había pasado a un segundo plano en el período de gobierno de Tabaré. También se había reducido el número de internados en hogares del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). El propio tema del INISA se había desplazado de la notoriedad de las fugas de los menores en conflicto con la ley, que había dominado el primer período de gobierno del FA y parte del segundo. Explotadas por la oposición como la principal muestra de una mala gestión del organismo, las fugas se habían reducido sensiblemente con los años. El tema que concitó la atención, por el contrario, estuvo dado por las denuncias de las violaciones a los derechos humanos en la institución. Esto ocurrió a partir de un proceso legal disparado contra su sindicato de trabajadores a raíz de unas filmaciones caseras que mostraban la represión por parte de funcionarios a un motín realizado por reclusos, con uso excesivo de la fuerza. La propia INDHH había realizado una denuncia en tal sentido.

Por otra parte, no solo había naufragado el plebiscito sobre la baja de la edad de imputabilidad penal en 2014, sino que su principal impulsor, el senador Pedro Bordaberry, dos veces candidato a la Presidencia por el PC, había anunciado su decisión de abandonar la política.

Durante el período, además, se había empezado a producir un movimiento que había pasado inadvertido al principio, fruto de las malas decisiones que habían tomado el ministro Fernández Huidobro, el propio Mujica primero y Tabaré después (que ratificó a dicho secretario de Estado en el cargo): el aumento del corporativismo político de las FFAA y su uso por parte de la derecha como un aliado estratégico en la instalación de una ideología de defensa de la autoridad como valor social primero. Ya la Encuesta Mundial de Valores había revelado una demanda creciente por parte de la sociedad uruguaya de «autoridad» y «mano dura», que por otra parte resultaba contradictoria con la demanda (y la aceptación) de ampliación de derechos (Equipos Mori, 2015), especialmente en los temas de violencia de género y tolerancia a la homosexualidad.

---

perado de <http://www.opcion.com.uy/opinion-publica/?p=2137> y consultada en mayo de 2019).

Los militares habían tenido varias concesiones durante el período de Mujica,<sup>62</sup> y cuando Tabaré Vázquez inauguró su segundo gobierno, el huevo de la serpiente ya estaba anidado. El comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos,<sup>63</sup> representante de una familia colorada vinculada al riverismo, actuante en los últimos gobiernos antes de la dictadura y quien fuera investido en ese cargo en la época de Mujica, fue uno de los representantes más políticos de las FFAA. Durante estos años, las FFAA (y especialmente el Ejército nacional, por medio de su página web) desarrollaron una amplia acción de colonización de la opinión pública. Ello, a través de sus actuaciones en las emergencias climáticas; en la puesta en funcionamiento de redes de internet; de la publicación de *El Soldado* (una revista de la corporación para difundir en centros educativos); de la propaganda sobre las llamadas misiones de paz (que incluyeron la invitación a periodistas y personalidades importantes del Uruguay para concurrir a las zonas de conflicto), entre otras.

Es con base en la idea de un renovado «prestigio» de las FFAA (cimentada en algunas encuestas que mostraban que su imagen mejoraba ante la población) y en la deliberada estrategia de la corporación —y de sus aliados— de constituirse en un actor político (lo que se evidenció en los intentos por crear nuevos partidos políticos «de militares») que la propuesta de Larrañaga se encamina a proponer la militarización de la seguridad pública, algo que ya había empezado a tener éxito en América Latina. Como subraya Rut Diamint (2018, p. 34): «Las democracias posdictadura han funcionado sin establecer el control civil esperado según los preceptos teóricos referidos a la subordinación militar. Han funcionado manteniendo altos grados de autonomía y, en muchas ocasiones, prerrogativas incompatibles con el Estado de Derecho. No obstante, han sido la ineptitud, el desdén y la ignorancia de los gobiernos lo que ha conducido a militarizar la seguridad pública. El Informe del Latinobarómetro 2017 ubica a las

---

62 Esto se analizará en el apartado «El debate sobre las Fuerzas Armadas», más adelante en este capítulo.

63 Guido Manini Ríos viene de un antiguo linaje de políticos colorados. Su abuelo, Pedro Manini Ríos, había sido elegido diputado en 1905 y senador en 1913. Siendo inicialmente un aliado de José Batlle y Ordóñez, cuando este propuso el colegiado armó el sector opositor dentro del partido: el «riverismo» (ala conservadora). Su tío, Carlos Manini Ríos, fue candidato al Consejo Nacional de Gobierno en 1962 con Óscar Gestido, titular de la OPP en su gobierno y, asimismo, ocupó varios ministerios durante el último gobierno colorado antes de la dictadura. En 1971 fue embajador en Brasil, cargo que ocupó hasta 1977, y a la vuelta de la democracia fue ministro del Interior de Julio María Sanguinetti.

Fuerzas Armadas como la segunda institución que obtiene el mayor nivel de confianza, y a los policías en tercer lugar».

La propuesta «Vivir sin miedo» propone crear, mediante una modificación constitucional, una guardia nacional que pueda trabajar en materia de seguridad pública conjuntamente con el MI y que esté integrada por militares que apoyen a la policía en el combate al crimen. También se propone permitir los allanamientos nocturnos cuando exista orden de un juez. Lo más duro aquí es la implementación de la prisión perpetua revisable para aquellos delincuentes que cometen crímenes aberrantes (violación, abuso sexual seguido de muerte, sicariato y homicidios múltiples) y que no presenten rehabilitación. Finalmente, se propone el cumplimiento efectivo de penas por parte de los condenados por delitos graves, sin el beneficio de la libertad anticipada.

El senador Larrañaga obtuvo el apoyo del 10 % de los ciudadanos habilitados para votar y presentó más de 370.000 firmas a la Corte Electoral. Su propuesta de reforma se plebiscitará en octubre de 2019, junto con las elecciones nacionales. Aunque en su propio partido sus principales competidores en la interna (Luis Lacalle Pou, Juan Sartori y Verónica Alonso —que luego declinó su precandidatura para unirse a la de este último—) no se sumaron a la campaña de recolección de firmas,<sup>64</sup> solo el FA ha hecho frente a la iniciativa, con fuertes reacciones de varios de sus connotados dirigentes. La senadora socialista Mónica Xavier ha declarado con suma claridad que «nunca los militares sirvieron para mejorar la seguridad, sino para empeorarla y eso está demostrado».<sup>65</sup> Asimismo, el diputado del MPP Alejandro Sánchez aseguró que el FA debe darse a la tarea de explicar cuáles son las razones por las cuales la propuesta del nacionalista Larrañaga «no es el camino para resolver los problemas de seguridad».<sup>66</sup> Mientras tanto, el senador Rafael Paternain, del sector Casa Grande (CG), sostuvo: «desde mi punto de vista, hay que generar un frente político social de resistencia [...] Hay que pensar en un frente opositor más abarcativo

---

64 Cuando las firmas ya estuvieron reunidas, y a pocas semanas de la celebración de las elecciones internas del 30 de junio, Sartori anunció su adhesión al plebiscito y, en sus spots de campaña, hasta llegó a apropiarse del eslogan «vivir sin miedo», acuñado previamente por Larrañaga. Véase la nota «Si querés vivir sin miedo, votá a Sartori: precandidato usa eslogan de Larrañaga en publicidad», publicada en el diario *El País* el 19/6/2019. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/quieres-vivir-miedo-vota-sartori-precandidato-eslogan-larranaga-publicidad.html> (consultada en junio de 2019).

65 Declaraciones consignadas en la nota «FA dará batalla contra plebiscito por la seguridad», publicada en el diario *El País* el 2/1/2019.

66 *Ibidem*.

que trascienda al Frente Amplio, incluso abarcando otros partidos como este nuevo espacio de centroizquierda». <sup>67</sup>

En el caso de los referentes del PN, Lacalle Pou ha afirmado que no se justifica la creación de una guardia nacional porque esa función ya la cumple la Guardia Republicana, mientras que la senadora Verónica Alonso (ex Alianza Nacional) ha sostenido que, antes que usar a los militares, el gobierno debe redefinir el uso de la Guardia Republicana.

De cualquier manera, el proyecto de reforma está en marcha, contó con las firmas, que se juntaron rápidamente, las encuestas de opinión le dan un saldo positivo, y todo indica que tiene chances de ser aprobado si la derecha, en su estrategia de «todos contra el FA», decide que la iniciativa es funcional a sus propósitos. De ser así, se demostrará que el tema de la seguridad pública se constituye en un bastión ideológico de la derecha, con impactos en materia de derechos humanos, y que la izquierda no ha sabido desmontar ni resistir, y que muchas veces secundó.

#### *4.1.f. La anulación de la ley de caducidad*

En 1986, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley n.º 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, con lo que inhabilitó el juzgamiento de los crímenes cometidos por militares y policías durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) por «móviles políticos» o «en cumplimiento de la orden dada por sus mandos». La norma fue concebida como una ley de pacificación nacional, similar a las de amnistía y de punto final.

Como reacción a la norma, la sociedad uruguayana estrenó su primera iniciativa de democracia directa (y el FA y el movimiento sindical su primer test de cosechar triunfos a partir de estos mecanismos) con la instalación de la llamada campaña del referéndum por el «voto verde» para derogar la ley (el «voto amarillo» representaba la validación de la norma). La ley de caducidad fue ratificada en 1989 con el 57,5 % de los votos amarillos frente al 42,4 % de los votos verdes. La derrota fue tan contundente y el movimiento social quedó tan sentido que en los veinte años posteriores no hubo aliento para ninguna iniciativa legal para removerla. Y todo esto en un marco de inacción del Poder Judicial y de archivo de todas las denuncias por el Poder Ejecutivo. Pero el movimiento latente siguió su curso subterráneo. Hacia 1996, se inauguraron las llamadas marchas del silencio, que clamaron por verdad y memoria primero y por justicia después, y llamaron la atención sobre una demanda en materia de derechos humanos bastante

---

67 *Ibidem.*

más extendida y legítima de lo que el propio FA estaba dispuesto a admitir.<sup>68</sup>

Al despuntar el nuevo siglo, durante la última administración del PC, y bajo la presidencia de Jorge Batlle, se instaló la denominada Comisión para la Paz. Así se abrió una pequeña brecha en la doctrina de la impunidad que había operado hasta el momento, con miras a recabar información sobre los hechos acaecidos durante los años de plomo. En tanto, a inicios del primer gobierno de Vázquez se comenzó a aplicar el artículo 4 de la ley de caducidad. Se dio inicio a investigaciones sobre secuestros de niños y sobre desaparición forzada, y se procedió al ingreso en predios militares en búsqueda de restos humanos.<sup>69</sup>

Para 2006, como ya se señalara, frente a la reticencia de los principales líderes frenteamplistas (Vázquez, Mujica, Astori), la sociedad civil organizada comenzó nuevamente a recolectar firmas para anular, sin éxito, la ley de caducidad vía plebiscito. En los años siguientes se marcaron una serie de hitos en la lucha contra la impunidad en Uruguay, entre los cuales se destacan: en 2007, la condena de la justicia a Juan María Bordaberry, el presidente de la República que había perpetrado el golpe de Estado en 1973; en 2009, el envío a prisión del militar retirado y expresidente de facto Gregorio Álvarez, y en 2010, el procesamiento del canciller de la dictadura, Juan Carlos Blanco. La mesa estaba servida para el fin de la impunidad, pero el FA no terminó de comprometerse con el ahora «voto rosado» y su capacidad de agencia quedó limitada a la de las organizaciones de derechos humanos,<sup>70</sup> la militancia estudiantil y el movimiento sindical, que sistemáticamente incluyeron esta reivindicación en su agenda.

En 2009, irónicamente, pocos días después de que la SCJ declarara, por primera vez, la inconstitucionalidad de la ley de caducidad

---

68 En 2003, en la antesala de su llegada al gobierno nacional, y en el marco de la discusión de su programa de gobierno para la campaña electoral de 2004, el FA resolvió acompañar una moción propuesta por Fernández Huidobro orientada a no impulsar medidas para eliminar la ley de caducidad en caso de por fin ganar las elecciones. El FA prefirió apostar por el camino de la investigación de los crímenes cometidos, dando cabal cumplimiento al artículo 4 de la norma, pero dentro del marco de esta.

69 Desde 2005 hasta la fecha, las excavaciones han conducido a la recuperación de los restos de cuatro detenidos desaparecidos durante la dictadura.

70 Entre las organizaciones de lucha por los derechos humanos y por la búsqueda de verdad y justicia en Uruguay, se encuentran: Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, Hijos, la Asociación de ex presos políticos del Uruguay (Crysol), el Servicio de Paz y Justicia de Uruguay (SERPAJ), entre otras.

para el caso concreto de la muerte de una joven militante comunista,<sup>71</sup> la iniciativa de erradicar dicha ley volvió a naufragar; esta vez por la ajustada diferencia de 1,5 % de los votos. Esta derrota significó un balde de agua fría para las numerosas organizaciones sociales involucradas, muchas de las cuales congregaron a cientos de jóvenes que luego se volcarían a la agenda de derechos del período legislativo siguiente y engrosaron las filas de las coaliciones conformadas por la regulación de la marihuana, el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto.

Apenas iniciado el segundo gobierno del FA, las organizaciones que habían promovido el voto rosado y algunos sectores políticos (con anuencia de buena parte del gobierno, como el entonces canciller Luis Almagro) volvieron a poner el tema sobre la mesa. En esta oportunidad, la propuesta radicaba en votar una normativa que declarara que la ley de caducidad era contraria al derecho internacional y a la Constitución, y que al mismo tiempo suspendiera los plazos de prescripción de los crímenes durante el tiempo en que la ley había estado vigente (desde 1986). El llamado proyecto interpretativo se apoyó, a su vez, en la ya mencionada sentencia de la CIDH de la OEA respecto al caso *Gelman vs. el Estado uruguayo*. Ese fallo dictado en 2011 obligaba al Estado a remover todos los obstáculos que se interponían en la búsqueda de verdad y justicia.

Luego de un arduo y traumático periplo parlamentario, que incluyó la decisiva intervención de los entonces presidente Mujica y vicepresidente Astori<sup>72</sup> —quienes se oponían a la iniciativa aduciendo que sería declarada inconstitucional—, el proyecto de la ley interpretativa pereció por el voto de un diputado frenteamplista. Tras el fracaso, y teniendo en cuenta que se acababa el plazo para juzgar los delitos porque comenzaban a prescribir,<sup>73</sup> se presentaron ante los tribunales, en un activismo inédito de organizaciones, familiares y grupos de ex presos políticos, más de 500 casos de denuncias por violaciones a los derechos humanos.

El siguiente paso consistió en emprender nuevas negociaciones para presentar una segunda iniciativa que se conoció como el proyecto

---

71 A ese primer fallo correspondiente al caso de Nibia Sabalsagaray, sucedieron luego una veintena de sentencias de inconstitucionalidad de la SCJ.

72 El 4 de mayo de 2011, ambos concurrieron a la bancada de diputados del FA para hacer conocer su opinión negativa a la aprobación de la ley.

73 Si no se establecía la imprescriptibilidad de los delitos, estos contarían como delitos comunes, cuya pena máxima en Uruguay es de 20 años de penitenciaría y eventualmente de un tercio más si la pena se agravara. Con tales plazos los delitos que se hubieran cometido hasta noviembre de 1984 caducarían en noviembre de 2011.

de imprescriptibilidad, en el que se recogía del proyecto anterior la idea de suspender el plazo de las prescripciones. El texto finalmente fue aprobado solo con los votos del FA, en noviembre de 2011, dando lugar a la Ley n.º 18.831 de Pretensión Punitiva del Estado. Restablecimiento para los Delitos Cometidos en Aplicación del Terrorismo de Estado hasta el 1.º de Marzo de 1985. Pero restaba otra vuelta de tuerca al proceso: en 2013, la SCJ declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley n.º 18.831 para casos concretos, pero con el espíritu de sentar jurisprudencia sobre el tema. Esto ocasionó una fuerte reacción de la sociedad civil contra la justicia uruguaya, lo que dio paso a una pérdida de legitimidad y confianza en esta última por parte de la opinión pública.

En tanto, esta situación proveyó al FA de un chivo expiatorio perfecto: no se podía avanzar porque el Poder Judicial se erigía retrógrado, levantando una «muralla»<sup>74</sup> que impedía ir a más. Pero independientemente de la justeza de tales argumentos, buena parte del proceso de impunidad en la última década ha estado condicionado por la propia ambigüedad, falta de definición clara y estratégica que el FA ha mostrado sobre el tema. Al mismo tiempo, la lógica de los «dos combatientes» (las FFAA y la guerrilla), que primó como relato durante los años de la impunidad que siguieron a la aprobación de la ley de caducidad, fue muchas veces secundada por estas mismas víctimas (como Fernández Huidobro o el propio Mujica), que declararon su disposición a «perdonar» y «olvidar» los excesos del pasado, lo que ha contribuido a un atraso notable en la materia durante el último quinquenio.

La instalación de la Comisión por Verdad y Justicia por Tabaré Vázquez, a comienzos de 2015,<sup>75</sup> no logró avanzar sustancialmente

---

74 En mayo de 2013, el entonces presidente de la SCJ, Jorge Ruibal Pino, había declarado que los jueces «tienen la oportunidad de opinar en el sentido que sea», pero que «eventualmente van a encontrar una muralla» en lo que refiere a la inconstitucionalidad de la norma que eliminó la prescripción de los delitos cometidos por militares y policías durante la dictadura. Luego se vio obligado a apartarse de estos casos por el pedido de recusación de fiscales por falta de «imparcialidad». Véanse las notas «Abogado responde a Presidente de Corte que afirmó que pondrán una “muralla” a causas DDHH», publicada en el portal UyPress el 10/4/2013 (recuperado de <https://www.uypress.net/auc.aspx?39164>) y «Vence plazo para recusar a la Corte por “prejuizar” en casos de DDHH», publicada en el Portal 180 el 12/4/2013 (recuperado de [https://www.180.com.uy/articulo/32630\\_Vence-plazo-para-recusar-a-la-Corte-por-prejuizar-en-casos-de-DDHH](https://www.180.com.uy/articulo/32630_Vence-plazo-para-recusar-a-la-Corte-por-prejuizar-en-casos-de-DDHH)) (ambas consultadas en mayo de 2019).

75 Esta comisión estuvo integrada originalmente por Macarena Gelman y Felipe Micheliní (ambos hijos de padres asesinados por la dictadura), Susana Andrade (en representación de la colectividad afrodescendiente), Ademar Olivera (por la Iglesia Metodista), Pedro Sclofsky (por la comunidad judía), Mario Cayota (por la Iglesia

en las investigaciones sobre detenidos desaparecidos. La labor de los equipos de trabajo de la UdelaR, con las distintas publicaciones (entre 2007 y 2011)<sup>76,77</sup> de su «libro blanco» de los derechos humanos, proveyó más información, en cambio. En marzo de 2018, la organización Madres y Familiares emitió un comunicado en el que anunció su alejamiento de dicha comisión. Subrayó «el compromiso» del grupo de trabajo con el tema y «el claro mensaje que dio al apoyar la interpretación amplia del acceso a la información», pero lamentó «la gran lentitud determinada por la misma heterogeneidad de su conformación» y los problemas que produjo «la inmensa cantidad de temas que les encomendó el decreto y la maquinaria burocrática del Estado siempre lenta para ejecutar incluso las resoluciones tomadas».<sup>78</sup>

En síntesis: el tema derechos humanos vinculado a la dictadura sigue siendo un debe en la agenda de derechos del Uruguay. Las resistencias al respecto de los poderes extraparlamentarios (militares, empresariales, económicos) y políticos (partidos de la oposición y Poder Judicial) son tan poderosas que el campo de acción se ve enormemente restringido. Esta agenda de derechos impacta decisivamente sobre la distribución de poder y recursos en la sociedad uruguaya, y lejos está de ser una agenda de «reconocimientos», ya que involucra a poderosos sectores del país, muchas veces con influencia directa sobre el propio gobierno. Dada la ambigüedad del FA en este asunto, sin el apoyo de los principales líderes políticos y con la resistencia del Poder Judicial, los militares, los partidos de oposición, los medios de comunicación y el poder económico, la causa de los derechos humanos continuará en agenda durante mucho tiempo, con restringida y limitada capacidad de agencia de las organizaciones que luchan por ello.

#### *4.1.g. El debate sobre la ley de riego y la controversia del FA con el movimiento ambientalista*

La llamada ley de riego (n.º 19.553) fue una propuesta presentada por el exministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Tabaré Aguerre (anterior presidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz y empresario destacado en el rubro), quien, tras desempeñarse como secretario

---

católica) y Emilia Carlevaro (por Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos).

76 Véase <http://www.fhuce.edu.uy/index.php/institucional/ddhh-sociedad/pasado-reciente> (consultado en mayo de 2019).

77 Ver: Presidencia de la República (2007; 2011a; 2011b), Universidad de la República (2008).

78 Véase el comunicado completo en <https://desaparecidos.org.uy/2018/02/comunicado-a-la-opinion-publica/> (consultado en mayo de 2019).

de la cartera durante el gobierno de Mujica, había sido renovado por Vázquez. Desde el inicio de su segundo mandato como ministro había anunciado que la iniciativa «más importante» que quería legar al gobierno entrante antes de dejar su cargo era la aprobación de esta norma.<sup>79</sup>

Luego de un trámite largo, durante el cual varios grupos políticos del FA presentaron aditivos, y de un intenso trabajo en comisión que llevó a muchas modificaciones del proyecto, por fin la ley se aprobó en octubre de 2017 con el respaldo de todos los partidos en el Senado.

El objetivo de la ley fue abrir la posibilidad a los productores de asociarse para acceder al riego, ampliando el rubro a empresas no agropecuarias (incluso extranjeras, aunque este aspecto se modificó en la redacción dada en el Senado), so pretexto de atraer inversiones e incrementar la productividad agrícola, especialmente en la agricultura de secano, para dar mayor estabilidad a los cultivos y certidumbre más allá del régimen de lluvias. La ley de riego preexistente, aprobada en 1997, había generado poca inversión. Asimismo, se intentó superar la dificultad para cooperar entre productores a los efectos de beneficiarse de un riego colectivo con una ampliación del rubro riego a empresas que no necesariamente actuaran en el ramo. Ello para asegurarles su rentabilidad mediante la construcción de represas de cierto porte en determinadas cuencas de agua,<sup>80</sup> el eventual otorgamiento de las exoneraciones impositivas previstas en la ley de inversiones y la creación del operador de riego, figura que puede ser un individuo o una empresa. El propio ministro sostuvo que la ley traería una revolución productiva que haría viable la producción de maíz y que en lugar de producir 3, 4 o 5 toneladas por hectárea, se producirían 13 o 14 toneladas.

En el Parlamento, las voces críticas no vinieron solo de la banca oficialista (donde hubo una complicada negociación entre quienes querían reformar el proyecto —la lista 711, CG y el PCU—), sino que también enfrentó la oposición de la senadora Carol Aviaga, del PN, defensora de los temas de medio ambiente (minoritaria en un partido que siempre defendió lo opuesto). En la Cámara de Diputados

---

79 Véanse las notas «Los tiempos de Tabaré Aguerre», publicada en el diario *El Observador* el 8/10/2017 (recuperada de <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-tiempos-de-tabare-aguerre-2017108500>) y «Aguerre: breve balance de la gestión de un ministro frenteamplista atípico», publicada en *La Diaria* el 15/1/2018 (recuperada de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/1/aguerre-breve-balance-de-la-gestion-de-un-ministro-frenteamplista-atipico/>) (ambas consultadas en mayo de 2019).

80 Según el Plan Nacional de Aguas, existen 1.226 represas para la producción agraria en Uruguay, que abarcan unas 200.000 hectáreas regadas. Hay cinco represas para consumo humano y 18 para uso industrial.

también hubo objeciones, especialmente de legisladores del interior, pero se avinieron a introducir cambios y finalmente votaron «por disciplina partidaria».

En medio del trámite de aprobación de la ley, hacia mediados de 2016, la voz de la academia se hizo sentir. Los docentes de la sección Limnología de la Facultad de Ciencias de la UdelAR hicieron público su posicionamiento en contra: «este proyecto no considera el impacto ambiental de la construcción de represas a gran escala», expresaron en un informe preparado sobre el tema. En posición similar, catedráticos del Centro Universitario Regional Este (CURE) señalaron que la idea de «aprovechamiento de los recursos hídricos» se fundamentaba en concepciones equivocadas sobre los ciclos hidrológicos.<sup>81</sup>

Cuando el proyecto ingresó en la tercera votación en la Cámara de Senadores (con las modificaciones introducidas por la de Representantes) existía ya el dictamen contrario de la Universidad y algunos legisladores propusieron posponer el proyecto e iniciar un diálogo con la academia y la sociedad civil a los efectos de seguir estudiándolo. El FA se opuso y se votaron in tórum las modificaciones propuestas por la Cámara de Diputados con el apoyo, nuevamente, de todos los partidos.

Pero poco después, y amparados también en un informe de la INDDHH hecho público en noviembre de 2018,<sup>82</sup> el movimiento sindical se pronunció en contra del proyecto a instancias de FFOSE (Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado). A su vez, se promovió un referéndum contra la ley de riego, lo que implicó un largo período de recolección de firmas que necesitaban alcanzar el 25 % del padrón electoral para habilitar el mecanismo de democracia directa. A tales efectos, se instalaron la Asamblea Nacional Permanente y la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida, a la cual adhirió el PIT-CNT.

Para esta asamblea, la ley «privatiza, mercantiliza, contamina y excluye»; pone la gestión de los recursos hídricos del país en manos «de un operador de riego privado que establecerá la cantidad, disponibilidad y calidad del agua»; contamina porque los embalses generan

---

81 Véase la nota «Especialistas advierten que Ley de Riego puede afectar el agua potable y la biodiversidad», publicada el 9/10/2017 en Montevideo Portal. Recuperada de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Especialistas-advierten-que-Ley-de-Riego-puede-afectar-el-agua-potable-y-la-biodiversidad-uc663654> (consultada en mayo de 2019).

82 Véase la nota «Ley de riego: comisión por el agua denuncia “parodia” de consulta pública» e informe de la INDDHH, publicados en el portal Sudestada el 13/6/2018. Recuperada de [https://www.sudestada.com.uy/articleId\\_\\_a58fa751-0e2a-433d-8e9a-fdf6c21e129c/10893/Detalle-de-Noticia](https://www.sudestada.com.uy/articleId__a58fa751-0e2a-433d-8e9a-fdf6c21e129c/10893/Detalle-de-Noticia) (consultada en mayo de 2019).

eutrofización de los cursos de agua, y potencializa la agricultura de soja y maíz transgénico con el aumento del nivel de agrotóxicos. En definitiva, cuestiona la generación de un «mercado de agua, en el cual el productor queda cautivo de una Sociedad Agraria de Riego».<sup>83</sup>

No solo el movimiento sindical se unió a esta convocatoria, también se sumaron la UdelaR (Asociación de Docentes de la UdelaR [ADUR], FEUU), la Mesa Sindical Coordinadora de Entes, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), variadas organizaciones ambientalistas, el partido Unidad Popular y el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP). Se basaron en la llamada reforma del agua, que triunfó por plebiscito en 2004 y cuya modificación constitucional establece que el agua potable y el saneamiento constituyen un derecho humano y que su gestión debe ser pública, ya que «el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico».<sup>84</sup>

Los argumentos esgrimidos por la Universidad se distancian un poco de algunas de las prevenciones de FFOSE (como sus recaudos contra los agrotóxicos y los daños ambientales) y enfatizan que antes el Estado «era el ejecutor de las obras hidráulicas, con el establecimiento de un precio para los usuarios-propietarios beneficiados en función de los gastos de explotación, conservación y administración», mientras que la ley actual consagra «un sistema de ejecución privada, con el establecimiento de un gravamen de común acuerdo entre los propietarios para cubrir los servicios del sistema de riego». Concluyen que la ley de riego «habilita el uso del agua de dominio público para la generación y venta mayorista de energía eléctrica por particulares» y no prevé la participación de los usuarios y de la sociedad civil en la gestión y el control de recursos hídricos, y por lo tanto es «incompatible con el texto constitucional» y «supone consecuencias regresivas en el alcance de los derechos constitucionalmente establecidos» (documento de la abogada Giannella Bardazano elevado a ADUR para su consideración).<sup>85</sup>

---

83 Véase la nota «FOSSE procura alcanzar 750.000 firmas contra la Ley de Riego», publicada en el diario *La República* el 12/9/2018. Recuperada de <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1379589-ley-riego-agua-ose-referendum-firmas> (consultada en mayo de 2019).

84 Como se señala en la Observación general n.º 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

85 Texto completo del documento «Apuntes sobre la Ley de Riego (19.553) y su incompatibilidad con el artículo 47 de la Constitución», recuperado de <https://docplayer.es/89765129-Apuntes-sobre-la-ley-de-riego-19-553-y-su-incompatibilidad-con-el-articulo-47-de-la-constitucion.html> (consultado en mayo de 2019).

En abril de 2018, a dos meses del inicio de la recolección de firmas, algunos grupos del FA solicitaron a sus autoridades que iniciaran un proceso de negociación con el movimiento sindical y sus aliados a los efectos de procesar las modificaciones necesarias para lograr un acuerdo político que destrabara esta nueva iniciativa popular; esta vez contra la propia izquierda. «Esta nueva condición política no puede ser ignorada por una fuerza política de izquierda ya que estas organizaciones son aliadas fundamentales en el camino de la transformación social buscada», señalaba un documento presentado a la Mesa Política del FA. La idea era «evaluar modificaciones a los artículos asociados a los puntos más cuestionados de la ley, permitan construir un camino conjunto [...] un desarrollo nacional utilizando el riego, favoreciendo a los productores nacionales de menor tamaño, con la mínima afectación ambiental». Así, se propuso que se aprobara «la reglamentación del canon del agua», herramienta prevista en la ley, «de manera de que no queden dudas de la propiedad pública del agua; y que con los recursos generados se pueda fortalecer la gestión de cuencas, realizar estudios ambientales y financiar las obras de potabilización necesarias para contrarrestar la contaminación producida por el desarrollo agropecuario».

Al cabo de un itinerario apretado de reuniones, no se logró un acuerdo y se mantuvo la recolección de firmas. En octubre de 2018 quedó claro que no se reunirían las 650.000 firmas necesarias (se lograron más de 300.000) y el llamado a referéndum fracasó. Ahora bien, dejó en evidencia una sensibilidad medioambientalista en el movimiento sindical, en las organizaciones sociales y en el propio FA (lo que contrasta con el desarrollismo duro de la conducción política, especialmente del ministro del rubro y de sus principales aliados).<sup>86</sup>

El debate sobre la ley de riego fue mucho más allá del agua y evidenció la diferencia de perspectivas que existía entre el gobierno y sus aliados sociales con relación al tema de fondo: la sustentabilidad del modelo de desarrollo agrícola. Esta discusión, latente desde los inicios mismos del gobierno, que Mujica había zanjado con una perspectiva de «capitalismo en serio» al nombrar a un gran productor arrocero como Aguerre al frente de la cartera, abrió una brecha entre el movimiento ambientalista y la izquierda política. Mientras el gobierno trata de «cerrar sus cuentas» con el apoyo a emprendimientos extractivos

---

86 La recorrida por el interior explicando y defendiendo la ley estuvo a cargo de dos senadores del FA, ingenieros agrónomos ambos, Daniel Garín y Yerú Pardiñas, del MPP y del PS, respectivamente. Ellos tomaron la posición del gobierno en este tema, mientras que la resistencia estuvo vehiculizada a través de partidos «menores» como el Ir, Casa Grande, el PVP y la Liga Federal.

pero que subsanan su dificultad para captar inversiones de porte (y la inversión extranjera directa es uno de los factores centrales del modelo de crecimiento uruguayo del FA) y estimula infraestructuras para sus planes de desarrollo muchas veces reñidas con el ordenamiento territorial y la sustentabilidad última del ecosistema, el movimiento ambientalista oscila entre el conservacionismo propio de los ecologistas y las estrategias de amortiguación de los impactos ambientales llevadas adelante por la propia institución estatal (la Dirección Nacional de Medio Ambiente), en la cual también revistan cuadros del movimiento ambientalista.

En el marco de esta compleja trama, el tercer gobierno del FA cierra con arduas discusiones entre medioambientalistas y gobierno, al menos en dos temas. Por un lado, se verificó un creciente conflicto entre ambas partes por la instalación de la segunda planta de celulosa proyectada por la empresa finlandesa UPM. En segundo lugar, se constató una gran resistencia a la construcción de una nueva terminal portuaria en la rambla de Montevideo. Tal resistencia incluyó a vecinos de la zona y resultó victoriosa: fue capaz de bloquear la iniciativa de enajenación de una porción de la rambla mediante presiones sobre la propia bancada de diputados del FA, que, finalmente, resolvió cerrar el tratamiento del tema sin votar el proyecto.

Así, el movimiento ambientalista ha tenido capacidad de bloqueo (pero poca capacidad de construir coaliciones de propósito en estos temas) en algunas de las políticas de gobierno, pero ni uno ni otro parecen haber aprovechado estas instancias para un aprendizaje recíproco. Esto vale para los medioambientalistas y la imperiosa necesidad de que sus reclamos se inscriban en el marco de un desarrollo posible y real que supere las limitaciones propias que hacen a un país de desarrollo periférico como el nuestro. Pero también vale para el gobierno en un doble sentido: en el de su capacidad de escucha de ese peculiar malestar que toma base en las nuevas sensibilidades «verdes» de la sociedad, y en de la revisión de sus compromisos con una clase empresarial con poca capacidad de innovación y para la cual la rentabilidad ambiental de sus emprendimientos solo computa del lado de los costos.

#### *4.1.h. El debate sobre la ley trans: los movimientos sociales*

##### *y la aparición de una derecha social con capacidad de influencia política*

La preocupación por la población trans en Uruguay no es nueva. De hecho, fueron los gobiernos de izquierda los que visualizaron los problemas de esta población, aunque las marchas por la diversidad fueron multitudinarias en los «años de oro de la agenda de derechos». Las preocupaciones se hicieron más imperiosas a partir del Censo

Nacional de Personas Trans, realizado por el MIDES y la UdelaR, que identificó 853 personas en 2016. Allí, quedó en evidencia que la esperanza de vida es de apenas 35 años, que el 67,5 % tiene o tuvo que prostituirse para generar un ingreso, que el 87,9 % no termina la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) o la secundaria, que el 88 % sufrió discriminación en ámbitos educativos y también a nivel general, que el 25 % tiene que abandonar su hogar antes de los 18 años porque sus familias no los aceptan, que el 58 % sufrió discriminación por un miembro de su familia, y que el 18 % no asiste a un centro de salud cuando lo necesitan por miedo a sufrir discriminación (MIDES, 2017).

La ley (n.º 19.684) plantea la creación de políticas públicas específicas dirigidas a la población trans por medio de medidas de acción afirmativa y busca reducir la vulnerabilidad y discriminación que sufre. Tiene como propósito desinvisibilizar a esta población en el contexto de las políticas públicas (por ejemplo, incorpora la *identidad de género* en los sistemas oficiales de información estadística). Asimismo, facilita el trámite para el sexo registral (deja de ser un trámite judicial y pasa a ser un trámite administrativo); propugna la inclusión en el sistema educativo (facilita cupos y becas para su permanencia en este); incluye un cupo en los llamados públicos y en los programas de formación para el empleo; incorpora esta población en los programas de vivienda, y lo más importante: facilita los tratamientos de hormonización sin requerir autorización judicial, y las intervenciones quirúrgicas parciales o totales. También estipula una pensión reparatoria para las personas que, por su identidad de género, fueron víctimas de violencia institucional durante la dictadura.

Estos dos últimos puntos fueron los más controvertidos, pero el tema de la hormonización e intervención quirúrgica en menores de edad fue el aspecto más espinoso. Diversas organizaciones se reunieron y juntaron rápidamente 40.000 firmas contra la nueva norma en nombre de la defensa de «sus hijos» y la minoridad. El centro de la polémica estuvo en que los menores de 18 años pudieran acceder a los tratamientos quirúrgicos apelando a la autorización judicial, con base en los artículos 110 del Código Civil y 404 del Código General del Proceso, lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 8 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley n.º 17.823).

El proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo en mayo de 2017, y pasó a la Comisión de Población y Desarrollo del Senado en junio. Allí, las demoras fueron varias y la iniciativa no comenzó a tratarse hasta noviembre. Cuando comenzó el año 2018, el proyecto aún experimentaba varias dilaciones, entre otras cosas porque algunos grupos religiosos comenzaron a operar fuertemente sobre los

legisladores de la oposición (blancos y colorados). Así, lo que al principio parecía un consenso fue un tema tan polémico que hasta entre los propios legisladores del FA se fue abriendo paso la idea de que el proyecto traería más rechazos que adhesiones. Pero el texto había venido del Poder Ejecutivo, tenía el respaldo de las autoridades del MIDES y el de buena parte de la bancada frenteamplista, así que, aceptando algunas modificaciones, terminó por ser aprobado en octubre de 2018.

Las voces más críticas en ambas cámaras no fueron tanto contra el contenido del proyecto (las barras estaban repletas de personas trans en espera de su aprobación, y eso intimidaba un poco), sino contra el hecho de que al crear derechos especiales con relación a la vivienda, la educación y la salud, se producía una suerte de «discriminación» al revés, hacia el resto de la sociedad. La senadora Alonso, del PN, señaló que el Estado «no debe pagar porque se quiera vivir de una forma diferente». El colectivo Proyecto Segunda República Oriental (que pidió autorización para crear un partido político) y los colectivos evangelistas se organizaron para resistir a la iniciativa. Presionaron fuertemente a los legisladores en su contra y pusieron en entredicho su aprobación. Por último, optaron por la recolección de firmas para derogar la ley votada, y en marzo de 2019 se presentaron 69.000 firmas para iniciar el proceso de derogación.

#### *4.1.i. Ley de violencia de género*

La Ley n.º 19.580 del 22/12/2017, largamente discutida en el Parlamento, toma como base una ley anterior (la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica, n.º 17.514, del año 2002) y establece medidas y políticas de prevención, protección, sanción y reparación a la violencia ejercida contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

En el marco de un crecimiento exponencial de las denuncias por violencia de género y con más de una treintena de mujeres asesinadas anualmente a manos de sus parejas, exparejas u otros familiares (MI, 2018), la norma fue impulsada por el Poder Ejecutivo y el FA y empujada por una fuerte movilización de sociedad civil.<sup>87</sup> Tuvo

---

87 Entre ellas, las varias organizaciones de todo el país nucleadas en la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS): Abriendo Caminos, Accionar entre Mujeres Guyunusa, Amanecer en Vos, Amnistía, Andenes, Arcofiris, Batoví, Cambios, Casa Abierta, Casa de la Mujer de la Costa, Casa de la Mujer de la Unión, Centro Interdisciplinario Caminos, Centro Interdisciplinario de Apoyo a la Familia (CINAF), Dimensión Mujer, Espacio Salud, Foro Juvenil/El Faro, Gamu, Grupo Mujeres Ciudad de la Costa, Grupo Raíces, IACI, Iniciativa Latinoamericana, Instituto Mujer y Ciudad, Juventud para Cristo, Mujer Ahora, Mujeres de Las Piedras, Mujeres de Negro, Mujeres Sin Miedo, Nuevos Caminos, PLEMUU, Salto Grupo Vivir (véase <http://www.violenciadomestica.org.uy/organizaciones.php>, consultado en mayo de 2019).

como principios rectores la priorización de los derechos humanos de las víctimas; la responsabilidad del Estado en prevenir, investigar y sancionar la violencia basada en género (VBG) hacia las mujeres; la prohibición de toda forma de distinción, exclusión o limitación basada en la nacionalidad, origen étnico-racial, sexo u orientación sexual, edad, religión, discapacidad, y toda otra que tienda a menoscabar los derechos y libertades de las mujeres, y la promoción del Estado en la eliminación de las relaciones de dominación hacia las mujeres. Se propuso ser una ley integral, en el sentido de comprender todos los aspectos y acciones que hacen al fenómeno, impulsar la autonomía de las mujeres y propiciar el reconocimiento y respeto de los derechos de las niñas y las adolescentes.

Se definió la violencia de género como «toda conducta cometida por particulares, instituciones privadas o agentes del Estado, que sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tiene como fin o resultado disminuir o anular los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres». Asimismo, se tipificaron la violencia física; la violencia psicológica o emocional; la violencia sexual; la violencia por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género; la violencia económica, patrimonial, simbólica, obstétrica; la violencia laboral; la violencia en el ámbito educativo; el acoso sexual callejero (que implicó todo un reconocimiento de estas formas de violencia socialmente aceptadas y generó distintas movilizaciones en torno al tema); la violencia política (tipificada por primera vez); la violencia mediática; la violencia femicida (que llevó a la aprobación del delito de femicidio); la violencia comunitaria, institucional, étnica racial y doméstica.

A los efectos de que resultara eficaz, el Estado se comprometió a proporcionar un conjunto de garantías: posibilitar mecanismos eficientes y accesibles para denunciar situaciones de violencia; velar por el derecho de las mujeres a ser escuchadas por el juez o la autoridad administrativa y a obtener una respuesta oportuna y efectiva; disponibilizar protección judicial inmediata y preventiva cuando estén amenazados o vulnerados sus derechos; que las mujeres participen en los procedimientos según corresponda y que su testimonio no sea desvalorizado; la no confrontación de ella o de su núcleo familiar con el agresor; que se recabe su consentimiento antes de exámenes físicos u otros que afecten su privacidad o intimidad; la justicia y la reparación a través de un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, y la gratuidad de las actuaciones administrativas y judiciales, según corresponda. El sistema de respuesta «rápida y eficiente» debía incluir la prevención, los servicios de atención, los mecanismos que garantizaran el acceso a la justicia, las medidas de reparación y la

capacitación de los operadores, así como el registro y ordenamiento de la información.

La ley involucra al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (en tanto órgano rector y responsable de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres); al Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (como órgano interinstitucional de asesoramiento y articulación de acciones relacionadas con el tema), al Observatorio sobre VBG hacia las Mujeres, y tiene como objetivo el desarrollo de un plan nacional contra la VBG hacia las mujeres.

Desde el punto de vista de los procedimientos judiciales, la ley crea los juzgados letrados especializados en VBG, doméstica y sexual que entenderán en los procesos de protección (previstos por esta ley y la n.º 17.514), en los procesos penales y de familia (divorcio, tenencia, visitas, etc.) y en los casos de violencia basada en género, doméstica o sexual. También se establece la transformación de las Fiscalías Especializadas en Violencia Doméstica en Fiscalías Especializadas en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual, que entenderán en los mismos asuntos que los juzgados especializados

Los tribunales podrán disponer de medidas cautelares para la protección de la vida, la libertad y la integridad física y emocional de la víctima. También para la asistencia económica e integridad patrimonial de ella y de su núcleo familiar; para tomar medidas especiales respecto al agresor (como disponer su concurrencia obligatoria a programas de rehabilitación, su retiro del domicilio común y la incautación de armas que tuviera en su poder, entre otras), o para la revocación o el cese en la administración de los ingresos económicos, la restitución de los objetos de la víctima, la orden de traslado del empleador (en caso de aplicar), entre otras medidas. Asimismo, en casos de violencia intrafamiliar, los tribunales pueden dictaminar la pensión alimenticia provisoria a favor de la mujer y de sus hijos o de personas a cargo, la tenencia provisoria de los hijos menores y la suspensión de visitas. Se establece que las sentencias de condena de los delitos establecidos en la ley serán suficientes para que se den la pérdida de la patria potestad, la inhabilitación de funciones públicas y privadas en la educación, en la salud, y en toda actividad que implique trato con niños, con adolescentes, con personas con discapacidad o mayores en situación de dependencia. Además, se dispone una sanción pecuniaria que será parte de la reparación económica a las víctimas. También se tipifica la «legítima defensa» en la que el juez puede exonerar de castigo los delitos de homicidio y de lesiones cuando exista un estado de intensa conmoción, provocado por el sufrimiento crónico que causa la violencia intrafamiliar.

El ejercicio de violencia física, psíquica, sexual, patrimonial o económica sobre una persona con la cual se tenga o se haya tenido una relación afectiva, de parentesco o de convivencia se castiga con penas de 6 meses a 2 años de cárcel, siendo agravantes el hecho de que la víctima sea una mujer, un menor de 18 o una persona en situación de discapacidad.

El delito de femicidio (aprobado por ley aparte) tipificó como un agravante muy especial del delito de homicidio cometido contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio por su condición de tal. Aunque fue largamente resistido por vías indirectas (como, por ejemplo, por el hecho de que el uso del término *femicidio* estaría reñido con la Real Academia Española), ello no obstaculizó la marcha del proyecto que terminó en ley.

El contexto en el que la ley se aprueba es el de una verdadera emergencia nacional de violencia de género. Según datos de INMUJERES (2017), en Uruguay, 7 de cada 10 mujeres de 15 y más años de edad han vivido situaciones de violencia de género en algún ámbito; más del 45 % de las mujeres que tienen o han tenido pareja declaran haber vivido algún tipo de violencia por parte de esta; 300.000 niños, niñas y adolescentes (33,6 % del total de la población menor a 18 años) viven en familias donde hay reporte de violencia basada en género. A su vez, las denuncias de violencia doméstica trepan a 30.217 anuales en 2016 lo convierte a este delito en el más común luego del hurto.<sup>88</sup>

El sistema de respuesta en violencia basada en género del INMUJERES atiende a unas 4.000 personas por año, y sus Servicios de Atención en Violencia Doméstica brindan anualmente más de 13.000 consultas, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Prevalencia en Violencia Basada en Género 2013 (Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior).

Hubo variadas resistencias al proyecto de ley, que tuvo un trámite largo y engorroso. Muchas de ellas sostenían que su texto empleaba un lenguaje sociológico y no jurídico, con lo que se develaban las resistencias del aparato del derecho positivo a la aceptación de nuevos fenómenos sociales que requerían ser tipificados y para los cuales era necesario encontrar nuevas palabras. En el mismo sentido que las resistencias al uso de términos como *femicidio*, la lucha por el lenguaje

---

88 Mientras que, en el año 2004, la RUCVDS recibía unas 7.000 denuncias por violencia basada en género, hacia 2017, esta cifra se ubicaba en las 30.000 (14 denuncias por minuto). Ver declaraciones a la prensa de Andrea Tuana, integrante de la red, en la nota «El 2018 cierra con 31 femicidios en Uruguay, cifra similar a la de 2017», publicada en La Red 21, el 29/11/2018. Recuperado de: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1386535-femicidios-homicidios-mujeres-violencia-genero-ministerio-interior-bonomi> (consultada en mayo de 2019).

sigue siendo una lucha central en el reconocimiento de la especificidad de los problemas que hacen a las mujeres. También hubo reticencias (aun dentro del propio FA) a procesar una ley de violencia de género y no una que abarcara todas las formas de violencia, lo que evidenció las dificultades que las feministas enfrentan para hacer entender la especificidad del fenómeno del patriarcado (especialmente para una izquierda que de todo culpa al capitalismo).

El proyecto de ley estuvo en tratamiento en la Comisión de Población y Desarrollo del Senado desde el 11 de abril de 2016 hasta diciembre de 2017 y se aprobó por unanimidad. Pero el trámite en la Cámara de Representantes fue distinto, y aunque la ley se aprobó por amplias mayorías (63 votos en 86), dejó en claro que buena parte del PN y el PC no compartían sus objetivos. Solo algunos legisladores blancos y colorados la votaron, y algunas diputadas mujeres como Graciela Bianchi se manifestaron abiertamente en contra, diciendo que a partir de ahora «los hombres estarán en libertad condicional [ya que] depende de la discrecionalidad del juez o de la jueza que se apruebe una orden de restricción, que sabemos que no sirve para nada si no la controlamos». Otra senadora de su partido (e integrante de la Bancada Bicameral Femenina), la diputada Gloria Rodríguez, afirmó que la ley está basada en «la ideología de género». El diputado colorado Ope Pasquet advirtió que: «la ley debe amparar a todas las víctimas de la violencia, no solo a las mujeres [...]. Hay un criterio discriminatorio. Deja de regir en esta ley el viejo precepto de que en caso de duda el reo es inocente (in dubio pro reo). Es un quebrantamiento de un principio básico del Código Penal. Me parece algo muy grave», sostuvo.<sup>89</sup>

Las resistencias a la ley también se manifestaron después, al pedirse la postergación de su entrada en vigencia hasta 2020. El diputado Pablo Abdala (quien había sido el principal impulsor del referéndum para la derogación de la despenalización del aborto) señaló que «la ley de violencia de género es muy mala, es voluntarista y autocomplaciente»,<sup>90</sup> y advirtió que faltarían recursos para su implementación. En el mismo sentido se manifestó Eduardo Cavalli, uno de los seis ministros del Tribunal de Apelaciones de Familia, que declaró a la

---

89 Ver nota «En medio de polémica, se votó la ley de género», publicada en el diario *El País*, el 14/12/2017. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/medio-polemica-voto-ley-genero.html> (consultado en mayo de 2019).

90 Véase la nota «Plantean postergar vigencia de ley de violencia de género», publicada en el diario *El País* el 16/7/2018. Recuperada de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/plantean-postergar-vigencia-ley-violencia-genero.html> (consultada en mayo de 2019).

prensa que, por distintos motivos, es muy difícil la puesta en marcha de la ley de violencia de género vigente desde 2017: «los números son estos: cada 14 minutos hay una denuncia de violencia de género. Esas son 40.000 denuncias anuales. La ley prevé además otro tipo de violencia como por ejemplo gritarle a una mujer que sea árbitro de fútbol, por lo que se va a agregar una cantidad de denuncias que ahora no existe. Es muy cara [esta ley] [...] habría que darle un presupuesto enorme».<sup>91</sup> Incluso el entonces presidente de la SCJ, Jorge Chediak, dijo que la implementación de la ley de violencia de género requeriría más presupuesto, más cargos, reformas edilicias y capacitación para poder entrar en vigencia, con lo que indirectamente ponía en duda su eficacia.<sup>92</sup>

No faltó la Iglesia católica uruguaya, por medio de sus máximos representantes, que la consideró «confusa», «imprecisa» y «errónea». El cardenal Daniel Sturla declaró que la ley integral de violencia de género tiene algunos artículos que dejan abierta la eventualidad de «poder condenar a una persona hasta por cuestiones simbólicas o religiosas».<sup>93</sup>

Movimientos tales como Varones Unidos señalaron en sus redes que «la ley nunca habla de la violencia de género dentro del grupo familiar si es ejercida por una mujer; es decir, si una mujer golpea a su pareja, sus hijos o los expone a diferentes situaciones donde el interés superior del niño es vulnerado, en ese caso no hay problema, no hay castigo, pero si lo hace un hombre sí y con todo el peso de la ley y más».<sup>94</sup>

Más allá de la aprobación de la norma, tal como ocurrió cuando la votación de la ley de violencia doméstica y como sucede hoy mismo con la ley de salud sexual y reproductiva que despenaliza el aborto,

---

91 Véase la entrevista a Cavalli, publicada en el diario *El Observador* el 15/7/2018. Recuperada de <https://www.elobservador.com.uy/nota/-dudo-que-la-ley-de-violencia-de-genero-se-pueda-aplicar--2018715500> (consultada en mayo de 2019).

92 Véase la nota «También Chediak pide fondos para la ley de violencia de género», publicada en el diario *El País* el 19/7/2018. Recuperada de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/chediak-pide-fondos-ley-violencia-genero.html> (consultada en mayo de 2019).

93 Véase la nota «Para la Iglesia Católica, la ley contra la violencia de género es “confusa”, “imprecisa” y “errónea”», publicada en el portal *Montevideo.Com* el 21/12/2018. Recuperada de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Para-la-Iglesia-Catolica-la-ley-contra-la-violencia-de-genero-es-confusa--imprecisa-y-erronea--uc670399> (consultada en mayo de 2019).

94 Véase «Lecciones para Uruguay de la ley de violencia de género española», escrito por Federico Rivero y publicado en el sitio web de Varones Unidos el 12/4/2016. Recuperado de <http://varonesunidos.com/misandria/lecciones-para-uruguay-de-la-ley-de-violencia-de-genero-espanola/> (consultado en mayo de 2019).

las resistencias que no pueden vehiculizarse políticamente a través de los parlamentos —por la sensibilidad de la opinión pública sobre el tema, en este último caso— se manifiestan luego en obstáculos para su implementación. En este caso, el Poder Judicial y la Fiscalía serán actores centrales en este proceso.

#### 4.2. EN SÍNTESIS

Se sugiere que la capacidad de agencia de los movimientos sociales en gobiernos progresistas parece desplazarse de las organizaciones clásicas institucionalizadas de la izquierda (el FA en tanto partido político y el PIT-CNT como exponente de los movimientos sociales) a las organizaciones de la sociedad civil cuando los partidos de izquierda se entronizan en el gobierno y se institucionalizan en el Estado. Asimismo, hay hipótesis sobre los factores que inciden en la capacidad de agencia de las organizaciones y movimientos sociales: a saber, el peso político de los líderes, la dependencia de la trayectoria anterior, el impacto redistributivo que los avances en derechos generan sobre las estructuras de poder y la desigualdad social, y la capacidad de articulación entre las organizaciones sociales y los actores políticos en una agenda común.

Quedarán para futuras investigaciones cuestiones que apenas fueron esbozadas aquí: el impacto de los arreglos neocorporativos, que facilitan la incorporación de organizaciones sociales y liderazgos de los movimientos en el gobierno, en la propia capacidad de agencia de las organizaciones sociales; la enorme dificultad de articular acciones entre movimientos *single-issue oriented* y una agenda política que necesita priorizar, recortar, elegir y pensar constelaciones de problemas complejos, o la forma en que opera la relación entre academia (intelectuales, universidad) y organizaciones sociales en la capacidad de agencia de estas últimas.

Sin embargo, es dable sostener que las organizaciones y los movimientos sociales en Uruguay son «hijos» de la política de izquierda, a la cual se vuelven en un doble movimiento: de auxilio —sin la política institucional su capacidad de agencia es muy limitada— y de rechazo —por la incapacidad de vocación de agencia que muestran los partidos de izquierda al institucionalizarse—. Estos hijos de la izquierda han tenido, empero, un gran rol como legitimadores de una izquierda que va perdiendo su credibilidad a medida que la «gran ilusión» sobre su capacidad de transformar el mundo se ve enfrentada con el principio de la realidad. Esta paradoja tiene, no obstante, un antecedente: la propia izquierda política uruguaya relegitimó el sistema de partidos al que había condenado, al «prestarle» la propia legitimidad que había adquirido como «intruso» de la política, cuando su ingreso se hizo

efectivo y reconocido. Algo análogo sucede con las organizaciones sociales; son legitimadoras tardías de todo el sistema de partidos en la medida en que su capacidad de agencia es responsable de los avances en el campo del «progresismo» jurídico e institucional, que sin su acción nunca podrían haberse producido.

Ahora bien, cabe preguntarse sobre los «otros» movimientos sociales con base en los partidos de derecha, en los militares y en las instituciones religiosas, que están evidenciando gran poder de presencia mediática y —con restricciones— de hacer «política de la calle». En épocas de reverdecimiento de las derechas, estos movimientos deberán ser contrarrestados no solo por la política, sino por los propios movimientos sociales de la izquierda. La lucha por las reivindicaciones de estos últimos no debería olvidar que la década de oro de la agenda de derechos se dio durante los gobiernos de izquierda. Y no solo por la capacidad de agencia que tuvieron las feministas, los ecologistas, los sindicalistas o los cooperativistas que revistaron en sus filas (y de la cual emanó gran parte de la normativa vigente de avanzada que hoy tenemos), sino porque los gobiernos de izquierda permitieron un «dejar hacer» de estos movimientos; les garantizaron cierta institucionalidad política y fueron mucho más sensibles a sus demandas de lo que será la derecha jamás. Las equivocaciones que tuvieron estos movimientos al aliarse con la derecha en muchos casos (como las llamadas «marchas por la tierra») también deben ser contadas entre los sinsabores que se vivieron en estos tiempos.

## **5. LA AGENDA DE GÉNERO EN LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA**

Los avances en la agenda de género fueron especialmente notables en los gobiernos de izquierda, con el punto alto de la despenalización del aborto, logro considerable, teniendo en cuenta el retraso de los gobiernos progresistas de la región con relación a este tema.

En Uruguay, la lucha por los derechos de las mujeres, que tuvo como centro institucional a la Bancada Bicameral Femenina (BBF) en años de gobiernos blancos y colorados, y que consiguió aprobar un número de leyes de altísima importancia, se desplazó institucionalmente hacia el INMUJERES. Este contó en su dirección con mujeres de notable trayectoria feminista, como Carmen Beramendi, Beatriz Ramírez o Mariella Mazzotti, y tuvo mayorías parlamentarias propias del FA que permitieron avanzar en las leyes referidas a violencia de género, participación política y derechos sexuales y reproductivos.

Fuera de esta institucionalidad, es notable la transformación en el campo del feminismo. La mezcla de nuevas y viejas feministas, la lucha por la despatriarcalización como consigna de las más jóvenes, los paros del 8 de marzo, las marchas multitudinarias unidas al

internacionalismo de las luchas por el aborto o contra la violencia de género alimentaron un campo de crecimiento inusitado de resistencia al conservadurismo. También abonaron disputas por izquierda en el ámbito de la vida cotidiana y del sentido común del que la izquierda se había ausentado, hace tiempo, cuando asumió el gobierno. Al mismo tiempo, la lucha feminista se transformó en una plataforma de organización y resistencia contra la regresión conservadora en Argentina, Brasil y Chile, y de cuestionamiento crítico a los gobiernos de la izquierda que habían defecionado de estas luchas en Nicaragua o Ecuador.

La lucha de las mujeres en todos estos campos, pero, especialmente, en el de la propia sostenibilidad democrática, al cuestionar la calidad de la democracia si las mujeres no estaban representadas en la política, fue fundamental (y América Latina es un continente que se destaca en porcentajes de representación femenina en los parlamentos). Ello aportó a una nueva comprensión de la representación, al reivindicar el derecho de cada grupo de representarse a sí mismo (las mujeres a las mujeres, los trabajadores a los trabajadores, los indígenas a los indígenas) y al cuestionar una supuesta representación universal (que recaería en la capacidad de representar el interés de «todos», de los hombres blancos, mayores y educados que constituyen el grueso de la clase política).

Pero no solo desde allí las mujeres aportaron al debate sobre cómo perfeccionar la democracia. También lo hicieron al cuestionar la eficacia misma del Estado de derecho cuando de los derechos de las mujeres se habla. El ejemplo más sobresaliente de ello es el reclamo de las mujeres por el derecho básico a la seguridad física, que debería ser proporcionado por el Estado y que no es asegurado si la violencia de género permanece restringida al ámbito de lo privado. Las leyes contra la violencia doméstica que se generaron en las últimas décadas representaron una ampliación del espacio público y, al hacerlo, cuestionaron zonas enteras del Estado de derecho que habían permanecido intocadas.

También la lucha de las mujeres y sus debates han aportado a una nueva perspectiva del fenómeno de la desigualdad, más allá del debate clásico. La comprensión de la dimensión de la desigualdad estructural de nuestras sociedades en la segunda y primera ola de la democracia siempre tuvo como base a las clases sociales. Era la vieja desigualdad de los ricos y pobres, reconvertida a la lucha capital-trabajo. Pero las mujeres colocaron la desigualdad de género como una desigualdad tan estructural como la desigualdad de clases y tanto más invisible cuanto más profunda su imbricación con la reproducción misma, ya no de un orden económico (como el capitalismo), sino de cualquier

orden social. La cuantificación del trabajo no remunerado que las mujeres prestan a la sociedad, la lucha para que esto sea incorporado a las cuentas nacionales y la demostración de que sin esta «carga» desigual ninguna sociedad sería posible (y menos una que mercantiliza todo) representan formas novedosas de encarar el tema. Al mismo tiempo, dieron resultados políticos, ya que en el Uruguay esto abonó a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, concebido como una estrategia para volver «pública» (a cargo del Estado) la carga privada de los cuidados que genera enormes desigualdades entre hombres y mujeres en su disponibilidad tanto para el trabajo como para el estudio, el desarrollo profesional o la política.

Para terminar, la lucha política de las mujeres ha servido para desvendar todo lo que no funciona en política y para buscar alternativas. A través de las mujeres (y también de los jóvenes) y su desinterés o apatía política, ha quedado al descubierto la política restringida cuando solo la practica un grupo privilegiado. Así, cada vez que una mujer renuncia a la política (la tasa de reelección parlamentaria de hombres y mujeres es muy diferente), denuncia, en ese mismo acto, todo lo que no funciona.

### **5.1. LA AGENDA DEL FEMINISMO LATINOAMERICANO**

Los tres grandes temas que atravesaron la agenda del feminismo latinoamericano fueron los relativos a los derechos sexuales y reproductivos (con énfasis en la agenda de la despenalización del aborto, pero yendo mucho más allá, hasta el cuestionamiento de la propia identidad de género) y a la violencia de género, y los de poder político y participación de las mujeres.

En el campo de los derechos sexuales y reproductivos se expresó una doble vertiente. Por un lado preocupaciones más sanitaristas vinculadas a la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres, que implicaron mejoras en términos de los controles de las enfermedades de transmisión sexual, difusión de la cultura de la contracepción y elección libre del número de hijos (muchas veces contra la Iglesia católica), y la introducción de la educación sexual de niñas, niños y adolescentes (con enormes controversias respecto de los contenidos y formas de transmisión y con escasos resultados en muchos de estos países dada la resistencia soterrada a cualquier iniciativa de este tipo).

Por otro lado, hubo preocupaciones más vinculadas al derecho de las mujeres a su propio cuerpo, a una sexualidad libre y placentera, a determinar el número de hijos que se quieren (y a cuestionar la propia maternidad como destino). Las más feministas tendieron a verbalizar estas inquietudes, con escaso eco dentro de los apoyos que el «tema de las mujeres» concitaba en grupos más extendidos del progresismo

(poco propensos a llevar temas como el aborto al campo de los derechos, reduciéndolo más bien a un tema de salud pública).

La sexualización precoz de niñas, niños y adolescentes como parte de una estrategia mercantil (la expansión del mercado de consumo a edades cada vez más tempranas) conspiró muchas veces contra el resultado de las políticas implementadas y muchos de los problemas permanecieron: las enfermedades de transmisión sexual se generalizaron entre la población femenina heterosexual, y la violación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes siguieron siendo altísimos, incluida la pornografía infantil y las nuevas formas de acoso a través de las redes.

La agenda del aborto continuó siendo central y un asunto de menguados avances en el que América Latina y los gobiernos progresistas poco orgullo pueden exhibir. Con excepción de Uruguay y de Ciudad de México, el tema del aborto sigue buscando soluciones jurídicas (mediante las sentencias constitucionales y los máximos órganos en los países, que permitan excepciones), institucionales (por medio de la implementación de causales como la violación o la mala formación) o, simplemente, de minimización de riesgos (como los servicios de atención a quienes sufren las consecuencias de un aborto inducido, o las luchas contra la criminalización lisa y llana).

Es evidente que la agenda del aborto en América Latina sufre un retraso considerable no solo como resultado de la falta de secularización de las elites progresistas de la región o por la falta de comprensión de la agenda de la desigualdad de género como estructurante de otras desigualdades, sino también como resultado del poder de la Iglesia y de sus nuevas modalidades (el avance del Opus Dei y el crecimiento de las iglesias pentecostales, entre otras), lo que evidencia una regresión conservadora importante. Con enorme poder económico, con gran penetración en los medios de comunicación (incluida la compra de canales, radios, diarios), el poder de estos grupos religiosos se articuló con el poder político en forma positiva (compra de campañas y financiamiento de estas) y en forma negativa (como el miedo a espantar a electorados con estas creencias). Asimismo, adquirió una enorme capacidad de veto de esta agenda que ha permanecido inconclusa en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile o Ecuador, muchos de los cuales están ahora en manos de la derecha, con improbables avances en estos campos y, por el contrario, con previsión de retrocesos.

La violencia basada en género fue otro de los grandes temas del feminismo latinoamericano. La inclusión de la violencia doméstica en los códigos penales, y después de la violencia de género, en general, fue un avance resistido tanto política como doctrinariamente. No solamente una buena parte de la política resistió a la concepción de

la violencia de género como delito a ser penalizado (después de todo, era una práctica consuetudinaria en el ámbito privado, con resultados eficaces en términos de la «obediencia» de las mujeres, piedra angular del patriarcado), sino que entre los propios operadores jurídicos las resistencias fueron inmensas, incluyendo aquí jueces, fiscales, asociaciones de abogados y formulaciones doctrinarias del derecho positivo. Así como en el caso del aborto se erigieron bibliotecas flamantes con nuevas argumentaciones jurídicas (como «el derecho a la vida» desde la misma concepción), en el caso de la violencia de género aparecieron resistencias, más soterradas, pero igualmente eficaces.

Más allá de estas resistencias, hubo que vencer otras, como incorporar la violencia en pautas de trabajo del poder policial (con enormes reticencias de este cuerpo altamente masculinizado), conseguir presupuesto para la creación de juzgados y fiscalías especializados, tipificar estas conductas y crear figuras especiales (como el femicidio) contra buena parte de la academia del derecho penal, y avanzar en legislación preventiva contra el acoso sexual y laboral y contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

A pesar de los enormes avances jurídicos, legales y doctrinarios que produjo esta lucha contra la violencia de género, y del hecho de que en buena parte de la opinión pública se haya desnaturalizado este fenómeno, la persistente realidad muestra que la muerte de mujeres a manos de parejas y exparejas continúa inusitadamente alta en la región. Dos fenómenos se unen para recrudecer esta realidad. Por un lado, el patriarcalismo aparece asediado por el debilitamiento de la moral familiar burguesa (que contradice el heterosexismo y el familismo) y responde violentamente (como es su naturaleza). Por otro lado, la violencia glorificada por los medios de comunicación y la explotación de la morbosidad necrofílica se adaptan a los nuevos estereotipos femeninos y, lejos de derrotar la violencia, se generan nuevos ideales femeninos, como la mujer guerrera.

En suma, es en la agenda de la participación política y del poder de las mujeres en el ámbito público donde se registran los mayores y más amplios avances, con especial referencia a los gobiernos progresistas (el caso de Bolivia es paradigmático). Cabe citar aquí el aumento de la presencia de mujeres en la política con las varias olas que se sucedieron en la implementación de mecanismos de acción afirmativa. Así como la cuota fue una ola de los años noventa, a inicios del siglo XXI las luchas por la paridad dieron sus frutos y en varios países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela)<sup>95</sup> esta se aprobó mediante leyes y reglamentos

---

95 Véase <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas> (consultado en mayo de 2019).

con resultados variables pero importantes en el número de mujeres políticas en la región.<sup>96</sup>

También las presidentas en América Latina fueron varias y muy destacadas, con impactos sobre la derrota del «sentido común» de la falta de capacidad de las mujeres para la política.

Pese a ello, las tasas de representación política siguieron siendo bajas (inferiores al 30 % en la inmensa mayoría de los países), las mujeres continuaron siendo escasas en otros ámbitos de poder (en los órganos decisorios del Poder Judicial, en el ámbito financiero, en el control del mundo empresarial y en el propio mundo intelectual y académico) y en el liderazgo de los propios movimientos sociales, como el movimiento sindical. Las dificultades de articulación del movimiento feminista con los partidos políticos hicieron que su agenda resultara muy secundarizada con relación a otras agendas, lo que evidenció retrasos importantes en varios aspectos.

Al cabo, debe contarse aquí la agenda de la diversidad, que experimentó notorios avances, con la consagración de diversas formas de matrimonio gay o igualitario para personas del mismo sexo, e incluyó la posibilidad de adopción, el cambio de género y sexo registral en instancias de corte administrativo, la aprobación de leyes especiales de combate a la discriminación y la homofobia, transfobia, lesbofobia, entre otras.

Todo esto produjo reacciones bastante airadas de los grupos antiderechos a lo largo y a lo ancho de América Latina, y la violencia contra la población homosexual y trans en medio de la regresión conservadora debe llamarnos la atención sobre cuánto más precarios son nuestros logros de lo que habitualmente pensamos.

## **5.2. LAS MUJERES Y EL PODER:**

### **LAS DIFICULTADES DE UNA RELACIÓN NO DESEADA**

En Uruguay, el debate sobre la baja tasa de participación femenina cobró importancia ya en las décadas del ochenta y del noventa (Rodríguez Villamil y Sapriza, 1983, 1984a, 1984b; Sapriza, 1991) y, más aún, durante los años dos mil. Debe destacarse la labor del Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer Uruguaya (GRECMU), con

---

96 Cinco países de la región adoptaron la paridad para cargos públicos representativos nacionales tras haber aplicado leyes de cuotas: Ecuador (2000), Bolivia (2004), Costa Rica (2009), Nicaragua (2012) y México (2013). En los casos de Panamá (2012) y Honduras (2012) se incorporó la paridad solo para los comicios primarios. En tanto, otros tres países latinoamericanos tienen la paridad para ámbitos subnacionales: Argentina (para 6 de sus 24 provincias) y Venezuela (ONU Mujeres, 2017, p. 20).

trabajos pioneros en la materia, y de la Universidad,<sup>97</sup> cuyos variados estudios demostraron los déficits de la política uruguaya respecto a este tema (entre ellos: Delacoste, Johnson, Rocha y Schenck, 2015; Johnson, 2000, 2006; Johnson, Rocha y Schenck, 2013; Johnson y Pérez, 2010; Moreira, 1994, 2001a; Moreira y Johnson, 2003; Pérez, 2006, 2011).

La BBF logró, con gran esfuerzo, en 2009, aprobar una ley de cuotas (leyes n.ºs 18.476 y 18.487) con la condición de que se aplicara en un único período (en las elecciones internas de 2014), entre variadas resistencias, argumentaciones de un subido machismo y la apelación al sentido común de que las mujeres en política debían «ganarse» el lugar y que no existían obstáculos institucionales que les impidieran llegar a los primeros puestos (más que la falta de capacidades o interés). Dado que la ley modificaba leyes especiales, requería mayorías especiales. Por ello, la negociación fue trabajosa y los resultados, magros (una cuota de 30 % en las listas, y por única vez), teniendo en cuenta los avances que en América Latina se habían producido ya desde hacía una década (con la excepción de Chile, todos los países disponían de algún tipo de cuotificación).

Por otra parte, la disputa por la implementación fue muy ardua, ya que la interpretación predominante en la Corte Electoral tomaba ese 30 % como una «bolsa» que no discriminaba lugares en la lista. Fue necesario hacer un texto interpretativo (la Ley n.º 18.487) para conseguir al fin que la aplicación de la ley recayera tanto sobre titulares como suplentes, en forma alternada, y en todas las líneas de las que se compone una lista.

Los resultados de la aplicación de la cuota en 2014 han sido muy analizados (véanse, por ejemplo, Delacoste, Johnson, Rocha y Schenck, 2015; Pérez, 2015) y concluyeron que esta había sido aplicada en forma minimalista por la mayoría de los partidos; que el tamaño de la circunscripción determinaba su eficacia, y que en las circunscripciones menores, si las mujeres no encabezaban las hojas de votación, dada la proliferación de estas y las escasas probabilidades de obtener más de un lugar, tenían chances casi nulas de lograr una

---

97 Desde 2001, funciona en el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UdelaR un área de estudios de género y política, ahora denominada Área de Política, Género y Diversidad. Tal como se consigna en el sitio web del ICP, dicha área «está abocada a la investigación y la enseñanza sobre la relación entre género, diversidad sexual y las instituciones, procesos, prácticas, actores y discursos políticos». Asimismo, se dedica a estudiar «la condición inherentemente política del género y la diversidad y las relaciones de poder que las estructuran y circundan» (véase <http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/acerca-de/investigacion/politica-y-genero/>) (consultado en mayo de 2019).

banca. De cualquier manera, en una circunscripción nacional como el Senado, el resultado fue espectacular: el número de senadoras se duplicó y llegaron a casi un tercio de la bancada.

En el período 2015-2020, la lucha por la cuota involucró, nuevamente, a la BBF, que había sido muy potente en épocas en que el FA no disponía de mayorías parlamentarias para viabilizar estos proyectos, como núcleo impulsor de leyes con sensibilidad de género. El acuerdo con los partidos de la oposición fue mantener la cuota y dejarla sin tiempo límite de aplicación, o vincularla a un artículo programático que sostuviera que ello fuera solo «hasta que la desigualdad se corrigiera». La ley pretendió, también, subsanar el hecho de que los suplentes de las mujeres eran hombres, en general, y que estas podían ser apartadas —por diversas razones— de su banca, con lo que se tergiversaba así el logro de la norma. Sin embargo, ni en los partidos tradicionales ni el propio FA triunfó esta idea, y la nueva ley simplemente mantuvo la aplicación de la ley de cuotas anterior, en la que se suprimió el lapso de aplicación.

Un segundo intento vino con la ley de financiamiento de los partidos políticos, al proponerse que las mujeres que presentaran listas encabezadas por mujeres recibieran un porcentaje adicional (10 %) de los fondos públicos que se reservan para tal fin, y que los partidos que impulsaran más mujeres en lugares salientes recibieran un «premio». Este aspecto fue muy discutido y, dado que implicaba un aumento total del gasto y quedaba a iniciativa del Poder Ejecutivo, terminó siendo desglosado del proyecto, el cual aún no termina de ser aprobado.

Ninguno de estos avances legales soluciona, por sí, el problema. Uruguay tiene un retraso considerable en este aspecto, lo que lo diferencia de muchos otros países de América Latina (sin ir más lejos, de los que tuvieron una mujer presidenta) y de sus propios logros en otros campos (como el de la despenalización del aborto).

Ahora bien, la mayor presencia de mujeres en el Parlamento no ha dado los frutos esperados en términos de una mayor visibilidad femenina en el espacio público (aunque ha ayudado al despegue de algunas candidaturas femeninas en los partidos, y esto debe ser considerado). En parte, ello se debe a un fenómeno de inaudibilidad de las mujeres, entendido como un resultado de la cultura patriarcal: aunque las mujeres «hablamos mucho» y la apariencia física es más determinante para nosotras que para los hombres, esta exhibición de la verbalidad y esta gestualidad poco inciden en la cuestión del poder. La exhibición física de la mujer no se traduce en una mayor presencia, ni «el hablar mucho» en una mayor audiencia. Y es que «el hablar mucho» está enteramente sometido al lugar de lo privado. La mujer es la que «habla» mientras el hombre «hace». Al sitial privilegiado de la acción (política)

se le antepone el conversatorio, a menudo fútil, insustancial, menor, de la mujer.

Pero ¿qué sería una mujer «que hace»? En un homenaje realizado a la fallecida senadora frenteamplista Susana Dalmás, se la elogiaba porque «hacía mucho» y «hablaba poco». Esto dice mucho sobre la actitud de las mujeres en política, una actitud que reatralimenta el patriarcalismo: tratando de salir de ese «puro hablar», se vuelcan con verdadero sacrificio y frenesí a la dinámica trituradora de los actos más o menos cotidianos (los importantes son, justamente, los que son «hablados», «exhibidos») de una política del quehacer que poco las impulsa a la gran arena de la audiencia pública. Así que la mujer «habla mucho», sí, pero en política «habla poco»... y se la escucha menos.

La inaudibilidad de las mujeres en los parlamentos se liga con varios fenómenos simultáneos. La poca capacidad de escucha de los hombres hacia las colegas mujeres parlamentarias es archiconocida (cuando una mujer habla, todo el mundo se pone a hablar). Esto tiene que ver con el lugar que la política adjudica a las mujeres, que es, en general, subordinado. Los jefes políticos se escuchan entre ellos, pero rara vez identifican a una mujer como jefa política que deba ser escuchada. La política masculina, además, tiene todavía algo de testosteroide: los hombres hablan fuerte, muchas veces gritan, y el nivel de los decibeles de su voz tiende a ser extremadamente alto comparado con el de las mujeres. En este sentido, huelga decir que la voz de la mujer no ayuda. Y, además, la mujer ha aprendido a hablar suavemente: es un atributo de la cultura. Cuando no habla suavemente, grita y es una histérica. Es muy recomendable la biografía de Margaret Thatcher y sus problemas con la voz para evitar «gritar como una histérica» y ser escuchada, en el marco de esta descripción (Jones y Lloyd, 2011).

La inaudibilidad de las mujeres es un correlato de su falta de poder en los partidos. Si no tienen poder, ¿por qué se las habría de escuchar? Esta es la razón por la que los hombres «no se toman en serio a las mujeres», en general. Como resultado, cuando habla una mujer, es tan poco importante que todos comienzan a hablar al mismo tiempo, se levantan y se van, la dejan sin quórum, etcétera. También sucede esto con los parlamentarios «menores» o con los muy jóvenes. Todos ellos tienen que hablar «en medio del ruido».

Las mujeres parlamentarias asumen, en general, muchísimo trabajo. Presiden las comisiones, redactan la letra chica de los proyectos, llevan las coordinaciones interpartidarias, entre otras muchas tareas. Quieren ser vistas como «responsables» y «trabajadoras» frente a otros colegas más holgazanes... pero que hacen política todo el tiempo... Al llenarse de trabajo para intentar «demostrar» que son tan buenas como los hombres, las mujeres se estresan, comprenden que

la política es una vida llena de sacrificios y raramente disfrutan de la acción política. Su tendencia a abandonar el barco se contraponen a la creencia de la mayoría de sus colegas masculinos de la indispensabilidad de su persona. La autoestima juega un rol central en la definición de unos y otros de su lugar en política.

La mujer que «prefiere tener un perfil bajo» (de lo contrario, sería vista como una arribista o una ambiciosa) es muy común en la política, y siempre está dispuesta a cederle la ortatoria a alguien que «lo hace mejor» o que, simplemente, está más dispuesto. Sin embargo, el parlamento es un lugar donde «se habla» y ningún trabajo en comisiones, ningún esfuerzo sistemático por mejorar las leyes compensará esta falta.

A este conjunto de obstáculos que las mujeres enfrentan en el día a día de la política se suma un obstáculo mayor: la inmensa mayoría de las mujeres están allí porque un jefe político las eligió. Salvo las que encabezan sus propias listas, que, paradójicamente, han sido las mayores defensoras de la cuota y las que menos la precisan, el resto de las mujeres, por el propio mecanismo de entrada en la política, reproducen su lugar en la política y dependen de la voluntad masculina.

Esto colabora en sentido negativo a la cooperación entre mujeres en política. En un grupo minoritario, las chances de salir o ser reelegidas se juegan en espacios reducidos, donde la competencia tiende a ser durísima. La sororidad no es un resultado esperado en tales condiciones estructurales de reproducción política. Por otra parte, mecanismos como la cuota son aprovechados instrumentalmente por los jefes políticos de los partidos para elegir mujeres que son funcionales al patriarcado o, como mínimo, cuya distancia con el feminismo y las feministas es notoria y manifiesta.

La educación en la conciencia de género está en el debe. Las mujeres deben entender que su solidaridad con las otras mujeres es análoga a la solidaridad de clase, porque las carreras individuales son excepcionales, como muestran todos los estudios. Si hay muchas mujeres en política, habrá más posibilidades para todas, no menos.

### **5.3. UNA DÉCADA Y MEDIA DE AVANCES ININTERRUMPIDOS EN LA AGENDA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO**

Desde que el FA asumió el gobierno en 2005, muchos han sido los resultados obtenidos en el combate a la desigualdad de género. Los logros han sido institucionales, materiales, legales y simbólicos.

Entre los institucionales cabe destacar la densificación de la institucionalidad de género con la puesta en marcha del Plan de Igualdad en todo el territorio nacional, el reforzamiento del INMUJERES y la creación del Consejo de Políticas Públicas de Género, que reúne a las

referentes de género de cada ministerio, del Parlamento, del Poder Judicial, de la sociedad civil, del movimiento sindical y de la UdelaR.

Entre los logros materiales, quizá los más importantes son los que refieren a los planes de combate a la emergencia social, que luego se transformaron en el Plan de Equidad y que dotaron a miles de mujeres con hijos/as de apoyos económicos del Estado. También aquí debe subrayarse el mejoramiento del salario y las condiciones de trabajo, fundamentalmente entre las trabajadoras más pobres, área en la cual es especialmente destacable la formalización de las empleadas domésticas y su inclusión en los consejos de salarios.

El cuadro 2 sintetiza las leyes aprobadas en el período 2010-2017, de acuerdo a la clasificación de Diana González y Alicia Deus (2015).

**Cuadro 2. Clasificación temática de leyes que incluyen la perspectiva de género (2010-2017)**

Tema	Ley	Año	Contenido
Mecanismos para la equidad de género y generacional	N.º 18.719 (Presupuesto nacional) (artículos 6, 414, 441, 443, 445, 503 y 507)	2010	En el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas será de aplicación lo dispuesto por la Ley de Igualdad de Mujeres y Varones y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
	.Nº 18.719 (Presupuesto nacional) (art. 235)	2010	Jerarquización de las Unidades de Violencia Doméstica, reforzándolas con personal adecuado e infraestructura necesaria.
	N.º 18.834 (Rendición de cuentas) (art. 3)	2011	Toda la información relativa a beneficiarios/as de servicios públicos deberá ser relevada, analizada y difundida por sexo.
	N.º 19.149 (Rendición de cuentas) (art. 107)	2013	Creación del cargo de particular confianza de director de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género.
Igualdad y no discriminación	N.º 19.122	2013	Medidas afirmativas para población afrodescendiente: se declara de interés general el diseño, la promoción y la implementación de acciones afirmativas en ámbitos público y privado incorporando perspectiva de género.
	N.º 19.133	2013	Ley de Empleo Juvenil: se establece que en la modalidad "primera experiencia laboral" el Estado debe asegurar que un 50 % de becarios y pasantes sean mujeres.
Participación política	N.º 19.555	2017	Modifica la ley de participación política (ley de cuotas, n.º 18.476). Se incluye la cuota para las elecciones de los municipios, y la cuota, además, será por tiempo indeterminado.

Violencia de género y generacional	N.º 18.850	2011	Establece una pensión de seguridad social y una asignación familiar especial en favor de hijos/as de personas fallecidas por violencia doméstica.
	N.º 19.538	2017	Femicidio: modifica artículo 311 del Código Penal y agrega numerales al artículo 312 del Código Penal.
	N.º 19.580	2017	Violencia integral basada en género
Sexualidad y reproducción	N.º 18.987	2012	Interrupción voluntaria del embarazo: regula la interrupción voluntaria del embarazo y despenaliza el aborto realizado en determinados plazos y condiciones.
	N.º 19.167	2013	Reproducción humana asistida: regula las técnicas de reproducción humana asistida.
Relaciones familiares	N.º 19.075	2013	Matrimonio igualitario: elimina la discriminación por orientación sexual o identidad de género en el matrimonio, y reconoce hijos dentro del matrimonio homosexual.
	N.º 19.149 (Rendición de cuentas) (art. 257)	2013	Regula la asignación de apellidos a hijos/as. Habilita la posibilidad de usar el apellido materno como primer apellido.
	N.º 19.075 (Matrimonio igualitario) (art. 26)	2013	Iguala la edad mínima del matrimonio (a 16 años) para varones y mujeres.
	N.º 19.119 (art. 6)	2013	
	N.º 19.353	2015	Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
Equidad laboral y seguridad social	N.º 18.868	2011	Prohibición de exigencia de test de embarazo: prohíbe el pedido de test de embarazo en ámbito laboral.
	N.º 19.121 (art. 15)	2013	Estatuto funcionarios de la Administración Central: establece que no se descuenten inasistencias por situación de violencia doméstica.
	N.º 19.161	2013	Régimen subsidio licencia paternidad/ maternidad en actividad privada: amplía a 14 semanas licencia paga por maternidad; amplía licencia paternal a 10 días en el año; régimen de medio horario para cuidados de recién nacido/a a padre o madre indistintamente a partir de los cuatro meses hasta los seis meses de edad.
	N.º 19.313	2015	Trabajo nocturno: derecho de mujer embarazada y hasta un año después del parto a optar por trabajo diurno sin perder compensación por nocturnidad.
	N.º 19.530	2017	Salas de lactancia: implementación de salas de lactancia en locales de trabajo y estudio, público y privado, donde trabajen 50 personas o más y/o estudien y trabajen 20 mujeres o más.

Fuente: González y Deus (2015), con actualizaciones.

Los logros en materia de representación femenina en el período referenciado han sido considerables. En el primer gobierno posdictadura, a cargo de Sanguinetti, hubo una ministra, y en el siguiente, el de Lacalle, ninguna. En el segundo gobierno de Sanguinetti se designó a dos ministras, pero en el de Jorge Batlle, que fue el siguiente, ninguna. Cuando el FA arribó al gobierno nombró cinco ministras en su primera administración, cuatro en la segunda y cinco en la tercera. Asimismo, hay subsecretarías de Estado (en promedio, tres en cada período) en manos de mujeres (solo hubo una subsecretaria en el mandato de Batlle y una en el segundo período de Sanguinetti).

El gráfico 1 (al final del capítulo) muestra el porcentaje de mujeres que han asumido como titulares de una banca desde el retorno a la democracia. De la inexistencia de mujeres en ambas cámaras se pasa a porcentajes que se han incrementado notoriamente en las últimas tres legislaturas.

El gráfico 2 (al final del capítulo), en tanto, ilustra el porcentaje de mujeres elegidas por partido según grandes lemas. Aunque el FA ha sido el responsable de la mayor proporción de mujeres en política, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, esto también es producto de su mayor tamaño en el sistema de partidos. Como se ilustra gráficamente, en proporción, en las elecciones de 1989, 2009 y 2014, el PC tuvo mayor proporción de mujeres que el FA en términos relativos. El crecimiento del FA ha sido sistemático y continuo, y ha aumentado la proporción de mujeres de elección en elección, por lo que hoy ascienden al 26 % del congreso. En cuanto al PN, el segundo partido del sistema, actualmente, el porcentaje de mujeres que ha incorporado a la política ha sido inferior al 10 % a lo largo del período estudiado.

En suma, en el campo simbólico, la lucha contra la discriminación, el machismo, la intolerancia y la violencia ha dado sus frutos y ha generado cierta conciencia respecto a los derechos de la mujer y la desnaturalización de los roles de género. A pesar de esos logros, la deconstrucción de un ideal de sociedad basado en la absoluta responsabilidad de la mujer por la reproducción social y biológica de la familia sigue siendo incompleta y parcial. Ello se expresa en un déficit en varias áreas de la política pública, como la falta de recursos para atender la violencia de género, así como el SNIC.

Las mujeres siguen ganando menos que los hombres, tienen mayores tasas de desocupación y mayores dificultades de acceso al mercado laboral. Continúan siendo importantes las discriminaciones que sufren por su apariencia física, color de piel y edad. Padecen una violencia de género muy significativa, a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho al respecto, y los femicidios del último año (2018) son

escandalosamente altos (superan los treinta casos). Las denuncias de violencia doméstica aumentan cada año y la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes parecen invisibilizados en un contexto en el que la sociedad comienza a considerar a los jóvenes como un peligro nacional. Las denuncias contra las redes de explotación sexual infantil y adolescente, así como el consumo de pornografía infantil nos muestran un «Uruguay ignorado», donde la criminalidad adulta y las mafias organizadas distan de llenar la crónica roja de los medios.

Seguimos teniendo una tasa bajísima de mujeres en política: ya sean parlamentarias (hay un 15 % de legisladoras en una región donde el promedio es de 23 %), ministras (5 mujeres en 13 ministerios), intendentas (solo quedó una mujer en 19 gobiernos departamentales), mujeres en altos cargos de organismos del Estado (menos del 30 % en servicios descentralizados, en el entorno del 20 % en entes autónomos, menos del 10 % en entes paraestatales), integrantes de la SCJ (solo una mujer la integra). El debate por paridad, que ha estado presente en buena parte de los países de la región del giro a la izquierda (y no solamente), está ausente en Uruguay, y solo el FA ha hecho algún gesto en este sentido (ha propuesto la paridad en todas las listas de la fuerza política).<sup>98</sup>

La política pública de este país ha mejorado a lo largo de décadas en la llamada transversalidad de género, pero es mucho lo que falta. Uruguay tiene un sistema educativo y un sistema sanitario que continúan anclados en la idea de que detrás de cada persona que necesita atención y de cada alumno de primaria y secundaria existe un apoyo familiar (léase: de la mujer) disponible en el tiempo y modalidades que las instituciones lo requieren. No se toma en cuenta que esa disponibilidad está condicionada por la actividad económica de la mujer y acotada, en muchos casos, por la ausencia de figuras masculinas en el núcleo familiar. El aumento de la jefatura femenina sin cónyuge, la precariedad de muchos arreglos familiares y el déficit de apoyo parental en muchos hogares colocan sobre las espaldas de las mujeres responsabilidades que deberían ser de la sociedad toda.

Ahora bien, del conjunto de experiencias se han extraído muchas lecciones que servirán para moldear las estrategias de futuro, en busca de darles mayor eficacia, profundidad y alcance a las políticas públicas promovidas.

---

98 Tal iniciativa fue aprobada en el plenario del FA del 8/7/2017. Véase la nota «Frente Amplio aprobó “paridad de género” en sus listas para 2019», publicada por el portal Montevideo.Com el 9/7/2017. Recuperada de [https://www.180.com.uy/articulo/69374\\_frente-amplio-aprobo-paridad-de-genero-en-sus-listas-para-2019](https://www.180.com.uy/articulo/69374_frente-amplio-aprobo-paridad-de-genero-en-sus-listas-para-2019) (consultada en mayo de 2019).

Así, de la despenalización del aborto las mujeres políticas han aprendido la importancia de generar compromisos firmes en los partidos de la izquierda para con estos temas, que después puedan ser traducidos en votos favorables a una ley. También que hay que trabajar con el sistema judicial, con la policía y con el sistema de salud, en cualquier hipótesis: con o sin despenalización-legalización. Y que lo importante no es solo la despenalización-legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, sino asegurar el servicio, ya que esto finalmente se va a incorporar al sistema de salud y no simplemente al sistema judicial y sus operadores jurídicos.

También se aprendió que al igual que las políticas de Estado las políticas de género están fuertemente atravesadas por la política y por la ideología, como lo mostró la división de la BBF y el peso de lo confesional en el sistema de partidos cuando se trató de aborto (lo que no pasó, por ejemplo, con el tema de las cuotas).

Se aprendió de la necesidad de trabajar con la opinión pública utilizando sus instrumentos (encuestas de opinión), y que ese trabajo con las consultoras, en general, lo hacen los sectores conservadores, buscando más «crear opinión» que recabarla (además, cuentan con los recursos para ello). Como en ocasión de la despenalización del aborto, deben diseñarse preguntas que eviten el atajo de reafirmar los prejuicios existentes en la opinión pública y busquen complejizar el problema, a los efectos de recabar con más sensatez y veracidad el verdadero estado de la «opinión pública» sobre el tema.<sup>99</sup>

También se aprendió que ante la debilidad de los respaldos institucionales —como la renuencia del FA a hacer campaña contra el referéndum para derogar la Ley de IVE— el apoyo viene siempre del mismo campo. En esta ocasión, el movimiento feminista (buena parte del cual había considerado que el proyecto aprobado era pobre e insuficiente) fue quien protagonizó la lucha política contra la iniciativa de derogar la ley. Así, las mujeres políticas aprendieron que la política debe ser comprensiva (y paciente) con los movimientos sociales, y viceversa, los movimientos, que deben ser comprensivos (y pacientes) con la política.

El proceso también enseñó que luego de que una ley se convierte en tal deja su condición de regla heterónoma (impuesta) y pasa a ser

---

99 Como ejemplo, en lugar de preguntar «¿Ud. está de acuerdo con el aborto?», es mejor preguntar «¿Ud. está de acuerdo con que una mujer vaya presa por haberse practicado un aborto?». O, en lugar de preguntar «¿Ud. cree que debería haber más mujeres en política?», cabe preguntar «¿Ud. estaría dispuesto a votar por una lista solo integrada por hombres?».

internalizada por los sujetos. Hoy en día, la Ley de IVE es ampliamente aceptada, a pesar de que fue aprobada por la diferencia de un voto.

Del proceso de discusión de la ley de violencia de género y del femicidio, se aprendieron idénticas lecciones, especialmente aquellas que propiciaron el enfrentamiento entre demandas más maximalistas del movimiento y resultados más acotados de la negociación política. El balance entre unos y otros resultó fundamental para que los objetivos se consolidaran. Y la dosis de incrementalismo ha obligado a considerar los procesos en su larga duración, más allá de los resultados concretos. En particular, de ambas leyes se aprendió que el debate sobre la penalización-restitución en la ley de violencia de género (el debate sobre la imprescriptibilidad del delito de violación, por ejemplo) lleva, de una manera o de otra, al debate sobre la benignidad penal. Que la necesidad de tipificar delitos y sensibilizar a la opinión pública debe ir de la mano con el ideal de una justicia restaurativa y con una transformación de la naturaleza misma de las relaciones sociales.

De ambos procesos se aprendió que la lucha por las palabras y los conceptos jurídicos es más que una lucha por la sintaxis: es una lucha por el sentido del mundo. Y que la especificidad del patriarcado debe integrar una «pedagogía del oprimido» al que tanto el movimiento como la política deben adherir.

De la cuota, la paridad y la participación política de las mujeres se aprendió que la búsqueda solo de la «tolerancia» (bajo presión) a las demandas del movimiento de mujeres no alcanza, y que se requiere también comprensión objetiva. Y que se requiere el apoyo de los líderes masculinos, y que no necesariamente todas las mujeres jugarán a favor de eso (por aquello de «yo me lo gané»). Que, de nuevo, aquí se pone en juego la práctica de la pedagogía del oprimido: obligar a una mujer a «que se gane su lugar» es como obligar a una persona en situación de pobreza a que ascienda socialmente con su solo esfuerzo.

Se aprendió que el sistema electoral uruguayo requiere mujeres cabeza de lista que dirijan sus propios grupos políticos, y que la violencia política es grande y la sororidad no es moneda corriente. Se aprendió que, como en la cabaña del Tío Tom, la funcionalidad de las mujeres al patriarcado en un sistema de competencia cerrada las puede llevar a ser las mejores defensoras de sus «amos blancos». Y todo esto dejó un debate inconcluso sobre si en política es bueno o no buscar «un cuarto propio», y si es posible analizar formatos viables en el sistema de partidos para impulsar un feminismo político.

## **6. EL DEBATE SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS**

La transición democrática pactada en Uruguay dejó a los militares con muchos de sus privilegios. Entre ellos, el número de efectivos

(había 42.000 a la salida de la dictadura) y la colonización de áreas enteras del Estado bajo su jurisdicción, incluidos los servicios meteorológicos, la aviación civil, la marina mercante y el sistema de parques nacionales. Los militares, además, siguieron poseyendo una justicia militar propia, aun cuando el Código del Proceso Penal hacía mucho había establecido que esta era una rama especializada de la justicia civil.

Pero las luchas contra la impunidad que tuvieron lugar en el primer mandato posdictadura, y que parecieron desfallecer cuando naufragó el referéndum del voto verde, en 1989, dejaron la sensación, durante mucho tiempo, de que su estatus era prácticamente intocable.

Apenas el FA inició su primer gobierno, se instaló el Debate Nacional sobre Defensa,<sup>100</sup> en el cual se enmarcó la Ley Marco de Defensa Nacional (n.º 18.650). Esta tuvo como mérito separar la función de la defensa nacional (que corresponde a la nación, por medio de su cuerpo político) del poder instrumental de fuego de las FFAA. El nombramiento al frente de la cartera respectiva de Azucena Berrutti, una abogada defensora de los derechos humanos, pareció abrir un frente de cambios que se vio prontamente oscurecido por la política de reconciliación nacional que el presidente Vázquez asumió en su primer mandato, y por la participación de Uruguay en las Misiones de Paz en Haití (UNITAS), que ocasionó la renuncia a su banca del diputado socialista Guillermo Chifflet.

Por su parte, las FFAA desconocieron la autoridad del gobierno, marcaron pistas falsas sobre el destino de uruguayos detenidos desaparecidos y anunciaron enterramientos que no existían.<sup>101</sup>

Durante el gobierno de Mujica, la nominación al frente de la cartera del ministro Fernández Huidobro, un político caracterizado por un discurso francamente antipático al tema de los derechos humanos y

---

100 El 15 de mayo de 2006 comenzaron las mesas de debate sobre defensa nacional, coordinadas por la UdelaR y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas se extendieron durante todo un año, con la participación de académicos, colegios profesionales, especialistas nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, dirigentes políticos, legisladores, civiles y militares.

101 Uno de los episodios más recordados y lamentables a este respecto se dio cuando, en agosto de 2005, a partir de información proporcionada por fuentes militares al Poder Ejecutivo, el presidente Vázquez anunció la inminente aparición de los restos humanos de María Claudia Irureta García de Gelman en el Batallón 14 de paracaidistas. A dicho predio militar concurrió la hija de la víctima, Macarena Gelman, acompañada de Gonzalo Fernández y Ángel Bertolotti, en aquel entonces secretario de Presidencia y comandante en jefe del Ejército, respectivamente. Sin embargo, tras meses de búsqueda en el lugar señalado, el hallazgo nunca se produjo. Los militares habían mentido. El propio Bertolotti declaró haber sido «engañado».

sus organizaciones, evidenció mayores acercamientos entre las FFAA y el gobierno de lo que se hubiera previsto. Ello teniendo en cuenta que tanto el presidente como el secretario de Estado habían sido presos por esas mismas FFAA y torturados salvajemente durante años.

Fue en este período cuando se inició un debate sobre del costo de las FFAA que arremetió con más fuerza contra la corporación de lo que habían hecho los pocos procesos judiciales sobre violaciones a los derechos humanos. El gasto en FFAA es muy alto en el país, y responde básicamente al número de efectivos per cápita. Medido cada 10.000 habitantes, Uruguay tiene 80 efectivos, Brasil 16, Argentina 17, Chile 43, México 22 y Colombia, con conflictos armados desde hace más de medio siglo, 61 (RESDAL, 2018). El presupuesto de las FFAA se incrementó en un 45 % entre 2008 y 2015: pasó de 371 millones a 536 millones de dólares (MDN, 2016). Y si bien es cierto que el PBI del país también se duplicó y que el salario real aumentó 60 % en la última década, los sueldos de los uruguayos y el ingreso de los hogares no se duplicaron.

El gasto de las FFAA en el país también es alto si se compara el porcentaje del producto bruto interno que Uruguay gasta en defensa con el que gasta Nueva Zelanda, por ejemplo, o Australia o Brasil o Argentina. Mucho, o muchísimo, se podría afirmar, comparado con lo que se gasta en relaciones exteriores, transporte, ganadería, industria o vivienda.

En la ejecución del presupuesto de 2016, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) figuraba como el segundo ministerio más rico del Estado (con 8 % del presupuesto total), detrás de la otra cartera vinculada a las armas y la seguridad: el MI (con 12 %). Lejos quedan el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (5 %), el de Vivienda (4 %) o la Cancillería (0,7 %). Sumados, los ministerios de Industria, Desarrollo Social, Salud Pública y Ganadería no llegan al presupuesto que se lleva Defensa (MEF, 2017).

Si miramos el resto del presupuesto público descubrimos que se gasta más en educación (la Administración Nacional de Educación Pública [ANEP] gasta el 26 % del presupuesto) y en salud (ASSE gasta el 15 %). Claro está que ASSE atiende a 1,2 millones de personas y ANEP da educación a casi un millón de niños y jóvenes. Pero si comparamos el presupuesto de Defensa con el resto de los poderes del Estado, constataremos que el primero triplica el del Poder Judicial y el del Parlamento (MEF, 2017).

Este gasto no toma en cuenta el déficit de la Caja de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (que incrementa en un 53 % el gasto en defensa).

El gasto en defensa es el resultado del ejercicio del gobierno de facto (1973-1985) a mano de las FFAA. En 1960 había unos 13.000 funcionarios militares, y hoy hay 27.000, sin que la población o el número de empleados públicos hayan cambiado sustancialmente. En 1971 las FFAA ya consumían el 10 % del presupuesto, y en 1974 llegaban al 18 %. A la salida de la dictadura, su participación en el presupuesto era del 14,3 %. Los sucesivos gobiernos democráticos fueron reduciendo estos guarismos a 9,4 % (1996), 7,2 % (2001), 5,7 % (2006), hasta llegar al 3 % de hoy (MEF, 2018c).

Al ver la cifra de 27.000 funcionarios que revistan, actualmente, en las FFAA, cabe recordar que son 60.000 todos los docentes del país, en educación primaria, secundaria y en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). A modo de ejemplo: el número de empleados solo del Ejército es equivalente a la totalidad de los maestros efectivos de primaria en todo el país (aproximadamente 15.000, contando los interinos son 22.000) (MEF, 2017).

La segunda razón de peso ya no tiene que ver con la dictadura, sino con el uso de las FFAA como mecanismo de amortiguación del desempleo, especialmente en el interior del país y en el medio rural. Hoy, sin embargo, existe demanda de empleo suficiente como para que el atractivo de entrar en las armas sea menor. Por otra parte, usar el empleo en las FFAA como mecanismo de amortiguación del desempleo no parece una buena idea, y menos si se piensa en un Estado moderno, profesionalizado y «musculoso», al decir de los teóricos del neoliberalismo (que son los mismos que defienden el gasto en las FFAA), por oposición a un Estado «obeso».

El programa de gobierno del FA aprobado en 2008 para el período 2010-2015 contemplaba varios acuerdos con relación a las FFAA: la revisión del tema jurisdicción militar para separar delitos de naturaleza militar de delitos civiles, desterrar la doctrina de la seguridad nacional, desmilitarizar los institutos civiles que se encuentran en la órbita del MDN y redimensionar las fuerzas para «determinar claramente sus funciones, profesionalizarlas y dotarlas de los medios necesarios». Aunque no se habla allí de reducir a las FFAA, la deducción es inevitable. Si las funciones civiles mencionadas en el referido programa (aviación civil, marina mercante, administración de parques nacionales e infraestructura aeronáutica) pasaran a la órbita civil, la reducción va de suyo.

Hubo avances en el período, pero también retrocesos. En el presupuesto de 2010 se tomó la decisión de que las vacantes que se produjeran en el MDN no serían llenadas. Sin embargo, se permitió que el ahorro producido por estas se usara en el propio ministerio para mejorar salarios. Claro está que si se generan vacantes, pero con el dinero

«que sobra» se aumentan los sueldos, el peso presupuestal del MDN seguirá siendo el mismo, y el objetivo de reducir el costo del Estado en este rubro habrá sido dejado de lado. Asimismo, si se mejoran salarios y compensaciones habrá un atractivo especial para entrar a las FFAA (que es lo que estas buscan) y, por consiguiente, lejos de contribuir a su disminución, colaboraremos a su fortalecimiento (que era lo que se quería evitar). Las señales fueron contradictorias.

La justificación fue que con el ahorro producido por las vacantes se aumentarían los salarios más bajos. Pero los números evidenciaron que al inicio de esta política, en el año 2010, el incremento en los escalafones más bajos se hizo con las vacantes del primer año y en los años siguientes las vacantes sirvieron para incrementar los sueldos de los oficiales superiores.<sup>102</sup> Si se comparan estos sueldos con los de los maestros y profesores de enseñanza media, encontramos que mientras el salario mínimo militar aumentó 100 % y los salarios más elevados del MDN crecieron en más de un tercio (30,6 %) entre 2011 y 2012, los docentes de primaria y secundaria necesitaron siete años para percibir un crecimiento real de sus remuneraciones que, en el mejor de los casos, no alcanza el 50 %. En el período 2004-2011, los profesores (según su respectivo grado docente) recibieron un aumento de entre el 37 % y el 42 %. En tanto, en el mismo período, los maestros (también según su grado) tuvieron un incremento salarial de entre 45 % y 49 %. En síntesis: los maestros y profesores necesitaron más de siete años para incrementar lo que los militares incrementaron en apenas dos.

El MDN no solo consiguió la política de aumento de salarios con reducción de vacantes, sino que siguió pidiendo incrementos presupuestales.

Mientras tanto, y con la excepción del pasaje de meteorología a la órbita civil (exmilitares permanecieron al frente de su conducción hasta 2017), las promesas del pasaje al ámbito civil de la aviación civil, la reforma de la Ley Orgánica Militar de 1974, la reforma de la caja militar o la revisión de la participación uruguaya en las «misiones de paz», especialmente en Haití (donde el régimen iba abandonado

---

102 A modo de ejemplo, con las vacantes generadas en el primer año de esta política (854 en 2010) se incrementaron los salarios de los escalafones inferiores (un soldado ganaba \$ 6.542 al inicio del ejercicio y al fin de este estaba ganando \$ 13.557). A modo de comparación, en 2012 el salario nominal de un maestro grado 1 (con partidas de alimentación incluidas) se ubicaba en los \$ 15.670. Con las vacantes del año 2011 (1.415) se incrementaron los sueldos de los oficiales superiores. En los escalafones del personal superior y subalterno, el aumento fue de 22 % por encima del que se concedió al resto de los empleados públicos (8,6 %). En enero, el incremento adicional que recibieron en ese período los comandantes en jefe fue de \$ 13.947 pesos, el de los generales fue de \$ 12.049 y el de los coroneles de \$ 9.700.

paulatinamente todo viso de legalidad o legitimidad), iban quedando postergadas. El proyecto de reforma de la educación militar y policial, que fue ley en el período de Mujica (n.º 19.188), renunció a introducir modificación sustantiva alguna y siguió consolidando la educación militar como un feudo propio de la corporación, con escasa o nula vinculación con el resto del sistema público de educación.

Cuando Tabaré retomó el gobierno en 2015, confirmó a Fernández Huidobro al frente de la cartera. Esto despertó muchas críticas en el FA y, oportunamente, el mandatario envió una carta a la entonces presidenta de la fuerza política, Mónica Xavier, para informarle que, si existía un pedido de apartamiento formal del ministro por parte del FA, él lo tomaría en cuenta. Pero la fuerza política nunca se expidió sobre este tema y el ministro continuó al frente de la cartera hasta su deceso en agosto de 2016. Quien lo sustituyó al frente del MDN, hasta abril de 2019, fue el anterior viceministro, Jorge Menéndez.<sup>103</sup> Este último logró avanzar con algunas iniciativas importantes, incluida la reforma de la justicia militar, la reforma de la Ley Orgánica Militar y la reforma de la caja militar, a la que se agregó el impuesto a las altas jubilaciones militares, impulsado por el MEF. También se volvió a formar la Comisión de Defensa en el seno del FA.

Cuando el Poder Ejecutivo se dispuso a tomar las riendas de la reforma de las FFAA, comenzó a resquebrajarse la unidad de la bancada parlamentaria del FA y fracasó la mayoría parlamentaria, por la inevitable presencia del infaltable diputado «disidente», cuando de militares se trata (Víctor Semproni en 2012, Darío Pérez en 2018 y 2019).

Cuando el Poder Ejecutivo anunció su intención de reformar el Sistema de Retiros y Pensiones Militares, lo hizo en un estado de enfriamiento de la economía, en el marco del ajuste de la rendición de cuentas del año 2016, y porque el déficit alcanzaba los 570 millones de dólares (1 % del PBI). Así como Astori —en busca de la reducción del déficit fiscal— había «pedido» a las empresas públicas el 1,5 % de su recaudación para socorrer el gasto del Estado, y se había aumentado

---

103 Sobre el último año del tercer gobierno frenteamplista se desató un escándalo a raíz de los dictámenes de los tribunales de honor sobre los militares retirados José Gavazzo, Jorge Silveira y Luis Maurense, y a partir de la renuencia de estos a aceptar el fallo de la justicia por crímenes de lesa humanidad. En esa ocasión, el entonces comandante en jefe del Ejército, Manini Ríos, había hecho suyos comentarios de desconocimiento con relación a lo actuado por la justicia y fue cesado en su cargo. Asimismo, el presidente Vázquez destituyó a seis militares que habían integrado los tribunales de honor y avalado sus fallos, y también fueron relevados el ministro Menéndez (quien se encontraba enfermo y falleció pocos días después) y el subsecretario Daniel Montiel. José Bayardi, quien ya se había desempeñado en el cargo, volvió a asumir la dirección del MDN.

la presión impositiva sobre trabajadores y jubilados en la franja de mayores ingresos, llegaba la hora de revisar el privilegio del sistema jubilatorio militar y se les exigía, esta vez, un «sacrificio por la patria».

Algunos números ilustrarán el impacto que el déficit de la caja militar tenía en aquel contexto de retracción económica. En primer lugar, el déficit anual de esta caja era casi del orden de todo el déficit que se había querido abatir en la rendición de cuentas. Por otra parte, el déficit de todo el Banco de Previsión Social (BPS) había sido, en 2015, de 300 millones de dólares para cubrir a 600.000 pasivos. El de la caja militar era de 400 millones para cubrir apenas a 55.000 pasivos. Y lo era porque, entre otras cosas, las contribuciones de las FFAA a su sistema de retiros y pensiones solo lograban solventar el 15 %; el 85 % restante lo solventan todos los uruguayos y uruguayas.

También el régimen jubilatorio, que venía de la Ley Orgánica Militar de 1974, era muy generoso con los uniformados, que en ese momento conducían políticamente el país. En ese momento, y hasta ahora, los militares pueden jubilarse con el 100 % de su último salario (y quienes cobran menos, no cobran menos del 80 %), mientras que los jubilados civiles lo hacen con el 48 % del promedio de sus diez mejores años de trabajo. Los militares obtienen la causal jubilatoria con 20 años de servicio, los civiles no pueden jubilarse con menos de 60 años de edad —salvo causales especiales— y necesitan 30 años de servicio. En el BPS las jubilaciones promedio no superan los 20.000 pesos, el tope actual es de 30.000 pesos, más lo que se pueda haber acumulado en la administradora de fondos de ahorro previsional (AFAP). En la caja militar, el promedio de edad jubilatoria es 49 años y no existe tope. Hay jubilaciones superiores a los 120.000 pesos. De hecho, la tropa no está entre las razones del déficit de la caja militar; las pasividades del personal subalterno solo explican el 10 % del déficit; el 90 % restante se explica por las jubilaciones de la oficialidad.

La imposibilidad de votar el impuesto a las altas jubilaciones militares (aprobado en el Senado y naufragado en la Cámara de Diputados por el voto contrario del frenteamplista Darío Pérez), las marchas y contramarchas de la reforma de la caja militar (que elevaron al Parlamento un proyecto mucho menos ambicioso de lo que se quería en principio) y las modificaciones introducidas a este (que mantuvieron un régimen de transición tan generoso que, prácticamente, dejaba fuera al 80 % del personal militar actual, el que continuará, durante los próximos treinta años, jubilándose con un régimen de privilegio y manteniendo topes altísimos con relación al resto de los jubilados) hicieron evidente la fuerza corporativa de las FFAA y el respaldo que los partidos de la oposición estaban dispuestos a darles.

Desde finales del primer gobierno posdictadura, cuando las FFAA habían exhibido todo su poder al frenar cualquier legislación que las sometiera a los tribunales, la corporación militar no mostraba tanta capacidad de influencia o tanta disposición a «ir a más» si la fuerza de las cosas lo exigía.

La izquierda reaccionó mal y tarde a este problema. Mientras personalidades como el general Víctor Licandro (quien presidió tradicionalmente la Comisión de Defensa del FA) habían defendido la idea de unas FFAA profesionales, estrictamente sometidas a control civil y necesariamente apartadas de la doctrina de la seguridad nacional y de la politización por derecha, otros en la fuerza política (sin duda el ministro Fernández Huidobro) creyeron que era posible trabajar con la corporación militar para impedir que solo se viera sometida a la influencia del PN y el PC (que, junto con la masonería y el poder de algunas logias, dominaban las altas esferas militares, las que, a su vez, irradiaban poder, influencia e ideas hacia el resto de la oficialidad). Las fuerzas armadas progresistas de Velasco Alvarado, o del propio Hugo Chávez, eran el marco de la estrategia de una repolitización de estas, como contraposición a la evidente politización por derecha que existe, es demostrable y se practica todos los días.

La posición por izquierda en el debate sobre las FFAA no era clara. Pero más allá de que la izquierda no tenía una biblioteca propia sobre qué hacer con las FFAA (como sí la tenía en la economía, la política exterior o las negociaciones laborales), era claro que las FFAA evidenciaban mucho más contigüidad con el pensamiento de la derecha.

Qué significa ser de izquierda en el debate sobre las FFAA no está claro. Los gobiernos de izquierda serán recordados por la fuerza de sus ideas y por la capacidad de llevarlas a cabo con políticas consistentes. Pero, en especial, serán recordados por la capacidad de comprar conflictos con los poderes fácticos y enfrentar a los poderes dominantes en una sociedad, refractarios a cualquier reforma. Las FFAA hoy están en el centro de esta discusión. Son un poder de facto, y su influencia tiende a incrementarse en América Latina. Y sin duda en Uruguay serán parte de la ecuación por derecha que tiene como objetivo impedir que el FA obtenga un cuarto gobierno. Para muestra baste citar algunos ejemplos como las amistades peligrosas de Manini Ríos con Bolsonaro y la candidatura de aquel a la Presidencia en 2019 por el partido Cabildo Abierto.

## **7. EL INCONCLUSO DEBATE SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS DEL FA**

Hacia fines de 2014, luego de intensos debates coprotagonizados por el entonces presidente Mujica (quien inicialmente había declarado

que si se le remitía un proyecto de ley de medios «lo tiraría en la papelera»<sup>104</sup> y de una intensa actividad desplegada por la Coalición por una Comunicación Democrática, que trabajó durante más de un año en un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Parlamento se aprestó a la aprobación de este, el 29 de diciembre de 2014 (Ley n.º 19.307).

La nueva norma tenía como objetivo la regulación de servicios de radio, televisión y otras herramientas de comunicación audiovisual, en el entendido de que a estos servicios le eran «aplicables la Constitución y los convenios internacionales referidos a la protección y promoción de la libertad de expresión y de la diversidad de expresiones culturales, así como los emanados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos» (artículo 5).

La normativa señala que, dado que los medios son considerados de interés público, deben cumplir con garantizar el derecho a la libertad de información y de opinión, con asegurar el acceso a la pluralidad y la facilitación del debate democrático, y con promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como el acceso a la cultura nacional. Asimismo, indica que debe haber un acceso equitativo a estos servicios, prohíbe la censura previa, la interferencia o las presiones «sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de un servicio de comunicación audiovisual» (artículo 15). A ello se suman otros derechos como el de solicitar información sobre otorgamiento, revocación y renovación de licencias para prestar servicios de ese tipo, la diferenciación clara de los mensajes publicitarios del resto de los contenidos y conocer la identidad de los titulares de los servicios.

Desde el punto de vista de la regulación de contenidos, la ley estipula que los servicios audiovisuales no podrían difundir contenidos que inciten o hagan apología de la discriminación y la violencia, del odio nacional o cualquier otro tipo de acción ilegal. Un capítulo

---

104 Consultado sobre la posibilidad de considerar un proyecto en este sentido, el entonces mandatario había declarado: «Yo soy presidente de la República y me tienen podrido con esa pregunta. Al presidente de la República no le llegó absolutamente nada y el día que le llegue ya les dije a los que la están haciendo que la va a tirar en la papelera. No me preocupa el tema. Lo que me preocupa es que los medios de comunicación del Uruguay no queden en manos de alguna multinacional de afuera y que nos vengán a trabajar las comunicaciones de afuera. Seguramente en nuestro espacio nacional podemos tener problemas, pero hay que separar la paja del trigo. Si los manejadores de la noticia internacional tienen la ilusión de que van a venir a dominar nuestro espacio, mientras yo esté de presidente les va a costar un poco». Véase la nota «Mujica “podrido” por Ley de Medios», publicada en el portal 180 el 6/12/2010. Recuperada de [https://www.180.com.uy/articulo/15572\\_Mujica-podrido-por-Ley-de-Medios](https://www.180.com.uy/articulo/15572_Mujica-podrido-por-Ley-de-Medios) (consultada en mayo de 2019).

especial se destinó a la protección a la niñez, otro al derecho al acceso de la transmisión de los partidos de fútbol, y a la publicidad electoral gratuita en los canales de televisión durante la campaña electoral. Asimismo, en su articulado, la ley estableció que el 60 % de la producción debe ser nacional.

Finalmente, la ley crea el Consejo de Comunicación Audiovisual, desconcentrado del Poder Ejecutivo, que será responsable de la aplicación, fiscalización y cumplimiento de lo que en ella está dispuesto, y la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual, que actuará en forma independiente y en la órbita administrativa del Consejo.

El antecedente de la llamada ley de medios en Argentina y las luchas de Cristina Fernández con el diario *Clarín* estaban de telón de fondo de esta discusión, y el FA no se decidía a dar una batalla frontal contra los medios, sino que elegía contemporizar con ellos. De hecho, Mujica tenía una peculiar vinculación con los medios y estos habían ayudado a catapultarlo al centro de la escena política.

Sobre fines del segundo período de gobierno, se resolvió avanzar en la aprobación de la LSCA y la Agrupación de Gobierno del FA lo decidió formalmente. Pero los sectores frenteamplistas más moderados pidieron postergar la votación para después de la elección de 2014. ¿El argumento? La necesidad de no mezclar en la discusión electoral un tema como la regulación de los medios de comunicación.

Las resistencias a la ley comenzaron a hacerse sentir apenas se vislumbró que podía ser aprobada, y los medios de comunicación, ellos mismos objeto de la ley, fueron los que visibilizaron y viabilizaron toda esa resistencia. Muchos se rasgaron las vestiduras en nombre de la libertad de expresión, aun cuando la ley estaba destinada justamente a proteger la libertad de expresión... de los ciudadanos, y la confusión entre la libertad de expresión de las empresas y la libertad de expresión de los ciudadanos no permitió ver hasta qué punto ambas perspectivas coliden, en muchas circunstancias. Pero la voz del ciudadano es mucho más débil que la voz de las empresas de comunicación fuertemente instaladas, especialmente cuando el poder del oligopolio de los medios llega a ser capaz de doblegar al poder político.

En Uruguay, se repetía entonces, y se repite ahora, una disputa mayor en el panorama internacional entre el poder político, el poder ciudadano y el poder de los medios, no en balde llamados el cuarto poder. Y es por ser un poder público, o de interés público, que se impone su regulación, como cualquier otra institución que gestione privadamente recursos que son públicos.

Ya en 2005 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) había dado una importante

contribución cuando se aprobó la Convención sobre la Protección de la Promoción y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales. El acceso de la ciudadanía a la información y a la cultura es parte esencial de sus derechos políticos, y para eso la oferta debe ser variada y diversa: deben ser diversos el producto (el contenido), la fuente (los propietarios) y los puntos de vista. La tendencia oligopólica y monopólica de los medios de comunicación en el mundo es más que evidente, y en América Latina es enorme. Para evitar ese poder concentrado, los Estados regulan. Y la Convención lo sancionó oportunamente.

Es de resaltar, además, que el texto del proyecto de ley resultó de un largo proceso de discusión y búsqueda de convergencias. Todos los actores de la sociedad civil involucrados fueron invitados, al igual que los medios de comunicación, y luego de trabajar pacientemente durante más de un año, le llevaron al presidente Mujica un texto de acuerdo, poco más de un año después de iniciado el período parlamentario y tres años antes de que el Senado se dispusiera a votar la iniciativa.

Luego de aprobada la ley, el FA presentó en su Programa de Gobierno 2015-2020 un capítulo referido a las políticas públicas de comunicación. Se hacía referencia allí a la realización de un concurso para habilitar el ingreso de nuevos operadores de televisión digital comercial pública y comunitaria (tras más de medio siglo de no abrir la competencia); a la convocatoria a concursos para radios comerciales en varios departamentos del interior del país; a la aplicación integral de la nueva LSCA; a la aprobación de una legislación sobre publicidad oficial; a la ampliación del presupuesto de los medios públicos; al fomento de la autorregulación de los medios de comunicación; al respeto de los derechos de los trabajadores de la comunicación, y a la adopción de políticas activas del Estado para promover y apoyar a los medios comunitarios (Gómez, 2018: 1-2).

Aunque la ley había sido aprobada en el período anterior, el gobierno de Vázquez resolvió esperar los dictámenes de la justicia para su implementación definitiva, y de igual manera se procedió con la conformación del Consejo Audiovisual. La SCJ declaró inconstitucionales parte del artículo 39, los artículos 55, el literal C del artículo 60, el segundo inciso del artículo 98 y parte del artículo 143. Por otro lado, falló favorablemente ante el pedido de inconstitucionalidad presentado por el Partido Independiente respecto del artículo 143, que distribuía los espacios gratuitos de publicidad en forma proporcional (80 %) e igualitaria (20 %).

Para Baleato (2018: 11), los tres primeros años de la tercera administración frenteamplista «no se caracterizaron por la celeridad ni la determinación política para hacer cumplir esta ley. Las empresas

privadas de comunicación dieron su pelea en el plano judicial, en respuesta a lo que sintieron como afectación de sus privilegios históricos, y el gobierno optó, como medida que caracterizo de “responsabilidad” y “cautela”, por esperar las sentencias de la SCJ sobre la inconstitucionalidad de la norma, antes de avanzar en la implementación integral de la ley». En efecto, la ley se terminó de reglamentar en mayo de 2019, cuatro meses antes de la finalización del período regular de sesiones del tercer gobierno del FA.

Baleato (2018) anota que, además del Poder Ejecutivo, el Parlamento ha tenido un trayecto demasiado largo (casi tres años) para nombrar a los cinco integrantes del Consejo de Comunicación Audiovisual, y la resultante ha sido que sigue sin hacerlo al momento de escribirse estas líneas, hacia finales de la actual legislatura. La INDDHH también recorrió un largo proceso para implementar las competencias que le fueron asignadas, pero consiguió, hacia las postrimerías de la tercera administración del FA, avanzar en este sentido.

La autora también señala que, aun cuando en 2016 ya se «había superado el test de constitucionalidad mediante la ratificación, prácticamente en su totalidad», de la ley (la SCJ solo declaró inconstitucionales dos artículos completos y parcialmente seis artículos, en un texto de 202 artículos), el proceso de implementación de la norma no se activó hasta octubre de 2017 (un año después de los dictámenes judiciales), luego «de que el Estado uruguayo fuera denunciado por la sociedad civil frente a la CIDH de la OEA por incumplimiento» (Baleato, 2018: 11-12).

Cabe consignar que el trancazo que se produjo en el Parlamento luego de intensas jornadas para designar a los miembros del Consejo se debió a que los nombres presentados por las organizaciones de la sociedad civil eran tan superiores en currículum y desempeño a los presentados por los propios partidos de la oposición que la negociación se volvió inmanejable. Ante la imposibilidad de un acuerdo —que implicaba para el FA entronizar en el Consejo a personas con escasa trayectoria y compromiso con la propia ley de medios—, y a pesar de que contaba con sus propias mayorías para hacerlo, la bancada oficialista tropezó con la imposibilidad de llegar al quórum en la sesión parlamentaria en la que los nombres ya propuestos iban a ponerse a consideración. Con esto, el proceso volvió a foja cero, nuevamente.

Algunos logros se cuentan en el marco de la ley de medios, pero fueron escasos: el canal de la Intendencia de Montevideo, TV Ciudad, ganó un concurso que le permitió la transmisión de partidos de fútbol; la URSEC multó a los canales privados por incumplir la regulación respecto a las tandas comerciales, y el INAU aplicó los artículos de protección de los derechos de los niños y niñas en repetidas ocasiones.

Finalizando el período, con magros resultados (y con un Consejo de Comunicación Audiovisual aún no conformado), la oposición ya ha declarado que derogará la LSCA, en caso de que cuente con las mayorías necesarias para hacerlo tras la elección de octubre de 2019.<sup>105</sup>

La falta de avance del horario electoral gratuito para la campaña electoral (aunque se incluyeron modificaciones en el proyecto de ley ulterior sobre financiamiento de partidos, aún sin aprobarse en el Parlamento) y la resistencia de los canales a pasar cualquier programa de interés público en forma gratuita (tal como se establece en la ley de rendición de cuentas de 2013 y ratificado en la LSCA) hacen aventurar, no solo una dura lucha en los años que siguen, sino una probable reversión de lo conquistado, en caso de que los equilibrios mayoritarios del FA, que existen hoy, no prosperen después de la elección de 2019.

El editorial del diario *El País* del 10/4/2018<sup>106</sup> es una muestra de la posición de gran parte de los medios con relación a una ley que no solamente es muy medida, sino que pasó airosa los tests de inconstitucionalidad. En el copete de ese editorial titulado «El embrollo de la Ley de Medios», puede leerse: «Aún sin reglamentar, esta ley sigue generando dudas de todo tipo, al tiempo que sigue constituyendo una amenaza al ejercicio de la libre expresión, pilar de nuestro sistema democrático».

## **8. EL DEBATE SOBRE LOS ACUERDOS DE COMERCIO E INVERSIONES**

El debate sobre la política exterior de Uruguay estuvo presente desde el primer período de gobierno del FA y se inauguró con el diferendo desatado con Argentina por la instalación de una fábrica de celulosa sobre el río Uruguay. El conflicto binacional se extendió durante cinco años y se terminó resolviendo en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

La otra gran discusión en materia de política exterior durante la primera administración frenteamplista estuvo dada por la posibilidad,

---

105 Álvaro Delgado, senador del sector político de Luis Lacalle Pou, sostuvo en un acto político, según consigna el diario *El País* el 10/6/2019, que: «el FA y el gobierno llevan adelante una campaña “cruenta y feroz” contra los medios de comunicación “para tratar de que tuerzan la realidad y no den malas noticias”. Por eso Lacalle Pou proyecta derogar la ley “en pos de la libertad, la democracia, la República, la prensa libre e independiente» (véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/frente-antidemocratico-trata-censurar-medios.html>, consultado en junio de 2019).

106 Véase <https://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/embrollo-ley-medios.html> (consultado en junio de 2019).

al fin no concretada, de firmar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.<sup>107</sup>

A inicios del segundo gobierno de Vázquez y tercer período del FA, el centro volvió a la política exterior con la eventualidad de suscribir el llamado Trade in Services Agreement (TISA). Este acuerdo, que llevaba ya más de una decena de rondas de negociación, había contado apenas un par de veces con la concurrencia de Uruguay. Ni China, ni Argentina, ni Brasil —a saber, los principales socios económicos de Uruguay y, en el caso de Argentina y Brasil, también políticos— estaban participando del TISA. Como su nombre indica, este es un tratado internacional de intercambio de servicios. Ello supone que los servicios intercambiables no estarían sujetos a las políticas regulatorias que existen en nuestros países para proteger industrias o empresas. En el caso uruguayo, existen un conjunto de normas destinadas a proteger, subvencionar o incentivar ramas enteras de producción. En el lenguaje del TISA, las normas de «trato nacional», que implican preferencias de algún tipo (entre ellas, arancelarias), son llamadas «discriminaciones».

En su momento se entendió que el TISA beneficiaba enormemente a Estados Unidos y a Europa, potencias exportadoras de servicios. La relación entre los servicios que exportan y los que importan les es positiva: exportan más de lo que importan. Pero esa ecuación no es necesariamente la misma para países como Uruguay o Brasil, que importan más servicios de los que exportan. La razón para ello es simple: el desarrollo tecnológico de las potencias del norte es muy superior al nuestro.

Los servicios en el mundo han estado muy asociados a las industrias manufactureras. Cuando estas se desarrollaron también desarrollaron diverso tipo de servicios: de diseño, de ingeniería, financieros, de transporte o consultorías. Ha sido la industria manufacturera el motor del desarrollo de los servicios. Estados Unidos y Europa han dislocado sus industrias manufactureras a Asia. China, en particular, se ha visto enormemente beneficiada con este proceso: a caballo de su poderosa industria manufacturera, hoy desarrolla servicios de

---

107 La polémica fue intensa y dio lugar a la consolidación de un grupo de intelectuales (el Grupo de los 52) que vertieron argumentos sólidos y mejoraron el nivel del debate al incorporar esta discusión en la referida al desarrollo uruguayo. Dicho grupo estuvo liderado por el entonces senador Alberto Couriel y por el historiador Gerardo Caetano, e integrado por media centena de destacadas personalidades del ámbito político, social y académico. El grupo puso en discusión el TLC con Estados Unidos e hizo pública una carta enviada a los medios de comunicación en la que invitaba a un debate abierto y transparente sobre los alcances del tratado (véase *La Diaria*, 22/9/2006).

altísima calidad. Pero Estados Unidos y Europa, despojados de ese motor y en necesidad de contrarrestar el liderazgo de China, necesitan expandir su mercado de servicios para seguir creciendo.

En Uruguay, a la fecha de este debate, se exportaban 3.000 millones de dólares en los denominados servicios globales; de estos, más de 2.000 millones son exportados desde zonas francas (Uruguay XXI, 2017). Por su parte, el turismo también sobrepasó los 2.000 millones de dólares, con un alcance básicamente regional.<sup>108</sup>

A favor del TISA se habían manifestado las empresas exportadoras de servicios, especialmente la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), que adujo que no estar en dicho acuerdo las desprotegería respecto de los beneficios que recibían y que mañana podrían no recibir. Por otra parte, quienes estaban en desacuerdo recordaron los efectos del TLC con México y el desequilibrio comercial con este país, luego de varios años de la firma del tratado.

Dado que el TISA era «heredado» del gobierno de Mujica, Tabaré Vázquez resolvió cortar por lo sano y pidió que el FA se expidiera sobre el tema. En un plenario realizado en setiembre de 2015, en el que se saludó «la iniciativa del presidente Vázquez de sostener que en este tema se debe facilitar el conocimiento y la discusión en general en la sociedad y en particular consultar a la fuerza política», se consideró que Uruguay no debía continuar participando de las negociaciones. «En atención a nuestra visión sobre el desarrollo integral de la Nación, enmarcado en las definiciones programáticas, declaración constitutiva y Estatutos de nuestro Frente Amplio, planteamos la inconveniencia de seguir participando de las negociaciones del TISA», sentenció el plenario en la declaración emitida sobre el tema.<sup>109</sup>

En ocasión de la campaña electoral de 2019, el tema resurgiría y varios de los candidatos de la oposición (Ernesto Talvi del PC, Juan Sartori del PN) establecieron en sus programas de gobierno la urgencia de la vuelta a integrar el TISA.

El debate sobre la política comercial internacional volvió a tomar relevancia cuando un nuevo TLC, ahora con Chile, y un tratado de protección de patentes llegaron al Parlamento para su ratificación. En oportunidad de esta discusión, las especialistas en política

---

108 Véase la nota «Los 2.300 millones de dólares ingresados en 2017 posicionaron al turismo como principal exportador de Uruguay», publicada en el sitio web de Presidencia de la República el 8/11/2018. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/astori-economia-turismo-receptivo-camara-espaniola> (consultada en junio de 2019).

109 Véase la nota «Estar o no estar», publicada en *La Diaria* el 7/9/2015. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/9/estar-o-no-estar/> (consultada en junio de 2019).

internacional Viviana Barreto y Natalia Carrau señalaron que «el tratado de libre comercio con Chile firmado por nuestro gobierno significó la primera señal a la comunidad internacional de que nuestro país está dispuesto a negociar contenidos colocados sobre la mesa de las negociaciones comerciales internacionales por los países del centro capitalista. Son esos contenidos los que están en juego en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea que están en curso, y muy plausiblemente en el resto de los procesos de negociación recientemente iniciados por el bloque regional».<sup>110</sup>

Los argumentos para la aprobación de un TLC de nueva generación (Uruguay ya tenía un TLC con Chile de liberalización de bienes) apuntaban a que la liberalización del comercio promueve el bienestar de los países, a que no podíamos «quedar aislados» y a que Uruguay necesitaba abrir nuevos mercados. Sin embargo, si los acuerdos incluyen, como incluía el TLC con Chile, temas tan sensibles como la propiedad intelectual, tribunales externos en la regulación de mercados, inversiones y controversias entre los Estados y las empresas, las contrapartidas negativas estaban muy a la vista. «A la izquierda de la están corriendo las urgencias de “abrir mercados”, de “colocar productos”, de la “llegada de inversión extranjera”», sostuvieron Barreto y Carrau. Pero «estas urgencias deberían inscribirse en una estrategia de desarrollo que tenga como norte la superación de la inserción periférica y primarizada a la que estamos acostumbrados [acompañada de] una política de inserción internacional autónoma, que preserve la potestad regulatoria del Estado, que asegure un rol protagónico en el desarrollo para sus empresas públicas, que promueva e instale mecanismos reales de cooperación que impliquen la transferencia de tecnología, que negocie trato especial y diferenciado [...]. El comercio y la inversión son elementos sustantivos de cualquier política de desarrollo y objetivos loables y esperables de cualquier política de gobierno. El problema siguen siendo los instrumentos a través de los cuales se promueve el comercio y las inversiones».<sup>111</sup>

El tema en el que se centró el debate fue el de negociación con listas negativas, mediante las cuales los gobiernos definen las excepciones, y el resto de servicios quedaron automáticamente obligados por el tratado. Esto se traducía en un problema a futuro: la imposibilidad

---

110 Véase «Cuestión de alta sensibilidad democrática», artículo de Viviana Barreto y Natalia Carrau publicado en el semanario *Brecha* el 6/7/2018. Recuperado de <https://brecha.com.uy/cuestion-alta-sensibilidad-democratica/> (consultado en junio de 2019).

111 *Ibíd.*

de preservar sectores, hoy inexistentes en el país, que mañana podrían ser de vital importancia para el desarrollo nacional.<sup>112</sup>

En el FA, la postura de los defensores del TLC con Chile (todos los sectores con excepción del PCU, CG, Compromiso Frenteamplista - lista 711, el IR, la Liga Federal Frenteamplista y las bases de Montevideo y Canelones) podría sintetizarse en las palabras del economista Fernando Isabella: «el acuerdo [...] incluye algunas características que entendemos no convenientes a la hora de negociar acuerdos comerciales, como la negociación por listas negativas y la “cláusula trinquete”. Es deseable que el país, dentro de lo posible, no negocie esas condicionantes [...] [aunque] entendemos que los riesgos son muy limitados».<sup>113</sup>

El problema para quienes se oponían al acuerdo era que, como señalara el también economista Gustavo Buquet: «la estrategia de la cancillería está dirigida a firmar este tipo de acuerdos con el resto de los países de la Alianza del Pacífico —Perú, Colombia y México—, y convertirse en Estado asociado de la Alianza. Y por supuesto, quedar a un paso del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, su sigla en inglés, y conocido por su antigua sigla, TPP), integrado por los países de la Alianza del Pacífico y sus estados asociados más Brunéi, Malasia, Japón y Vietnam. Por lo tanto, Uruguay quedará sometido a estas condicionantes con países con los que realmente existen grandes asimetrías».<sup>114</sup>

La discusión entre *protección* y *adaptación al mercado* pareció recordar, por momentos, discusiones de los años noventa entre proteccionistas y liberalizantes. Quienes defendían al TLC ponían como ejemplo el sector del *software* (de amplia expansión en Uruguay), que, en términos de Isabella y su colega Juan Labraga, «nació global», compitiendo con la producción de otros países, y logró que las empresas se profesionalizaran sin depender del Estado «para que lo

---

112 Ejemplo de ello es el problema que generó la expansión de Farmashop —de capitales chilenos— y la imposibilidad del gobierno, a pesar de su firme decisión de hacerlo, de limitar la cantidad de farmacias pertenecientes a una sola firma. Esto ocurrió porque el tratado bilateral de inversiones (TBI) con Chile se negoció con listas negativas y el negociador omitió reservar el sector farmacéutico minorista.

113 Véase «La inserción internacional de Uruguay y el TLC con Chile», artículo de Fernando Isabella publicado en *La Diaria* el 2/5/2018. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/la-insercion-internacional-de-uruguay-y-el-tlc-con-chile/> (consultado en junio de 2019).

114 Véase «El TLC con Chile sí condiciona la soberanía regulatoria de Uruguay», artículo de Gustavo Buquet publicado en *La Diaria* el 19/6/2018. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/6/el-tlc-con-chile-si-condiciona-la-soberania-regulatoria-de-uruguay/> (consultado en junio de 2019).

protegiera contra las importaciones a costa de los consumidores». Según los autores, «el sector se desarrolló sin necesidad de medidas proteccionistas». <sup>115</sup>

Entre quienes sostenían una posición crítica al TLC, Buquet, citado más arriba, argumentó que: «Uruguay debería seguir desarrollando, como lo ha hecho en la mayoría de los acuerdos firmados hasta ahora, mecanismos comerciales de integración sin comprometer sus estándares internos de regulación económica». <sup>116</sup>

El debate en la interna del FA fue intenso, duró meses y estuvo guiado por una suerte de polémica de los noventa entre proteccionistas y aperturistas, que antes era un parteaguas entre derecha e izquierda, y ahora lo era al interior de esta última. Los partidos de la oposición, al ver que esta división se trasladaba al interior del partido de gobierno, anunciaron que darían sus votos en el Parlamento para la aprobación del tratado, en el caso de que faltasen los votos del FA. Los defensores del TLC Uruguay-Chile pronto salieron del esquema de pura defensa de la estrategia comercial para pasar a sombrías previsiones sobre la credibilidad del país en el caso de que el acuerdo no fuera ratificado, incluida la propia credibilidad del gobierno si su partido no lo aceptaba. Los argumentos se volvieron extremos. En palabras de Isabella: «el mensaje que inequívocamente transmitiríamos en ese caso es que vamos a rechazar cualquier acuerdo comercial, con cualquier país en cualquier condición. Y eso sería lapidario para las posibilidades de desarrollo del país». <sup>117</sup>

En el primer plenario del FA que discutió el tema (celebrado el 5/5/2018) se establecieron posiciones claras respecto a la negociación por listas negativas, cláusulas trinquete y comercio electrónico. Allí, los argumentos pasaron a ser netamente políticos, angostándose en la pura y simple defensa del gobierno. Un plenario posterior (realizado el 23/6/2018) resolvió mandar a las bancadas parlamentarias del FA a aprobar el tratado y encomendó a los órganos de la fuerza política «el seguimiento de la evolución e implementación de los acuerdos, buscando procesar previa y adecuadamente los mismos (sic) en clave frenteamplista». <sup>118</sup>

---

115 Véase «Sigue el debate: el TLC con Chile y el TCP», artículo de Fernando Isabella y Juan Labraga publicado en *La Diaria* el 21/5/2018. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/sigue-el-debate-el-tlc-con-chile-y-el-tcp/> (consultado en junio de 2019).

116 Buquet (2018), artículo en *La Diaria*, ya citado.

117 Isabella (2018), artículo en *La Diaria*, ya citado.

118 Texto completo de la resolución del plenario del FA recuperado de [https://www.frenteamplo.uy/resoluciones/item/96-resoluciones-plenario-nacional-23-de-junio-2018\\_96](https://www.frenteamplo.uy/resoluciones/item/96-resoluciones-plenario-nacional-23-de-junio-2018_96) (consultado en junio de 2019).

## 9. EL DEBATE SOBRE LA EDUCACIÓN

### 9.1. SEAN LOS ORIENTALES TAN ILUSTRADOS COMO... ¿EN EL PASADO?

Uruguay fue un país de temprana escolarización y precoz desarrollo de su sistema educativo. La llamada reforma vareliana, introducida en el último cuarto del siglo XIX, avanzó enormemente en la expansión de la educación básica, y este proyecto coadyuvó, en las tres primeras décadas del siglo XX, a la rápida modernización del país.

Hacia mediados del pasado siglo, Uruguay tenía el mayor nivel educativo de América Latina, junto con Argentina. Sin embargo, el estancamiento económico de los años sesenta; la instauración de la dictadura cívico-militar (1973-1985) y su destrucción del sistema educativo (fin de las autonomías en la enseñanza, intervención de la universidad, reducción del gasto público en educación, despidos masivos de docentes), y la restauración conservadora, que luego del período autoritario llevó a ensayar diversas reformas del sistema educativo, no solo no consiguieron modificar sustancialmente los resultados en la materia, sino que también propiciaron una mayor fragmentación y balcanización de las instituciones de dicho sistema.

La crisis de 2002 (que estalló tras la recesión instalada desde 1998) empeoró todos los indicadores sociales del país (la pobreza se duplicó, el producto cayó a la mitad) y catalizó el triunfo de la izquierda al frente del gobierno nacional desde 2005. El compromiso de destinar 4,5 % del PBI a la educación (compromiso que las organizaciones sociales y los sindicatos de la educación habían logrado plebiscitar en 1994 sin conseguir las mayorías necesarias para su aprobación) y de modificar la ley de educación que en los años setenta había eliminado la autonomía de las instituciones de la enseñanza condujo a la estrategia y al programa de reforma educativa más ambicioso desde el retorno de la democracia en Uruguay.

Durante el primer período de gobierno de izquierda (2005-2010) se inició el llamado Congreso de la Educación, en el que participaron miles de docentes y se establecieron las bases de la reforma. Asimismo, se produjo un aumento del salario docente de más de 30 % y se implementó el denominado Plan Ceibal, que entregó una computadora a cada escolar. La ley de educación aprobada, sin embargo, no satisfizo a todos. A pesar de dar participación a los docentes en los entes rectores, el gobierno no volvió a retomar la idea de la autonomía educativa (como la practicada por la Universidad) y la ley fue resistida por una parte de la izquierda (el PCU no la votó).

Las estadísticas educativas, a pesar de la inversión presupuestal realizada, no reflejaron transformaciones estructurales del sistema: la tasa de egreso en la enseñanza media se mantuvo virtualmente

estancada en los valores de mediados de los noventa. Aumentó la matrícula en educación inicial (3 a 5 años), se registraron mejores resultados en las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés), pero la brecha educativa entre los sectores socioeconómicos mejor posicionados y las clases bajas y medias-bajas siguió siendo increíblemente alta. Mientras el mayor nivel educativo alcanzado por los dos primeros quintiles corresponde a la enseñanza primaria, en los quintiles superiores predominan los estudios terciarios: uno de cada diez de los más pobres termina el liceo, y nueve de cada diez de los más ricos lo consiguen.

Uruguay empezó a vivir dramáticamente el problema de la educación recién a partir de la recuperación económica. Con la multiplicación de los puestos de trabajo y la demanda de mano de obra calificada, los gobiernos se hicieron conscientes del déficit educativo que el país experimentaba en cualquier hipótesis de desarrollo sustentable posible.

En el segundo gobierno frenteamplista, el entonces presidente José Mujica le dio a la educación el carácter de prioridad y se dispuso a hacer un acuerdo nacional con los partidos de la oposición con relación al tema. Los partidos trazaron una hoja de ruta que tenía como meta aumentar la cobertura y la calidad de la educación en todos los niveles. Sin embargo, estos acuerdos no llegaron lejos, y el ministro de la cartera se transformó en uno de los representantes del gobierno más sometidos a interpelaciones en el Parlamento. A pesar de todos los esfuerzos, y mientras mejoraba la matrícula en educación inicial y aumentaba la matrícula universitaria, los números de secundaria permanecían estancados. Asimismo, la importancia del tema en el debate público, a propósito del acuerdo nacional impulsado, y los múltiples conflictos desatados con los gremios educativos en cada aprobación anual del presupuesto nacional hicieron que la educación pasara a ser un tópico de preocupación central en las encuestas de opinión pública, y la opinión sobre la gestión de la política —de mano de la crítica de los partidos de la oposición— se volvió fuertemente negativa.

En el segundo de gobierno de Vázquez, la educación siguió siendo objeto de fuertes críticas, pero perdió centralidad en la discusión, habida cuenta de que la seguridad pública y las denuncias de corrupción ocuparon la escena. Lo más controversial sobre el tema estuvo dado por la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (el 24/8/2015) que declaró esenciales los servicios correspondientes a los centros de educación inicial, primaria, secundaria, educación técnico profesional y centros de formación docente, y que estableció en 30 días la duración de la medida de esencialidad.

Los motivos de dicha resolución remitían a varias cuestiones, entre ellas que las decisiones adoptadas por las organizaciones sindicales comprometían —dada su extensión— el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, que el Estado había agotado todas las instancias de negociación, pero que los gremios habían decidido continuar con la huelga.

Un informe publicado oportunamente por el Instituto Cuesta Duarte señaló que «la resolución se fundamenta en una norma de dudosa constitucionalidad, observada por el Comité de Libertad Sindical, parte de un supuesto fáctico y jurídico erróneo y comporta una prohibición del derecho de huelga en la Educación Pública, al declarar servicios esenciales a toda la actividad». Asimismo, sostuvo que no estaban dados los supuestos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece para estas declaratorias de esencialidad, a saber: la «existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población».<sup>119</sup>

Como era de esperarse, la declaratoria de esencialidad galvanizó a los gremios docentes y, aun en aquellos gremios más moderados que evidenciaban estrategias diferentes y un talante de negociación distinto al de los más intransigentes, la ira se desató. Las movilizaciones fueron espontáneas, numerosísimas y en todo el país. Se ocuparon centros de enseñanza y el PIT-CNT respaldó al movimiento. Se consideró que el decreto era ilegal y que violentaba el derecho de huelga e, incluso, se evaluó denunciar al Estado uruguayo ante la OIT.

Una semana después de decretada la esencialidad, ante las enormes manifestaciones realizadas y la imposibilidad práctica de llevar a cabo la medida, el Consejo de Ministros decidió por unanimidad dejar sin efecto el decreto y se resolvió, por unanimidad, aprobar un acta firmada por representantes gubernamentales y de los sindicatos de la enseñanza para reanudar las clases el 1.º de setiembre.

El decreto de esencialidad fue, sin duda, una pésima jugada. Poco efectivo, antipático para los gremios y para toda la población, dejó al gobierno en falsa escuadra con sus viejos aliados. Y profundizó la brecha entre la izquierda social y la izquierda política, con consecuencias muy negativas hacia el propio movimiento. En las elecciones para designar representantes de los docentes ante ANEP, en noviembre de 2015, el voto en blanco y anulado fue la opción mayoritaria. También, por primera vez, fue elegido un representante que no pertenecía a las

---

119 Texto completo del informe escrito por Mario Pomatta y Héctor Zapirain, publicado en agosto de 2015, recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/relaciones-laborales/documentos/item/295-informe-sobre-resoluci%C3%B3n-de-esencialidad-en-la-educaci%C3%B3n> (consultado en junio de 2019).

filas de la izquierda, sino que era del PC, Robert Silva, asesor del senador Pedro Bordaberry.<sup>120</sup>

El debate sobre la educación estuvo lleno de mitos y falacias. Muy en el fondo, se transparentaban dos tipos de asuntos. En primer lugar, tenía que ver con el control político de la educación, una discusión que venía desde la aprobación de la Ley n.º 14.101, llamada General de Educación, votada en enero de 1973, y que había contado con los votos del entonces oficialismo colorado y del sector no wilsonista del PN.<sup>121</sup>

El segundo asunto en debate estaba dado por la controversia sobre la educación pública y privada, y por la posibilidad, para muchos, de que el Estado pagara (un *voucher*) a los centros de enseñanza, pero que la gestión de la educación fuera privada. Dada la importancia que había ido asumiendo la enseñanza privada en la canasta de servicios de las clases medias, la conflictividad siempre presente con los gremios de la educación y los magros resultados evidenciados en materia de egreso liceal, este tema estuvo permanentemente en el centro de la cuestión.

## 9.2. «DISPAREN» CONTRA LA EDUCACIÓN

Habida cuenta del rezago estudiantil en secundaria, del aumento de la conflictividad docente, de la ruptura de los acuerdos multipartidarios y de la fuerte prédica de la centroderecha del espectro político (a la que se sumaba, alguna vez, la izquierda) contra los gremios, los docentes y las políticas públicas de educación, de un modo u otro, todos comenzaron a disparar contra la educación. Los docentes perdieron

---

120 Tiempo después, elegido como compañero de fórmula para las elecciones nacionales de 2019 por el candidato presidencial colorado Ernesto Talvi.

121 Esa ley suprimió la autonomía de los consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnica, sujetos a la tutela de un Consejo Nacional de Educación, cuyos miembros debían ser designados por el Poder Ejecutivo. Las manifestaciones y repudios a esa normativa por parte de todo el movimiento sindical y todas las ramas de la educación fueron generalizados. Cuentan las crónicas que, durante su tratamiento «de urgencia» en el Parlamento, el presidente del Senado, Jorge Sapelli, tuvo que ordenar varias veces el desalojo de las barras ante las manifestaciones contrarias. El profesor Mario Cayota, entonces integrante de la gremial de profesores de Montevideo, declaró en aquella oportunidad: «es claro que se trata de establecer un régimen de terror. Directores e inspectores ejercerán sus cargos en una situación de permanente precariedad dado que pueden ser removidos sin expresión de causa». Por su parte, el entonces diputado del FA Hugo Batalla había expresado: «esta ley ataca directamente a la enseñanza, no despolitiza ni pacifica nada sino que introduce un nuevo brote de violencia; es una concepción reaccionaria de la educación». Véase la crónica publicada en *La Red 21* el 5/1/2004. Recuperada de <http://www.lr21.com.uy/politica/128963-montevideo-cuando-se-aprobo-la-ley-de-educacion-general-o-ley-sanguinetti> (consultada en junio de 2019).

credibilidad ante la opinión pública y pronto la sociedad entera empezó a considerar a la educación pública del país más como «un problema» que como parte de la solución.

Uno de los mitos o «sentido común» extendido durante estos años ha sido que en Uruguay las clases medias y altas envían a sus hijos a los colegios privados que, a diferencia de los públicos, funcionan con «excelencia». Sin embargo, en promedio, menos de dos de cada diez estudiantes están matriculados en la enseñanza privada. El porcentaje más alto de participación en el sistema privado corresponde a primera infancia y educación inicial, con un 25 % de los niños y niñas inscriptos en jardines y establecimientos privados en todo el país. En tanto, la matrícula pública total es del 83 % en educación primaria (71 % en Montevideo y 89 % en el resto del país), del 83 % en educación media básica (70 % en Montevideo y 91 % en el resto del país), del 87 % en educación media superior (75 % en Montevideo y 94 % en el resto del país) y del 89 % en educación terciaria universitaria (Ministerio de Educación y Cultura, 2017).

Junto con esto, uno de los errores más frecuentes de apreciación, y una de las argumentaciones más esgrimidas por la mitad del sistema político uruguayo, es que la educación pública es de mala calidad y debería ser reemplazada por la educación privada, que gestiona mejor y no está sometida a las restricciones que le imponen los gremios de la educación y el propio Estado. Sin embargo, la comparación entre la educación pública y la privada implica una «distorsión de perspectiva» que solo es beneficiosa para esta última, que se imparte en contextos socioeconómicos de menor privación relativa, mientras que la educación pública atiende a todos.

Otro sentido común extendido en estos tiempos, y que generó un fuerte malestar con la educación, fue atribuirle a lo que sucede «dentro del aula la responsabilidad por los resultados educativos, y olvidar que las determinantes familiares y socioeconómicas del contexto vital del alumno explican buena parte de su desempeño y son exógenas a las instituciones educativas. Los resultados en materia de educación son, solo en parte, responsabilidad del sistema educativo.

También, en el malestar con la educación, el sentido común disparó contra los estudiantes. «Los jóvenes no quieren estudiar» fue la consigna (que en su versión más dramática agregaba: «ni quieren trabajar», lo que los convertía en ninis). La idea de que estaríamos frente a una suerte de «nueva barbarie» en la cual los jóvenes desatienden todo lo que no satisfaga sus necesidades de atención y gratificación inmediatas (cuando el principio básico de la educación reside en las habilidades para diferir la gratificación). Empero, los estudios indican que los jóvenes son muy conscientes del valor de la educación y,

al mismo tiempo, que los retornos de la educación continúan siendo altos y crecientes (PNUD, 2009). Pero la valorización del presente (como efecto cultural vinculado fuertemente al —muy contemporáneo— «primado de la juventud») solo tiene efectos negativos cuando se asocia con las poblaciones más vulnerables, ya que entre los jóvenes de mayor poder adquisitivo la educación tiende a ser vista instrumentalmente como la mejor posibilidad para ascender socialmente en la vida y para conseguir trabajos mejor remunerados. En cambio, entre los jóvenes de contextos socioeconómicos más pobres, pertenecientes a arreglos familiares más precarios y de menores recursos, la dificultad para construir imágenes de futuro se vincula a su propia situación de inseguridad y a su «vivir al día». Así, existen grandes desincentivos para estudiar y especialmente difícil resulta entender el valor relativo de cada año de estudio cuando culturalmente se sobreentiende que los retornos educativos comienzan a rendir a partir de un ciclo entero de estudios (por ejemplo, la secundaria terminada).

Asimismo, la necesidad de integrarse tempranamente al mercado de trabajo (especialmente en un contexto de crecimiento económico con ofertas de empleo) para complementar ingresos, el comienzo precoz de una vida familiar independiente o las numerosas discriminaciones que sufren los jóvenes más desaventajados desde el punto de vista económico y social generan poderosos impulsos para la desvinculación del sistema educativo.

Sin duda, buena parte de las culpas por los problemas de egreso liceal recayeron sobre la formación docente. Pero los salarios y cargas laborales asociadas a la labor docente siempre han conspirado contra la «calidad» de esta. Los docentes uruguayos y latinoamericanos, con algunas diferencias entre primaria y secundaria, han sido, desde hace décadas, muy mal pagados. Dada la magnitud de la «mano de obra» docente, como resultado de la expansión de los distintos ciclos educativos, los gobiernos han tendido a hacer del sueldo docente una variable de ajuste en épocas de crisis. Y tampoco han sido los más beneficiados en épocas de «vacas gordas». El resultado agregado de estas elecciones políticas ha hecho desertar a muchos maestros y profesores de su trabajo, acumular más horas de clase de las que es razonable impartir y, en general, ha reducido los incentivos para estudiar magisterio o profesorado.

La evolución de los egresos en el sistema de formación docente pone en evidencia la cantidad insuficiente de quienes logran terminar las carreras de formación en educación. He aquí un primer problema a destacar a este respecto. Entre los años 2000 y 2016 se contabilizan un total de 29.509 egresos de las carreras de formación docente, lo que da un promedio de egresos anual de 1.736 estudiantes. En los

primeros seis años de esa serie, los ingresos superaban los 2.000 por año, y a partir de 2007 esa cifra cae a un promedio de 1.208 estudiantes, casi la mitad de quienes lo hacían en 2001. Una parte de estas caídas se debe al ingreso y otra a la caída de la tasa de egreso propiamente dicha (Consejo de Formación en Educación, 2018).

El segundo problema con la formación docente es que se tiende a asimilar la falla educativa con la dificultad de los docentes para asimilarse a las nuevas generaciones que son nativas digitales. Esta explicación solo puede dar cuenta, ciertamente, de las generaciones docentes más veteranas, pero es inaplicable a las generaciones de docentes más jóvenes, que tienden y tenderán a ser tan digitalizadas como sus estudiantes. El quid de la cuestión, en todo caso, reside en que los programas de estudio no están específicamente diseñados para generaciones que son nativas digitales porque, en general, esta acomodación aún no se ha terminado de procesar en ningún lugar del mundo. Por otro lado, el sistema no prevé la flexibilidad suficiente para adaptarse permanentemente a los cambios en la cultura comunicacional, y los docentes se ven obligados a impartir todos los programas para los que están contratados. Por consiguiente, los incentivos están mucho más poderosamente orientados al cumplimiento de metas programáticas más o menos rígidas y acordadas en planes de estudios que a adaptaciones creativas en torno al grupo.

En tercer lugar, se olvida que los docentes se ven responsabilizados por funciones no docentes (contención familiar, social) que exceden su preparación y funciones. La violencia en los centros escolares, los problemas de discapacidades de diverso tipo, así como exigencias cada vez más orientadas a la polifuncionalidad generan un estrés docente que formaría parte del displacer de la docencia y genera contingentes de profesores que sienten al trabajo mal pago y muy exigido.

Frente a todos estos problemas, la oposición, los medios de comunicación y buena parte de la opinión pública expresada a través de estos refuerzan la exigencia de calidad, y cada nuevo resultado de las pruebas PISA ha suscitado una nueva controversia nacional. Pero a menudo se olvida que existe un *trade off* entre calidad y expansión educativa. La calidad entendida como aumento de las exigencias educativas tiende a generar resultados indeseables. Puede conducir a una desertión del sistema (los alumnos desertan porque sienten que no están a la altura de las exigencias que el sistema educativo impone). También puede llevar a una repetición de los cursos traducida no en alguna mejora, sino en el rezago y aumento de las edades relativas, lo que dificulta el ajuste del rezagado a grupos de menor edad, con impactos sobre la autoestima y la discriminación. Asimismo, la concepción de las pruebas y exámenes como una suerte de carrera de

obstáculos a la que el alumno se enfrenta —y que es la medida anticipada del éxito en la vida— aparece fuertemente disociada del proceso de aprendizaje.

El gran problema de la educación, sin embargo, no es la calidad entendida como excelencia de los educandos: de hecho, si tomamos un indicador cualquiera de calidad (las pruebas PISA, por ejemplo), Uruguay ranquea bien, comparado con sus pares de la región. Lo que muestran los indicadores de calidad es la existencia de la llamada brecha educativa que todo promedio oculta: las capacidades y destrezas de los alumnos de los estratos más pobres son muy inferiores a las de los estratos medios y medios altos.

Los buenos resultados de la educación no se miden por la fabricación de alumnos excelentes, sino por la expansión de las oportunidades educativas a todos. Necesitamos eliminar la barrera de obstáculos a que conduce un sistema de elites: precisamos un sistema educativo que no expulse, sino que contenga. Que esté al servicio de los menos preparados, no de los más preparados. Cualquier profesor conoce este dilema calidad-equidad: los estándares de exigencia en un grupo no pueden ser abstractos, universales o pensados con independencia del grupo en cuestión, sino que deben adaptarse a él. Si los alumnos no pueden acceder a los estándares de exigencia que les impone el sistema, ¿quién tendrá la culpa?, ¿los alumnos o el sistema? La educación debe ser pensada en función de los alumnos, y no con independencia de calidades, preferencias y rendimiento. Lo contrario es el procedimiento elitista: un grupo de alumnos especialmente preparados aprovechan integralmente el proceso pedagógico: el resto —la mayoría— permanece en las sombras. Los educadores, resignados, darán clases para aquella minoría que pueda aprovecharlas.

Esa concepción abre un campo de confrontaciones por preferencias ideológicas y políticas de las que nadie que haya participado en la educación está ausente. Los partidarios de la educación pública creen que la inteligencia de una sociedad se mide por la inteligencia colectiva de su gente y no por la excelencia de sus mejores exponentes. En un país como Uruguay, que ha sufrido el empobrecimiento (y retraso cultural y educativo) de su sociedad en los últimos cincuenta años, el dilema se abre con perspectiva dramática. Un sistema educativo históricamente preparado para un país de clases medias sufre la invasión —producto de la masificación de secundaria— de poblaciones de educandos crecidos en hogares caracterizados por severas privaciones sociales, económicas y culturales de toda índole.

En el caso uruguayo, la escuela y el liceo públicos fueron instituciones que «mezclaron» a las clases sociales durante mucho tiempo, ya que el aula los reunía a todos: a la hija del obrero industrial y al

hijo de las prósperas clases medias uruguayas. Ello permitía una circulación de saberes, sensibilidades y experiencias en la que todos se templaban. Y esta mezcla fue posible porque la educación en el país fue la más inclusiva de todas las políticas. Sin embargo, la sociedad uruguaya se fue fragmentando social, regional y educativamente. La fragmentación social en el territorio fue determinante de la fragmentación de los espacios educativos, que están anclados, inexorablemente, a un territorio. Como contraposición, la circulación de saberes, destrezas y sensibilidades permanece hoy acotada al espacio, sin duda, más homogéneo socialmente de los barrios pobres, separados de los barrios de clase media o media alta.

Finalmente, la idea de que «los gremios docentes son los responsables de los problemas de la educación» también fue un sentido común, repetido por más de un político frentista connotado a lo largo de estos años. Los docentes —en general— y los gremios —en particular— han sido estigmatizados por buena parte de la clase política, de los medios masivos de comunicación y, últimamente, por buena parte de la población. De más está decir que la negatividad reinante respecto a la función docente y a los gremios conspira contra cualquier posibilidad de «sana» negociación: erosiona el propio clima gremial; desestimula la participación ampliada de los docentes en sus gremios y, consiguientemente, va en detrimento de la calidad de sus dirigentes; favorece respuestas autoritarias de las autoridades y tiende, inevitablemente, a modelar confrontaciones gobierno-gremios de suma cero, con un impacto más negativo sobre la imagen docente que sobre la del gobierno.

Pero los gremios docentes representan los intereses de los trabajadores y ni el ejecutivismo político ni la autonomía docente son instrumentos que puedan garantizar resultados por sí solos. Ahora bien, la participación ampliada en el proceso de toma de decisiones, además de ser una preferencia política clara de aquellos con visiones participacionistas de la democracia, es el único reaseguro para que las transformaciones y las reformas educativas sean asimiladas por las instituciones y llevadas a cabo sin bloqueos o vetos. En general, las reformas introducidas a presión, por muy buenas que sean sus intenciones, tienden a ser resistidas por los docentes y, por ende, a evidenciar pocos y magros resultados en el corto o mediano plazo.

Sin duda, no habrá transformación de la educación sin participación de docentes y estudiantes, aunque siempre exista la posibilidad de que las reformas se bloqueen porque el consenso obligado entre todas las partes tienda al gatopardismo de hacer como que se cambia todo para no cambiar nada (o, en el límite positivo, a mejorar todo sin transformar nada).

### 9.3. DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO

Por último, una falacia largamente extendida es que la educación es una precondition del desarrollo y que si vertimos enormes cantidades de dinero en la educación, al tiempo que desarrollamos programas de reformas más o menos radicales o reestructuradores de lo que suponemos son los principales obstáculos del sistema, alcanzaremos el desarrollo per se. El error aquí es olvidar que el desarrollo también es importante para la educación y que ambos fenómenos covarían.

El modelo de desarrollo es determinante para generar incentivos para la educación: un modelo de acumulación que solo incorpora mano de obra no calificada no generará incentivo alguno para que la mano de obra se califique, entre otras cosas. A menos que «obligemos» a los alumnos a estudiar (y ni siquiera se precisa leer a Freud para entender que hay algo del «deseo» que está asociado a los éxitos educativos), en general los alumnos interpretarán (y también lo harán sus familias) la forma en que el sistema recompensa a la educación. Así, modelos económicos basados en economías primarias, ahorradoras de mano de obra, o basados en mano de obra intensiva de baja calificación relativa generarán un sistema de desincentivos para la educación, que no podrá ser contrarrestado por políticas voluntaristas de estímulos.

Las probabilidades de éxito serán mayores cuanto más la economía (y el rol del Estado en central en esto) incentive la creación de empleos de mayor exigencia educativa, al tiempo que fortalezca la incorporación de innovación y tecnología en el ámbito privado y estimule a las empresas a que también desarrollen capacitación de sus trabajadores (que coadyuve y sea complementaria con el ciclo educativo).

Uruguay, al igual que América Latina, se encuentra en una encrucijada de varios caminos, y el debate sobre la educación ha quedado inconcluso. El país ofrece hoy un panorama complejo de logros y rezagos educativos. Los resultados son variables, según los niveles educativos que se evalúen. Los datos del *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016* del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) muestran un incremento en la cobertura de la educación obligatoria para niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 2006 y 2015, con especial expansión de la enseñanza durante los primeros años de vida. En el citado período, la cobertura de la llamada educación inicial pasó del 46 % al 68 % para los niños y niñas de 3 años de edad, del 77 % al 91 % para los de 4 años y llegó a casi el total de los de 5 años (se incrementó del 95 % al 99 %) (INEEd, 2017: 32). Sin embargo, persisten importantes desigualdades al analizar el acceso por quintiles de ingreso, en particular en las edades más tempranas. Mientras el 91 % de los niños y niñas de 3 años de edad que

pertenecen a los hogares más ricos acceden a la educación inicial, en los hogares más pobres ese acceso cae al 54 % (INEEd, 2017: 30-31).

En enseñanza primaria, la asistencia al sistema educativo para las edades comprendidas entre los 6 y los 11 años es prácticamente universal (INEEd, 2017, p. 29), al tiempo que, entre 2006 y 2015, aumentó la cobertura para los y las adolescentes de 15 (del 80 % al 86 %), 16 (del 73 % al 78 %) y 17 años de edad (del 62 % al 72 %).

Es en la educación media donde la permanencia del estudiantado en el sistema comienza a ser un problema, junto con el aumento del rezago. Hacia 2015, mientras el porcentaje de egreso sin rezago fue del 90 % del alumnado en primaria, lo fue del 60 % en enseñanza media básica y del 31 % en media superior. Si ya a los 10 años el 18 % de niños y niñas cursan con rezago, a los 13 años el 29 % de los y las adolescentes o bien están rezagados/as, o bien han abandonado sus estudios. En tanto, a la edad de 17, aproximadamente, un tercio de los y las adolescentes cursan el grado esperado (34 %), otro tercio está con rezago (39 %) y el otro tercio no se encuentra estudiando (27 %). Entre los y las jóvenes de 17 años que asisten al sistema educativo sin rezago, el 76 % se ubican en el quintil de mayores ingresos y el 17 % en el quintil de menores ingresos.

En cuanto al promedio de escolaridad de los y las jóvenes de 20 a 24 años, el citado informe del INEEd (2017) subraya que aquel se ha mantenido estable en nueve años de escolaridad durante las últimas tres décadas (ello calculado a partir del primer grado de educación primaria).

Este fenómeno es estructural y la brecha educativa en la enseñanza media son quizá la manifestación más evidente de las desigualdades estructurales en el país: mientras casi todos terminan primaria, aun los más pobres, solo una minoría de 4 de cada 10 uruguayos y uruguayas completan la secundaria. El ciclo básico de enseñanza media es culminado por el 50 % de los más pobres y por el 95 % de los más ricos. Pero la deserción se masifica en el ciclo superior de secundaria: solo el 15 % de los más pobres lo terminan, frente al 71 % de los más ricos (INEEd, 2017: 44-45).

La tercera parte de la población de entre 25 y 60 años tiene como máximo nivel cursado primaria. Pero la disparidad entre el 20 % más pobre y el 20 % más rico es enorme. En el 20 % más pobre, el 53 % solo llegó a primaria y el 43 % llegó a secundaria. Los que finalizaron educación terciaria son el 1,2 %. Entre la población más rica, el 7 % solo tiene primaria, el 44 % tiene secundaria y el 49 % tiene enseñanza terciaria (INEED, 2017).

El *Informe sobre el desarrollo humano para Mercosur (2009-2010)* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009),

que tuvo como tema la juventud y el desarrollo humano, mostró que, hacia comienzos de esta década, Uruguay no solo estaba rezagado con respecto a Argentina (el país con los mayores logros en educación, a todos los niveles, para entonces), sino que mientras Brasil y Paraguay avanzaban, nosotros nos mostrábamos estancados. En Argentina, Paraguay y Brasil, los jóvenes de entre 20 y 24 años con enseñanza media completa ya superaban el 50 % hace diez años, mientras que hoy en Uruguay la cifra es del 40 % (INEEd, 2017). La explicación más probable para esta situación está dada, en términos comparados, por la brecha que existe en la asistencia al sistema educativo por parte de jóvenes de entre 15 y 19 años pertenecientes a los hogares más pobres (quintil 1) y a los más ricos (quintil 5). Esta brecha, en Uruguay, era muy superior a la existente en Brasil, Argentina y Paraguay. Si se piensa que, con la excepción de Argentina, Uruguay es bastante más igualitario que Paraguay y Brasil, se entenderá la magnitud del fenómeno. Por consiguiente, sin una inversión maciza en la educación de la población más pobre, el país no solo no conseguirá avanzar, sino que irá, progresivamente, perdiendo pie aun en el contexto regional.

## **10. MIDIENDO LOGROS Y DÉFICITS DE UNA DÉCADA Y MEDIA DE PROGRESISMO EN URUGUAY<sup>122</sup>**

### **10.1. EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA URUGUAYA Y SUS IMPACTOS EN LA POLÍTICA SOCIAL**

Con los gobiernos del FA, el producto en Uruguay registró una década y media de crecimiento, hecho inédito en la historia económica del país desde mediados del siglo XX. A pesar de la caída del PBI experimentada en la región, Uruguay logró mantener su tasa de crecimiento y hacer frente a lo que había resultado impensable: las recesiones de las economías vecinas.

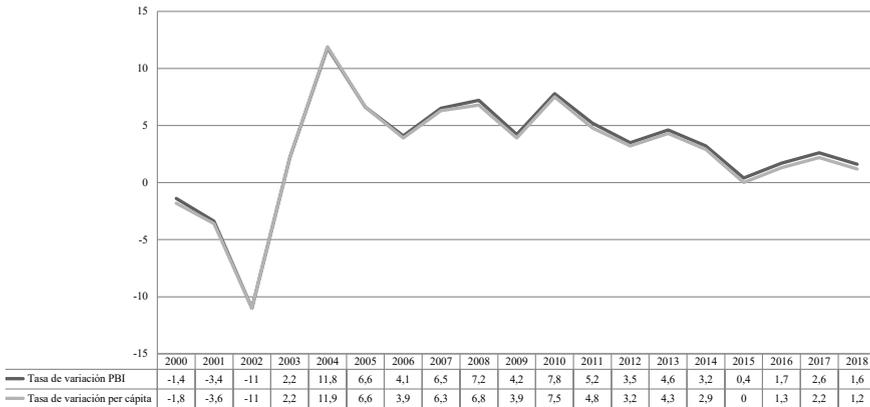
Sin embargo, las tres administraciones frenteamplistas estuvieron marcadas por tendencias del crecimiento bien distintas. En el primer período, y luego del colapso de la economía uruguaya en 2002, el promedio de crecimiento fue superior al 6 % (un crecimiento a «tasas chinas»). Durante la presidencia de Mujica, el crecimiento se ralentizó y pasó a tasas de 4,5 % en promedio. El tercer mandato fue el más difícil, y aunque el promedio de crecimiento se proyectó a 2,5 %, ya en 2016 hubo que corregir las proyecciones porque en el contexto regional Uruguay apenas conseguía salir del riesgo de estancamiento al

---

122 Los cuadros y gráficos de este apartado están contenidos en el anexo.

que lo conducía la caída de la actividad económica de buena parte de sus vecinos. El gráfico 3 (anexo) ilustra esto.

**Gráfico 3. Tasas de variación anual a precios constantes de 2010. PBI total y PBI per cápita en Uruguay (2000-2018)**



Fuente: CEPAL-CEPALSTAT.

El llamado viento de cola producido por los altos precios de los *commodities* durante estos años (hoy fuertemente deteriorados, especialmente en la soja, el arroz y la lechería) fue aprovechado inteligentemente por el gobierno. El crecimiento económico le permitió tener sustento para las políticas desarrolladas, especialmente para las políticas sociales. Al mismo tiempo que tomó nota de lo sucedido en la crisis de 2002 para reducir su vulnerabilidad externa, especialmente en el sector financiero,<sup>123</sup> desarrolló políticas de protección de inversiones<sup>124</sup> y aumentó la capacidad de consumo interno mediante el

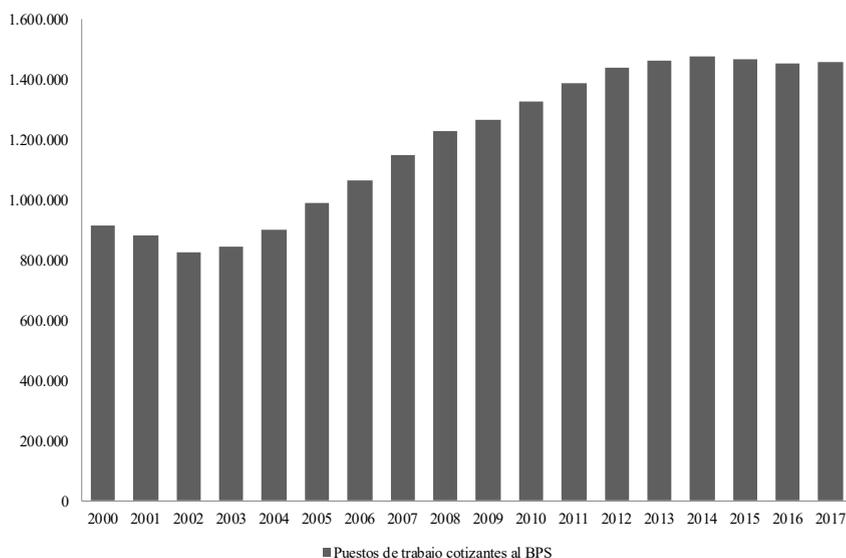
123 En el año 2002 se aprobaron las leyes de fortalecimiento del sistema financiero (n.º 17.523) y de bancos (n.º 17.613), que incluyeron las siguientes medidas: 1) creación de un fondo de 1.500 millones de dólares (financiado por el FMI, el BM y el BID) para garantizar el pago de los depósitos de los ahorristas; 2) reprogramación a tres años de los depósitos en dólares de los bancos públicos; 3) intervención de los bancos comerciales en quiebra y comienzo de su liquidación; 4) creación del fondo de garantía del sistema bancario, con incremento de los encajes del Banco Central. Simultáneamente, se comenzaron negociaciones con los tenedores de bonos del exterior, las que culminaron en el año 2003. Se logró refinanciar USD 5.236 millones, equivalentes al 98 % de la deuda, lo que permitió estirar los vencimientos a un plazo de cinco años.

124 Uruguay cuenta con un régimen especial de inversiones (Ley n.º 16.609), Ley de Zonas Francas (n.º 19.566), 30 acuerdos bilaterales de inversiones y un conjunto de promociones a sectores específicos. Este marco legal se fue fortaleciendo durante los gobiernos frenteamplistas.

mejoramiento de los ingresos de los hogares (producto de las políticas laborales, las políticas de transferencia de renta, las políticas de seguridad social y el aumento del gasto público social).

Entre los logros más importantes del gobierno se encuentran la formalización del trabajo, el aumento del empleo, la reducción del desempleo y el aumento del salario mínimo y del salario real. El número de cotizantes del BPS alcanzó los niveles más altos de la historia (anexo, gráfico 4), producto del proceso de formalización llevado a cabo desde 2005, en el cual la reinstalación de los consejos de salarios, la regulación del trabajo rural y del trabajo doméstico, la reforma de la salud y el fortalecimiento de la Inspección General del MTSS deben ser tenidos en cuenta.

**Gráfico 4. Evolución del total de puestos cotizantes al BPS**



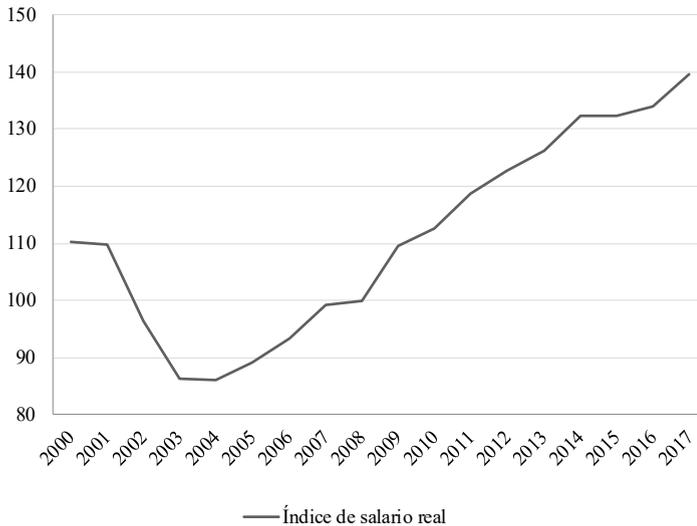
Fuente: BPS (2018).

Asimismo, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), y como lo exhibe el gráfico 5 (al final del capítulo), se constata un alto número de trabajadores y trabajadoras «sin restricciones laborales». Hacia el primer semestre de 2019, más de siete de cada diez personas empleadas (72,7 %) estaban registradas en la seguridad social y no se encontraban subempleadas.

A su vez, la recuperación de la masa salarial ha sido considerable, aun en contextos como el de los últimos tres años de caída del empleo

y moderación del ritmo de crecimiento. Los guarismos de la masa salarial como porcentaje del PBI, que habían caído a su nivel más bajo en la crisis de 2002-2003, experimentaron, luego, un crecimiento sostenido hasta alcanzar el 51,7 % del PBI en 2017. Ello fue posible no solo por la reducción del desempleo y por la creación de nuevos puestos de trabajo (en un contexto en el que aumenta la demanda de empleo), que se calculan en unos 300.000 en todo el período, sino por una mejoría clara del salario real (anexo, gráfico 6).

**Gráfico 6. Evolución del salario real en Uruguay**



Fuente: INE.

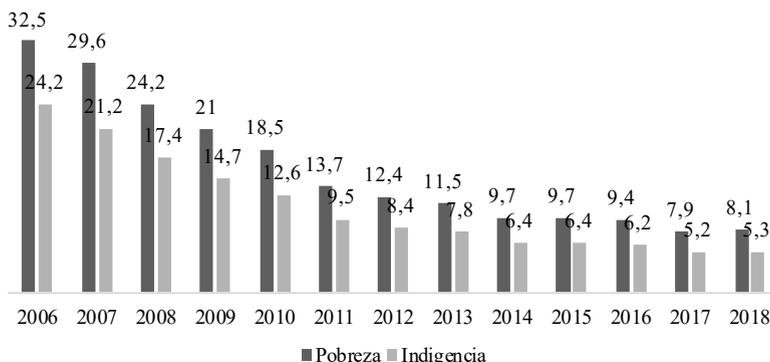
Las políticas de salario mínimo son fundamentales en este contexto ya que dejan de ser un mero «precio administrativo» y pasan a ser una medida efectiva con impactos sobre el salario real en su conjunto, en la medida en que la formalización del empleo y los consejos de salarios obligan a pagar, como mínimo, este salario. El salario mínimo nacional presiona, así, hacia arriba el ingreso de los hogares de los trabajadores y trabajadoras. Desde el retorno a la democracia, este es el período en el que alcanza su nivel más alto. Se multiplicó por 3,7 entre 2006 y 2018 y creció 10 % en términos nominales en enero de 2017 y 9,5 % en enero de 2018, cuando se ubicó en 13.430 pesos. Asimismo, termina el tercer gobierno frenteamplista, por decreto del presidente Vázquez, alcanzando los 15.000 pesos (unos 420 dólares).

La política laboral, junto con el aumento del gasto público social, tuvo efectos inmediatos en el aumento de los ingresos de los hogares. La baja de la pobreza fue, quizás, el resultado más llamativo y significativo del período. De acuerdo al análisis de la pobreza que en Uruguay está basada en un enfoque de ingresos (considera si estos son suficientes o no para cubrir necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas), se evidencia que entre el primer trimestre de 2006 e igual trimestre de 2018 el ingreso de los hogares se incrementó 48 % en términos reales. En tal sentido, el crecimiento que el país experimentó en este período ha sido propobre, en términos de la CEPAL (Medina y Galván, 2014). Ello, en el entendido de que el modelo ha logrado reducir la pobreza porque ha impulsado políticas públicas que han incentivado el crecimiento económico al tiempo que han mejorado la distribución del ingreso.

El crecimiento de los ingresos reales da cuenta, además, de un ingreso más importante en los hogares más pobres (los ingresos de los hogares del primer decil crecieron 113 % en términos reales entre 2006 y 2017) que en los más ricos (los del décimo decil crecieron, en igual período, 31 %). Ello permitió que la incidencia de la pobreza haya disminuido muy sensiblemente en los últimos años, del 31,3 % en 2002 al 8,1 % en 2018.

La reducción de la desigualdad es clave para entender cómo el crecimiento económico ha tenido un impacto tan importante y directo en la disminución de la pobreza y la indigencia (anexo, gráfico 7). En condiciones de neutralidad política (y de políticas), los frutos del crecimiento económico se reparten muy desigualmente de acuerdo a la capacidad de captar ingresos de los sectores sociales.

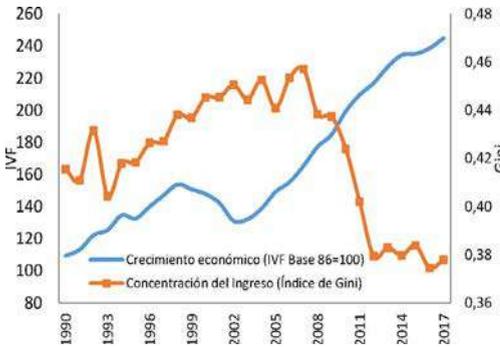
**Gráfico 7. Evolución de la pobreza y la indigencia (% de personas) (2006-2018)**



Fuente: INE (2019a).

Si los ingresos de los más pobres crecieron tres veces más que los de los más ricos (que, igualmente, se triplicaron en el período), se debe a la disminución de la desigualdad. El gráfico 8 del anexo ilustra el vínculo entre uno y otro fenómeno y, en efecto, muestra cómo Uruguay tiene la distribución del ingreso más equitativa de las últimas tres décadas.<sup>125</sup>

**Gráfico 8. Crecimiento económico y distribución del ingreso (1990-2017)**



Fuente: MEF (2018b) en base al INE.

Siguiendo el informe social presentado por el MEF en el Parlamento, en oportunidad de discutirse el proyecto de Rendición de Cuentas 2017, existen distintas etapas en esta evolución de la desigualdad. La mejora en la distribución del ingreso estuvo, en una etapa inicial, «explicada por las políticas dirigidas a atender la emergencia social a través del Plan de Emergencia Social (PANES), el cual tuvo un efecto directo sobre los ingresos de las personas que pertenecían a los deciles más bajos» (MEF, 2018b, p. 97). A partir de 2008, el informe advierte que las mejoras pueden atribuirse a políticas como el Plan de Equidad, las nuevas asignaciones familiares y de asistencia a la vejez, las reformas tributaria y sanitaria y los incrementos en los salarios mínimos y las jubilaciones mínimas. Las políticas de salario mínimo implementadas permitieron la recuperación de los ingresos de los hogares de trabajadores pobres.

En esta línea, al observar la evolución del crecimiento del ingreso del primer y último deciles, y citando nuevamente el informe del MEF (2018b): «mientras que en el 2006 los hogares del décimo decil

125 El índice de Gini estimado por el MEF difiere del cálculo del INE por la consideración del valor locativo. Si este valor no se incluyera, el índice de Gini se reduciría entre 2016 y 2017, en lugar de incrementarse.

ganaban casi 18 veces más que los hogares del primer decil, en el año 2017 esa relación descendió a 11 veces» (MEF, 2018b: 98).

El gasto público social (GPS)<sup>126</sup> es un componente indispensable en este desempeño de la pobreza y la desigualdad, en la medida en que afecta a los ingresos de los hogares e impacta sobre el propio mercado de empleo. Desde 2005, el GPS creció un 137 % en términos reales. En el quinquenio 2006-2010, el crecimiento fue del 56 % y en el quinquenio 2011-2015, del 32 %. Habida cuenta de la retracción económica de los últimos dos años, el gasto creció solo 4 % en términos reales. El promedio anual de crecimiento real en el primer quinquenio fue de 9,3 %, en el segundo quinquenio de 5,7 % y en lo que va del presente fue de 1,9 % (MEF, 2018b).

La mitad del GPS corresponde a seguridad y asistencia social (jubilaciones y pensiones). El gasto en salud representa el 24,1 % del GPS, el de educación el 18,7 %, el gasto en vivienda el 6 %, y el gasto en cultura y deportes, 0,9 % (MEF, 2018b, p. 101). Como lo ilustra el gráfico 9 (al final del capítulo, los gastos en salud y seguridad social fueron los que aumentaron más en porcentaje del PBI: entre 2005 y 2017 pasaron, respectivamente, de 4 % a 6,4 % y de 11,4 % a 13,4 %. A pesar de que la consigna de la izquierda ha sido la demanda del 6 % para la educación (durante el segundo gobierno de Tabaré) y «más educación» (durante el gobierno de Mujica), entre 2005 y 2017, el gasto en educación pasó del 3,1 % al 5 % del producto. Esto llama la atención a la fuerza inercial de algunos gastos (como el de seguridad

---

126 El GPS es el gasto que realiza el sector público y que se financia por tributación o endeudamiento. Se contabiliza el gasto en la Administración Central y en los organismos descentralizados; en los incisos 21, 23 y 24 de subsidios y subvenciones; en el BPS, la Caja Militar y la Caja Policial y en otros organismos. El GPS abarca el gasto en educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios sociales, cultura y deporte. El gasto en educación incluye la totalidad del gasto en ANEP, Universidad Tecnológica (UTEC), Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (en parte), UdelaR, Ceibal y educación militar y policial. El gasto en salud incluye el gasto en ASSE, Ministerio de Salud Pública (MSP), Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el Fondo Nacional de Recursos (FNR), prestaciones médicas y seguro de enfermedad del BPS, el Hospital Policial (MI) y el Hospital Militar (MDN). En cuanto a seguridad y asistencia social, se considera el gasto del MIDES y del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente Uruguayo (INAU) casi en su totalidad, gran parte de los gastos del BPS y la Caja Policial y Militar, así como asignaciones familiares, la tarjeta Uruguay Social, seguro de desempleo y seguro por maternidad, entre otros. Por su parte, el gasto en vivienda incluye el gasto del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Fondo Nacional de Vivienda, MEVIR, Agencia Nacional de Vivienda (ANV), el Plan Juntos, el gasto de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y otros gastos destinados a vivienda del resto de los incisos. El gasto en cultura y deporte abarca los gastos en museos, bibliotecas, organizaciones de prensa, servicios de televisión, deportes, entre otros (MEF, 2018b, pp. 99-100).

social) y a los costos de algunas reformas, en especial por el peso de las corporaciones que las dominan (como la salud y la corporación médica), más allá de discursos políticos, compromisos programáticos y promesas de campaña.

El GPS tuvo impactos sobre la desigualdad. En el gráfico 10 (al final del capítulo) puede apreciarse cómo evoluciona el índice de Gini entre 2009 y 2014 antes de aplicado el GPS y después de este. Allí se ve que en dicho período el índice de Gini del ingreso base cae 4,9 puntos. Si a esto se le agrega que el gasto en seguridad social no tiene el mismo impacto redistributivo que el gasto en vivienda, salud o educación, puede notarse la magnitud de ese avance.

## 10.2. EL GASTO PÚBLICO EN SALUD Y SUS IMPACTOS

La evolución del gasto público en salud (gráfico 11, al final del capítulo) refleja que la política sanitaria fue una de las grandes reformas que acometió el gobierno frenteamplista. La creación de un sistema integrado de salud ya figuraba en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) en los años de la transición. Cuando el FA llegó al gobierno, el mutualismo estaba a punto de colapsar y el Banco Mundial ya gestionaba diversas formas de privatización del sistema y de reducción de la integralidad de la canasta de servicios sanitarios a través de diversos programas. El hecho de que Tabaré Vázquez fuera médico ayudó, claramente, pero la reforma sanitaria ha sido, sin duda, la más apoyada de las reformas y la que más consensos trajo al sistema. También fue una de las áreas priorizadas en materia presupuestal.

La reforma se planteó cambiar el modelo de atención asistencialista anterior, universalizar el acceso a la salud y promover mayores niveles de equidad, tanto en el gasto como en su financiamiento. El modelo buscó evitar la dualidad entre la atención mutual y la pública con grandes diferencias de gasto por usuario entre una y otra y superar la fragmentación y segmentación del sistema a partir de avanzar hacia su integralidad. También buscó eliminar progresivamente el «gasto de bolsillo» en salud, para lo cual se lo incluyó dentro del paquete de la seguridad social, con un aporte «solidario» y proporcional a los ingresos de trabajadores y jubilados. La cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), financiado a través del FONASA, alcanzó a 2,5 millones de beneficiarios hacia diciembre de 2017 (MEF, 2018b, p. 109). A su vez, los fondos de rentas generales para el financiamiento del gasto en salud y los aportes al FONASA crecieron entre 2004 y 2017 a una tasa anual del 10,4 %, muy por encima del PBI (4 %).

El crecimiento del gasto público en salud se tradujo en un cuantioso incremento de los recursos destinados a la cobertura del Seguro Nacional de Salud (SNS). Estos se multiplicaron por cinco en

términos reales y pasaron de representar el 36 % del gasto total en salud a dar cuenta del 54 % entre 2004 y 2017. Asimismo, ha sido muy destacado el incremento de los fondos asignados a ASSE, lo que explica el 29 % del crecimiento total del gasto público en salud durante el período referido. En efecto, entre 2004 y 2017, los fondos ejecutados por ASSE se vieron casi triplicados (MEF, 2018b: 109).

Los resultados en materia de salud son bastante espectaculares: la mortalidad infantil, que se había reducido a 14 de cada 1.000 nacidos vivos entre los años 2000 y 2014, se ubicó en 6,6 en 2017. Según la Organización Mundial de la Salud, Uruguay registra los indicadores más bajos de mortalidad materna de América Latina. Los casos se redujeron de 11 en 2015 a 8 en 2016, cinco de los cuales no se debieron a complicaciones vinculadas al embarazo, parto o puerperio, sino a patologías ya existentes.

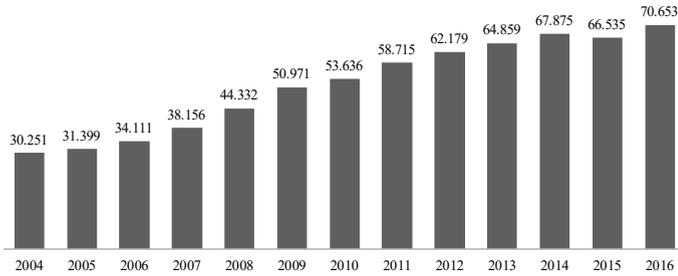
En 2018 se produjo un fallecimiento por interrupción voluntaria del embarazo, pero realizada en clandestinidad. Según el registro del Sistema Nacional de Información (SINAdI) del MSP, la despenalización del aborto llevó a que casi no se produjeran muertes por esa causa (se contabilizaron una en 2013 y otra en 2016). Más de 25.000 mujeres accedieron a ese derecho, de las cuales casi el 18 % son menores de 20 años.

### **10.3. LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EDUCATIVOS**

La expansión de los recursos para la educación es otra de las características del período. Sin embargo, la educación fue el centro de todas las críticas y responsable de la mayor conflictividad social a lo largo de los tres gobiernos frenteamplistas. La Ley General de Educación no concitó, en su momento, todos los apoyos dentro del FA (como ya se señalara, el PCU no la votó) y quince años después no había conseguido implementarse totalmente. Asimismo, los resultados en la materia fueron menos notorios que los del rubro salud.

Ahora bien, en 2005 el gasto público en educación apenas superaba el 3,2 % del PBI, mientras que en 2017 alcanzó el 5 % (MEF, 2018b). El gráfico 12 del anexo ilustra el incremento de los recursos asignados a la educación entre 2004 y 2016.

**Gráfico 12. Evolución del gasto público en educación en pesos constantes de 2015 (en millones de pesos) (2004-2016)**



Fuente: INEEd (<https://mirador.ineed.edu.uy/>).

Los gastos de la ANEP aumentaron 141 % en términos reales en el período 2005-2017, financiando incrementos salariales (la masa de remuneraciones aumentó un 167 %) y creación de cargos. Los gastos en funcionamiento y en inversiones se incrementaron en 52 % y 46 %, respectivamente. En 2005, el gasto en ANEP representaba el 2,4 % del PBI y el de la UdelaR, el 0,6 %. En 2017, ANEP había aumentado su presupuesto al 3,4 % y la UdelaR al 0,8 %, al tiempo que se incrementaron los recursos para la educación no formal inicial (básicamente centros CAIF) en 0,2 %. En total, el gasto en ANEP y UdelaR pasó del 2,9 % del PBI en 2005 al 4,2 % del PBI en 2017, con impactos significativos no solo en cuanto a la dignificación de la labor docente, sino también respecto al desarrollo de la investigación en la Universidad, al aumento de su población estudiantil, a la diversificación de su oferta educativa y a la expansión de sus grados y posgrados. También son de destacar el mejoramiento de la oferta edilicia en ANEP, la reducción del número de alumnos por curso, la diversificación de sus bachilleratos y, muy especialmente, el fortalecimiento de la UTU.

Los resultados en la educación han sido dispares. Entre 2005 y 2017, la tasa bruta de asistencia<sup>127</sup> en educación inicial (de 3 a 5 años) pasó del 60,2 % al 69,7 %, pero la matrícula cayó por la reducción de la cantidad de niños y niñas de esa edad (18.000, aproximadamente, en ese período) y en un contexto de aumento de la matrícula en ese nivel. La matriculación en enseñanza primaria pública registró un importante descenso en un marco de caída de la población de 6 a 12 años

<sup>127</sup>Dicha tasa corresponde al total de estudiantes asistentes a un subsistema específico (inicial, primaria, primer ciclo de secundaria, segundo ciclo de secundaria, enseñanza media total), sin considerar su edad, sobre la población en el grupo de edades respectivo.

(45.000, aproximadamente, en el referido período) y de traspaso de estudiantes a la educación privada (MEF, 2018b: 139-140).

En el ciclo básico de educación media sí creció la matriculación. Ello se debió, fundamentalmente, a un aumento en 48.000 alumnos de la matrícula del ciclo básico de UTU entre 2005 y 2017. Ello, frente al incremento de 2.000 alumnos en secundaria. A su vez, en el período 2005-2017, el incremento de los recursos asignados para ANEP significó un aumento del gasto por estudiante de dos veces y media en términos reales.

El principal incremento se dio en primaria y alcanzó al 167 % en el período. El aumento de los recursos promedio por estudiante fue de 143 % en ese lapso. Como resultado, crecieron los sueldos docentes, se abatieron disparidades salariales, se incorporaron más recursos humanos (una parte del aumento del número de funcionarios públicos tiene que ver con la educación). Los salarios docentes crecieron más que los de los trabajadores públicos. El promedio de los salarios de la ANEP creció 89 % con relación a 2004, en tanto para los funcionarios públicos este incremento fue del 51 %.

Sin embargo, la baja tasa de egreso en la educación secundaria y la brecha de inequidades en los resultados de la educación media<sup>128</sup> continuaron evidenciando que en la educación no se produjeron mejoras significativas en el período, a pesar de los grandes esfuerzos presupuestales que se hicieron.

Solo el 74 % de los jóvenes de entre 18 y 21 años completan la educación media básica, y lo hacen en la educación media superior el 42 % de los de 21 a 23 años, lo que evidencia los importantes problemas de rezago de la educación uruguaya. Mientras en el quintil más alto, más del 70 % culminan el ciclo básico, este porcentaje se reduce al 15 % en los del quintil más bajo. El *Informe social de la Rendición de Cuentas 2017* (MEF, 2018b) muestra que los estudiantes que viven en Montevideo tienen una probabilidad dos veces mayor de terminar el ciclo superior de secundaria que los que viven en localidades pequeñas del interior del país.

Considerando los resultados de las evaluaciones educativas desde 1996 a la fecha, incluidas las evaluaciones de ANEP y las pruebas PISA, en el ya citado informe del INEEd (2017: 232) se ha sostenido que «es posible hablar de un sistema educativo que no ha logrado modificar el bajo e inequitativo desempeño de sus estudiantes» (MEF, 2018b: 153).

---

128 Véanse las cifras detalladas en el apartado «El debate sobre la educación», en este capítulo.

En referencia específica a las pruebas PISA, de acuerdo a los últimos datos disponibles (OCDE, 2016), si bien Uruguay se posiciona relativamente bien en la región (solo es superado por Chile), se evidencian importantes dificultades en el desarrollo de competencias básicas en lo que respecta a la educación media y primaria (MEF, 2018b: 153). Las pruebas PISA de 2015 muestran que más de la mitad de los estudiantes de 15 años no alcanzan el nivel mínimo en matemática. Asimismo, de acuerdo a cifras del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), el 70 % de los alumnos de contextos muy favorables alcanzan los dos máximos niveles de aprendizaje, al tiempo que ese guarismo se reduce a 22 % para los estudiantes de contextos muy desfavorables. Esto pone de manifiesto una brecha, ya no de acceso, sino de competencias que refuerza la desigualdad entre clases sociales.

La educación terciaria, por el contrario, experimenta una mejoría muy significativa en este período, especialmente a partir del incremento en la matrícula en la UdelaR y del hecho de que la mitad del alumnado (48,6 %) <sup>129</sup> es primera generación de estudiantes universitarios en sus hogares (UdelaR, 2019). Los recursos asignados a la UdelaR, como fuera dicho, se incrementan por encima del producto, al igual que los de ANEP, y en 2017 representaron el 0,83 % del PBI (MEF, 2018b, p. 154). Aunque el compromiso del gobierno había sido destinar al menos 1 % a la investigación, el desarrollo y la innovación, y este 0,83 % (que incluye la carga docente, a saber, la que insume más recursos humanos y materiales) muestra que se está lejos de ese compromiso, vale la pena recordar que, en 2005, la participación de la UdelaR en el PBI era del 0,58 %, con un producto que era, aproximadamente, la mitad del actual. El gráfico 21 del anexo ilustra la evolución de la ejecución 2004-2017 para la UdelaR, discriminado por remuneraciones, funcionamiento e inversiones.

En otro orden, la creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) debe contarse entre los logros del período, producto de la negociación multipartidaria entre gobierno y oposición durante el gobierno de Mujica. El objetivo fue establecer una universidad del interior del país, aunque la UdelaR ya había desarrollado sus centros regionales durante el rectorado de Rodrigo Arocena (también cabe destacar, particularmente, el rol cumplido por el prorector Gregory Randall), así como tecnicaturas y licenciaturas conjuntas entre UTU y UdelaR. El acuerdo multipartidario contó con los votos para crear una nueva universidad pública con un cogobierno especial que incluía al Congreso

---

129 Este porcentaje asciende a 53,7 % entre los y las estudiantes que ingresaron a la UdelaR en 2018.

de Intendentes, empresarios, trabajadores y actores locales. La UTEC fue creada en 2012 (Ley n.º 19.043) y hoy cuenta con 1.800 estudiantes. Las controversias que se han suscitado tras la propuesta de esta universidad de eliminar los órdenes de docentes y estudiantes de su gobierno universitario y de definir la designación del rector por voto del Senado (lo que elimina, virtualmente, su autonomía política)<sup>130</sup> muestran los riesgos de creación institucional a partir de acuerdos multipartidarios cuando se tienen visiones tan encontradas sobre temas como el de la autonomía y el cogobierno universitario. No obstante ello, debe destacarse la creación y puesta en marcha de la UTEC como un logro para la descentralización de la educación terciaria en el interior del país.

#### 10.4. EL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL

Otro rubro a destacar fue el de la seguridad social, el área que involucra la mayor porción de recursos públicos. Al analizar el gasto en pasividades de las tres cajas estatales (BPS, Servicio de Retiros y Pensiones Policiales [SRPP] y Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA [SRPFFAA]), se observa que estas sirvieron pasividades por el 10,9 % del PBI en 2018, guarismo equivalente a un incremento del 1,4 % del producto. La mayor parte de este aumento responde al BPS, pero, en términos reales, el de mayor aumento fue el del SRPP (26,4 %), luego el del SRPFFAA (17,7 %) y, además, el del BPS (14,7 %).<sup>131</sup> Esto debe llamar la atención sobre la política de dualidad en el tratamiento de las jubilaciones del personal armado con relación al del resto de la ciudadanía. A esta última se le coloca una carga onerosa y poco justificable en términos prácticos.

Por último, es importante anotar el crecimiento de las pasividades durante el período y subrayar el incremento de las jubilaciones mínimas, de las pensiones a la vejez y de otras prestaciones como las derivadas del SNIC o las asignaciones familiares, que son transferencias de renta con potencial redistributivo entre los hogares más pobres.

---

130 El proyecto de ley enviado al Parlamento por el rector de la UTEC modifica el artículo 14 de la Ley n.º 19.043, por el cual se elige el Consejo Directivo Central. En esta propuesta, este debería estar conformado por el rector y una persona con idoneidad técnica en educación, ambos elegidos por el presidente de la República en acuerdo con la Cámara de Senadores, un representante de los empresarios, y otro de los trabajadores, elegidos también por el presidente de la República entre cinco personas propuestas por las cámaras de empresarios y el PIT-CNT, respectivamente.

131 Véase <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1597> (consultado en agosto de 2019).

## 10.5. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEDICADO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Finalmente, debe llamarse la atención sobre el incremento del gasto en seguridad, coincidente con el estado de alarma de la opinión pública frente al tema, y con el aumento en la tasa de rapiñas, hurtos y homicidios observado en el período (entre 2005 y 2018, la cantidad de rapiñas consumadas pasó de 8.352 a 27.798, la de hurtos, de 104.902 a 140.038 y la de homicidios, de 290 a 414).<sup>132</sup>

Desde hace más de una década, la seguridad irrumpió como problema para la opinión pública uruguaya y pasó a ser percibida como el principal problema del país para la población (gráfico 13, al final del capítulo). Tres fenómenos coadyuvan a explicar este resultado: I) el aumento de la actividad delictiva (como lo evidencian los números de hurtos, rapiñas y homicidios); II) la intensificación de la cobertura de estos delitos en los grandes medios de comunicación y la enorme atención que la oposición política le dedicó al tema durante los últimos dos gobiernos del FA (con dos intentos plebiscitarios relativos a políticas de seguridad), y, finalmente, III) el menor peso relativo de otros problemas, antaño mucho más angustiantes que el de la seguridad (como la falta de empleo o la ausencia de perspectivas económicas y de sobrevivencia).<sup>133</sup>

El clima de opinión sobre la seguridad ciudadana es más adverso en Uruguay (27,8 % considera que ese es el principal problema del país) que en el promedio de América Latina (20,2 %), como puede verse en el gráfico 14 (al final del capítulo), construido a partir de datos de la Corporación Latinobarómetro. Allí se detallan los problemas más importantes para los latinoamericanos y latinoamericanas, y se toman como referencia los cinco problemas más mencionados como el principal para la población de un conjunto de países vecinos. La opinión pública uruguaya visualiza a la seguridad como el principal problema, en igual medida que la de México (27,8 %) y en mayor proporción que la de Venezuela (6,8 %), Colombia (9,9 %) y Brasil

132 Véanse las estadísticas en <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas> (consultado en julio de 2019).

133 Respecto a este último punto, vale precisar que mediciones recientes de Factum indican que hacia marzo de 2019 se constata un incremento de la preocupación por el empleo y la economía, sin por ello desplazar a la seguridad como problema más importante. En relación con otra encuesta realizada por la misma consultora en agosto de 2018, la percepción de que el empleo es el principal problema del país pasa del 7 % al 17 % y se ubica como segundo problema, precisamente, luego de la seguridad. Véase [https://portal.factum.uy/pdf/articulos/2019/Informe%20Factum%20-%20Principales%20problemas%20del%20pa%C3%ADs%202003\\_2019.pdf](https://portal.factum.uy/pdf/articulos/2019/Informe%20Factum%20-%20Principales%20problemas%20del%20pa%C3%ADs%202003_2019.pdf) (consultado en julio de 2019).

(2,5 %), países todos ellos con tasas de homicidios muy superiores a la de Uruguay.

La centralidad de la inseguridad como problema de la sociedad uruguaya durante los gobiernos del FA llevó al incremento presupuestal del MI, que luego de los recursos destinados a la educación pública y a la salud pública, es el rubro que sigue en importancia con un 11 % dentro de la estructura del gasto presupuestal para 2017 (gráfico 15, al final del capítulo).

En síntesis, los logros del FA revelan, en términos concretos, las mismas estrategias que se pusieron en juego en la América Latina de «la política importa» y «el retorno del Estado».

Si bien el crecimiento económico dio un enorme margen de maniobra a los gobiernos frenteamplistas para implementar sus políticas, cuando estos recursos fueron más exiguos (hacia el final de la tercera administración) el gasto público social y la negociación laboral no se abandonaron en pro de una política de ajuste. Antes bien, el gobierno prefirió aumentar la presión recaudatoria (a través de la política de inclusión financiera) y gravar más fuertemente los altos salarios y jubilaciones antes que proceder a un ajuste del gasto público social.

La biblioteca práctica del progresismo llevó adelante un modelo de desarrollo basado en políticas de estímulo al crecimiento económico. Estas desplegaron un primer frente en la inversión externa directa como forma de encarar el ya crónico problema de la falta de inversión, en un contexto de imposibilidad de tener un mercado de capitales propios. Un segundo frente estuvo dado en el aumento del consumo interno, con políticas de incremento del salario mínimo (en el marco de un fuerte rol del Estado como contralor en la negociación capital-trabajo), así como otras políticas de estímulo a los ingresos de los hogares, devenidas del aumento del gasto en servicios sociales.

El modelo fue exitosísimo a lo largo de los quince años. Llevó al país a un crecimiento inédito en los últimos sesenta años, de la mano de una importante redistribución del ingreso que, aunque no nos condujo nuevamente a los años 1950, sí amortiguó el impacto negativo del aumento de la desigualdad y de los procesos de segmentación territorial que vinieron como consecuencia de la larga crisis estructural. La reducción de la pobreza y la indigencia ha sido notable durante los gobiernos frenteamplistas, y el mejoramiento en los indicadores de salud habla bien no solo de la transformación del modelo asistencial, sino del bienestar del país.

Quedan entre los debes del período, en primer término, el tema de la reducción de la inseguridad, porque a pesar de los enormes esfuerzos hechos para dotar al MI del equipamiento humano y material necesario para combatir el crimen, los números no han mejorado y,

aunque el nivel de encarcelamiento es altísimo y hubo un endurecimiento de penas a lo largo del período, la incidencia del delito no ha podido ser abatida.

El segundo debe es el de la educación, en especial en el nivel medio, donde el rezago y la deserción continúan siendo altísimos, como hace dos décadas, a pesar, nuevamente, de los recursos materiales, humanos y de infraestructura que se disponibilizaron para este rubro en el período.

## **11. EL FIN DEL CICLO DORADO DE LA IZQUIERDA URUGUAYA**

Como fuera señalado al inicio de este capítulo, el último período de gobierno del FA ha sido el más difícil como consecuencia de la crisis económica que afecta a los países vecinos y también como resultado de la escalada de la derecha en la región y del debilitamiento de nuestras democracias.

La caída de la tasa de crecimiento del producto fue acompañada de un deterioro en algunos de los indicadores más importantes de la economía: se contrajo el empleo, se enlenteció el ritmo de reducción de la pobreza y se redujo el margen de maniobra del Estado para continuar el ritmo expansivo de sus políticas públicas en educación, salud, seguridad, vivienda, entre otras.

Aunque los indicadores de desempleo no registran modificaciones significativas, la pérdida de cuarenta mil puestos de trabajo se siente en el ambiente laboral uruguayo, especialmente en el interior del país.

En cuanto a la evolución de la pobreza, luego de la espectacular reducción llevada a cabo tras el primer gobierno frenteamplista, con el pasaje de 32,5 % a 13,7 % de personas en situación de pobreza entre 2006 y 2011, el ritmo se detuvo en los últimos años. De hecho, entre 2017 y 2018 el porcentaje de las personas que se ubican por debajo de la línea de pobreza pasó del 7,9 % al 8,1 % (INE, 2019a).

Frente a eso, el espacio fiscal del que dispone el gobierno para aumentar las políticas públicas con impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad (el gasto público social) se ha reducido notoriamente, como lo muestra la evolución del déficit fiscal en los últimos años (gráfico 16, al final del capítulo). Como resultado, el presupuesto quinquenal del actual período viene siendo ajustado año a año. Ello, teniendo en cuenta que las previsiones de crecimiento han sido superiores al crecimiento realmente esperado, con el consiguiente impacto en la expectativa de los principales actores con capacidad de movilización y demanda en el ámbito público: los trabajadores de la salud, los gremios de la educación y los trabajadores públicos en general.

En este momento difícil que vive Uruguay en su larga década de progresismo criollo, se combinan distintas sensaciones. En primer

lugar, la sensación generalizada entre la población es la de una región que se desploma. La recesión y la caída de la actividad económica de Argentina y Brasil impactan directamente sobre Uruguay, aunque pocos analistas recordarán que, por primera vez, ante la crisis de los vecinos el país logra sobrevivir y mantener una tasa de crecimiento a lo largo de estos años. En segundo lugar, la pérdida de aliados en el panorama regional genera una sensación de indefensión, especialmente en el Mercosur. Uruguay ha tenido que soportar las presiones de Argentina, Brasil y Paraguay para aplicarle la cláusula democrática de la OEA a Venezuela; ha luchado para que la presidencia pro t mpore que le tocaba a este país fuera ejercida efectivamente por él; se abstuvo en la votación final en la que el concierto de Argentina, Brasil y Paraguay consiguió dejar a Venezuela prácticamente fuera del bloque, y fue el único país que no reconoció como presidente a Guaidó en 2019, secundado únicamente por Bolivia, Cuba y México.

En suma, el descrédito que se ha depositado en el gobierno de Maduro y la fenomenal embestida de los medios de comunicación en el mundo para demonizar al chavismo, la caída de Dilma y las acusaciones de corrupción contra el PT, así como la defección del kirchnerismo y los procesos judiciales pendientes sobre la expresidenta Cristina Fernández logran ese «abatimiento moral» del que se hablar  en el capítulo siguiente, en el que la izquierda se avergüenza de salir a defender abiertamente a sus socios de antaño.

Todo esto ha tenido impactos sobre la confianza en el sistema. Y, sin dudas, la marcha de la economía ha determinado la caída protagonizada por el índice de confianza en el consumidor (ICC),<sup>134</sup> que pasó de un clima de «moderado optimismo» e, incluso, de «atendible optimismo», entre abril de 2008 y abril de 2015, a una percepción mayoritaria «de moderado pesimismo» desde entonces hasta, al menos, mediados de 2019 (Cátedra SURA de Confianza Económica, 2019).<sup>135</sup>

---

134 La construcción del ICC es realizada por Equipos Consultores a partir de una encuesta sobre la percepción de los/as entrevistados/as respecto a la situación económica personal y del país, tanto en la actualidad como en comparación con el pasado reciente y tomando en cuenta también las expectativas a futuro y la predisposición actitudinal para la compra de bienes. El  ndice tiene un rango de variación que va de 0 a 100 y atraviesa cuatro franjas: atendible optimismo, moderado optimismo, moderado pesimismo y atendible pesimismo. Por mayores detalles, véase <http://ucu.edu.uy/es/node/4889> (consultado en julio de 2019).

135 La medición del ICC de julio de 2019 mostró, por vez primera en casi dos años, la salida de dicho índice de la zona de pesimismo económico, con un puntaje registrado de 52,2 (en 100).

Al igual que con el ICC, los valores del índice de expectativas de desempleo<sup>136</sup> muestran el deterioro de las expectativas sobre el empleo. El aumento del pesimismo que se ha registrado en los últimos tiempos ha estado en sintonía con valores deprimidos del índice de expectativas de desempleo, el cual muestra el deterioro de las expectativas sobre el empleo. Esto ha coincidido, a su vez, con el aumento de la tasa de desempleo, que se ubicaba en 9,1 % al momento de terminar de escribir este libro (en julio de 2018, dicho guarismo era de 7,8 %) (INE, 2019b). Todo esto ha tenido su correlato en la evaluación del gobierno y en la propia disposición a renovar el mandato del FA para un eventual cuarto período (gráficos 17 y 18, al final del capítulo).

A mediados del segundo año de gobierno, la desaprobación de la gestión del gobierno del FA ya superaba a la aprobación (con antecedentes registrados durante el primer año de mandato, en tiempos coincidentes con el decreto de esencialidad para la educación, durante la discusión del presupuesto nacional). Con inicios auspiciosos durante los tres primeros meses de gobierno, la aprobación reflejaba, en buena medida, los votos obtenidos en la primera y segunda vuelta de las elecciones de 2014; mas, prontamente, la evaluación positiva fue disminuyendo en forma paulatina y hacia marzo de 2019 se ubicaba en el 28 %, frente a un 47 % de desaprobación.

Respecto a la evolución de la intención de voto para las elecciones de octubre de 2019, por un lado, los números disponibles al cierre de esta edición oscilan entre un FA que se acerca a los 40 puntos y busca superarlos, un PN (su principal contendor) que se acerca y se aleja de los 30 puntos y un PC que intenta recuperarse tras años de estancamiento electoral. Por otra parte, estos números reflejan otra cosa: la tendencia a la conformación de un conglomerado de intenciones de voto parecidas entre pequeños partidos de izquierda (UP), de centro (PI), de derecha (PdG) y de difícil definición ideológica (PERI, PVA), al que se le suma una nueva fuerza de extrema derecha (CA). Este conglomerado podría coagular electoralmente junto al PN en la segunda vuelta y arrebatarse, por fin, el triunfo al FA, con consecuencias inciertas en términos de la gobernabilidad del sistema.

Frente a este malestar, la izquierda reflexiona sobre sí misma y cuestiona, nuevamente, las relaciones entre gobierno, partidos y *bases sociales* (un término polisémico como pocos y sobre el que poco esfuerzo se ha hecho por precisar conceptualmente).

---

136 Siguiendo la metodología del ICC, el índice de expectativas de desempleo de los consumidores se calcula a partir de la percepción de los/as entrevistados/as respecto al nivel de desempleo a registrarse en los 12 meses posteriores al momento de realización de la encuesta.

Un tema recurrente en estos años de administración frenteamplista fue que el gobierno había fagocitado al partido. Esto tuvo, al menos, dos connotaciones. Por un lado, que la mayor parte de los cuadros políticos fueron a ocupar cargos de gobierno, lo que, de alguna manera, «vació» a la estructura política en la cual siguieron revistando militantes desprovistos de vínculo orgánico con los decisores y, por consiguiente, más resistentes al gobierno de lo que a este le hubiera gustado. Por otro, que el gobierno incorporó a muchos cuadros provenientes de los movimientos sociales a arenas decisorias de políticas mediante la creación de direcciones compartidas entre el Poder Ejecutivo y los trabajadores o representantes del sector. Esto funcionó en el área de la salud, la educación y la seguridad social (las organizaciones de jubilados, los representantes de usuarios de la salud o los representantes de los docentes se incorporaron a consejos tripartitos en estas áreas). Finalmente, en algunos casos el gobierno empleó la «estrategia de Abraham»: sacrificó a los suyos (sus aliados) en pos de agenciarse la preferencia del «superior» (los sectores empresariales, los medios de comunicación o los esquivos electores «de centro» a los que trató de no espantar).

Durante todo el período se triplicó la afiliación sindical, producto de la puesta en marcha de las negociaciones tripartitas por rama entre trabajadores, empresarios y Estado. También, el movimiento sindical se vio favorecido por un conjunto de políticas entre las que se consignan el aumento del salario mínimo, el aumento del salario real, la protección de los salarios contra la inflación, la presión por la formalización del empleo, así como las leyes que se produjeron a favor de los trabajadores (la ley de fueros sindicales, la ley de trabajo doméstico, la ley de ocho horas para el trabajo rural, el derecho a ocupación de los lugares de trabajo, la responsabilidad penal empresarial por accidentes laborales, entre otras).

El movimiento sindical se vio fortalecido en los tres períodos de gobierno del FA, pero aun así, logró mantener su independencia de clase y, todavía más, funcionó como un cohesionador de una amplia gama de intereses y demandas provenientes del movimiento social. En efecto, las proclamas que el PIT-CNT (la central única de trabajadores) ha pronunciado cada 1.º de mayo no solo han contenido varios puntos del programa del FA, sino que han recogido las demandas del movimiento feminista, del movimiento cooperativo, de las organizaciones de derechos humanos en su lucha por verdad y justicia, o las consignas de los movimientos de jóvenes, como la del No a la Baja y, recientemente, el no a la reforma del plebiscito de 2019.

Sin embargo, el hecho de que la izquierda se transformara en «patrón» en el Estado y pusiera límites a las demandas salariales de los

trabajadores a través del ancla de la inflación como corrector de las pautas salariales acordadas en la negociación tripartita, le costó caro al movimiento sindical. En gremios como el de los funcionarios estatales o, incluso, en algunos gremios de la educación, la radicalización política y la respuesta evasiva o confrontativa del gobierno (el uso de decretos de esencialidad, en algunos casos) hicieron que muchos se salieran de las filas del FA y comenzaran a confrontar directamente con el partido y con el gobierno.

Lo mismo sucedió con el movimiento ambientalista, a propósito de las industrias de celulosa primero y de la minería de gran porte después. En los movimientos de derechos humanos también se registraron deserciones ante los magros resultados en estas agendas. El involucramiento de estos colectivos en la llamada Comisión Verdad y Justicia, durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez, no logró contrarrestar esta cuestión.

Ante esta situación, el FA se encuentra frente a la cuestión de cómo responder a la insatisfacción de gran parte de sus aliados y bases sociales. La mera réplica de todo lo que el gobierno ha hecho como tarea militante (la defensa de «sus logros») ha sido tomada, sin duda, por los más convencidos, pero dista de ser la respuesta a bases que, a veces, no entienden por qué el gobierno toma las decisiones que toma o permanece inactivo cuando debería actuar.

En el terreno de la política económica, la discusión subyace desde los inicios mismos del gobierno y ninguno de los presidentes salientes actuantes ha cambiado al llamado equipo económico, que ostenta gran apoyo y poder en las filas del oficialismo.

También en el campo de la política exterior, de los derechos humanos, de la seguridad pública y en lo relativo al rol de las FFAA hay confrontaciones a diario, que el gobierno salda por los hechos pero que generan encendidos debates a la interna del FA y fuera de ella.

Al cabo, la lucha contra unos medios de comunicación que, difícilmente, informan sobre las acciones positivas del gobierno y explotan una agenda negativa todos los días (especialmente, en el tema de la seguridad pública) deja a aquel exhausto, con baja capacidad comunicacional y encerrado en una lógica de desacuerdos por izquierda y derecha respecto a todas o casi todas sus acciones.

La expresividad política que ha ganado a la organización y a la movilización por temas puntuales es la tónica de «la política de la calle». Pero esa política «de la calle» no organiza, u organiza muy poco. Las viejas aspiraciones comunitarias que alentaron a muchos jóvenes a entrar en la política hoy son satisfechas por las redes sociales y por la aspiración a ser escuchado (y leído) por audiencias anónimas de miles de personas insatisfechas con la política, pero cuyos puntos de unión

son, a menudo, difíciles de identificar. Las tareas de organización política y organización de los intereses populares han dejado de estar en manos de dirigentes con formación política, pues estos han ido a revistar en filas del gobierno. Estas tareas de organización hoy demandan respuestas más urgentes que nunca. El movimiento sindical y el movimiento cooperativo están desbordados en su accionar, y es prácticamente nulo el trasvase de *expertise* y cuadros desde lo político hacia lo social.

El FA parece haber perdido el reflejo de lo que es ser oposición, se ha centrado casi exclusivamente en sus tareas de gobierno y evidencia debilidades organizativas que se agudizarán si un día pierde las elecciones en la mayor parte del territorio donde militantes políticos y sociales son abrumados por la vieja política clientelar y patrimonialista del PN.

Construir un partido político con chances efectivas de disputar poder lleva tiempo. Mucho más tiempo que el que la política «líquida», parafraseando a Bauman (2015), podría sostener. Al FA le tomó cuarenta años llegar al gobierno nacional.

En la construcción del FA fueron claves dos apuestas. La primera fue la de la unidad de todas las izquierdas. Desde la Democracia Cristiana hasta el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, el FA que resurge de la dictadura es capaz de amalgamarlo todo. Allí convive la izquierda revolucionaria con los desilusionados del socialismo real, los que aún reivindicaban el pacto germano-soviético con los anarquistas proletarios, los moderados que solo quieren una «república justa» y los representantes de toda subalternidad política: los jóvenes, las mujeres, los trabajadores. La paciencia, el diálogo y la disposición a ceder poder de cada parte fueron claves en la construcción de la unidad de la izquierda. Estar en el gobierno galvanizó esta unidad: había un tesoro a proteger que había llevado décadas conquistar: el poder político. Por eso la izquierda no será indiferente a un eventual revés electoral, como lo demuestra la difícil reconstitución del FA en los gobiernos departamentales que se perdieron a manos de la derecha y donde las responsabilidades políticas propias en tan adversos resultados fueron manifiestas. Hasta ahora, en Montevideo y en el gobierno nacional, ha venido intacta. Ganando elección tras elección.

En segundo lugar, el FA no es apenas un partido político, con sus elecciones, su burocracia gubernamental y su aparato. Fue antes un representante político que una opción real de gobierno. Empezó desde abajo, acumulando hacia dentro y manteniendo distancia del resto del espectro político al que miró con desconfianza y con el que evitó arreglos que lo hubieran comprometido ética e ideológicamente. Aún hoy el FA es *el* representante de los trabajadores organizados, de las

mujeres que luchan contra la desigualdad de género, de los pobres rurales, de los pobres urbanos, de los más marginados. También lo es de las clases medias progresistas, de los trabajadores organizados, de la intelectualidad, de los estudiantes movilizados. Nadie más le disputa ese lugar en un sistema de partidos en el que proliferan iniciativas a la derecha de un FA que lo tiene todo desde el centro hasta la izquierda. El FA flaqueará antes por izquierda que por derecha, pero la oposición solo acumula por derecha, y aunque su proyecto político esté exhausto, la desacreditación de la izquierda y sus organizaciones puede rendirle en términos electorales, y mucho. La existencia de una escisión por izquierda (Unidad Popular), aunque de escaso peso político, abona también a este terreno, al elegir confrontar con el FA antes que con la derecha, y al situarlo como su adversario político principal.

En su accionar político, la izquierda se movió en el difícil espacio que media entre el deseo de ser «popular» y la aspiración de «no espantar». En algunos casos, como el de la regulación de la marihuana, la izquierda se despreocupó de la opinión pública (fuertemente adversa) y se lanzó a defender su proyecto. En el caso de la campaña contra la baja de edad de imputabilidad, el FA dudó al principio (buena parte de sus electores eran firmes defensores del proyecto y de usar la «mano dura» contra la delincuencia juvenil), pero luego se sumó a la campaña y, por una escasa diferencia, se consiguió enterrar la iniciativa. En otros temas, como la seguridad pública, la izquierda fue rehén de la llamada opinión pública construida con la reiteración de la crónica roja hasta el hartazgo en los titulares de diarios e informativos de televisión. Reforzó a sus cuerpos armados, destinó presupuestos gigantes a la profesionalización de la policía y resignó otros aspectos del gasto público al presupuesto en seguridad.

Además de la seguridad, el otro talón de Aquiles de la izquierda ha sido (en Uruguay y en otros países del giro progresista) el modelo de desarrollo, que no cambió sustancialmente luego de casi quince años de gobiernos del FA. El país continuó desarrollándose sobre la base de su sector exportador, muy anclado en bienes primarios (carne, soja, arroz, trigo), mantuvo aranceles bajos para los productos importados y le dio grandes concesiones a la inversión externa directa para que se instalara en el país, con lo cual se vio obligado a renunciar a una política fiscal coherente. La inversión extranjera y el precio de los *commodities* fueron centrales en el éxito económico del gobierno, pero la contracción de la primera y el descenso de los segundos lo han puesto hoy en un aprieto y exhibe los límites que la estrategia de desarrollo capitalista periférico tiene para cualquier proyecto político y social de izquierda. Privado de una estrategia comunicacional que sincere estos límites frente a los militantes y las bases sociales, la izquierda

termina confundiendo el mensaje y, muchas veces, acaba glorificando los límites de su accionar como si hubieran sido parte de su objetivo.

Cuando se mira la estructura de la economía y de la sociedad uruguaya, las contradicciones de los gobiernos de izquierda saltan a la vista. En estos años, el país procesó un desarrollo capitalista prácticamente espectacular, con algunas transformaciones indudables de su estructura productiva que lo volvieron menos vulnerable y más competitivo y que diversificaron su producción y su exportación. El país agrícola que vino a complementar al ganadero con fuerte despegue de rubros de exportación como el arroz o la soja, el aumento de la actividad turística, la diversificación del comercio exterior y el crecimiento de la inversión externa directa hablan de este éxito económico de un desarrollo capitalista más competitivo y con mejor inserción en el mundo. Pero nada de esto tuvo que ver con el socialismo ni con sus promesas (aunque el FA no adhiere en sus principios al socialismo, dada la diversidad de visiones políticas en su seno).

El modelo productivo fue altamente dependiente de la inversión externa directa, que llegó al Uruguay como nunca antes, reforzó la instalación de zonas francas a lo largo y a lo ancho del país, exoneró tributos por miles de millones de dólares y abonó, siempre dentro de la izquierda uruguaya, la discusión sobre el tratamiento dual que se le daba a la inversión nacional y la extranjera, con notoria ventaja para esta última.

La economía social estuvo amparada por las leyes y el apoyo del Estado, pero no floreció en el período: el movimiento cooperativo continuó su lenta acumulación, pero el cooperativismo de producción siguió siendo residual frente a la empresa capitalista, y el cooperativismo financiero y el de consumo, que habían perdido pie con la crisis de 2002, no se recuperaron.

La llamada «vela prendida al socialismo» de las empresas recuperadas por los trabajadores, que venía a reforzar la economía social, no llegó a prosperar y, en muchos casos, las empresas volvieron a quebrar; lo que dejó al Estado en situación de acreedor de deudas incobrables. Al mismo tiempo, la agricultura familiar y la lechería resultaron sectores muy afectados por los cambios, especialmente por la agricultura de secano y por la forestación.

En síntesis: durante los gobiernos de izquierda, Uruguay procesó una transformación capitalista importante, interesante y positiva. Con la excepción del PCU y de algunos pequeños grupos del FA, la mayoría se alineó con la tesis del capitalismo competitivo, al que Mujica llamó «capitalismo en serio», y a la idea de que una socialdemocracia a la europea (o a la neozelandesa, en la versión mujiquista) era posible. Ningún líder importante de los personeros del gobierno se atrevió

a formular nada que pudiera escapar a este marco. Las críticas a las políticas económicas fueron muy importantes a lo largo del período, pero el equipo económico se mantuvo incambiado desde el inicio.

La revolución y el socialismo fueron dejados para la política social, en la que se registraron efectivos e importantes avances. Algunos en clave socialdemócrata y otros en clave de avance en la agenda de la modernidad, siempre inacabada por estas latitudes. Hubo importantes y casi revolucionarios avances en los derechos de las mujeres, de los trabajadores, de la población rural y de los grupos más vulnerables.

Hubo muchas políticas para la población más marginada, a la que se le aseguró, por diversos planes, un mínimo de bienestar. Se llevó la proporción de personas en situación de indigencia del 2,5 % (2006) al 0,1 % (2018) (INE, 2019a). Uruguay avanzó en la erradicación y regularización de los asentamientos poblacionales más precarios, pero el fenómeno no pudo ser erradicado sino apenas contenido. Hubo un notorio aumento de los ingresos de los hogares y del salario real; la instalación de los consejos de salarios, su expansión al sector público, las leyes de trabajo doméstico y rural, el aumento sustancial del salario mínimo y las políticas de formalización del empleo colaboraron enormemente a ello. La reforma de la salud hizo lo suyo también, al eliminar progresivamente del pago de bolsillo la asistencia integral en el sistema.

En la educación hubo avances efectivos en el mejoramiento de los salarios docentes, en la descentralización de la UdelaR y en el aumento de los recursos destinados a la investigación y el desarrollo.

El interior del país conoció una prosperidad inédita: el aumento de los precios de los *commodities*, la expansión de la agricultura de secano, la ley de descentralización que creó alcaldías y municipios, la expansión de obras de infraestructura vinculadas a la inversión externa directa revitalizaron el país.

Las mujeres conquistaron la cuota política para los cargos públicos electivos, la despenalización del aborto, un sistema nacional integrado de cuidados y mejoras en su acceso a las licencias maternales, aunque continuaron altísimas la discriminación laboral y la violencia de género.

La población afrodescendiente, la población trans, las comunidades LGBTI, entre otras, fueron objeto de tratamiento de muchas leyes y programas tendientes no solo a combatir su discriminación, sino a su reconocimiento y atención social.

A través de la política laboral, la política social y la legislación, Uruguay logró avanzar en su proceso de modernización y completar un ciclo que algunos denominaron tercer batllismo. Ello, en referencia a otros dos períodos históricos de grandes reformas modernizadoras

que habían dotado al país de una legislación de avanzada en materia de derechos sociales, civiles y políticos (primer batllismo) y consolidado la estructura de un sistema de bienestar (segundo batllismo) que ni siquiera la dictadura logró exterminar completamente, y que funcionaría como resguardo político y moral en la conciencia política de la nación.<sup>137</sup>

Las principales debilidades del proyecto de la izquierda fueron en aquellos terrenos donde hubo poca o ninguna reflexión teórica: en el de los medios de comunicación, en el de la política represiva, en el del tratamiento de la cuestión militar y en el del Poder Judicial.

En el campo de los medios de comunicación, la izquierda se encontró pronto empantanada: su dependencia de estos fue creciente en términos de la construcción de su propia imagen. No intentó su reforma ni crear medios propios —aunque los avances en la radio y la televisión públicas fueron notorios a lo largo del período—, sino que se adaptó al sistema, lo cual se manifestó en un uso absolutamente discrecional por líderes y grupos (incluido Mujica) de la televisión, la radio y los medios escritos. Al mismo tiempo, la construcción de la opinión pública a partir de los medios y del uso que se ha hecho de las encuestas de opinión hizo olvidar a la izquierda cualquier reflexión profunda sobre la forma en que la ideología dominante construye sus falsos consensos de opinión, sus prioridades, su agenda. Esto ocasionó, entre otras cosas, unas políticas de seguridad pública que fueron condicionadas por esta opinión pública para apuntar al paradigma de la «mano dura», la «tolerancia cero» y la represión armada de la conflictividad social.

Las políticas de seguridad se transformaron en centrales en un proyecto de izquierda que debía tener otros objetivos. Fueron prioridad presupuestal y, a pesar de ello, la izquierda siempre perdió en este terreno: sus ministros fueron impopulares, la inseguridad siguió creciendo y las cárceles se llenaron de jóvenes pobres. Hubo poca inversión (aunque la hubo) en los delitos de «cuello blanco», se exageró en el combate al narcotráfico (con la salvedad de la regulación legal de la marihuana) y se endurecieron las penas contra los jóvenes. El país experimentó en el período lo que se conoció como «inflación punitiva». Sobre el fin del tercer período de gobierno frenteamplista, llegó a aprobarse una ley integral de antiterrorismo (n.º 19.749), ante las

---

137 La historiografía ubica al «primer batllismo», también denominado «batllismo temprano», cuyo líder indiscutido fue José Batlle y Ordóñez, en el período comprendido entre 1903 y 1933, en tanto coloca al «segundo batllismo» o «neobatllismo», que tuvo a su sobrino Luis Batlle Berres como principal referente, entre 1946 y 1958.

presiones internacionales provenientes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La seguridad fue el talón de Aquiles del segundo y el tercer período frenteamplistas: el gobierno no solo no logró llevar adelante una política alternativa, sino que fracasó en la lucha comunicacional y cultural contra el «flagelo de la delincuencia». La seguridad fue el tema principal de la oposición durante las últimas tres campañas electorales (2009, 2014 y 2019). Los cuerpos armados de la sociedad (la policía y las FFAA) fueron reforzados, consolidados, sofisticados y estarán disponibles para cualquier estrategia de control total de las poblaciones, si alguna vez viniera a producirse un *impasse* autoritario como los del pasado. Y una parte de la responsabilidad será de los gobiernos del FA.

El avance en derechos humanos fue escasísimo en lo que respecta a los crímenes de la dictadura. Hacia el final del tercer mandato frenteamplista los procesados seguían siendo un puñado de militares desacreditados, se seguía sin saber prácticamente nada sobre los uruguayos y uruguayas desaparecidos (de casi doscientas personas detenidas desaparecidas, solo se ha encontrado el paradero de cuatro en Uruguay y de una treintena en Argentina) y la cúpula del Poder Judicial había manifestado su desinterés en avanzar con las causas y su orientación general a dar el asunto por terminado.

Finalmente, respecto al vínculo con el Poder Judicial, en varias de las declaraciones de inconstitucionalidad que sufrieron distintas leyes aprobadas, especialmente durante la administración de Mujica, la SCJ manifestó un activismo especial y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Judicial se tornaron tensas y distantes. Pero la izquierda no había reflexionado nunca sobre el Poder Judicial y su capacidad de imponerse como un freno frente a los avances normativos de los gobiernos progresistas. No solamente la formación jurídica se desarrolla en un campo en el que la izquierda está mayoritariamente ausente, sino que no prosperó ningún desafío estructural al poder de la corporación. El FA intentó, con poco éxito, al igual que con los medios de comunicación, adaptarse sistémicamente, contando con que su poder de gobierno (y de aprobar o no recursos presupuestales para la justicia) valdría en ese campo de juego. No lo valió y el Poder Judicial se manifestó reacio a transformaciones significativas del orden jurídico en los temas relativos a la propiedad privada y la seguridad jurídica de los contratos.

Es hora de reflexiones, grandes y pequeñas, generales y específicas. Es hora de inventariar logros y de explicar fracasos. Se debe repasar la experiencia latinoamericana de estos años; saber lo que cada gobierno de izquierdas legó para la experiencia común (el socialismo del siglo

XXI de Venezuela, la lucha por la dignidad de los pueblos originarios en Bolivia, la lucha contra la deuda ilegítima de Ecuador, la política de defensa de los derechos humanos de Argentina, la laicidad de la izquierda uruguaya, la lucha contra el hambre en Brasil). También se debe repasar la experiencia latinoamericana de refundaciones democráticas, de creación de una suprainstitucionalidad para que los países pobres y periféricos pudieran representarse a sí mismos, de defensa de los activos públicos, de canonización de un derecho progresista conquistado en las calles y en los parlamentos.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

- Baleato, P. (2018). *Regulación democrática de los medios de comunicación en el Uruguay: ¿la década perdida?* Montevideo: Fesur.
- Banco de Previsión Social. (2018). *Evolución de los cotizantes 2018*. Asesoría General en Seguridad Social. Recuperado de <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15132/1/evolucion-de-los-cotizantes-2018.pdf> (consultado en julio de 2019).
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buquet, G. (2018, junio 19). El TLC con Chile sí condiciona la soberanía regulatoria de Uruguay. *La Diaria*.
- Cátedra SURA de Confianza Económica (2019). *Índice de confianza del consumidor (ICC). Julio de 2019*. Equipos Consultores - SURA - Universidad Católica. Recuperado de <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/economia/ICC/2019/icc-julio-2019.pdf> (consultado en agosto de 2019).
- Consejo de Formación en Educación. (2018). *Informe de egresos del CFE: Análisis de su evolución y principales características*. Escrito por C. Lamas Piotti y T. Evans. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2018/noticias/181221/INFORME%20EGRESOS%202018-CFE.pdf> (consultado en mayo de 2019).
- Danza, A., y Tulbovitz, E. (2015). *Una oveja negra al poder: Confesiones e intimidades de Pepe Mujica*. Montevideo: Sudamericana.
- Delacoste, G., Johnson, N., Rocha, C., y Schenck, M. (2015). Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014 [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS: Cotidiano Mujer.
- Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los custodios?: Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad* (278), 24.
- Equipos Mori. (2015). Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valores. Recuperado de

- [http://200.40.96.180/images/Estudio\\_Mundial\\_Valores\\_Informe\\_final1.pdf](http://200.40.96.180/images/Estudio_Mundial_Valores_Informe_final1.pdf) (consultado en mayo de 2019).
- González, D. y Deus, A. (2015). *Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015*. Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/GD/produccion-legislativa-2010-2015.pdf> (consultado en agosto de 2019).
- INMUJERES (2017). Uruguay necesita una ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género. Recuperado de <https://docplayer.es/51952378-Uruguay-necesita-una-ley-integral-para-garantizar-a-las-mujeres-una-vida-libre-de-violencia-basada-en-genero.html> (consultado en junio de 2019).
- Instituto Cuesta Duarte. (2015). *Informe sobre resolución de esencialidad en la educación*. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/relaciones-laborales/documentos/item/295-informe-sobre-resolucion-de-esencialidad-en-la-educacion> (consultado en junio de 2019).
- Instituto Nacional de Estadística. (2019a, marzo 29). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2018*. Boletín técnico. INE. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Indigencia+y+pobreza+2018/f605ab36-693d-4975-a919-fe8d5646f409> (consultado en junio de 2019).
- \_\_\_\_\_. (2019b, julio 8). *Actividad, empleo y desempleo. Julio de 2019*. Boletín técnico. INE. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Julio+2019/fe193e1a-97be-4575-9e4c-842b6a14563d> (consultado en septiembre de 2019).
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: INEEd.
- Johnson, N. (2000). ¿Democracia a medias? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2000, 12, pp. 69-96.
- Isabella, F. (2018, mayo 2). La inserción internacional de Uruguay y el TLC con Chile. *La Diaria*.
- Isabella, F., y Labraga, J. (2006). Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay. *Política. Revista de Ciencia Política*, 46, 173-198.
- \_\_\_\_\_. (2018, mayo 21). Sigue el debate: el TLC con Chile y el TCP. *La Diaria*.
- Johnson, N., Rocha, C., y Schenck, M. (2013). *Hacia una democracia paritaria: la representación política de las mujeres*. Cotidiano Mujer.

- Johnson, N., y Pérez, V. (2010). *Representación (s) electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*. Cotidiano Mujer.
- Jones, D. (Prod.), y Lloyd, P. (Dir.). (2011). *La dama de hierro*. [Película]. Reino Unido: Pathé.
- La Diaria (2006, setiembre 22). Ante la eventual firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.
- Lenin, V. (2016) *¿Qué hacer?* Madrid: Alianza.
- Madrid, P., y Ruggiero, V. (2017). *Sendic, la carrera del hijo pródigo*. Planeta.
- Medina, H., y Galván, M. (2014). *¿Qué es el crecimiento propobre? Fundamentos teóricos y metodologías para su medición*. CEPAL.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Presentación realizada el 22 de noviembre del 2016 en la Cámara de Senadores. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20161122s0045311194.html#pagina0> (consultado en agosto de 2019).
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Claves para la discusión del proyecto de Ley Integral para Personas Trans 6 de noviembre de 2017*. División de Derechos Humanos Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (DNPSC). Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/claves-para-discusion-del-proyecto-ley-integral-para-personas-trans>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Análisis presupuestal 2016*. Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores.
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Proyecto de rendición de cuentas 2017. Capítulo III: Informe económico-financiero*.
- \_\_\_\_\_. (2018b). *Proyecto de rendición de cuentas 2017. Capítulo VII: Informe social*.
- \_\_\_\_\_. (2018c). *Proyecto de rendición de cuentas 2017. Capítulo XI. Gestión presupuestal*.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Informe económico financiero. Exposición de motivos. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2018*.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2017). *Anuario estadístico de educación 2017*. Recuperado de <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/anuario-2017.pdf> (consultado en junio de 2019).
- Ministerio de Salud Pública. (2019). Tercer Encuentro Estratégico: Avances en la Consolidación del Sistema Nacional Integrado de

- Salud. 28 de junio de 2019. Recuperado de [https://www.paho.org/uru/index.php?option=com\\_docman&view=download&slug=-cuentas-de-salud-laura-rivas&Itemid=307](https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&slug=-cuentas-de-salud-laura-rivas&Itemid=307) (consultado en agosto de 2019).
- Ministerio del Interior. (2018). Homicidios 1.º de enero al 31 de diciembre (2017-2018). División de Estadísticas y Análisis Estratégico. Recuperado de [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2018/HOMICIDIOS\\_2018.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2018/HOMICIDIOS_2018.pdf) (consultado en mayo de 2019).
- Moreira, C. (1994). Participación de la mujer en el sistema de toma de decisiones: el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (7), 99-121.
- \_\_\_\_\_. (2001a). ¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000). En S. Mallo y M. Serna (orgs.), *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_. (2001b). La reforma del Estado en el Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. P. Calamé y A. Talmat (comps.), *Con el Estado en el corazón*. Trilce.
- \_\_\_\_\_. (2011). El impulso y su freno: itinerarios de la lucha contra la impunidad. En G. Fried y F. Lessa (comps.), *Luchas contra la impunidad. Uruguay, 2011*, 13-30.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Democracia y agencia en Uruguay: el rol de los movimientos sociales en la construcción de agenda pública (2010-2015)*. Trabajo preparado para el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.
- \_\_\_\_\_. (2016). La porfiada voluntad de un proyecto: La izquierda uruguayo en la encrucijada latinoamericana. En E. Sader (org.), *Las vías abiertas de América Latina*. 1.ª ed., Quito: IAEN.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Impacto de la larga década de gobiernos del Frente Amplio sobre el sistema político uruguayo*. Ponencia presentada para IX Congreso de ALACIP: ¿Democracias en recesión? Montevideo, 26-28 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BULFVS-VZPIjtzOjQ6IjI1MTYiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiNWFKNjR-hMTRjNzNiZWwNGUwZjViZWQ1ODA2M2YyOTAiO30%3D> (consultado en junio de 2019).

- Moreira, C., y Delbono, A. (2010). De la era neoliberal a la reemergencia de la «cuestión social». M.<sup>a</sup> E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo, 97-114.
- Moreira, C., y Johnson, N. (2003). *Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*. Montevideo: FESUR.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- ONU Mujeres. (2017). *Paridad de género: norma marco política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*. N. 3/2017. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2018/2/paridad%20collecin%20gua%20democracia%20paritaria%202017.pdf?la=es&vs=2509> (consultado en mayo de 2019).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *PISA 2015. Resultados clave*. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf> (consultado en julio de 2019).
- Pérez, V. (2006). 52 % del electorado, 11 % del Parlamento: factores culturales y representación política femenina en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 57-81.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Entre lo público y lo privado. Género y ambición política en el Cono Sur*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, UdelaR.
- \_\_\_\_\_. (2015). Las mujeres en política en Uruguay. De la cuota a la paridad: una reforma necesaria. *Policy Paper* (5).
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Presidencia de la República. (2007). Investigación histórica sobre detenidos-desaparecidos. Montevideo, IMPO, 2007, en 4 tomos. Investigación arqueológica sobre detenidos-desaparecidos. Montevideo, IMPO, 2007, en 1 tomo.
- \_\_\_\_\_. (2011a). *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos-desaparecidos*. Publicación digital, 2 tomos.
- \_\_\_\_\_. (2011b). *Actualización de la investigación arqueológica sobre detenidos-desaparecidos*. Publicación digital, 2011, en 1 tomo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Alfaguara.

- \_\_\_\_\_. (2009). *Informe sobre el desarrollo humano para el Mercosur (2009-2010)*. Buenos Aires: Latingráfica.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2018). *Misiones principales y secundarias de los ejércitos: casos comparados latinoamericanos. Seguridad pública, gestión de riesgo y perspectiva de género*. Buenos Aires. Recuperado de <https://docplayer.es/83716831-Seguridad-publica-gestion-de-riesgo-perspectiva-de-genero-misiones-principales-y-secundarias-de-los-ejercitos-casos-comparados-latinoamericanos.html> (consultado en agosto de 2019).
- Sapriza, G. (ed.). (1991). *Mujer y poder en los márgenes de la democracia uruguaya*. GRECMU.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.
- \_\_\_\_\_. (1989). Corporatism is dead! Long live corporatism! *Government and Opposition*, 24(1), 54-73.
- Sen, A. (1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984. *The journal of philosophy*, 82 (4), 169-221.
- Universidad de la República. (2008). *Investigación sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*, Montevideo, FHCE-CSIC, 2008, en 3 tomos.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Perfil de los estudiantes de grado. Universidad de la República (2019)*. Dirección General de Planeamiento. Recuperado de <http://gestion.udelar.edu.uy/planeamiento/wp-content/uploads/sites/33/2019/07/Perfil-de-los-estudiantes-de-grado-2018-Universidad-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf> (consultado en agosto de 2019).
- Rodríguez Villamil, S. R., y Sapriza, G. (1983). *El voto femenino en el Uruguay: ¿conquista o concesión?* Montevideo: GRECMU.
- \_\_\_\_\_. (1984a). *Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX* (vol. 23). Ediciones de la Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_. (1984b). Feminismo y política. Un análisis crítico del proceso de aprobación del voto femenino en el Uruguay. *Hoy es Historia*, 1 (4).
- Uruguay XXI (2017). *Servicios globales de exportación en Uruguay*. Montevideo: Servicios Globales de Uruguay XXI.

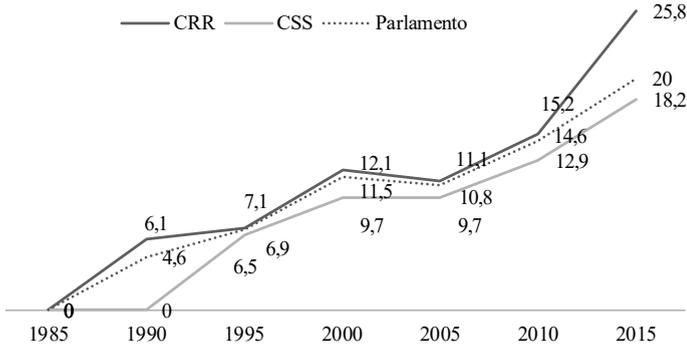
#### SITIOS WEB CONSULTADOS

- <http://cienciassociales.edu.uy/>  
<http://equipos.com.uy/>  
<http://poderjudicial.gub.uy>  
<http://ucu.edu.uy/>  
<http://unsolouruguay.uy>

<http://varonesunidos.com>  
<http://www.amishijosnostocan.org>  
<http://www.globalcommissionondrugs.org>  
<http://www.lr21.com.uy>  
<http://www.opcion.com.uy>  
<http://www.violenciadomestica.org.uy>  
<https://mirador.ineed.edu.uy>  
<https://oig.cepal.org>  
<https://parlamento.gub.uy/>  
<https://portal.factum.uy>  
<https://www.elpais.com.uy>  
[https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/  
datos-y-estadisticas/datos](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/datos)  
<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1597>  
<https://www.ladiaria.com.uy>  
<https://www.lanacion.com.ar>  
<https://www.minterior.gub.uy/>  
[www.cifra.com.uy](http://www.cifra.com.uy)  
[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

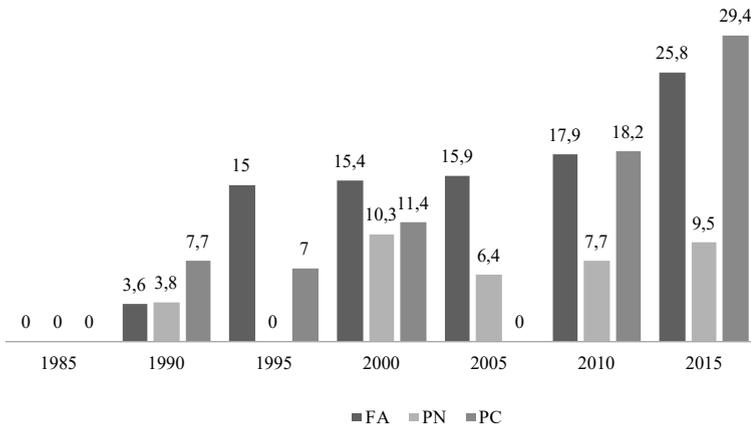
### Gráficos del capítulo 3

**Gráfico 1. Porcentaje de mujeres que asumen una banca como titulares al inicio de la legislatura (1985-2015)**



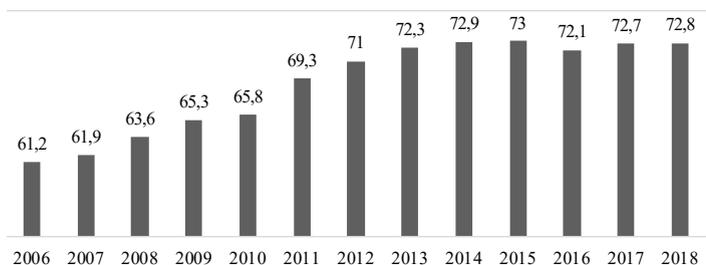
Fuente: Johnson *et al.* (2016).

**Gráfico 2. Mujeres elegidas para el Parlamento por el FA, el PC y el PN (1985-2015)**



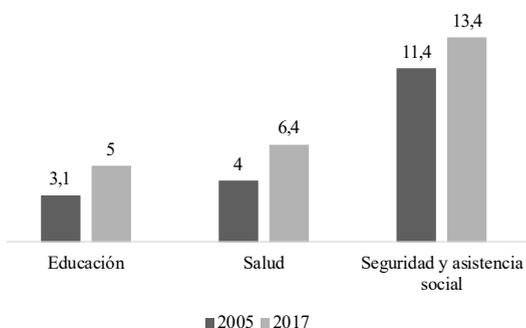
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo (<https://parlamento.gub.uy/>).

**Gráfico 5. Evolución del empleo sin restricciones laborales (2006-2018)**  
(% de trabajadores/as)



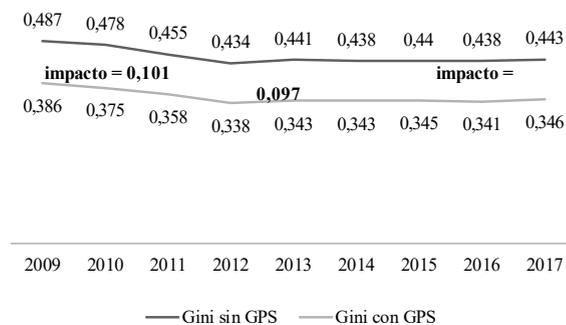
Fuente: INE (sitio web).

**Gráfico 9. Gasto público social por función (% del PBI) (2005 y 2017)**



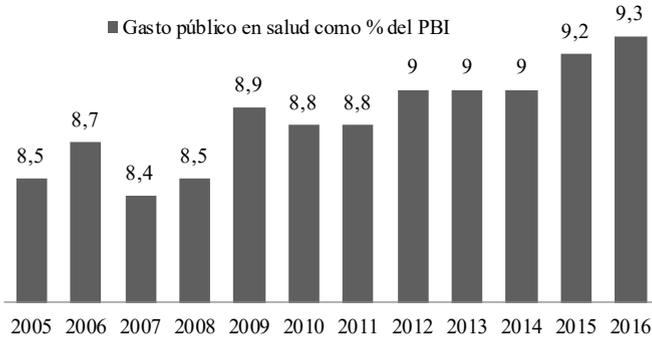
Fuente: MEF (2018b) en base a MIDES, OPP y MEF (2017). Estimaciones del MEF.

**Gráfico 10. Impacto distributivo del GPS (puntos de Gini)**



Fuente: MEF (datos recuperados de: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/datos>).

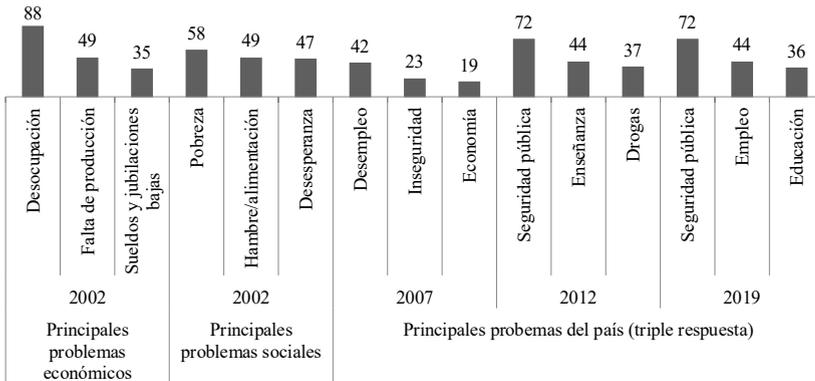
**Gráfico 11. Evolución del gasto en salud como porcentaje del PBI (2005-2016)**



(\*) Estimaciones preliminares.

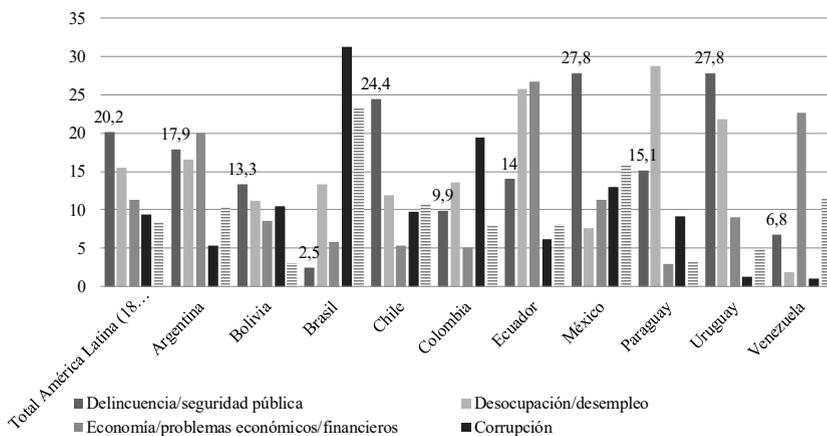
Fuente: MSP (2019).

**Gráfico 13. Los tres principales problemas del país para la opinión pública uruguaya (%) (2002-2019, años seleccionados)**



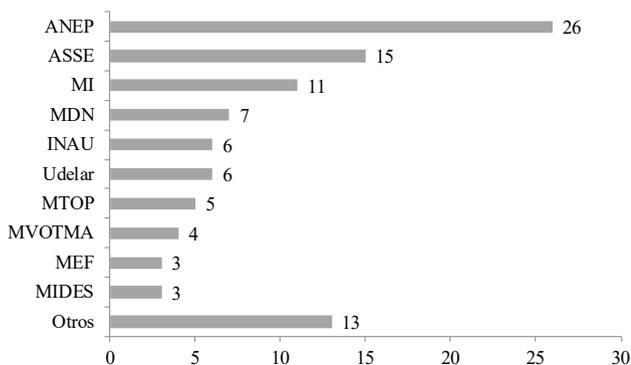
Fuente: Elaborado a partir de datos de Factum (sitio web).

**Gráfico 14. Principal problema del país. Países seleccionados de América Latina (cinco problemas más mencionados) (%) (2017)**



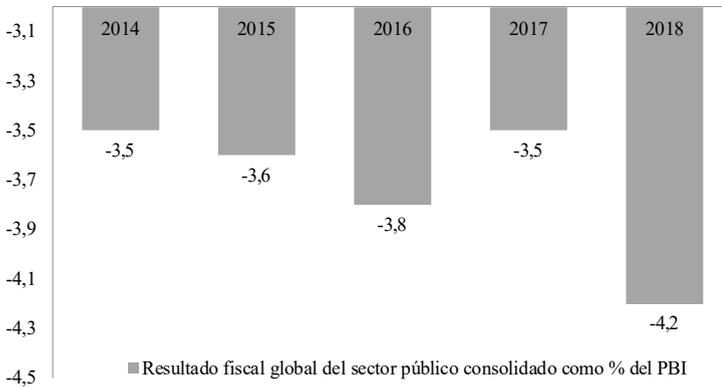
Fuente: Elaborado a partir de datos de la Corporación Latinobarómetro (sitio web).

**Gráfico 15. Estructura del gasto presupuestal. Administración Central y organismos del artículo 220. (%) (2017)**



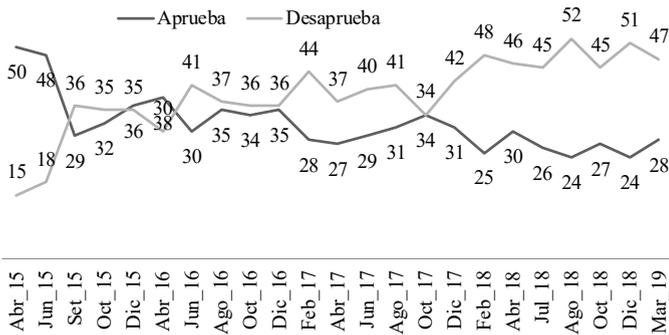
Fuente: MEF (2018c).

**Gráfico 16. Evolución reciente del déficit fiscal en Uruguay (2014-2019)**



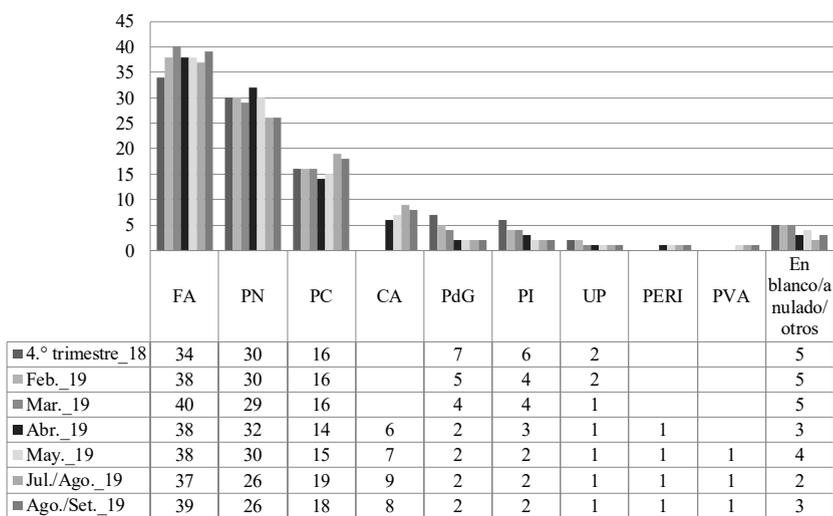
Fuente: MEF (2019, 2017).

**Gráfico 17. Evaluación de la gestión del presidente Tabaré Vázquez (2015-2019)**



Fuente: Equipos Consultores (sitio web).

**Gráfico 18. Evolución de la intención de voto para las elecciones nacionales del 27 de octubre de 2019**



Fuente: Factum (sitio web).

## Capítulo 4

### EL INFIERNO TAN TEMIDO

#### La reconfiguración de las derechas y el impacto de la regresión conservadora

##### 1. INTRODUCCIÓN

Hace poco menos de una década, la región vivía un clima de optimismo político y económico. El FA volvía a ganar el gobierno en Uruguay, de la mano de Mujica, que iniciaba un nuevo relacionamiento con la región. En Argentina se había verificado un cambio en el clima político y se abría un escenario de continuidad para las políticas de transformación iniciadas durante el gobierno de Néstor Kirchner. En Brasil, Dilma ya le pisaba los talones a su contrincante João Serra y se podía aventurar una posible ventaja suya en la segunda ronda presidencial de octubre de 2010. En Bolivia se institucionalizaban las modificaciones propuestas por Evo Morales y su proceso constituyente. En Ecuador se consolidaban los cambios introducidos por Correa. Por si fuera poco, la región mostraba un panorama distinto al que se observaba en buena parte del mundo, donde la crisis golpeaba con dureza. Las conclusiones apuntaban al éxito que habían obtenido los gobiernos de izquierda en reducir la vulnerabilidad de las economías impulsando modificaciones a la ortodoxia económica (con políticas de reducción de la deuda, cancelación de compromisos con el Fondo Monetario Internacional [FMI], revalorización de la moneda local, impulso al mercado interno y control de capitales externos).

Sí, en 2010 todas eran buenas noticias para la izquierda. La política externa de Brasil y Venezuela, con su apuesta a la UNASUR, mostraba la relevancia que iba tomando la región en el concierto mundial. En el Grupo de los 20, o G20, un grupo de países formado en 1999 por los siete países más industrializados más Rusia y once países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo, se contaban dos naciones suramericanas: Argentina y Brasil. La existencia de este grupo, que desde 2009 había ido desplazando al G8 (los siete más ricos más Rusia) como foro de discusión de la economía mundial, ponía de manifiesto la relevancia de la región en el mundo.

En junio de ese mismo año, al inicio de las jornadas de reflexión «El desafío de la construcción política: el debate de la izquierda», organizadas en Argentina por la Red de Fundaciones Progresistas, Marco Aurélio Garcia, asesor en asuntos internacionales del gobierno de Lula, había sentenciado: «antes teníamos pocos votos, pero muchas ideas. Ahora tenemos muchos votos, pero pocas ideas».

Marco Aurélio Garcia llamaba la atención sobre el hecho de que la transformación que se había producido de la mano del gobierno de Lula en Brasil (con su reducción de la desigualdad, su incorporación de treinta millones de brasileños a los sectores medios, su instalación de Brasil en el centro del escenario mundial) era solo comparable con las vividas por su país en la década de 1930 y entre los decenios de 1950 y 1960. En los años treinta se había inaugurado el proyecto varguista de modernización conservadora. Fue la época en la que floreció el pensamiento crítico; Sérgio Buarque de Holanda escribió *Raíces do Brasil* y Gilberto Freyre, *Casa grande e senzala*. Los años cincuenta y sesenta fueron los del desarrollismo brasileño. Juscelino Kubitschek construyó Brasilia y Celso Furtado escribió la mayor parte de su obra. Fernando Henrique Cardoso y la escuela de San Pablo reflexionaron largamente sobre la posibilidad de un desarrollo nacional; asumieron la teoría de la dependencia y la dinámica centro-periferia. ¿Y ahora? No hay un equivalente de creación intelectual y despliegue de la reflexión creativa que acompañe los procesos de transformación que estamos viviendo, señaló el entonces asesor de Lula. Tenemos que hacer una reflexión profunda sobre lo que pasa, y esto no es una exigencia intelectual sino política, para garantizar la continuidad y la profundidad del proceso.

Se concebía como una tarea de urgencia reestablecer el pensamiento crítico. En muchos casos las reflexiones iban atrás de la experiencia, a menudo con ideas que tenían veinte o treinta años de atraso, sostuvo. Muchos de quienes estaban presentes en la conferencia aplaudieron esta afirmación y se sintieron consustanciados con ella. En un escenario de tantas y tan importantes transformaciones,

advirtieron, no parecía sentirse el bullicio de las ideas chisporroteando en la atmósfera de los partidos, ni la audacia de los intelectuales despertando conciencias. Antes bien, las ideas parecían (como aún parecen) ir detrás de voluntades políticas que, gestadas con enorme esfuerzo y despliegue de energía, a menudo no encontraban (ni encuentran) otro lugar en el que anclarse que las ya clásicas recetas de una socialdemocracia aggiornada.

El gran problema, se señaló en el seminario, es que no hemos sabido aprovechar los años de crecimiento ininterrumpido para impulsar una transformación estructural de nuestras sociedades. Hemos introducido paliativos a las situaciones más graves, hemos tratado de reducir la pobreza, mantuvimos la «casa en orden», pero no hemos logrado transformar la sociedad. No tuvimos estrategia que fuera más allá de administrar el orden heredado y de asegurar un poco más de bienestar (material) para algunos. Las transformaciones que se produjeron en los países de América Latina en los años cincuenta son impensables para la izquierda del siglo XXI.

Se ensayaron explicaciones. Entre ellas, el hecho de que cuando las izquierdas llegaron al gobierno en esta región del mundo la resaca del colapso del socialismo real había descartado buena parte de las ideas-fuerza que habían sido corrientes en el pasado. Al desaparecer buena parte de las representaciones políticas legadas por la vieja Europa (al menos, la segunda horneada de ideas emancipatorias luego de las de la Revolución francesa), no encontramos las nuestras y perdimos el rumbo. Es hora de tener nuestra propia visión del mundo para encontrar nuestro lugar en él, afirmaron.

Los ánimos variaron según la perspectiva de cada país. La izquierda chilena evidenciaba un talante crítico de su propia experiencia de gobierno. Había tenido que administrar la transición desde la dictadura, y esta última había alterado profundamente el carácter de la sociedad y las propias estructuras políticas. «Hicimos lo que pudimos. La Concertación nunca fue de izquierda: siempre tuvimos en nuestro seno que convivir con las fuerzas conservadoras», argumentaron algunos de sus representantes. Pero el propio Carlos Ominami (exsenador y figura prominente de la izquierda chilena) se preguntó: ¿son las izquierdas las que van a generar el pensamiento crítico?, ¿o debe el siglo de las izquierdas dar paso a construcciones más amplias, tanto sociales como políticas, y que junten pensamiento crítico de pelajes diversos? Otros advirtieron que una parte de nuestras izquierdas no eran transformadoras sino conservadoras, y habían trabajado exclusivamente para la administración de los problemas, no para su solución. Se señaló que, en muchos casos, las izquierdas se habían acomodado a los hiperpresidencialismos de América Latina y servido de ellos para

afirmarse en el poder. En algunos casos, se revelaban conservadoras, machistas, homofóbicas y de un materialismo básico y primitivo que no dejaba lugar al pensamiento crítico sobre el productivismo desarrollista (ese que no solo no compite contra el capitalismo, sino que lo reproduce). Es esa izquierda conservadora, la administradora del poder, la que perdió en Chile no solo ideas, sino votos, sentenció alguien. Y se agregó: quien piense que el futuro de la región será la socialdemocracia, se equivoca. Acá está pasando otra cosa. El futuro de América Latina no podrá ser nunca el pasado de Europa.

De aquellas jornadas de reflexión ha pasado casi una década. Si en ese momento el problema era la falta de ideas, ahora el problema de la izquierda parece ser la falta de votos, especialmente en Venezuela, Brasil, Chile y, hasta la elección anterior, en Argentina. Con un Poder Legislativo en manos de la oposición y un Poder Ejecutivo en disputa, Venezuela, hoy, administra su crisis frente un entorno mundial que la condena y que, ante la falta de consenso para una intervención militar, apela a estrategias de desgaste económico y mediático que están resultando mucho más efectivas. Con Bolsonaro, Brasil cayó en manos de la extrema derecha. En Chile, gobierna Piñera. En Ecuador, el legado de Correa se desvanece y se erosiona —también acompañado de procesos de judicialización contra sus principales dirigentes, especialmente, el propio Correa— en manos de su sucesor, Lenín Moreno. En tanto, en Argentina, Macri logró dismantelar, en poco tiempo, muchas de las conquistas del kirchnerismo, el cual, tras instalarse la consigna «son todos ladrones», ha enfrentado el descrédito y las amenazas de encarcelamiento de su principal líder, la expresidenta Cristina Fernández. Sin embargo, luego de la crisis de proporciones siderales en la que el gobierno macrista sumió al país, el kirchnerismo y aliados tienen la oportunidad de regresar al poder de la mano de la coalición Frente de Todos, con la fórmula Fernández-Fernández como favorita para ganar las elecciones de octubre de 2019.

A la falta de una síntesis sobre los logros de las izquierdas, siguió una arremetida arrolladora de las derechas, con muy pocos miramientos institucionales, pero con un grado de cohesión política y social inesperado en lo que se concebía como épocas de «acumulación por izquierda». La UNASUR desapareció con la defección de buena parte de sus miembros, y el coro de los países en ocasión de la autoproclamación de Guaidó en Venezuela (con el apoyo de la Unión Europea y Estados Unidos) mostró lo unida que está la derecha (como antes lo estuvo la izquierda, aunque con un liderazgo externo —Estados Unidos y la OEA— que la izquierda nunca tuvo). La ultraderecha europea se organiza, mientras tanto, y se internacionaliza a través de

su presencia en el Parlamento Europeo. Hoy, Marco Aurélio no está más entre nosotros. Y ya no se tienen tantos votos.

He intentado, en los capítulos anteriores, colaborar a una síntesis de las experiencias logradas en estos años, porque el legado progresista debe ser teorizado, sistematizado y analizado objetivamente, para el aprendizaje de futuras generaciones. En lo que sigue, intentaré analizar qué explica el regreso de las derechas, cuáles son sus formatos, cuál es su agenda y cuáles son sus fortalezas y debilidades políticas. El sistema político siempre evidencia un espacio compartido entre ideologías antagónicas (más aún en contextos de altísima desigualdad, como en nuestros países), y la visión de conjunto de este espacio resulta imprescindible para entender, al decir de Maquiavelo, «los tiempos que vendrán».

## **2. ECOLOGÍA DE LA REGRESIÓN CONSERVADORA: ENTRE LA ECONOMÍA, LA SEGURIDAD Y LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA**

América del Sur experimentó una regresión a gobiernos conservadores en los dos principales países del giro a la izquierda de la región: Argentina y Brasil. Ello tuvo impactos sobre los procesos políticos en Chile, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. También tuvo impacto en la institucionalidad supranacional creada en la década del progresismo. La retirada de cinco países de la UNASUR en abril de 2018 (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), así como la aplicación de la cláusula democrática contra Venezuela por parte de la OEA, refrendada por más de 17 países, son una muestra de ello.

El estancamiento económico y la crisis política son procesos que están imbricados. El agotamiento del ciclo expansivo de la economía fue aprovechado por las elites domésticas para producir alternancias en los gobiernos, con la ayuda del descontento popular y, al mismo tiempo, para galvanizar los intereses empresariales que, como bien lo expresaba la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FI-ESP), en Brasil, no piensa «pagar el pato» (es decir, pagar el costo) por la crisis del capitalismo periférico que experimentan nuestros países. Si el capital no sufraga los costos de la crisis (luego de haberse beneficiado ampliamente durante el ciclo expansivo), es claro que los pagarán los trabajadores y los más pobres (a veces, concebidos como material de desecho en el cual cualquier inversión social —con excepción de la cárcel— es perdidosa).

El congelamiento del gasto público en Brasil, el desmantelamiento en ese país y en Argentina de los ministerios sociales como modo de reducir el costo del Estado, el incremento de la deuda externa en Argentina y su política de defección ante los llamados fondos buitres

son una clara muestra de cómo las medidas para paliar la crisis, además de inefectivas, tendrán un inmenso impacto sobre la suerte de los trabajadores, las mujeres y la población más vulnerable. Asimismo, el aumento de la «mano dura» en la criminalización de la pobreza y de la minoridad infractora en ambos países, el reforzamiento de ejércitos y policías en el combate al crimen y las políticas de liberalización de la tenencia de armas en Brasil muestran que la conflictividad social que emanará del manejo de esta crisis será resuelta a punta de pistola.

Nada de esto puede hacerse sin apoyo político y social, y el comportamiento de buena parte de la clase política y, especialmente, de buena parte de las clases medias es clave en este proceso. El apoyo y triunfo de Bolsonaro hacen desconfiar de que este trípode compuesto por la política económica neoliberal, la política de seguridad de mano dura y el apoyo de amplios sectores sociales a líderes de la extrema derecha puede configurar la «tormenta perfecta» de una escalada reaccionaria en la región.

Entre las causas de esta escalada, las económicas deben ser priorizadas, ya que una de las primeras causas de la regresión conservadora de la región se expresa como resultado del agotamiento del ciclo expansivo. Ello nos retrotrae a las teorías corrientes en los años noventa sobre la relación entre democracia y desarrollo económico. Estas teorías postulaban que la democracia política solo era posible en condiciones de economía de mercado (Berger, 1992; Dahl, 1993; Olson, 1992). Los argumentos eran que el desarrollo capitalista refuerza el crecimiento de la sociedad civil (urbanización, industrialización, ampliación de las comunicaciones, alfabetización, etc.) y que una sociedad civil organizada es la única garantía para contrabalancear el poder del Estado (recuérdese que la definición básica de democracia, en este escenario, es la de contralor ciudadano del poder arbitrario del Estado).

Sin embargo, Rueschemayer, Stephens y Stephens (1992) plantearon que el desarrollo capitalista solo está asociado con la democracia si transforma la estructura de clases, si fortalece a las clases medias y a los trabajadores y si debilita el poder de las elites agrarias. En síntesis, no es el capitalismo per se, sino las contradicciones del capitalismo lo que causa la democracia. Autores como Barrington Moore (1993) sostienen que las chances de una relación «feliz» entre capitalismo y democracia dependen de circunstancias específicas (que se han dado en los países centrales, pero que difícilmente sean repetibles en el Tercer Mundo), y que de los tres caminos hacia la modernidad política solo uno conduce a la democracia; los otros dos resultan en formas autoritarias (dictadura fascista y dictadura comunista).

Marx, citado por Przeworski (1980), sostiene que la democracia en el capitalismo es un estado excepcional, y nunca la forma misma de la sociedad. Esta inestabilidad resulta, en la teoría marxista, de la contradicción entre la propiedad privada de los medios de producción y la democracia política. Mientras la burguesía trata de evitar que el poder político se transforme en emancipación social, los otros (el proletariado, el campesinado, la pequeña burguesía) luchan para evitar volver a la restauración social y política del orden que las oprime.

Pero es la ideología la que acorta y economiza el camino de la dominación... o de la emancipación. En la perspectiva de una ideología contrahegemónica, que vuelve a las personas conscientes de sus relaciones sociales, esta debe ser «vívida en el día a día», y debe dar sentido a la experiencia cotidiana. Como sostiene Gramsci (citado por Przeworski, 1986: 136): «ideological hegemony can be maintained only if it rests on a material basis». Para que la ideología de la izquierda (no como falsa conciencia, sino como pensamiento ordenado y sistemático sobre el modo de producción y la inevitabilidad del mundo social y ético que genera) triunfe, no puede ser solo ética-política. Debe ser también económica.

Mucho antes de que los gobiernos progresistas pudieran asentar las bases de una nueva ideología (aunque más no fuera la de la agenda de derechos, el feminismo, la de las políticas sociales y la regulación capital-trabajo) que se transformara, al decir de Althusser (1981), en una experiencia vivida que diera sentido a la realidad de las personas, las bases materiales del consenso fueron severamente erosionadas.

Los datos más recientes del Estudio Mundial de Valores revelan que, hacia 2011, el 43 % de la población uruguaya consideraba que los pobres «son pobres por flojos y falta de voluntad» y que el 60 % entendía que «es posible» salir efectivamente de la pobreza (Presidencia de la República, DUCSA, Equipos Consultores, 2015). Esto da cuenta de la escasa politización que se ha dado respecto de los temas distributivos en la década larga de gobiernos del FA. La izquierda no parece haber llegado a transformar sus ideas en experiencia vivida por las clases subalternas, al menos no con la amplitud y la profundidad necesarias. Y mucho antes de eso, la realidad se empezó a deteriorar... como resultado, justamente, de la inestabilidad del sistema capitalista.

El fin del *boom* económico que representó el aumento del precio de las materias primas afectó tanto a las economías dependientes de recursos energéticos (como Venezuela o Ecuador) como a las economías agrícolas (como Argentina o Uruguay). Y redujo enormemente el margen de los gobiernos progresistas para impulsar políticas de redistribución del ingreso con base en recursos fiscales del Estado. Uruguay no ha salido indemne de esta retracción económica regional

signada por la caída de la demanda china de los *commodities* y por el declive del producto en los mercados emergentes. El deterioro de la capacidad exportadora de nuestro país, la caída de puestos en el mercado de empleo y el aumento del desempleo, ya hacia comienzos del tercer período de gobierno del FA, dan cuenta de esto (gráficos 1, 2 y 3, al final del capítulo).

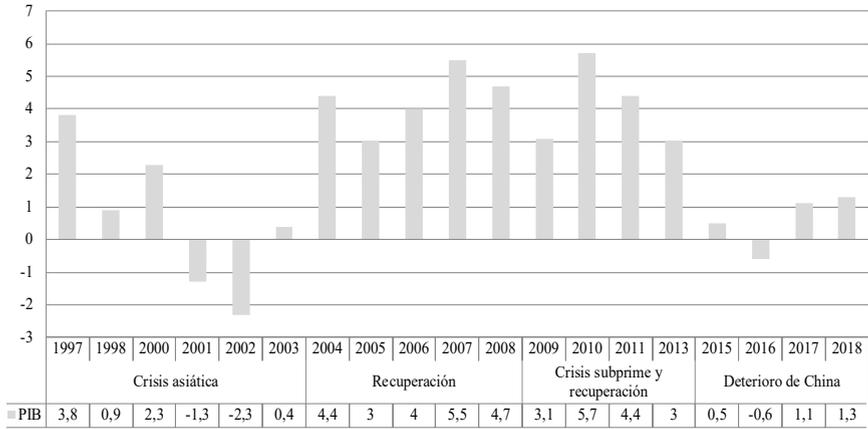
Mucho más dramático fue el desempeño de Brasil, a partir de 2014, en la antesala y mientras se procesaba el *impeachment* contra Dilma (gráficos 4, 5 y 6, al final del capítulo). Y, más apremiantes aún han sido las dificultades atravesadas por la economía argentina, cuya situación no ha hecho sino agravarse en los últimos años (gráficos 7 y 8, al final del capítulo).

Señala Przeworski (1991), en *Capitalismo y socialdemocracia*, que la democracia es rara e inestable. Rara porque depende de un compromiso de clases e inestable porque se sustenta en eso. Usando esta noción, sostendremos que la democracia pareció impotente para contener el compromiso de clases en épocas de crisis. Y, aunque el empresariado ganó mucho durante ese tiempo, fue el primero en defecionar de los procesos progresistas... con impactos en el resto de la población.

América Latina se había democratizado, sí, pero no lo suficiente como para resistir a una prolongada retracción o desaceleramiento económico. Como ya se analizó en el primer capítulo de este libro, la caída en la actividad económica fue acompañada de una caída de la popularidad de los gobiernos del giro a la izquierda (a otros factores constantes).

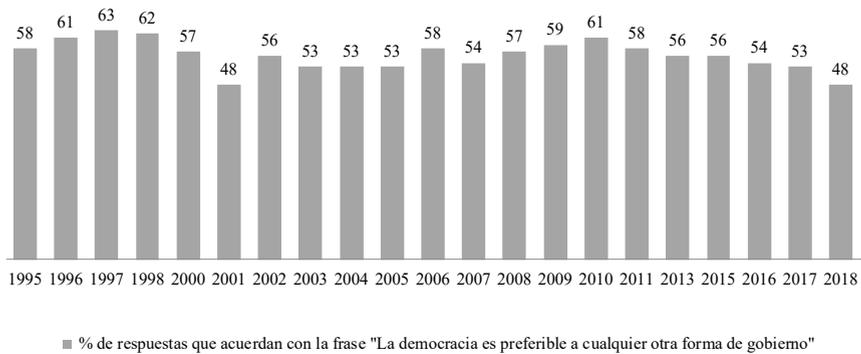
A partir de la caída de la popularidad de los gobiernos progresistas y de la retracción de sus márgenes de maniobra para redireccionar el gasto público en orden de atender las demandas de los sectores más vulnerables, comienza a producirse un fenómeno más profundo: la erosión de la confianza... primero en los gobiernos, después en los políticos y, finalmente, en la democracia toda (gráficos 9, 10 y 11).

**Gráfico 9. Evolución del PBI en América Latina (1995-2018)**



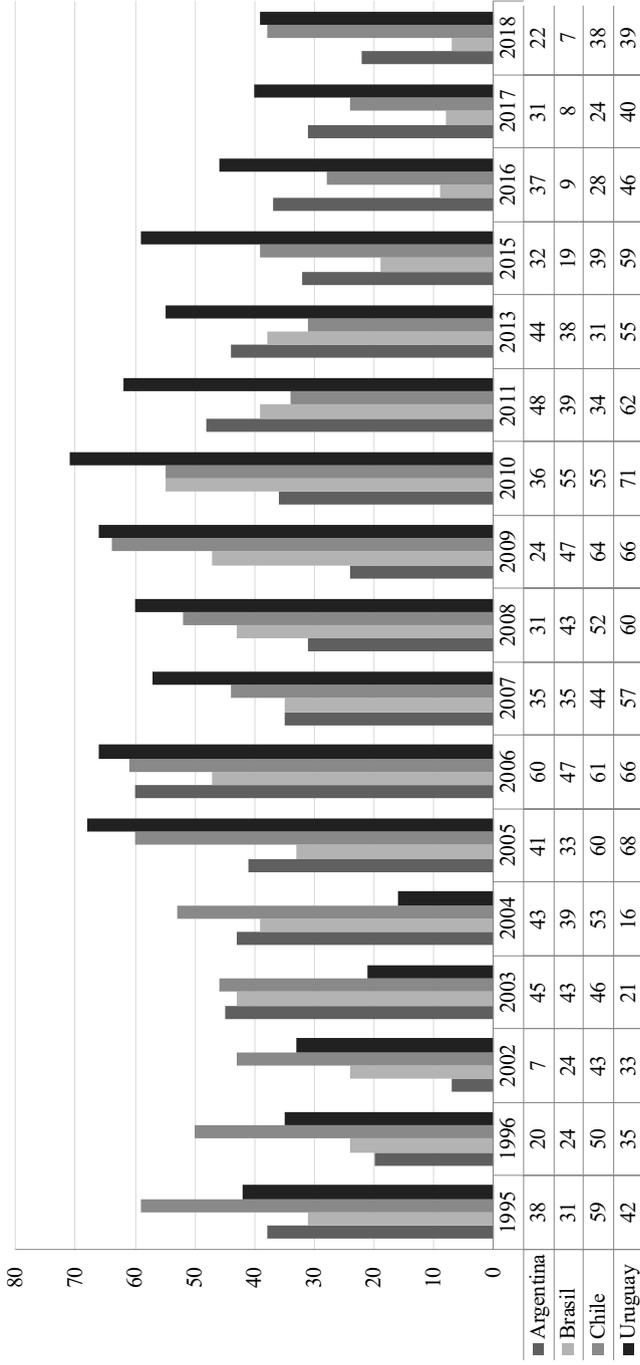
Fuente: Latinobarómetro (2017) a partir de CEPAL.

**Gráfico 11. Evolución del apoyo a la democracia en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (1995-2018)**



Fuente: Latinobarómetro (sitio web).

**Gráfico 10. Evolución de la confianza en el gobierno en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (1995-2018)**



Fuente: Latinobarómetro (sitio web).

Estos guarismos evidencian, también, la frágil base sobre la que se sustentó el crecimiento económico en el período, impulsado por la demanda externa china de productos que no ayudaron demasiado a industrializar nuestros países o a diversificar nuestras economías.

La ecología de la regresión conservadora tiene, sin duda, una faz de naturaleza económica, pero es alimentada, a su vez, por una lucha en el terreno de lo simbólico y de lo cultural, donde la derecha se afirma con fuerza.

En la medida en que los problemas económicos dejaron de ser el centro indiscutible en la vida de los ciudadanos comunes, habida cuenta del aumento de los ingresos, del empleo y de la seguridad económica (el optimismo económico se evidencia alto en esos años), el tema de la seguridad se colocó en el centro del debate. En 2015, los datos del Latinobarómetro mostraban que la delincuencia era el problema más importante del país con 22 % de menciones, frente a la desocupación (16 %) o la corrupción (7 %).

Ello impulsó una suerte de reprimarización del Estado, si por tal fenómeno entendemos el de su concentración en las tareas de «juez y gendarme», encomendadas por el liberalismo. Las carteras ministeriales encargadas de la seguridad recibieron importantes incrementos presupuestales, lo cual muchas veces implicó sacrificar recursos en otras actividades secundarias del Estado (y de las propias políticas sociales). No solamente la policía mejoró su presupuesto y su dotación en recursos humanos en nombre de la seguridad pública, sino que se crearon nuevos cuerpos armados y la militarización de la seguridad pública estuvo a la orden del día. Todo ello en connivencia con sistemas de justicia que criminalizaron fuertemente la pobreza y que produjeron un hacinamiento brutal en las cárceles, donde, lejos de combatirse la reincidencia, el crimen volvió a organizarse, como lo evidencian diversas experiencias de América Latina. Esto, a pesar de todas las denuncias de los organismos de derechos humanos y las propias recomendaciones de Naciones Unidas en la materia.

Al mismo tiempo, los cuerpos armados se fortalecieron y sofisticaron. Habida cuenta de la historia de golpes de Estado y de las violaciones flagrantes a los derechos humanos por parte de estos en el pasado reciente, esto debería haber despertado más resistencias de las que tuvo. Aun en países como Uruguay, donde fueron «viejos guerrilleros» quienes, desde los ministerios de seguridad y defensa, comandaron el rearme de policías y Fuerzas Armadas (FFAA) en democracia, se evidenció bastante ingenuidad en el manejo de estas corporaciones y poca prevención respecto a su rol como apoyo a las derechas políticas locales. En Brasil, en el gobierno de Bolsonaro revistan, entre sus ministros, algunos mandos encolumnados en la estrategia de las

misiones en Haití, tan duramente resistidas por las izquierdas «de a pie» y tan secundadas por los gobiernos de izquierda en el poder.<sup>1</sup>

El control sobre la población civil se intensificó, la videovigilancia se expandió y se pusieron a disposición las nuevas tecnologías disponibilizadas por la Administración para el Control de Drogas (DEA, su sigla en inglés) y nuevas policías antinarcoóticos, que se vieron acompañadas de un aumento de penas para el suministro y tráfico de drogas. Esto, en el marco del llamado «populismo punitivo». Ante la demanda de seguridad, jueces, policías y políticos reaccionaron al aumentar la presión autoritaria sobre la política pública, aun cuando, como resultado de esa presión, se lesionaran unos cuantos derechos humanos por el camino.

Todos esos cuerpos armados y ese Poder Judicial estuvieron disponibles para cuando los gobiernos cambiaron de signo político: las prisiones como las de Lula o Milagros Salas, la criminalización de la protesta social y el incremento de asesinatos de líderes y dirigentes políticos y sociales en estos años en Colombia o Brasil son parte de un proceso que empezó mucho antes. Los gobiernos de izquierda no supieron contrarrestar dicho proceso, y en materia de seguridad pública siguieron la línea que venía de Estados Unidos (con solo unas raras excepciones).

Otra victoria simbólica de la derecha fue el haberse apropiado del tema de la corrupción, por más que muchos de los políticos acusados pertenecieran a su seno. Aquí, lo importante fue haber arrebatado a los políticos y partidos de izquierda su autoridad moral, al quedar muchos de esos últimos incluidos en escándalos junto con políticos de derecha.

La judicialización de la política y los medios de comunicación jugaron un rol central en este proceso que Rosanvallon (2008) calificaría, sin duda, como un fuerte triunfo de la contrademocracia. La elevación del pueblo a juez produjo una desconfianza generalizada en la política. Así, la caída en los niveles de confianza hacia la política y hacia las instituciones de la democracia representativa fue funcional a la regresión conservadora.

Para que la derecha volviera con pretensiones de legitimidad debía eliminarse de la memoria común, apelando a Maquiavelo, la dinastía

---

1 La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) fue duramente resistida por parlamentarios y movimientos de izquierda en América Latina y, especialmente, en Uruguay. En 2014, el diputado frenteamplista Luis Puig renunció a su banca para no tener que votar la renovación de las tropas uruguayas en el referido país caribeño. También lo había hecho el también diputado por el FA Guillermo Chifflet en 2005, en ocasión de votarse el envío de tropas para la operación precedente a la MINUSTAH, denominada UNITAS.

de los antiguos príncipes. Había que borrar toda la dignidad que ostentaron antaño y someterlos al escarnio público. Eso fueron la exhibición penosa de Lula encarcelado, los escándalos que rodearon el segundo gobierno de Bachelet, el proceso judicial a que fueron sometidos los exvicepresidentes de Ecuador, Jorge Glas, y de Uruguay, Raúl Sendic, así como las distintas causas que han intentado acorralar a Cristina Fernández y que Cambiemos logró sintetizar, en su momento, en la idea de que «se robaron todo». La estrategia demostró una eficacia increíble. Y todo ello con impactos negativos sobre la democracia y la política, que forman parte del caudal con el que la derecha acumula. El desarrollo de la antipolítica, la expansión de la apatía política y la caída en la confianza interpersonal erosionan, sin duda, la capacidad de construir colectivamente.

Aunque todavía parece pronto para afirmarlo, la región ha sido tomada por líderes de derecha, como lo muestra la rápida alineación con Estados Unidos para «castigar» a Maduro y nombrar un presidente «encargado» en Venezuela, como en la época de la colonia. ¿Cuán profunda es la regresión conservadora? Aún no lo aquilatamos. Las sociedades aún muestran una situación de cuasi empate en las elecciones, como lo expresaron la polarización Haddad-Bolsonaro en Brasil, Scioli-Macri en Argentina o Duque-Petro en Colombia. Pero el desempate por derecha es lo que ha estado triunfando últimamente.

El viraje en las preferencias electorales resulta imprevisible para la mayor parte de los analistas, encuestadoras y políticos. Los apretados porcentajes de diferencia entre uno y otro ganador han vuelto, hasta cierto punto, imprevisibles los resultados. Maduro ganó la elección en 2013 por menos de un punto porcentual. Scioli perdió el balotaje en Argentina por menos de tres puntos porcentuales cuando las encuestas le auguraban, apenas un mes antes, una cómoda victoria. Cuando Dilma triunfó en 2014, superando el 51 % en la segunda vuelta, ningún analista se hubiera atrevido a pronosticar que, un año más tarde, sería vergonzosamente apartada de su cargo. En el Reino Unido, el Brexit era la opción perdedora en el referéndum celebrado al respecto, y resultó vencedor por escasa diferencia (51,9 % a 48,1 %). El *no* en el plebiscito para ratificar el acuerdo de paz en Colombia ganó por 50,2 % frente al 49,7 % del *sí*.

A su vez, los resultados electorales se han vuelto imprevisibles porque las encuestadoras de opinión han dejado de someterse al rigor de las teorías sobre la opinión pública construidas, reconstruidas y reformuladas desde los años sesenta. La mayoría de las encuestadoras son consultoras contratadas por actores privados. No necesariamente están preocupadas por sistematizar los resultados de décadas de relevamientos en alguna teoría unificada. Y no existe una teoría

social atrás que avale los resultados de la llamada opinión pública. La llamada opinión pública se transforma, así, en una construcción política fuertemente intermediada por los medios de comunicación, las encuestadoras y otros intérpretes privilegiados. Los medios de comunicación construyen agenda todos los días y moldean a la opinión pública. Las manifestaciones de las cámaras empresariales, los actores políticos, las iglesias o personeros de las FFAA suenan fuerte. Las mayorías silenciosas, los más pobres, los que no construyen opinión en los grandes medios determinan los resultados de la elección causando la sorpresa de estas mismas encuestadoras.

Las empresas encuestadoras comienzan a transformarse en un actor político más del sistema, y pueden ser tentadas a apartarse de las normas de la rigurosidad teórica que determinan qué puede y qué no puede medirse con cierto grado de confiabilidad; construyen o destruyen la popularidad de líderes y representantes políticos, determinan el fracaso o el éxito de políticas, fijan las prioridades de la gente sobre los llamados «problemas del país» y son tomadas acríticamente por gobernantes obsesionados con la popularidad, los votos y la imagen. En Brasil, la popularidad de Dilma, medida por las encuestas de opinión, se transforma en una medida de la legitimidad de su mandato. En Uruguay, la inseguridad se transforma en el principal objetivo presupuestal del gobierno, en parte influenciado por las encuestas que lo señalan como el tema de mayor preocupación en la opinión pública. En Argentina, los medios y las encuestas son indiferenciables: las encuestas informan a los medios y los medios construyen y destruyen legitimidades, con el apoyo del aparato judicial.

Mientras tanto, no existe una teoría sociológica o politológica de alcance medio que llegue a explicar, siquiera, lo que está sucediendo. Parte de los académicos de las ciencias sociales parecen entrar en *epojé* (la suspensión del juicio, según los griegos). Esa parte de la academia dice poco sobre la década larga del progresismo, juzga mucho y explica menos. Sucumbe a los paradigmas emanados del *mainstream* norteamericano y deja ya de entenderlo todo cuando, en su democracia modélica, gana Trump. Es entonces cuando voces como las de Nancy Fraser (2017) (entre otras) comienzan a oírse con más fuerza.

### **3. LA DERECHA EN AMÉRICA LATINA: ESTRATEGIA, IDEOLOGÍA, INTERESES**

Los gobiernos del giro a la izquierda o posneoliberales (Ruckert, Macdonald y Proulx, 2016) tuvieron fundamentos políticos y económicos. Los segundos devienen del fracaso de las políticas neoliberales emanadas del Consenso de Washington, especialmente, cuando a partir de

su agotamiento, entre 2001 y 2002, dejaron de ser atractivas para el campo empresarial y conservador.

En el campo popular, su atractivo había desaparecido ya en la «media década perdida», entre 1998 y 2002, cuando el agravamiento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad resultaron evidentes. La literatura, tal vez, sobredimensiona el impacto de la reacción popular a la crisis del neoliberalismo. En efecto, el neoliberalismo estaba muy desprestigiado, pero no hubiera alcanzado con la reacción popular ya que, bajo los efectos de ese mismo neoliberalismo, tendía a ser reprimida, fragmentada y poco visibilizada por los grandes medios de comunicación. Fue la existencia de partidos de izquierda o centroizquierda (como el PT o el FA) y de liderazgos con acumulaciones políticas propias (como Chávez, Kirchner, Cristina, Evo o Correa) lo que hizo que este descontento popular se pronunciara en las urnas con la contundencia con que lo hizo. Y estas construcciones políticas fueron procesos de acumulación de décadas.

Tampoco debemos olvidar que la(s) derecha(s) locales (con la «autorización» de facto de Estados Unidos) permitieron que estos triunfos fueran posibles... y los soportaron durante una década y media. Sus intentos de desestabilización distaron de la virulencia del pasado (con la excepción de Venezuela y, quizás, de Bolivia) y los apoyos externos para golpes de Estado ya no estaban disponibles.

Además, la imposibilidad de resistir a las crisis cíclicas financieras y a la insustentabilidad del modelo de acumulación en el campo social agotó el proyecto de modernización conservadora en la región, y lo hizo —temporalmente— inviable (al menos, sin el auxilio de represiones masivas o intervenciones militares y con altísimos costos para el Estado en la contención de la inseguridad pública).

Según consignan Luna y Rovira Kaltwasser (2014) en la obra *The resilience of the Latin American Right*, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, la derecha, con su defensa de la democracia y la economía de mercado, enfrenta serias limitaciones. No le es tan fácil apelar al «pueblo» con estas no promesas. A su favor se encuentra el hecho de que no precisa una definición política partidaria, ya que puede influir directamente en la política pública sin necesidad de organización. Como bien señalaban los padres de la acción colectiva (Hirschman, 1977; Olson, 1992), la organización es una necesidad de los que no tienen otros recursos de poder. La creación de un partido desvela a la izquierda, pero no a la derecha.

Aunque la capacidad de influir de la derecha puede prescindir de la organización partidaria de sus intereses, no puede, en cambio, prescindir del control del gobierno, aunque más no sea por vías indirectas.

Y no puede prescindir, de ninguna manera, de su influencia en la política pública.

En síntesis, a pesar de que la izquierda está en el gobierno en muchos países, dicen Luna y Rovira Kaltwasser (2014: 2): «ello no obsta para que la derecha tenga un considerable margen de maniobra para influenciar gobiernos, para construir partidos políticos que los representen en los parlamentos, para usar a los medios para modelar la agenda pública, para movilizar expertos y tecnócratas para modelar el proceso político, para financiar campañas electorales, o hacer lobby sobre los representantes».<sup>2</sup>

### **3.1. MÁS ALLÁ DE LOS PARTIDOS: ESTRATEGIAS POLÍTICAS DE LA DERECHA**

El comportamiento político de la derecha es determinante en el fortalecimiento o debilitamiento de la democracia como régimen de gobierno y condiciona enormemente la calidad democrática. El efecto «guerra fría» ha hecho que la mayoría de los análisis llevados a cabo en ocasión de las transiciones a la democracia en América Latina se focalizasen mucho más frecuentemente en las izquierdas antisistémicas. Los estudios sobre izquierdas antisistémicas han sido, sin duda, más abundantes que los estudios sobre las derechas antistémicas, aun cuando estas últimas fueron expresiones recurrentes en el siglo XX latinoamericano. El rol de la academia norteamericana aquí ha sido fundamental. El análisis de la derecha antisistémica, hoy, es una necesidad ineludible para poder entender las reversiones democráticas que sufren países como Brasil en pleno siglo XXI. De hecho, uno de los modos más frecuentes en que la derecha impidió que la política llevara a cabo planes de gobierno que obstaculizaran sus intereses fueron los golpes de Estado.

Luna y Rovira Kaltwasser (2014) identifican tres estrategias para la acción política de las derechas, e incluyen desde las que suponen la construcción de un partido político para la defensa de los intereses hasta la prosecución de estos por vías no políticas ni electorales (a través de influencia directa), pasando por la alternativa electoral no partidaria o anti-*establishment* (para muchos vinculada al populismo de derecha). La aparición de Bolsonaro en Brasil y el reforzamiento de un partido antes inexpresivo (el Partido Social Liberal) en el Congreso darían cuenta de esta última estrategia. Entre estos casos deben contarse también los de Collor de Mello, Fujimori o Uribe.

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

Las influencias extrapolíticas, incluidos los golpes de Estado (blandos o fuertes, armados o desarmados) y las diversas formas de susstracción de la orientación de los gobiernos a la dinámica de la competencia electoral, son parte de la estrategia de las derechas.

Los autores citan aquí también instrumentos no electorales tales como el apoyo a las brigadas de paramilitares y grupos de autodefensa (en los países con conflictos armados políticos y sociales); conglomerados de negocios (incluidos los medios de comunicación); grupos «morales» ultraconservadores que hacen *lobby* en el congreso, o *think tanks* de la derecha que suelen introducir exitosamente tecnócratas de su grey, aun en gobiernos de izquierda. La llegada de la moral conservadora a los parlamentos y medios de comunicación en la lucha —entre otros— contra el avance del feminismo es un buen ejemplo de esto. La selección negativa de la tecnoburocracia que los gobiernos de izquierda hacen cuando arman sus equipos económicos al frente de los ministerios encargados de la política económica, como un modo de granjearse la credibilidad externa e interna, es otro buen ejemplo (los casos de Henrique Meirelles o Antonio Palocci en Brasil dan cuenta de esto).

La creación de uno o más partidos con capacidad de competencia electoral es un camino seguido por las derechas cuando el contexto lo permite (los costos de organización de un partido político con capacidad de competir exitosamente en las elecciones son muy altos para la derecha, y suponen una estrategia de largo plazo). La creación del Partido Acción Nacional (PAN) en México, de la Unión Democrática (UDI) o Renovación Nacional (RN) en Chile o de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en El Salvador da cuenta de esto.

Aunque los autores identifican como relativamente excepcional la creación o existencia de partidos políticos fuertes de derecha, dada la preferencia de las elites de derecha por defecionar del campo político-electoral para practicar otras estrategias de influencia política, una parte de nuestro estudio de las derechas en el campo de la ciencia política pasa necesariamente por ahí. Estudiar la creación y sustentabilidad de partidos políticos de derecha en la región que compiten exitosamente en el campo electoral (en Chile y Uruguay, claramente), así como la forma en la que viejos partidos de centro son cooptados por la derecha en momentos específicos (el PJ bajo Menem, el MIR y el MNR en Bolivia) es parte de una agenda de investigación politológica en América Latina, hoy, ineludible. Y también lo es el estudio de los fenómenos políticos caracterizados como *outsiders* vinculados a candidatos creados sin vínculo con los partidos históricos de la derecha, y como parte del populismo de derecha, como Bolsonaro en Brasil.

### 3.2. IDEOLOGÍA Y PREFERENCIAS POLÍTICAS

La diferencia entre izquierdas y derechas ha sido muy tematizada en numerosos textos de cultura política y otros estudios comparados (Acántara Sáez y Luna, 2004; Colomer, 2005; Coppedge, 1997; Filgueira, Bruera, González y Midaglia, 1989; González, 2010; Luna, 2004; Luna y Zechmeister, 2005; Mallo y Moreira, 2000; Moreira, 1994, 1997, 2000, 2006; Rosas y Zechmeister, 2000, entre otros). Los temas de la igualdad, la democracia y las preferencias en materia de política económica son centrales para entender la articulación de preferencias en el eje izquierda-derecha.

Análisis sobre elites en América Latina (Universidad de Salamanca, 1994-2015; Moreira y Pérez, 2009; Serna, Bottinelli, Maneiro y Pérez, 2012) evidencian que en el eje igualdad-desigualdad las preferencias se articulan en varios sentidos que van desde la percepción más o menos aguzada de la existencia de desigualdad social (hasta la no percepción en absoluto de la existencia de un patrón de desigualdad, aun entre los más desfavorecidos) hasta las preferencias por políticas redistributivas, contrapuestas a la idea de que las dificultades para erradicar las desigualdades son tales que es impensable emprender políticas con buen prospecto en este sentido.

En América Latina, las encuestas de opinión ilustran que las percepciones sobre la desigualdad son profundas y mayoritarias, y la mayoría demanda por una acción del Estado que las elimine o amortigüe. Aunque esto pertenezca a la cultura política de la izquierda, sin embargo, la identificación con el eje izquierda-derecha sigue una curva de Gauss, y el porcentaje de gente que se identifica con la izquierda y con la derecha son similares, como se muestra más adelante.

El tema de la democracia es el más controversial, ya que el estudio fundacional de Bobbio (2014) sobre izquierdas y derechas, con base en la experiencia del campo del socialismo real y la Revolución cubana, tendió a «fijar» la idea de que la dimensión *libertad* es subsidiaria de la dimensión *igualdad*. Sin embargo, en estudios disponibles sobre elites, como el ya citado de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), se evidencia que las izquierdas son más pluralistas y más populistas y las derechas más elitistas y más desconfiadas de cualquier participación ampliada de la ciudadanía en las decisiones políticas.

En cuanto a las orientaciones en el eje liberal-conservador o en las posiciones devenidas del proceso de secularización y modernización de nuestras sociedades, las definiciones no están tan claras, como lo argumentáramos en estudios anteriores a través del análisis de las preferencias de los parlamentarios latinoamericanos en temas como despenalización del aborto o aceptación del divorcio (Moreira y Pérez, 2009).

A pesar de ello, resulta evidente que la agenda y las políticas de los gobiernos del giro a la izquierda han estado más permeadas por los temas de la agenda secular que las de los gobiernos conservadores anteriores. Los logros en la agenda de los derechos de las mujeres (incluido, en Uruguay, el gran logro de la despenalización del aborto o, en Bolivia, el gran avance en representación política femenina) son patrimonio de estos gobiernos progresistas y de izquierda. Y si bien es cierto que en Ecuador, en Argentina, en Brasil o en Chile, las feministas de izquierda han dado una dura lucha contra sus partidos, muchas veces perdedora, el avance en la discusión sobre despenalización del aborto en Argentina debe mucho al feminismo K, en Ecuador a las feministas de AP, en Chile al PS y a la propia Bachelet (enfrentados dentro de su propia coalición al PDC) y en Brasil a las luchas en el campo de la izquierda política (incluyendo no solo al PT, sino al Partido Socialismo y Libertad [PSOL] y al Partido Comunista Brasileño [PCB]).

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que la desigualdad sigue siendo el gran parteaguas de la política entre izquierdas y derechas, y es en el campo de la desigualdad, dirán Luna y Rovira Kaltwasser (2014), donde las diferencias son más profundas.<sup>3</sup> Esta definición, empero, solo toma en cuenta el campo ideológico propiamente dicho. Existen otros dos campos, según estos autores. Uno de ellos es el de la posición política sobre la economía y los valores, en que la derecha se caracteriza por la defensa de la propiedad privada y el libre mercado y la izquierda por el intervencionismo de Estado. Un tercer campo es el determinado por los intereses (y los sectores sociales) que la derecha (y la izquierda) representa. Estos intereses no son, necesariamente, los de su electorado, ya que, como hay que ganar elecciones, la disputa por el centro y por la obtención del mayor número de votos posibles hace a todos los partidos *catch-all*. Pero sí son los intereses los que definen las estrategias políticas. En tal sentido, los partidos de derecha representan los intereses de los sectores más privilegiados económicamente de la sociedad.

### 3.3. LOS FORMATOS POLÍTICOS DE LA DERECHA:

#### ANÁLISIS DE CASOS NACIONALES

Los partidos de derecha, según Coppedge (1997), pueden ser tanto reconversiones de los viejos partidos oligárquicos del siglo XIX y XX en partidos de masas (los típicos partidos conservadores del clivaje

---

3 En palabras de los autores: «We define the left as a political position characterized by the idea that the main inequalities between people are artificial and should therefore be counteracted by active state involvement» (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014: 4).

liberal-conservador en América Latina, con centro en el conflicto Iglesia-Estado), partidos de corte fascista (defensores de las dictaduras o identificados con ellas) o partidos de centroderecha que abrevan en sectores medios y bajos, y promueven ideas como la cooperación público-privado, la seguridad pública, la moralidad o la prioridad del crecimiento económico sobre la distribución.

Luna y Rovira Kaltwasser (2014: 7) identifican las definiciones sociológicas sobre los partidos de derecha, que incluyen qué intereses defienden, quiénes son sus bases, de dónde proceden sus representantes y quiénes son sus electores. Los autores citan a Edward Gibson, quien definió que: «conservative parties are parties that draw their core constituencies from the upper strata of society». Según esta comprensión, la base de apoyo de estos partidos es la que determina su identidad, y esta base de apoyo son los intereses más importantes para su agenda, los que defenderán en la política y de donde extraerán los recursos para su sobrevivencia como partidos.

Como la defensa de los privilegios de las clases altas no constituye una buena plataforma para conseguir los votos de los más pobres y de las clases medias, los partidos de la derecha tendrán que construir alianzas policlasistas con aquellos fragmentos del electorado que les permitan obtener éxitos electorales (Luna, 2014). Un ejemplo de ello es la defensa programática de los empresarios y los sectores de estratos altos y medios altos, por ejemplo, mediante el combate a los impuestos. Otro ejemplo es la prédica por la desregulación laboral y por la restricción de los beneficios de la seguridad social, en nombre de un recorte del gasto «excesivo» del Estado (cuando este es el que contribuye a los ingresos de los hogares pobres), combinada con la movilización clientelista de estos mismos sectores mediante el control de la política pública en los gobiernos subnacionales.

En el análisis de casos nacionales (Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador), aparecen las diferentes alternativas de la derecha en su articulación política tanto con el empresariado como con el Estado y con los movimientos sociales.

Un estudio de James D. Bowen (2014) sobre la derecha y las formas no partidistas de representación y participación en Bolivia y Ecuador muestra, para el caso boliviano, que este país, que se caracterizó por ser un fuerte impulsor de las reformas neoliberales en los ochenta, se vio, debido a estas, sometido a transformaciones radicales en sus formas de representación política. La base de sustento de la derecha, que eran los sectores exportadores, colaboró con las reformas neoliberales a minar el Estado y su estructura política. Las cámaras empresariales de Santa Cruz estaban dominadas por sectores importadores que defendían la liberalización comercial mientras que los intereses

proteccionistas eran políticamente débiles. En Ecuador, por el contrario, las elites han sido más dependientes del Estado (y del petróleo) y fueron exitosas en bloquear —parcialmente— las reformas.

En ambos casos, ante el triunfo de gobiernos de izquierda, la derecha tuvo que retrotraerse al nivel subnacional para enfrentar con éxito a Correa y a Morales. En Bolivia, la batalla por las autonomías estuvo en el corazón de la lucha contra el gobierno de Evo, con los departamentos de la llamada «media luna» (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) como protagonistas principales. Así, la derecha usó el nivel subnacional y su política de clientelas como estrategia de acumulación política. Asimismo, empleó la estrategia del «separatismo» basada en la idea de que unos producían la riqueza (Santa Cruz) y otros la gastaban (el Estado central). También se apeló a las identidades étnicas tradicionales (como la «raza camba») en tanto mecanismo aglutinador de las derechas, y se llegó, incluso, a la creación de fuerzas paramilitares y al enfrentamiento violento.

En Ecuador, un conjunto de acuerdos firmados en 2009 entre los empresarios y el presidente Correa para reducir las importaciones del exterior, incentivar la producción doméstica y mejorar la balanza de pagos muestran la fuerte dependencia de las elites con respecto al Estado. No obstante ello, y al igual que en Bolivia, en el nivel subnacional las organizaciones sociales de la derecha representaron un buen campo donde esta pudo reorganizarse.

En ambos casos, también la Iglesia y el Ejército han sido actores importantes en proveer instrumentos de llegada a las «bases» populares, así como en proporcionar ideología social conservadora.

El análisis de Bowen (2014) problematiza la contribución positiva que generalmente se asocia a los movimientos sociales y muestra el carácter de desestabilización y de debilitamiento de la democracia que las organizaciones sociales de derecha pueden tener, en ausencia de una fuerte presencia del Estado y de vínculos institucionalizados con este a través de los partidos. El citado estudio también muestra que las reformas neoliberales colaboraron al colapso de los partidos de derecha y que el reemplazo se produjo mediante su captura por parte de las elites empresariales y de las organizaciones sociales como los comités cívicos y otros actores.

A su vez, Bowen (2014) señala que la dinámica de resistencia de las derechas hay que buscarla no solo en el campo de lo subnacional, sino también en el de la política transnacional. La prédica antivenezolana y la amenaza de que Bolivia o Ecuador se transformarán en Venezuela fueron cultivadas desde afuera, en el ámbito de influencia de los Estados Unidos y Europa. La influencia de los diplomáticos norteamericanos que apoyaron a líderes de la sociedad civil y a políticos en

Venezuela, Ecuador y Bolivia ha sido muy extendida y persistente. Estos actores también pueden hacer causa común con las instituciones financieras internacionales para remover presidentes, como sucede actualmente en el referido país caribeño.

El autor concluye que para que la democracia sobreviva en la región es necesario que la derecha se exprese a través de partidos políticos que puedan ser competitivos a nivel nacional. De otro modo, estrategias destructivas a nivel subnacional o transnacional pueden llevar a la destrucción ya no de la democracia formal, sino del orden político como un todo.

James Loxton (2014), en su estudio *The authoritarian roots of new rights party success in Latin America*, parte de un prospecto parecido: ante la imposibilidad de afirmarse mediante golpes de Estado, en la tercera ola de la democracia latinoamericana, la derecha necesita formar partidos. Llega a la conclusión de que las mejores estrategias para hacerlo pueden desplegarse cuando estos nuevos partidos de la derecha tienen fuertes vínculos con los líderes o partidos imbricados en las dictaduras previas. Ello les permite acceder al uso de estructuras políticas y clientelares preexistentes a las elites empresariales que sustentaron estos procesos autoritarios, al tiempo que les da una «marca» conocida por todos y estimula la cohesión del liderazgo político. Entre otros ejemplos, el autor cita el de ARENA en El Salvador, UDI y RN en Chile, el Partido del Frente Liberal (PFL) en Brasil (y sus derivaciones, entre las cuales debe contarse Bolsonaro), Acción Democrática Nacionalista (ADN) en Bolivia, Unión del Centro Democrático (UCEDE) en Argentina y el Frente Republicana Guatemalteco (FRG). Aunque estos partidos necesitan hacer gestos de quiebre simbólico con el pasado (so pretexto de quedar como defensores de la dictadura en plena era democrática) y cambiar nombres, símbolos y justificaciones históricas, la sobrevivencia del pinochetismo en Chile, del «gorilismo» en Argentina, el ascenso de Bolsonaro en Brasil o la aparición de partidos, como en Uruguay, liderados por militares (Cabildo Abierto) deben llamarnos a reflexión.

La sobrevivencia a nivel subnacional bajo la política de clientelas es un mecanismo de sobrevivencia de las derechas y puede funcionar con incentivos selectivos tanto positivos (reparto de recursos del Estado, contrataciones directas en los gobiernos, cooptación de medios locales, etc.) como negativos (tales como la intimidación, la amenaza y la privación a los votantes de la izquierda de las políticas sociales que se distribuyen en el territorio, bajo formas más o menos informales).

El rol de la Iglesia católica (con sus nuevas orientaciones ultraconservadoras) y la aparición de iglesias como las neopentecostales no son despreciables, pues desarrollan argumentaciones sociales morales

que difícilmente los partidos puedan sostener y permean la vida cotidiana de los barrios más pobres, creando allí comunidad, control, identidad.

Para el caso de la derecha en Brasil, un análisis de Alfred P. Montero (2014), *Brazil: explaining the rise and decline of the conservatives*, ha subrayado la dependencia histórica de la derecha respecto a la red clientelar basada en las relaciones jerárquicas entre elites poderosas y clientes pobres en el nivel subnacional (estadual o municipal). En la geografía del voto brasileño, las zonas más desiguales del país son la cuna del conservadurismo, exhiben tasas de reelección indefinidas de las familias políticas en el poder y se rigen por un orden de patronazgo, patrimonialismo y clientelismo construido durante siglos.

Desde el punto de vista de su posicionamiento sobre la economía, la derecha brasileña ha adherido desde al intervencionismo y proteccionismo hasta al libre mercado, pero siempre lo ha hecho consistentemente en el marco de una política elitista de restricción política y económica de cualquier derecho de los trabajadores (incluyendo desde la ilegalización de los partidos de izquierda y sus organizaciones de clase hasta la creación de sindicatos «amarillos»), de limitación del gasto público para las grandes mayorías pobres, y de negativa a la construcción de un Estado de bienestar mínimo. Un verdadero modelo, en términos de Moore (1993), de modernización conservadora. La ilegalidad de los partidos de izquierda, la supresión del voto a los analfabetos y la negación violenta a cualquier pretensión de autonomía sindical fueron la marca del desarrollo brasileño hasta ya bien entrada la transición democrática.

El poder de la derecha brasileña siempre se ejerció mediante la conquista electoral de los niveles subnacionales, producto de un sistema electoral de gran desproporcionalidad en el que los Estados más despoblados, más atrasados y rurales conseguían dominar porciones enteras del Congreso y, especialmente, del Senado. La derecha brasileña, señala Montero (2014: 296): «ha sido parte de todas las coaliciones de gobierno desde la independencia en 1822 hasta nuestros días».<sup>4</sup>

A ello se suman la construcción de partidos políticos «desde el Estado» en plena dictadura, el fomento al sindicalismo «amarillista», la represión de cualquier intento de oposición política y la paralización de cualquier intento de reforma agraria a lo largo de su historia. Los partidos «fisiologistas» son la marca de Brasil: estos forman parte de la anatomía de cualquier gobierno, carecen de identidad programática y no construyen políticamente nada más que parcelas de poder. En oposición, la izquierda, el PT, edificó su estructura política desde

---

4 Traducción propia.

«abajo», organizó la resistencia a la dictadura en el movimiento sindical y los movimientos sociales. Se identificó programáticamente y fue ascendiendo a la política a través de la conquista de votos en la base subnacional en los estados más desarrollados del país, donde el movimiento sindical, los intelectuales y una porción de clases medias pugnaban por transformar el atraso político y económico de Brasil en modernidad y democracia.

Montero (2014) señala que, aunque los conservadores jugaron ciertamente un rol en estabilizar el sistema después de 1985, y apoyaron a todos los presidentes desde entonces (el Partido del Movimiento Democrático Brasileño [PMDB] —más tarde renombrado MDB— formó parte de casi todas las coaliciones de gobierno), lo hicieron a costa de preservar formas opacas de hacer política, clientelistas, faltas de transparencia y resistentes a cualquier evaluación ciudadana.

El *impeachment* contra Dilma y el triunfo de Bolsonaro muestran la forma en que la derecha es responsable de la mayoría de las maniobras que llevaron al colapso de la joven democracia brasileña, ya que ni siquiera los partidos conservadores resultaron gananciosos porque fueron finalmente desplazados por líderes como Bolsonaro, por fuerzas sociales como la Iglesia y los militares, y se vieron afectados por el descrédito del *lava jato*, tanto o más que el PT, con la consecuente pérdida de votos (PMDB, Partido de la Social Democracia Brasileña [PSDB]) en las elecciones de 2018.

El caso argentino parece ser ligeramente diferente. El estudio de Sergio Morresi y Gabriel Vommaro *Argentina: The difficulties of the partisan right and the case of Propuesta Republicana* sobre el PRO (hoy la punta de lanza de la coalición Cambiemos, liderada por Macri) señala que la derecha partidaria argentina no ha sido especialmente potente. Esto se explica, en parte, por su imposibilidad de lidiar con la movilización electoral profunda que causó el populismo y, en parte, por la persistencia de los golpes de Estado, donde las derechas siempre desempeñaron un papel protagónico. El caso del PRO es el de una exitosa experiencia de organización política de la derecha (hoy acotaríamos que esto ha sido así, al menos, hasta llegar a la Presidencia de la nación), que no solo incorpora elementos de la derecha clásica partidaria y no partidaria, sino que también recluta figuras de los mayores partidos nacional-populares de la Argentina, y termina por ejercer el gobierno nacional, desafiando (hoy reformularíamos: intentando desafiar) la idea de que «solo el peronismo puede gobernar» en dicho país.

La estrategia subnacional de las derechas ha sido muy importante y ha estado basada en un sistema federal débil y desequilibrado en el que la mayoría de las provincias dependen económicamente del

gobierno nacional y, a su vez, este depende de las provincias para obtener apoyo político. Ello crea la figura de los *jefes provinciales de partido*, institucionaliza la figura del *puntero* y profundiza la federalización y fragmentación del sistema de partidos argentino.

Desde el punto de vista de sus preferencias políticas, el PRO se mostraba como un partido mixto: conservador en los temas culturales (la mayoría se oponía a la legalización del aborto y abogaba por una estricta regulación de la inmigración) y sociales (60 % de los cuadros del PRO no estaban de acuerdo con el poder de los sindicatos y creían que este debía ser reducido, y 92 % se manifestaban a favor de controlar la protesta social). Sin embargo, en materia de intervención del Estado, 77 % aceptaba que la reducción de las diferencias entre grupos sociales fuera un deber del gobierno, y 62 % rechazaba la idea de que la salud pública y la educación pública debieran ser solo para quienes no podían pagársela. La mayoría (58 %) opinaba que el mercado era el mejor mecanismo distributivo.<sup>5</sup> De este modo, señalan los autores, la ideología del PRO tiende a ser culturalmente conservadora, socialmente restrictiva, orientada al mercado, pero democrática y abierta a la intervención del gobierno en distintas áreas (provisión de servicios, políticas sociales).

En su actuación cuando llega al gobierno nacional, empero, lo primero que hace Cambiemos es abrir mano de las políticas sociales: recorta los empleos públicos, reduce los recursos para políticas en salud y educación, recorta el gasto público y desinstitucionaliza los ministerios encargados de los servicios sociales. Su gabinete es de corte netamente empresarial y su política económica (incluyendo el salvataje de los llamados «fondos buitres») está enteramente al servicio de estos intereses. Es claro que *el pato* de la crisis (por usar la expresión tristemente célebre acuñada por la Federación de Industrias de San Pablo para impulsar la destitución de la presidenta Dilma) lo pagaron los trabajadores y la población más vulnerable. En los tres primeros años de su gobierno, Macri aumentó 56 % la deuda externa argentina, convirtió a dicho país en el más endeudado de la región, concentró ingresos (solo entre 2017 y 2018 el índice de Gini pasó de 0,417 a 0,434) y la pobreza se disparó hasta alcanzar, en 2019, al 32 % de la población.

### 3.4. LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS DE DERECHA

En la tesis de Luna y Rovira Kaltwasser (2014), el gran problema político de la derecha es cómo tematizar políticamente su estrategia (que

---

5 Estos datos detallados en Morresi y Vommaro (2014) provienen de una encuesta realizada en 2011 a líderes ejecutivos y legislativos del PRO en el gobierno de Buenos Aires.

es la defensa del *statu quo* y la ideología promercado) en contextos de extrema desigualdad, y donde una buena parte de la población (la que vive mal) reclama por reformas sociales. Para ello, los autores señalan que las derechas buscan competir con temas no distributivos (puesto que en los distributivos es mucho menos competitiva que los partidos de izquierda y progresistas). La seguridad pública y el combate a la corrupción aparecen como temas de agenda que no comprometen posiciones fundamentales en el campo distributivo. Y han sido los dos temas fundamentales de la derecha en América Latina, con impacto sobre la opinión pública y capaces de aglutinar preferencias negativas que, eventualmente, pueden determinar una elección.

En el caso de gobiernos de izquierda prolongados (y desgastados), la posición antigobierno ha sido fundamental para aglutinar electorados y partidos, con autonomía de la agenda compartida. En la estrategia antigobierno, se combinan la judicialización de personalidades (Lula, Cristina, Sendic, Correa) y la judicialización de políticas públicas (ley de medios, agenda de derechos humanos, política tributaria o fiscal). Se fortalece el componente evaluativo y valorativo sobre la gestión pasada como eje de campaña, y se evitan mayores compromisos sobre el contenido de una gestión alternativa (que, necesariamente, debería diferenciarse de lo que fracasó y que dio lugar a los gobiernos de izquierda —la agenda neoliberal— y de la agenda presente de la izquierda).

Las denuncias por corrupción han sido una constante en la lucha contra los gobiernos de izquierda, combinada con la alta exposición mediática de estos procesos. Y la izquierda no ha salido indemne. Los resultados políticos de corto y largo plazo en este estilo de lucha contra la corrupción no solo no han mejorado la transparencia de la política, sino que han contribuido a su desgaste (caída en la confianza en las instituciones políticas y en la democracia en general), pero sí han permitido por la «vía sucia» la alternancia política.

La agenda de los gobiernos conservadores, por más que ostente el simulacro de la vuelta a los «viejos valores» o los sueños de una nación «fuerte» y el mito de la «unidad nacional» (frente a la lucha —que genera «la grieta»— de quienes creen en el potencial transformador del conflicto social), tiene una estrategia que dista de proponer una sociedad de bienestar para las grandes mayorías nacionales. En todo caso, la promesa de bienestar es confusa, ambigua, fundamentalmente retórica y no existen políticas de bienestar sostenibles en sus programas.

La estrategia de las derechas es recuperar la rentabilidad del capital *vis à vis* los derechos de las personas. Muchas veces no consiguen ni una cosa ni la otra, ya que la crisis que las afecta no permite la recuperación de la economía, con pérdida de puestos de trabajo y

quiebre de miles de pequeñas empresas. La concentración capitalista es el resultado final de estas estrategias, y el debilitamiento de las economías latinoamericanas y el estrechamiento de su dependencia internacional, el corolario inevitable. Brasil y Argentina son hoy una buena muestra de esto. Pero también lo es Colombia, o México durante las largas décadas de los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las derechas se identificaron en los años noventa con la adhesión al Consenso de Washington y fueron fuertes defensoras de la globalización, a sabiendas de que las reformas económicas promercado profundizarían la condición periférica y dependiente de la inserción internacional de América Latina. Como señala Kenneth Roberts (2014, p. 30): «las reformas pro mercado profundizaron la inserción de las economías latinoamericanas en los circuitos globales de inversión, de producción, financieros y comerciales, aumentando las restricciones que el mercado global impone a las políticas macroeconómicas y redistributivas de los gobiernos democráticos de la región».<sup>6</sup>

Por otro lado, la crisis de la deuda, que afectó a las economías latinoamericanas durante la década perdida, debilitó cualquier prospecto de un desarrollo basado en la intervención del Estado (como fueron los modelos de industrialización sustitutiva [ISI] en la segunda posguerra). Ello generó las condiciones para un ajuste estructural de la economía y debilitó opciones de políticas que significaran una amenaza a los intereses de las elites empresariales y financieras. Sabido es que las elites agrarias, muy poderosas en todas nuestras economías, siempre apoyaron regímenes de comercio abiertos y se opusieron a los modelos de industrialización sustitutiva que, por otra parte, eran defendidos por los trabajadores y por las empresas que contrataban con el Estado, que eran, al mismo tiempo, los segmentos de la economía más intensivos en mano de obra. Hasta el día de hoy —aun en ausencia de la perspectiva del ISI—, las posiciones siguen siendo las mismas. Citando nuevamente a Roberts (2014, p. 31): «los sindicatos invariablemente se opondrán a aquellas reformas que amenacen los intereses organizativos, políticos y materiales de los trabajadores».<sup>7</sup>

Según el autor, el grado en el que los partidos políticos de la derecha pueden liderar estos procesos de ajuste depende de la fuerza del movimiento social organizado, especialmente, el movimiento sindical. En países donde la organización social es débil, estos partidos pueden liderar el proceso. Pero en países donde el movimiento sindical es fuerte, estas reformas no necesariamente se dan a través de

---

6 Traducción propia.

7 Traducción propia.

los partidos políticos de la derecha, que se debilitarían enormemente frente a los movimientos sociales organizados (cuando estos son fuertes). Muchas veces, se dan a través de partidos que, justamente, por sus vínculos con el movimiento sindical (como el peronismo durante Menem, el MNR en Bolivia o el PRI en México), pueden asegurar algún grado de cooperación (con cooptación de liderazgos y desmovilización de los movimientos). En países donde la izquierda social estaba fuertemente organizada, como Chile y Uruguay, estos procesos se dieron en dictadura. Y siempre las reformas económicas fueron justificadas por la necesidad de un ajuste estructural de la economía en épocas de crisis (el congelamiento de salarios para combatir la inflación, la desregulación del mercado de trabajo para crear empleos, la reducción de aportes patronales a la seguridad social para mantener la plantilla de empleados, la rebaja de impuestos a las empresas para que puedan sostenerse económicamente).

Al mismo tiempo, los partidos de derecha que lideran estos procesos se ven, también, fuertemente afectados por ello. La prédica de la austeridad económica y el recorte de los gastos del Estado afectan las propias bases del clientelismo criollo. Y las elites financieras y empresariales no son socios políticos leales, ya que se aseguran más de tener «camino cortos» al sistema de toma de decisiones que de hacer una inversión de largo aliento en la construcción de partidos políticos estables. Por otra parte, la propia perspectiva de la derecha tecnocrática es poco amiga de la política de representación de intereses plurales de los partidos políticos, como fuera señalado en el capítulo 2 de este libro, a propósito de los estudios de Aberbach, Putnam y Rockman (1981).

Como plantea Roberts (2014, p. 34): «las reformas tecnocráticas pro mercado fueron la clásica expresión de la “política de la antipolítica”, esto es, aislar la política macroeconómica de las presiones sociales y la oposición política». <sup>8</sup> Quizás el factor más importante aquí sea el propio capital para disciplinar a los gobiernos, como lo muestran las duras negociaciones entre el FMI y los países que condicionan sus apoyos financieros a la adopción de políticas de ajuste.

En los decenios de 1980 y 1990, esta estrategia dio resultado, al menos, parcialmente. Como sostiene Roberts (2014: 34): «con la derecha atormentada por su incertidumbre ideológica, los movimientos sindicales en declive y los partidos populistas abandonando sus compromisos históricos con un estatismo fallido [...] cada país en América

---

8 Traducción propia.

Latina respondió a las presiones inflacionarias y al balance de pagos liberalizando los mercados».<sup>9</sup>

Pero en la era posajuste, con las derechas políticas fuertemente debilitadas por haber llevado adelante gobiernos que no lograron recuperar el crecimiento económico, debilitaron el mercado de empleo, recortaron políticas sociales y se manifestaron incapaces de amortiguar los impactos de la crisis financiera de fines de los dos mil, los gobiernos de izquierda o progresistas recuperaron margen político de maniobra para ganar elecciones e implementar sus políticas. En realidad, dice Roberts (2014: 35): «el Consenso de Washington nunca se extendió más allá de los círculos tecnocráticos que lo implementaron, y el modelo neoliberal ciertamente no alcanzó hegemonía ideológica en las sociedad latinoamericanas en su conjunto».<sup>10</sup>

Algunos datos (citados por Roberts, 2014) ilustran este punto. En primer lugar, el principal problema de los países latinoamericanos en la era posajuste era el empleo (recientemente reemplazado por la seguridad) como resultado de las políticas de los años noventa. Entre el 75 % y el 85 % de los ciudadanos declaraban que la distribución del ingreso era injusta y la mitad que era muy injusta, según datos del Latinobarómetro, entre 1997 y 2007. Aunque la mayoría de los latinoamericanos apoyaban la economía de mercado, los porcentajes cayeron de dos tercios a la mitad entre 1998 y 2007. El apoyo a las privatizaciones en la época de la crisis (2002-2003) era del 20 % (había estado en 45 % en 1998), y aunque en 2007 se había recuperado un poco, no pasaba del 35 %. El aumento de las tarifas de agua, electricidad y telecomunicaciones, sin duda, explica este escaso entusiasmo con las privatizaciones. La satisfacción con el desempeño de la economía de mercado no alcanzaba al 16 % de los entrevistados. Según un estudio realizado por Latin American Public Opinion Project (LAPOP) en 2008, la mayoría de los latinoamericanos creían que el Estado debía ser dueño de las industrias estratégicas y asumir la responsabilidad de la creación de empleos, de la salud pública y de la seguridad social. En la misma época, el Latinobarómetro mostraba que la amplísima mayoría de los latinoamericanos (con porcentajes entre el 70 % y el 80 %) estaban a favor del control del Estado (y no de privados) en la educación (primaria y universitaria), la salud, el agua potable, la electricidad, la telefonía, el sistema de pensiones, el gas y el petróleo.

Según los autores ya citados, estas preferencias por un Estado desarrollista y de bienestar son las que dan el triunfo a los gobiernos de izquierda y debilitan las perspectivas de la derecha política. Y no

---

9 Traducción propia.

10 Traducción propia.

porque los latinoamericanos se hayan vuelto de izquierda (lo son en la misma medida que lo eran diez años atrás), sino porque sus preferencias fueron moldeadas por sus experiencias anteriores.

Los partidos políticos de la derecha tuvieron malos desempeños electorales en la época del posajuste, y la reelección de los presidentes identificados con la izquierda fue notable. Claro que hubo excepciones y Colombia fue claramente una de ellas. Dado el fracaso del neoliberalismo como proyecto ideológico y el rendimiento decreciente del patrón clientelar como instrumento de control político sobre las clases bajas, el triunfo de las izquierdas fue posible.

¿Cuál es la agenda de las derechas en esta etapa de alternancia política? ¿Cómo fundamentan su estrategia? El análisis de Bolsonaro en Brasil y de Macri en Argentina es clave para entender estos procesos.

En primer lugar, cabe definir a la agenda de la derecha por su oposición a la agenda de la izquierda. Del predominio de la cuestión social (reformas en el área de educación, salud, seguridad social, etc.) se pasa al predominio de la seguridad (como toda política social) y al de la economía.

La solución para la educación es que se la pague quien pueda: deterioro de los salarios docentes, limitaciones de sus derechos organizativos, privatización de áreas enteras de la educación, dualismo estructural entre educación para pobres y ricos... y la novedad, ahora, es una educación «libre de política».<sup>11</sup>

Se eliminan ya no los presupuestos de los programas y políticas sociales con mayor impacto redistributivo, sino las propias instituciones que lo sustentan, so pretexto de reducir el costo del Estado.<sup>12</sup>

Es decir, del retorno a la cuestión social se va a la eliminación de la cuestión social como problema.

---

11 A ello apuntaba la iniciativa de la «escuela sin partido», impulsada por Bolsonaro con el fin de «restaurar valores éticos y morales en las instituciones de enseñanza» y combatir lo que, desde el oficialismo, se definió como «fábrica de militantes políticos». Véase la nota «Bolsonaro apunta a la educación», publicada en el diario *El Observador* el 9/3/2019. Recuperada de <https://www.elobservador.com.uy/nota/bolsonaro-apunta-a-la-educacion-2019395046> (consultada en agosto de 2019).

12 Avanzada la segunda mitad de su mandato, en el marco de una crisis en aumento y con la mirada puesta en reducir el gasto público, Macri anunció la eliminación o absorción por parte de otras carteras de diez ministerios en Argentina. Pasaron a depender de la órbita de Presidencia las anteriores carteras de Medio Ambiente y Turismo; Educación, Cultura y Ciencia pasaron a fusionarse en un solo ministerio; Salud y Seguridad Social a depender de Desarrollo Social; Energía, de Hacienda; Modernización, Agro y Trabajo, en tanto, pasaron a la órbita de Producción. Por su parte, Bolsonaro también recortó secretarías de Estado: eliminó siete ministerios en lo que va de su administración, lo que redujo la cantidad de carteras de 29 a 22.

Al mix política social y tributaria como política para el combate de la desigualdad y la pobreza se le antepone, aunque indirectamente (nadie quiere estar en contra de la igualdad o a favor de la pobreza), una política «contra los impuestos» que tiene como contrapartida el recorte del gasto público, una política de recorte de los derechos de los trabajadores y, de ser posible, políticas de seguridad social.

La política exterior es el punto fuerte de estas derechas, ya que viene articulado y pensado desde fuera, y el rol de Trump es fundamental en este proceso. Al reforzamiento del diálogo sur-sur, el fortalecimiento de una agenda política latinoamericana y la creación de institucionalidades regionales autónomas como el Mercosur o la UNASUR, sigue el desplome del bloque, el fortalecimiento del Grupo de Lima, la retirada de la UNASUR y la transformación de gobiernos en cooperación con sus vecinos a gobiernos dispuestos a seguir la estrategia de Trump de «pedir la cabeza de Maduro», con ambiguas adhesiones a intervenciones más o menos militarizadas en Venezuela.

Al mayor protagonismo del Estado en la vida económica, con su recuperación de las empresas otrora privatizadas, el incremento de la carga impositiva a las empresas transnacionales y la política de reducción paulatina de dependencia de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, seguirá una agenda de privatizaciones, como la que promete la oposición en Venezuela para PDVSA, la realizada por Peña Nieto en México o la prometida por Bolsonaro para Petrobras.

Es en la agenda de promoción de derechos de cuarta generación donde deben buscarse las raíces más profundas de la hegemonía conservadora. El caso de Bolsonaro es mucho más paradigmático que el de Macri (el aborto se votó durante su presidencia), pero viene para quedarse. En Uruguay la oposición anuncia su pedido de derogación de la ley trans, o que, en caso de ganar, anulará la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En aquellos países donde culturalmente la secularización estaba menos avanzada (como en Brasil o en Colombia), los gobiernos conservadores llevarán el atraso a escalas mucho más elevadas que lo que pueda hacer Macri en Argentina, Piñera en Chile o la propia derecha uruguaya en Uruguay.

Las campañas de la derecha serán siempre apuntando a tres aspectos simultáneos: criticar a los gobiernos de izquierda por sus fallas, incluyendo escándalos de corrupción; la conflictividad social (la derecha siempre promete armonía y unión) y, en contextos de crisis, como los actuales, la falta de conducción económica. En cada caso, la crítica a los gobiernos de izquierda varía según el contexto político nacional.

La derecha va a hacer una campaña sin focalizarse en los temas distributivos, donde tiene todo para perder. Las políticas laborales y

sociales, las políticas fiscales, el gasto público, entre otros, no serán temas centrales de agenda para la derecha, o en todo caso, cuando los incluya, lo hará amortiguadamente tratando de no mostrar lo que implementará efectivamente a costa de perder muchos votos en los sectores medios bajos y más pobres.

El tercer aspecto, no menor, es que la derecha, al focalizar en ejes no distributivos su campaña, tenderá a focalizar en la defensa de la «ley y el orden», el principio de autoridad, la «mano dura» contra la delincuencia y el restablecimiento de «los valores». Aunque es un discurso tremendamente conservador, para buena parte de la población que vive el día a día de la violencia engendrada por la desigualdad, especialmente la población menos politizada, pero también para los sectores más vulnerables y de menor educación relativa, en los que la izquierda supo captar caudal electoral, este discurso es de recibo y pueden ser un botín electoral para la derecha, como lo fueron en el pasado y como lo vienen siendo en muchos países de la vieja Europa.

En resumen, la cuestión de la igualdad sigue siendo el gran divisor de aguas ideológico entre izquierdas y derechas. En cuanto al posicionamiento político, el gran divisor de aguas son las preferencias en el campo Estado-mercado, en América Latina. Finalmente, la composición electoral difiere de país a país, pero la búsqueda del voto «de todos» hace que la diferenciación social del voto no resulte un factor de diferenciación sistemático entre partidos. En cambio, sí lo son los intereses que representan. Del lado de la derecha siempre encontramos un mix de empresariado, Iglesia, militares y clases altas. Su apelación (y su éxito) a las clases medias y bajas determinará el éxito de su carrera política.

Las derechas pueden no tener tanto éxito como las izquierdas en conformar partidos políticos, puesto que los necesitan menos, por la lógica de la acción colectiva, y porque sus apelaciones (a defender el *statu quo*, o el mercado y lo privado por sobre el Estado y lo público) difícilmente sean aceptadas por la mayoría de la población en contextos signados por la precariedad económica, la pobreza y la alta desigualdad.

Por consiguiente, usarán todos los medios para influir extrapolíticamente a los gobernantes (condicionando sus decisiones y efectuando *lobbies* sobre los influyentes o disponibilizando cuadros formados que acabarán en los lugares de gobierno, aun en gobiernos de izquierda). En su defecto, usarán expresiones políticas que no serán necesariamente partidarias (no apostarán a la acumulación política de largo plazo que significa invertir en partidos, pero patrocinarán líderes o candidatos que tengan chances de ganar una elección, invirtiendo dinero e influencias —como Bolsonaro o Macri—).

Cuando se disponen a construir partidos pueden aprovechar la herencia de los viejos partidos del pasado (los partidos oligárquicos del siglo XX que permanecen vivos en el XXI), usar los remanentes de las estructuras políticas de los regímenes autoritarios de los setenta (incluyendo a los militares) o usar partidos «fisiológicos» que sobreviven sobre la base de una dinámica de clientelismo en las bases subnacionales del sistema.

#### **4. ECOLOGÍA DEL VOTO CONSERVADOR EN AMÉRICA LATINA**

##### **4.1. VOTO Y POLÍTICA: FUNDAMENTOS**

De acuerdo al texto de Luna y Rovira Kaltwasser (2014), si los electores eligieran sus partidos según sus «reales intereses» (económicos), el votante mediano no elegiría a la derecha. No la elegiría en el contexto de América Latina, que sigue siendo el continente más desigual del mundo. Por el contrario, si la izquierda no hubiera enfrentado tantos golpes de Estado y tanta represión, hace tiempo que el giro a la izquierda se hubiera producido. De hecho, se produjo cuando se verificó el ciclo más largo de democracia. En palabras de Carles Boix (citado en Luna y Rovira Kaltwasser, 2014), en países con alta desigualdad, las elites están muy poco dispuestas a tolerar las presiones redistributivas de los más pobres. De nuevo, el dilema democracia-capitalismo está en pie, como ya vimos. La democracia en el capitalismo, como sostenía Przeworski, es rara e inestable: rara porque depende de un compromiso entre clases e inestable porque está basada en él. En condiciones de extrema desigualdad, el espacio político para este compromiso es estrecho, débil e improbable.

Con mucho acierto, los autores también señalan que, en un contexto de globalización, las presiones distributivas se reducen. Interpretado en nuestros términos, los márgenes de libertad política para controlar las variables económicas nacionales se reducen, y el gobierno «atado de manos» transmite no tener capacidad para resolver los conflictos redistributivos sin entrar en una crisis profunda (como la amenaza de fuga de capitales, por ejemplo). Sin ir tan lejos, los gobiernos se ven obligados a acordar su política monetaria y fiscal con sus acreedores (el FMI) y a realizar enormes sacrificios (ambientales, económicos y sociales) para recibir la inversión externa directa de las multinacionales en sus territorios. Al mismo tiempo, audacias políticas no son bien recibidas en el mercado financiero internacional, con respuestas tales como el bloqueo económico (Cuba, Venezuela e Irán son un buen ejemplo de ello), el agotamiento del crédito internacional (Argentina) o limitaciones a sus políticas públicas derivadas de las

normas del comercio internacional (como la política tabacalera o de regulación del cannabis en Uruguay).

Más allá de estas limitaciones, la combinación de contextos de alta desigualdad con la instalación del ejercicio de la democracia plena haría con que los partidos de izquierda con ideologías redistributivas tuvieran amplios prospectos de éxito electoral, y consecuentemente, produjeran una democracia con redistribución. El resultado del ejercicio democrático continuado llevaría a la amortiguación de la desigualdad social. Sin embargo, no siempre es esto lo que sucede, aunque fue lo que sucedió en la «década larga del progresismo latinoamericano», según surge de este libro.

En cualquier caso, las derechas, señala Roberts (2014), han sido históricamente ambivalentes y aliadas muy contingentes de los regímenes democráticos en América Latina, sea que nos refiramos a los partidos civiles, a las instituciones militares o a las elites económicas. Según algunos cálculos (Huber y Stephens, citados en Luna y Rovira Kaltwasser, 2014), alrededor de dos tercios de la población serían beneficiados por la redistribución del ingreso, y esta población, si fuera movilizadada, significaría una amenaza seria a los intereses de la elite. Pero ello significa que se deben politizar las inequidades sociales. No es tan sencillo.

De cualquier manera, las izquierdas no fueron una amenaza sino hasta estas últimas décadas. Más allá de los golpes de Estado y represión de los movimientos sindicales e ilegalización de los partidos de izquierda, no puede olvidarse el hecho —como en Uruguay— de que los partidos conservadores han sido muy hábiles en cultivar vínculos no programáticos con amplios sectores populares sin comprometerse en lo más mínimo con ningún programa distributivo. Se han identificado con el éxito económico, la buena administración, el gobierno transparente o el orden público y la seguridad: en términos de Gramsci, se aspira a formas de hegemonía ideológica que permitan a los votantes pobres estar convencidos de que ellos hacen lo mejor cuando los intereses de las elites son realizados (como la idea de que hay que bajar los impuestos para que los empresarios puedan crear empleos).

#### **4.2. ANALIZANDO EL COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN TÉRMINOS DEL CLIVAJE IZQUIERDA-DERECHA**

El análisis del voto a Trump en Estados Unidos y a Bolsonaro en Brasil puede ser usado como un ejemplo de la geografía del voto conservador.

Sobre el voto a Trump, las encuestas de opinión evidencian una diferenciación social del voto que hizo de los comicios de 2016 una elección «ejemplar entre el proyecto progresista y el conservador, a la escala de lo que Estados Unidos permite (es decir, sin discutir su

condición imperial, ni el complejo militar-industrial que lo sostiene, ni la alianza entre la política y los *lobbies* económicos que hacen de esta una de las democracias más mercantiles del planeta). Con esas salvedades, la diferencia entre demócratas y republicanos en cuanto a la agenda interna es gigante.

La agenda de los derechos de la mujer, sin duda, estaba representada por Hillary Clinton y por el Partido Demócrata, que luchó por los derechos sexuales y reproductivos. El 54 % del voto femenino fue para Clinton, y el 42 % para Trump (Edison Research para ABC y CBS News).

Los derechos civiles, sociales y políticos de la población afrodescendiente fueron toda una conquista en Estados Unidos. El triunfo de Barack Obama (2008-2016) fue un triunfo de la población negra. Asimismo, en 2016, el 88 % de las y los afrodescendientes votaron por Hillary Clinton; solo el 8 % lo hicieron por Trump.

En cuanto a los hispanos, siendo una población cada vez más numerosa en Estados Unidos, el voto también fue diferenciado. La política de migración de los demócratas es radicalmente diferente a la de los republicanos, y los gestos (no siempre actos) de Obama hacia Cuba, o la flexibilización de las normas migratorias favorecieron enormemente a esta población. La administración Obama incluyó hispanos y negros entre sus cuadros políticos. Los hubo en su campaña y en sus escuelas de formación política. Los hispanos también votaron mayoritariamente a Clinton: 65 % contra 29 % que apoyaron a Trump.

La diferenciación generacional del voto ha favorecido en general a las izquierdas y a los progresismos en todo el mundo. A los jóvenes les importan la política de drogas, la educación gratuita, las libertades civiles, abolir el servicio militar obligatorio, la despenalización del aborto. Aquí, en Estados Unidos, en Gran Bretaña. Allí, votaron para permanecer en la Unión Europea y perdieron contra los más viejos y nostálgicos del sueño de la Gran Albión. En Estados Unidos, perdieron también. Solo el 37 % de los jóvenes de 18 a 29 años votaron a Trump, el 55 % apoyaron a Hillary. Entre la población de 30 a 44 años, la diferencia fue de 50 % (Hillary) a 42 % (Trump).

¿Quién definió entonces la elección? El mapa electoral muestra una costa este y oeste dominada por los demócratas y un corazón «profundo» dominado por los republicanos. Hombres blancos que no quieren a las mujeres, generaciones nostálgicas de lo que recuerdan como un pasado glorioso, defensores de las armas, puritanos escandalizados con la anomía de la modernidad.

En Brasil sucedió algo similar. Las encuestas de intención de voto para la primera vuelta en Brasil mostraban que el apoyo a Bolsonaro descansaba en el electorado masculino y las personas con educación

superior, y que, en las familias con ingresos de más de diez salarios mínimos el porcentaje de intención de voto trepaba al 62 %.

Apodado por sus seguidores «el mito» (en clara alusión a su carácter de «salvador» de Brasil), retuvo el apoyo de la población con fuertes creencias religiosas, especialmente entre los evangélicos (entre quienes la intención de voto trepaba al 60 %), que representan casi un tercio de la población de Brasil.

Por el contrario, sus discursos racistas cayeron muy mal en la población negra. Allí la intención de voto a Bolsonaro no superaba el 37 %, frente al 45 % de Haddad.

Un análisis de los resultados de la primera vuelta electoral de 2018 en 5.500 municipios brasileños da cuenta de que Bolsonaro votó mejor en aquellas ciudades prósperas, con mayoría blanca y rentas más altas. En los municipios de rentas medias o altas, el actual presidente obtuvo el 75 % de los votos, mientras que en las localidades pobres no superó el 25 % de las adhesiones, frente a las preferencias mayoritarias por Haddad.<sup>13</sup>

Bolsonaro fue el candidato más votado en el 95 % de los municipios con rentas superiores a 350 reales al mes (95 dólares), al tiempo que su contrincante, Haddad, fue el más votado en 9 de cada 10 municipios con rentas inferiores a 200 reales (52 dólares). El analfabetismo también fue un factor relevante, y estuvo muy ligado a las poblaciones con mayor tasa de pobreza. En las zonas de población mayoritariamente blanca, Bolsonaro se impuso en 9 de cada 10 municipios, mientras que Haddad lo hizo en 7 de cada 10 municipios con mayoría no blanca.

En el sureste, la región con más votos (63,9 millones), con un índice de desarrollo humano más alto y donde se encuentran las tres principales áreas metropolitanas del país, San Pablo, Río de Janeiro y Belo Horizonte, la encuesta de Ibope (publicada el 1/10/2018 en el diario *O Globo*) mostraba que Bolsonaro se ubicaba en primer lugar, creciendo de 29 % a 35 %, y que Haddad caía del 16 % al 13 %.

La región que le sigue, con 39 millones de votos, es el noreste, un tradicional bastión del PT y una zona donde el expresidente Lula es muy popular. Bahía, Recife y Fortaleza se encuentran allí, y es una zona predominantemente agrícola y minera, con un índice de desarrollo humano medio, pero muy bajo con relación al resto de Brasil. Esa era la única región donde Haddad se ubicaba primero en las encuestas. Según la investigación de Ibope, antes de la primera vuelta

---

13 Véase <https://www.notimerica.com/politica/noticia-donde-tiene-jair-bolsonaro-mas-votos-20181025201334.html> (consultado en agosto de 2019).

las preferencias por Haddad llegaban a 35 %, y Bolsonaro le seguía con 21 %.

En el sur del país, donde se ubican Porto Alegre, Curitiba y Florianópolis, tercera región en número de votos (21,39 millones de votos) y actualmente la que tiene mayor índice de desarrollo humano en todo Brasil, Bolsonaro captaba antes de la primera vuelta el 39 % de las preferencias y Haddad apenas el 13 %.

Tampoco en el norte y el centrooeste, que si bien no son la región más poblada (22 millones), representan la mayor parte del territorio brasileño, y donde se ubican Manaus, Belem, Goiania o Brasilia, a Haddad le iba bien. Solo tenía una intención de voto del 23 % frente al 34 % de Bolsonaro.

El mismo estudio señala que «en las zonas de frontera (particularmente en las zonas limítrofes de la Amazonía, donde el narcotráfico es un problema) y en los sitios donde se concentran el latifundio y el agronegocio, Bolsonaro tiene una holgada ventaja».

De acuerdo al análisis de Esther Solano, socióloga, entrevistada por *Sputnik*,<sup>14</sup> el fortalecimiento de la extrema derecha también es resultado de una nostalgia de un pasado que era «más ordenado, más fácil de procesar», y donde esas personas que ahora están dispuestas a votarla se sentían «más seguras».

«Mucha gente se siente amenazada por la lucha feminista, por el movimiento negro, por el movimiento LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales), sienten que el *statu quo* está amenazado y que Bolsonaro es la única posibilidad de restaurar la jerarquía social, de traer los valores de vuelta», apuntó la profesora.

Para Solano, tampoco hay que ignorar el discurso del miedo, que caló con fuerza en un país que registra 60.000 homicidios por año y que se siente huérfano de políticas de seguridad pública efectivas. Frente a ello, Bolsonaro prometió mano dura: armar a toda la población y endurecer las penas, y hace suya la frase popular que dice que «el buen bandido es el que está muerto». «La izquierda debería hacer autocrítica, porque dejó en manos de la derecha el ejercicio de proponer medidas de seguridad pública», destacó.

Otro punto fuerte de Bolsonaro es haber sabido explotar el discurso de la meritocracia (suele criticar a los pobres que viven a costa del Estado), porque conectó con la nueva clase media que se formó durante los años de gobierno del PT y que ahora rechaza identificarse como pobre.

---

14 Véase <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201805181078792291-brasil-elecciones-bolsonaro/> (consultado en agosto de 2019).

Además, conectó con el electorado vinculado a las iglesias evangélicas más conservadoras, ligadas a la llamada «teoría de la prosperidad», «la vanguardia del capitalismo», y con los más jóvenes, que lo ven como alguien rebelde y antisistema y que no tienen referencias directas de lo que significó la dictadura militar (1964-1985).

Para su estudio Solano entrevistó a 25 adultos, pero también a dos grupos de 40 jóvenes de institutos de San Pablo. La investigadora señala que es importante tener en cuenta el discurso de Bolsonaro, con más de cinco millones de seguidores en Facebook, que explota la violencia. Solana relata, entre otras, anécdotas como haberle dicho a una diputada del PT que «no merecía» ser violada, haber asegurado que prefiere un hijo muerto a un hijo gay, que los *quilombolas* (descendientes de esclavos) «no sirven ni para procrear» y que uno de sus hijos jamás tendría una novia negra, porque los educó bien. Cuando votó a favor del *impeachment* de la expresidenta Dilma Rousseff (2011-2016) dedicó su voto al coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, uno de los máximos torturadores de la dictadura; «el pavor de Dilma», se jactó, en alusión a las torturas que sufrió la líder izquierdista cuando fue encarcelada durante el régimen militar.

En una perspectiva ampliada, el análisis de voto y clase cambia de país a país. El estudio *Profiling the electorate: Ideology and attitudes of rightwing voters*, de Nina Wiesehomeier y David Doyle (2014), muestra que la ocupación es determinante en el voto. Los empleados públicos apoyan más a las izquierdas que a las derechas, y en cambio los empresarios o cuentapropistas las apoyan menos. La izquierda aparece conquistando más apoyos en los primeros cinco deciles, y la derecha en los últimos diez deciles. Las diferencias entre países son importantes: mientras que el apoyo al MAS en Bolivia va desde el primer decil hasta el octavo (no tiene el apoyo de los últimos dos deciles), en Brasil, el apoyo al PT se concentra en los cinco primeros deciles. El PSUV en Venezuela recibe mucho más apoyo de los sectores medios que de los más pobres. El PS en Chile y el FA en Uruguay son los únicos partidos de izquierda que reciben apoyo en los deciles más ricos.

En cuanto a las derechas, y más allá del apoyo que reciben de los deciles más altos (con la excepción de Brasil, donde no expresan sentirse representadas por ningún partido), los apoyos de los deciles más bajos varían de país a país. La UDI recibe la mitad de sus apoyos de los dos deciles más ricos, pero tienen un apoyo sustantivo en los sectores más pobres, lo que evidencia una estrategia de coalición multiclasista, similar a la del PAN en México.

En síntesis, y volviendo a Marx: si la expansión del sufragio representó una amenaza para la burguesía porque los pobres votarían por candidatos y partidos que los representarían (los grandes partidos

de masa de inicios del siglo XX europeo), hoy se evidencia una gran eficacia de esa misma burguesía para contar con esos votos en contextos de democracias más o menos institucionalizadas. Pueden dominar electoralmente la escena y cuentan con aliados poderosos: los medios de comunicación, la desconfianza contrademocrática acicateada en épocas de corrupción, el apoyo externo (especialmente, Estados Unidos) y la burguesía (las clases medias y medias altas, el empresariado).

### **4.3. LA SEGURIDAD Y LA CORRUPCIÓN EN EL CENTRO DE LA AGENDA ELECTORAL DE LAS DERECHAS**

Como fuera dicho, dado que las derechas no quieren entrar en el campo de la disputa distributiva, compiten en otros campos. El de la seguridad pública es un campo preferido por las derechas. Y es el *issue* más importante en la opinión pública latinoamericana. Así como la desigualdad ha sido la marca del continente, hoy lo son la violencia y la inseguridad.

Las campañas del «miedo», que tienden a metabolizar el sentimiento de inseguridad ciudadana en términos de una traducción mucho más eficaz políticamente por parte de la derecha (después de todo, la «mano dura» es parte de sus postulados morales) que por parte de la izquierda (siempre aquejada de sentimientos culpógenos respecto a la inseguridad porque sabe que la criminalización de la pobreza es el resultado de cualquier política de mano dura), pueden ayudar a la derecha a movilizar coaliciones heterogéneas sin comprometer su posición sobre el fondo de la cuestión (Estado y políticas distributivas).

De acuerdo al análisis (2014), a lo largo de un período de 13 años (entre 1996 y 2009), el porcentaje de población que dice ser de derecha, de izquierda, de centroderecha y de centroizquierda no ha cambiado sustancialmente. Cada segmento representa una proporción de alrededor del 10 % del electorado. Las proporciones de los identificados en el centro son más robustas, alcanzan entre un 35 % y un 40 % del electorado, y los sin definición representan un 20 %.

En el tema de la «mano dura» o la militarización de la seguridad pública, las diferencias entre izquierda y derecha son profundas y consistentes. El análisis de Wiesehomeier y Doyle (2014) muestra que la derecha es más autoritaria en sus actitudes hacia el ejercicio del poder, particularmente en la respuesta frente a la delincuencia y la seguridad pública. Quienes se identifican en el centro del espectro ideológico o no tienen definición ideológica se presentan como un electorado potencial para la derecha, si sabe captarlos con una convocatoria a la movilización en temas no redistributivos. Los autores señalan que «aunque un salto drástico hacia una intervención militar no sería de recibo en grandes fragmentos del electorado, el apoyo a

la mano dura dentro del grupo de los electores menos ideologizados, abre un importante camino para las estrategias electorales de la derecha política» (2014: 52).

En cuanto a los temas distributivos, quienes están a la derecha y apoyan a los partidos políticos de derecha tienden a concebir la desigualdad como una manifestación de la acción individual, prefieren menos intervención del gobierno en la economía, favorecen posiciones conservadoras en temas sociales tradicionales y muestran una tendencia autoritaria cuando se trata de ejercer el poder político.

Hay diferentes perfiles de la derecha, dentro de este mapa general, según la amplitud ideológica y social de sus bases de apoyo. Pero lo que sí es claro es que la derecha toda se une en el llamado a «mano dura», y se identifica, ante el público, como la más capaz para desarrollar políticas y estrategias acordes a esto.

Dado que el electorado latinoamericano considera la inseguridad como uno de los principales problemas del país, la derecha tiene una ventana de oportunidad inigualable de captar votantes en todo el espectro con su llamado a liderazgos potentes, dotados de la autoridad del Estado, para combatir la inseguridad.

El análisis de Jesse Souza (2017) sobre el escándalo de corrupción del *lava jato* en Brasil arroja alguna otra luz sobre estas preferencias electorales e ideológicas.

En su libro *A elite do atraso*, Souza llama la atención sobre el hecho de que dicho escandaloso episodio, precedido de una vasta literatura al respecto, condiciona una visión del mundo en Brasil en la cual «el Estado alberga una elite corrupta que vampiriza la nación». Con base en los fundamentos del Estado y la política como centro de toda corrupción, «se produce el traspaso de las empresas estatales y las riquezas del subsuelo a capitales privados y extranjeros que se apropian privadamente de una riqueza que debería ser de todos [...]. La construcción de una elite todopoderosa que habitaría el Estado solo existe, en realidad, para que no veamos la elite real, la que está “afuera del Estado”, aunque la “captura del Estado” sea fundamental para sus fines». Y sentencia el autor: «combatir la corrupción de verdad, sería combatir el robo que hace la elite del dinero, de la riqueza social y de la capacidad de comprar y de ahorro de todos nosotros, en beneficio de oligopolios e intermediadores financieros» (Souza, 2017).

La idea de que «es mejor entregar a Petrobras para los extranjeros que dejarla a nuestros políticos corruptos» (argumentos similares fueron usados para justificar la privatización de Pemex en México) es una construcción derivada de la vieja dialéctica del amo y el esclavo planteada por Aristóteles y reformulada por Hegel. En una sociedad de amos y esclavos, de señores y siervos, la única razón que tienen los

esclavos es la del amo, pues los esclavos no tienen razón (logos): solo tienen cuerpo (para trabajar). La respuesta del marxismo es clara: no es el esclavo el que es dependiente del amo, sino el amo es que es dependiente del esclavo, ya que depende de su trabajo para gozar de su posición privilegiada.

Es esta dialéctica del amo y el esclavo, señala Jesse Souza —construida institucionalmente en América Latina a través de la religión primero, y luego de la acción de los medios masivos y de la industria de los bienes de consumo cultural—, la que funda las relaciones de sometimiento y obediencia que hacen aptos a unos pueblos para «mandar» y a otros «para obedecer», y que están en la base de la legitimación (autorizada en las creencias) de la división internacional del trabajo. Y no solo allí, sino que funda la separación entre clases sociales, entre géneros y entre razas.

«Nunca se hubiera realizado tamaño ataque mediático basado en el racismo contra sí mismo, en la noción de corrupción como un dato de la cultura brasilera, como fundamento de todos los golpes de Estado, y jamás se habría realizado una mentira de proporciones gigantescas como la operación Lava Jato, sin [...] convencer a todo un pueblo que es inferior no solo intelectualmente sino, tanto o más importante, también inferior moralmente» (Souza, 2017).

Y aquí el papel de la ideología es determinante. «Fue ese conjunto de ideas falsas que nos despojaron de nuestra autoestima lo que hizo posible la farsa del golpe de mayo de 2016 [...] solo restó a los medios de comunicación el trabajo de seleccionar contra quién sería movilizado el ataque conservador [...] cuando las empresas brasileras entran a escena, lo hacen en una operación de chantaje político a las empresas con delaciones que criminalicen a la izquierda y a los políticos que no cumplan la agenda corporativa de los órganos de control [...] así como para atender los intereses geopolíticos americanos que quieren que Brasil permanezca apenas como exportador de materia prima» (Souza, 2017).

Aquí el análisis de Jesse Souza sobre el papel de las clases medias es fundamental. La clase social más estratégica en un pacto de dominación estable es la clase media, afirma el autor. Por un lado, tenemos la élite de los propietarios, con su padrón depredatorio de siempre, «donde lo que importa es garantizar la extracción de recursos del presupuesto público, la rapiña de las riquezas nacionales como socio menor del capital extranjero, y el abatimiento del ánimo y la solidaridad de los trabajadores para la mayor explotación posible de su trabajo» (Souza, 2017). Por otro, tenemos a los «esclavos», que gracias al PT tuvieron algún poder de palabra (logos), y que han vivido siempre en la humillación diaria, en la represión, la violencia y las masacres, y a los

cuales la elite brasileña negó cualquier mejora en sus condiciones de vida. En tercer lugar, está lo que algunos llamaron la «nueva clase media», que es la creada por el capitalismo financiero. Esta nueva clase media, bastante precarizada y amenazada por el desempleo y la pérdida de derechos, son los muy orgullosos «empresarios de sí mismos».

En el análisis del autor la nueva clase trabajadora precarizada será la que forme «un pacto antipopular comandado por la elite de los propietarios, donde se mezclan aspectos racionales, como la preservación de privilegios e irracionales, como las necesidades de diferenciación y el odio y el resentimiento de clase» (Souza, 2017). Estos son los trabajadores de «cuello blanco», vinculados a los servicios administrativos del mercado, del comercio, de las finanzas y del Estado. Y es esa clase media «de bien» la escandalizada con el *lava jato*, la que termina dando el voto a Bolsonaro. Porque, señala el autor (2017): «la clase media brasilera siempre fue, desde el siglo pasado, la fuerza de choque de los ricos y de los adinerados [...] ¿Cómo es posible apropiarse de los deseos, ambigüedades e inseguridad de la clase media para mantenerla servil, mismo contra sus mejores intereses, y dejar las clases populares para la policía truculenta?». El dominio sobre las clases medias presupone convencimiento, sobre las clases populares se basa en la represión y la violencia material.

La propia noción de populismo como mecanismo de deslegitimación de los intereses populares, bajo la forma de «una reacción liberal a la entrada de las masas trabajadoras en la política», es en sí misma una construcción política. Es la defensa contra la irracionalidad de las masas (ignorantes, manipulables, incapaces de política) y la negación de la racionalidad de los intereses de las masas. Es, de nuevo, la dialéctica del amo y el esclavo.

El discurso anticorrupción, entonces, está básicamente dirigido a las clases medias. «No es que el moralismo no tenga eco también en las otras clases [...] pero es en la clase media donde está en casa» (Souza, 2017). Es que las clases medias disputan no solo bienes materiales, también prestigio y reconocimiento, son las clases meritocráticas y esta lucha es tremendamente importante para situarlas como clase. Son las clases que «se educaron con el esfuerzo», las clases ejemplares de la nación, diría Aristóteles, porque no están envilecidas como los pobres ni son opresoras como los ricos.

Así, «la vida política de Brasil es dominada por golpes de Estado promovidos por la elite del dinero, con apoyo de la prensa y de la base social de la clase media, siempre que la soberanía popular amenaza o efectivice, por poco que sea, intereses de las clases populares», concluye.

## 5. DESCRIPCIONES DENSAS SOBRE EL ASCENSO DE LAS DERECHAS:<sup>15</sup> ECONOMÍA, ANOMIA, CONTRADEMOCRACIA

En general, respecto del inesperado triunfo de las derechas (Macri, Bolsonaro) o de la crisis de democracias que en su momento fueron «ejemplares» (Venezuela, Brasil), o de los resultados negativos de consultas populares (el Brexit, la consulta sobre el proceso de paz en Colombia, el referéndum de 2016 en Bolivia), o de la caída de popularidad de gobiernos en curso (Uruguay), existen tres grupos de explicaciones disponibles. Las llamaré brevemente las explicaciones que remiten a la crisis económica (explicaciones coyunturales), a la anomia de la modernidad (explicaciones estructurales) y a la desafección política producida por las izquierdas (explicaciones culturalistas). Examinaremos estas explicaciones de corte negativo (las que remiten a la carencia de bienes culturales o materiales tales como dinero, seguridad o confianza institucional) y de corte positivo (lo que la derecha tiene para ofrecer y es demandado por el electorado).

En primer lugar, están las explicaciones económicas. La crisis o la desaceleración económica que se produce en los años recientes afecta el margen de maniobra que los gobiernos de izquierda tienen para impulsar sus políticas de redistribución de renta. Acota su fiscalidad. En países como Venezuela, el precio del petróleo restringe enormemente los márgenes de maniobra del Estado en un momento en que, además, la muerte de Chávez y la rearticulación de la oposición detrás de líderes que se van alternando (Capriles, Guaidó) le complican la escena política al gobierno. En los países de capitalismo central, como Estados Unidos, la crisis económica heredada y apenas amortiguada durante los gobiernos de Barack Obama deja un margen de frustración social y desesperanza política que genera amplio espacio para el aprovechamiento de las derechas y sus falsas promesas (especialmente la promesa de volver atrás en el desarrollo capitalista que ellos mismos impulsaron).

En países como Brasil, la recesión afectó profundamente a un gobierno debilitado por los escándalos de corrupción, y logró galvanizar al empresariado en la búsqueda de una solución rápida y depredatoria, que secuestra recursos del bolsón de los derechos de trabajadores, minorías y del gasto público social. En otros países, como Chile, Uruguay o Argentina, la desaceleración económica vuelve difícil mejorar

---

15 El término *descripción densa* fue usado por Clifford Geertz (1973) en su obra *La interpretación de las culturas* para referirse a una descripción de la conducta humana que explica no solo el comportamiento, sino también su contexto, de tal forma que la conducta se vuelve significativa para alguien ajeno a ella. Hemos usado este término para, por analogía, referirnos a una descripción «densa» del fenómeno del retorno de las derechas en América Latina, en su contexto específico.

la capacidad de distribución de renta sin afectar los intereses del gran empresariado nacional y transnacional, y sus gobiernos no están en condiciones de dar esa batalla. En síntesis: la década ganada fue una década de crecimiento económico. Este generó las bases materiales del consenso (Przeworski, 1980) que permitieron la profundización democrática, la ampliación de derechos y la movilidad social de millones y millones de personas pobres. Debilitadas las bases materiales del consenso, los gobiernos de izquierda o progresistas quedan a merced de difíciles negociaciones con la derecha (como en el caso de Brasil) que los obliga a concesiones sustantivas, mientras son observados o percibidos por sus bases sociales como gestionando la crisis sin consulta con sus aliados sociales y con instrumentos no muy distintos de los del clásico ajuste estructural vivido con anterioridad.

Pero estas afirmaciones, aunque contienen parte de la verdad, deben ser relativizadas. En algunos países, la tasa de crecimiento no fue espectacular, sino más bien mediocre a lo largo del período, y ello no obstó a la calidad de sus logros sociales, especialmente por los programas políticos administrados. En otros, como Brasil, la crisis política también dispara la crisis económica, y ambos fenómenos están entrelazados. Más importante aún, el éxito económico de los gobiernos progresistas no dependió únicamente del viento de cola (la coyuntura externa), sino también de la capacidad que estos gobiernos tuvieron de aprovecharlo, guiados por una biblioteca bien distinta a la del Consenso de Washington, y situada en el acervo del viejo keynesianismo.

Una segunda explicación va en línea con los estudios de Emile Durkheim (1987, 1989) sobre la anomia de la modernidad. Y es la idea de que si la gente vota a Trump o vota el Brexit es porque de alguna manera está reaccionando contra la globalización. Y al reaccionar contra la globalización, no reacciona únicamente contra lo peor de la globalización financiera (el capital productivo subordinado al capital financiero), sino también contra la libre circulación de personas, contra la diversidad cultural, y a favor de la vuelta a la comunidad. La modernidad genera inseguridad, incertidumbre, indeterminación del futuro, sensación de riesgo constante. La explicación que vincula el triunfo de las derechas con una reacción a la globalización no difiere básicamente de esta consideración. Pero esta explicación lleva dos siglos de formulada. Aunque pueda seguir siendo válida, lo cierto es que el trazo generacional es más que evidente en el voto de Trump y en el voto del Brexit. Las generaciones más viejas tienden a evidenciar un conservadurismo social y político mucho más marcado que las generaciones intermedias y las más jóvenes. Pero los gobiernos de izquierda y progresistas triunfaron, en buena medida, gracias a la modernidad y el recambio generacional.

En definitiva, siempre aparece la cuestión de la desafección política: la pérdida de credibilidad de las izquierdas por el hecho de haberse vuelto parte del *statu quo* y haber sacrificado a sus aliados en el proceso de transformarse ellas mismas en parte del poder. Quien mejor explora este tema en la literatura reciente es Rosanvallon (2008), al señalar que mientras la democracia es una criatura de unos doscientos años que no se ha modificado sustancialmente en sus rasgos esenciales (elecciones libres y abiertas de representantes políticos, separación de poderes, Estado de derecho), lo que sí ha avanzado es la contrademocracia. Esta es un sistema de desconfianza generalizado, que contiene un sinnúmero de operaciones que se refuerzan mutuamente: la judicialización de la política, el dominio de encuestas de opinión pública como test de la opinión ciudadana, la preeminencia del juicio de valor por sobre las consideraciones políticas complejas, el predominio de las coaliciones de veto por sobre las coaliciones de proyecto, el pueblo erigido en juez, la sospecha generalizada sobre la credibilidad de los políticos, la proliferación de instituciones de contralor y, especialmente, la creación de audiencias en las redes que permiten la expresión simultánea de miles y miles de personas. Todo ello configura un sistema que ha avanzado enormemente a lo largo del tiempo. Es la contrademocracia. En su faceta positiva, es el pueblo queriendo autogobernarse. En su faceta negativa —que es la que predomina—, es la negación a la búsqueda de un gobierno fuerte y justo, es la expresión liberal de la ya clásica desconfianza en la política y en el Estado. Pero esta explicación contemplaría más la desafección de las izquierdas que el triunfo de las derechas.

## **6. DESCRIPCIONES DENSAS: EL TRIUNFO DE LA DERECHA CONSERVADORA COMO UN CASO DE «RETORNO DE LO REPRIMIDO»**

Las explicaciones del retroceso de las izquierdas y las del triunfo de las derechas no son equivalentes, ni análogas, ni espejo la una de la otra. El retroceso de la izquierda y el triunfo de las derechas ameritan cada uno su propio despliegue explicativo. Solo a modo de ejemplo: la pérdida del control del gobierno por parte del kirchnerismo obedece a razones distintas a las de la consolidación del triunfo de Macri. Podría citarse entre las primeras, la falta de un liderazgo claro que representara a los K luego de la tremenda victoria representacional y simbólica de Néstor Kirchner primero y de Cristina Fernández después, como herederos de un peronismo de izquierda. O la endebles partidista del kirchnerismo, basado en un aparato político «fisiologista» y extendido ideológicamente a punto de permitir la convivencia de derechas e izquierdas en el mismo espacio político. Pero también se debería dar

cuenta del éxito de ese empresario porteño devenido en presidente que, ya con una consolidada trayectoria política, logró que todo el arco antikirchnerista se colocara detrás de él. De la misma manera, la pérdida de poder del chavismo no obedece solo a la muerte de Chávez y a la debilidad sucesoria que genera la desaparición de una figura de su tamaño, sino también a la profundidad de la crisis económica y a la herida de una polarización que nunca pudo ser administrada en clave de democracia política. Tampoco el gobierno de Temer y el golpe de Estado parlamentario se explican únicamente por los errores del PT, sino también por la capacidad del Congreso y del Poder Judicial de Brasil de dar un golpe de Estado a los ojos del mundo sin que pasara demasiado.

En todo caso, el triunfo de las derechas debe buscarse por sus propios méritos. Ni Trump ni Macri ni Bolsonaro pretendieron engañar a nadie. Fueron auténticamente de derechas y concitaron la simpatía popular. Ser auténticamente de derechas significa algo más que la glorificación del capitalismo, la defensa del papel del mercado y la denostación permanente del Estado y su nefasta intervención en la vida económica. Ser de derecha entraña también un conservadurismo social reconocible al menos en cuatro dimensiones: la xenofobia, el racismo, el machismo y la homofobia. En la glorificación del patriarcado y en la aparentemente nacionalista defensa de «América para los americanos» se esconde la raigambre profunda del conservadurismo social.

La derecha refleja, en buena medida, el retorno de lo reprimido. Es la satisfacción íntima que da el animarse a las viejas palabras y los viejos gestos. A defender la guerra y las armas. A defender la «mano dura» y descalificar a los pobres responsabilizándolos de su suerte. A protestar porque las mujeres tienen hoy los mismos derechos que los hombres. Y a animarse a tildar a los homosexuales de enfermos. Sí, la derecha representa el retorno de lo reprimido luego de que el discurso progresista obligara a la represión de los viejos valores de siglos de patriarcado y autoritarismo.

Las derechas tienen la capacidad de ofrecer a un electorado misógino, violento, racista y xenófobo un pasaporte a la libertad y el desahogo. Y en esto radica parte de su éxito y de su encanto, especialmente entre las clases medias, los hombres inconformes con un lugar social cuestionado, las generaciones más viejas escandalizadas con la «falta de valores» de las nuevas generaciones, y una buena parte de aquellos que han experimentado un ascenso social en la década de la bonanza y ahora no desean compartirlo con nadie, convencidos de que su ascenso se debió, únicamente, a las propias virtudes.

**ESTRATEGIA 1: EL ABATIMIENTO MORAL DE LOS CIUDADANOS**

Decía Aristóteles (1998) en su *Teoría de las revoluciones* que uno de los medios de perpetuación de la tiranía era «el abatimiento moral de los súbditos». Este consiste en «sembrar la discordia y la calumnia entre los ciudadanos, poner en pugna unos amigos con otros, irritar al pueblo [...] producir la desconfianza entre los ciudadanos, debilitarlos y degradarlos moralmente [...] y reprimir toda superioridad que en torno suyo se levante». Pues las almas envilecidas, dice Aristóteles, no piensan nunca en conspirar.

El abatimiento moral de los ciudadanos ha sido una de las principales —sino la principal— tarea de las derechas sociales y políticas, apoyadas siempre por los grandes medios de comunicación (los emisores de estos mensajes) y legitimadas por una actuación de la justicia de pronto celosa de la transparencia y dignidad públicas (celo jamás ostentado en las décadas oscuras de dictaduras y menos aún en las transiciones hacia la democracia amañadas entre militares, jueces y civiles «leales»).

Uno de sus principales instrumentos ha sido el ataque frontal a la credibilidad de los principales líderes de la izquierda. Los procesos judiciales que llevaron a la cárcel a Lula o que enfrentan Cristina Fernández, el exvicepresidente Raúl Sendic en Uruguay o Correa son una muestra de ello. Lo es también la desacreditación a la que fueron sometidos por acontecimientos de su vida privada Lula en Brasil, Fernando Lugo en Paraguay, Evo Morales en Bolivia. O la forma de inculpar a Bachelet por los errores cometidos por sus familiares directos. La búsqueda de la veracidad de los títulos académicos de Álvaro García Linera, Raúl Sendic o Cristina Fernández es otra muestra. Y en general, los epítetos usados contra las expresidentas Rousseff y Fernández, muy en boga para caracterizar el «desorden mental femenino», desde la bipolaridad hasta la incompetencia, dan cuenta de esta estrategia.

Tanto Dilma como Cristina enfrentan juicios por haber hecho, en tanto presidentas legítimas, cosas que la economía «no tolera», defendiendo una autonomía de la economía frente a la política que se les ha pasado por alto a muchos analistas. El juicio a Cristina por la compra del dólar futuro o a Dilma por las *pedaladas fiscais* no resiste el menor análisis: es la política la que comanda la economía y no al revés, y las presidentas estaban legitimadas para llevar adelante estas operaciones «fiscales». Pero, además, si comparamos esto con el congelamiento del gasto público por veinte años de Temer o el grosero endeudamiento de Argentina que asciende hoy a los ciento veinte mil millones de dólares, nos daremos cuenta de la muy distinta vara con

la que la justicia determina qué acciones económicas y financieras son pasibles de ser llevadas a un tribunal y cuáles no.

La justicia demostró su carácter de brazo político del Estado en su actuación frente a leyes que desafiaban abiertamente el *statu quo*, en los juicios sobre las leyes de medios en Argentina y Uruguay, en su amparo del carácter prescriptivo de los delitos de lesa humanidad cometidos durante el período dictatorial, o en su defensa del derecho a la propiedad privada en varios y sonados juicios que tuvieron lugar en el período. Así, la justicia se convirtió en la última barrera defensiva del orden liberal y el *statu quo* republicano heredados del injusto siglo XX, y la política de los gobiernos de izquierda, de los parlamentos y de los movimientos sociales aliados fue la que logró ampliar el campo del derecho a los derechos humanos, laborales, sexuales y reproductivos. Esto no fue nunca iniciativa de la justicia, que en todo caso reaccionó defensivamente, sino el resultado de las luchas políticas y sociales que se dieron a lo largo de un siglo. Las leyes se volvieron progresistas y ampliatorias de derechos, aun contra la voluntad de los poderes judiciales de turno.

Esto se combinó con el poder cuasi omnímodo de las grandes empresas de comunicación, constructoras de una imagen de América Latina en la que primó la diferenciación entre el progresismo «responsable» y el «populismo». La prensa —y, muchas veces, la academia— premió a algunos gobiernos (Chile, Brasil, Uruguay) y castigó a otros (Bolivia, Venezuela, Ecuador). Se convocó a la desolidarización del bloque progresista: a la pérdida de solidaridad con Venezuela primero, y sin duda a encasillar al gobierno kirchnerista como corrupto sin entender la dinámica de poder que se instalaba en Argentina. Los medios de comunicación fueron, además, los principales artífices de las campañas de descrédito de hombres y mujeres públicos. La combinación de justicia y medios de comunicación fue la principal responsable del derrumbe de la novel democracia brasileña.

El principal triunfo cultural de la derecha es haber sembrado la desconfianza entre los ciudadanos, de estos hacia los políticos, y haber desacreditado personas y gobiernos a lo largo y ancho del continente. Pero, sobre todo, ha minado la autoconfianza de los latinoamericanos, y con ello su dignidad, y sembrado dudas sobre la capacidad de erigir su propio proyecto regional. A saber, el de ser un continente capaz de ser gobernado por sus clases populares, y mejor gobernado que cuando lo hicieron sus clases dominantes. La de ser una región unida que reclama, en pleno siglo XXI, el derecho a la autonomía sobre su economía y sus decisiones políticas. La de ser, en fin, un territorio común donde la izquierda mestiza, femenina, revoltosa e inconforme quiso trazar el mapa de un nuevo mundo alumbrado a través de la política

y protagonizado por la participación de la gente en la construcción de su propio destino.

**ESTRATEGIA 2: VOLVIENDO A LOS «VIEJOS VALORES» (AUTORITARISMO, XENOFOBIA, NACIONALISMO Y MISOGINIA)**

La derecha ha tenido una agenda positiva, defendiendo los valores que le importan. En algunos casos ha tenido éxitos considerables, en otros ha empleado una estrategia más bien defensiva (como en el caso de los derechos de las mujeres), pero que ha ejercido una notable presión para impedir el avance de la agenda de derechos.

De la mano de esos valores, la que ha tenido una victoria más clara, evidenciada en la multitud de leyes y normativas que endurecieron la justicia penal, es la propuesta de «mano dura» o «tolerancia cero» frente al delito. Ha sido un instrumento fuertemente criminalizador de la protesta social, usado como pretexto para un control social ampliado e intensivo de toda la población, que ha redundado en un aumento de la población carcelaria, de la inversión pública en armamento y de los recursos destinados a los cuerpos armados (incluida la creciente militarización de la policía). También ha funcionado como justificación para la criminalización y control de las generaciones más jóvenes mediante la focalización en los menores delincuentes, de cuya mano se han aprobado reformas penales tendientes a disminuir la edad de imputabilidad penal. Los presupuestos en seguridad se han abultado generosamente en el período, la ley penal se endureció y la vigilancia y control sobre las personas, ayudada por las nuevas tecnologías de la información, aumentó a límites insospechados. No obstante, el delito no cedió, sino que aumentó, y el problema de la inseguridad se destacó como principal problema en la mayoría de los países de la región, según indican las encuestas de opinión pública de las últimas dos décadas.

La valoración de la «mano dura» por oposición a la autoridad legítima se produce en contextos en los cuales, por un lado, la autoridad familiar ha sido fuertemente desafiada por la propia reconfiguración de las familias (aumento de la jefatura femenina sin cónyuge, entre otros) y, por otro, la autoridad pública se ve jaqueada por las operaciones permanentes de descrédito de lo público y de la política. Esto cuenta en la agenda positiva del conservadurismo y ha sido ya destacado en el Estudio Mundial de Valores en algunos países.<sup>16</sup>

Otro valor destacado por el conservadurismo es desempolvar el viejo aliado de las derechas: el nacionalismo. Ha sido el disfraz perfecto

---

<sup>16</sup> Véase <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

para la xenofobia y el miedo «al otro». Exhibido en forma casi pornográfica en el muro promocionado por Trump contra la inmigración mexicana, da cuenta de confusas popularidades en varios rincones del planeta. En los países del capitalismo central, el nacionalismo ha sido la respuesta de la derecha a su pérdida de lugar en el mundo, y en muchos denota nostalgia del pasado imperial perdido (en Francia, en Inglaterra y en el propio Estados Unidos). Pero las pretensiones nacionalistas han sido un instrumento para ocultar la defensa de los países más ricos contra la migración de las poblaciones más pobres, ha servido como disfraz de la xenofobia y el racismo, y ha dado aliento a las manifestaciones más puras de discriminación e intolerancia políticas. Para las izquierdas el nacionalismo es un arma de doble filo, como recordaba Rosa Luxemburgo (1976). Si bien lo nacional-popular es una denominación que ha sido usada para las vertientes menos socialdemócratas del progresismo latinoamericano, es una expresión peligrosa. Rosa denunciaba en su época la forma en que el nacionalismo funcionaba como un aliciente a la unidad de las clases en momentos de crisis económica o política, encubriendo el verdadero conflicto, el universal, el que reclamaba internacionalismo proletario: la lucha de clases.

Entre los valores negativos vale la pena citar al menos tres: la lucha contra la ampliación de los derechos de la mujer y la desconfianza en el Estado y en las instituciones de la política.

En primer lugar, es evidente la reacción del patriarcado contra los avances en los derechos de las mujeres. En América Latina, donde la Iglesia católica tiene aún tanto peso —como lo demuestra la elección de un papa argentino— y donde las iglesias evangélicas más retrógradas avanzan desembozadamente en el campo político (como la bancada evangélica en Brasil), la lucha es cruenta. La despenalización del aborto ha avanzado en el discurso, pero poco en leyes efectivas y políticas acordes. Solo en el Distrito Federal, en México, y en Uruguay, el aborto está despenalizado. En los países donde más se avanza es a través de las causales (malformación fetal, violación, riesgo de vida para la mujer). En países como Nicaragua se retrocedió hasta eliminar incluso la posibilidad de abortar por riesgo de vida de la mujer. En países como Brasil, iniciativas legales como el Estatuto del No Nacido hacen presagiar retrocesos gigantes.

La laicidad ha sido clave en el desarrollo de los derechos sexuales y reproductivos. Allí donde los progresismos han sido más determinados por izquierdas confesionales o en alianza con partidos confesionales, como la Concertación en Chile o la postura de Correa en Ecuador, estos temas no avanzaron, lo que generó impactos regresivos en la agenda de derechos. La violencia contra las mujeres, la discriminación

salarial y la baja participación femenina en los parlamentos son otras evidencias del mismo fenómeno de resistencia del patriarcado, aun dentro de nuestras izquierdas, en América Latina. La izquierda quedó en el debe en materia de salud sexual y reproductiva, aunque ha avanzado en el reconocimiento del liderazgo político de las mujeres; Bolivia es el ejemplo más paradigmático de esto, destaca entre los mejores diez países en el mundo en representación de mujeres en parlamentos nacionales. Los liderazgos de Dilma, Cristina y Michelle representan en buena medida este avance. Y su escarnio público (en los casos de Cristina y Dilma) representa en buena medida la reacción a ellos.

En segundo lugar, el pensamiento conservador desarrolla una embestida conceptual y práctica contra el Estado, contra los funcionarios públicos y las empresas públicas. Las luchas de la clase media alta y alta contra las presiones tributarias ejercidas por los gobiernos progresistas han demostrado su enorme capacidad de crear opinión pública y conquistar aliados en la clase media baja y entre los trabajadores. La demostración más clara de esto es el llamado «conflicto del campo» en Argentina, a propósito de las detracciones a las exportaciones en 2008, que cohesionó a pequeños y grandes productores y terminó con el voto negativo del entonces vicepresidente Julio Cobos a la iniciativa de ley de la presidenta. Al mismo tiempo, los escándalos que afectan a las empresas públicas han servido de justificación para impulsar su privatización. La caricaturización de los funcionarios públicos y las descalificaciones a todo lo que es *estatal* (por autoritario, ineficiente y costoso) por oposición al *mercado* (sinónimo de libertad, intercambio justo y eficiencia) están en la base de este proceso.

El Estado, por otra parte, es el principal factor de acumulación de poder de la izquierda. Han sido los presidentes y los poderes ejecutivos los actores centrales del progresismo, más que los partidos políticos, y muchas veces enfrentados a los parlamentos y al Poder Judicial). De los tres poderes del Estado, la izquierda se afincó en el Poder Ejecutivo, a menudo por haber llegado al gobierno sin mayorías legislativas o, peor aún, adoleciendo de respaldo parlamentario propio como Chávez en 1998, Evo en 2006, Correa en 2007, Lugo en 2008, y Brasil, a lo largo de todo el período. A caballo de reformas constitucionales, Chávez, Evo y Correa lograron sus mayorías propias en el parlamento. Brasil no las tuvo nunca. La experiencia de Lugo en Paraguay terminó trágicamente por ese mismo déficit. *En la década larga del progresismo, los parlamentos fueron más conservadores que el Poder Ejecutivo.* Eso volvió a la izquierda presidencialista, si no en la teoría, al menos en los hechos. Por otra parte, los poderes judiciales fueron, como se dijo anteriormente, el resguardo del *statu quo*

conservador, y dispusieron sobradamente de instrumentos para obstaculizar o redefinir las políticas emanadas de los gobiernos en curso.

La izquierda luchó por una noción de democracia fuerte, acompañada de un gobierno fuerte. La primera sembró de mecanismos de democracia directa estos procesos. La idea de un gobierno fuerte fue menos teorizada, pero no por ello menos central en la construcción del proyecto. La izquierda adoleció durante la década larga del progresismo de poder económico, de poder comunicacional o mediático, e incluso de apoyos internacionales en el concierto de «los grandes». Solo tenía de su lado el apoyo popular, el gobierno (el Poder Ejecutivo apenas) y la política. La izquierda quiso un poder político fuerte porque adolecía de otro poder. El poder débil, el poder del liberalismo, el de un gobierno bajo sospecha y teniendo que negociarlo todo es parte de una biblioteca poco amigable con la izquierda. Por ello, cuando esta flaquea en el plano de acumulación del poder político, corre el riesgo de perderlo todo. La derecha nunca pierde todo: pierde el poder político, pero le quedan los medios de comunicación, el apoyo empresarial, la tolerancia internacional.

Volviendo a Rosanvallon (2008), la desconfianza generalizada en la política por parte de los ciudadanos, la sospecha como sistema, la capacidad de vetar u obstaculizar políticas, el fortalecimiento de los mecanismos judiciales y mediáticos de rendición de cuentas permanente —con una demanda siempre insatisfecha de la ciudadanía—, la proliferación de auditorías y mecanismos de control se pueden volver contra la izquierda. El pueblo no ejerce el poder, no puede ejercerlo o renuncia a ejercerlo, pero no renuncia al control sobre ese mismo poder. Es la red de la desconfianza sistemática organizada y potenciada a través de los nuevos mecanismos de comunicación y expresión lo que parece hoy contribuir a minar no solo la idea de un gobierno fuerte, sino también el mismo proyecto de la izquierda.

## **7. Y POR CASA, ¿CÓMO ANDAMOS? LA DERECHA URUGUAYA**

Lo primero que los uruguayos debiéramos admitir es que —amortiguadamente, como siempre, pues en esto consiste la excepcionalidad uruguaya— lo que pasa en el mundo pasa aquí también. Si las tesis establecidas en este capítulo sobre la derecha son correctas para otros casos de América Latina, deben servir también para el caso uruguayo.

### **7.1. LAS ESTRATEGIAS NO PARTIDARIAS DE LA DERECHA URUGUAYA**

La estrategia de la derecha en el Uruguay de la historia reciente debe hacer referencia, sin duda, al golpe de Estado, que instrumentalizó, mediante la violencia (la violencia policial y militar, y con aliados

empresariales, financieros y transnacionales), la represión de la protesta social, del conflicto y de las organizaciones sociales y los partidos políticos identificados con la izquierda.

La estrategia no partidaria de influenciar directamente la política pública ya en la tercera ola de la democracia revela al menos tres facetas.

Una primera faceta es la transnacional. La influencia que han tenido vehiculizando los intereses de las transnacionales a través de los condicionamientos externos es enorme. La firma de tratados bilaterales de inversión que protegen los intereses de las casas matrices de las transnacionales fue una moneda corriente en los gobiernos de izquierda, y los conflictos suscitados por la demanda de Philip Morris, Farmashop o Aratirí dan cuenta de las cesiones de soberanía que nos hemos obligado a hacer a lo largo de estos años. Ni que hablar de los grandes debates que se han vivido en el seno del FA sobre la estrategia comercial a través de tratados de libre comercio y liberalización de servicios, que recortan buena parte de nuestra soberanía, son vistos como precio a pagar por estar en el mundo y siempre cuentan con el visto bueno de la derecha política.

La segunda estrategia de influenciar la política pública viene por los distintos *lobbies* empresariales (desde los medios de comunicación frenando la ley de medios hasta el empresariado rural ganando recursos de inconstitucionalidad contra el ICIR), que trabajan influenciando la burocracia pública y los operadores jurídicos del Estado, recorriendo el alcance de las políticas públicas o demandando recursos (en cada «crisis del campo» —y no solo— el Estado uruguayo ha hecho generosas contribuciones a distintos sectores productivos a través de exoneraciones impositivas y acuerdos preferenciales).

La tercera estrategia ha sido a través de los medios de comunicación y las encuestas sobre problemas del país que han construido y deconstruido candidaturas, problemas, instituciones. Las denuncias de corrupción que involucraron al vicepresidente y a connotadas figuras del equipo económico, la obsesión con el tema de la inseguridad, las críticas a la educación pública, la construcción del menor infractor como el principal motivo de la inseguridad en Uruguay han sido parte de esta estrategia, y el descrédito de algunas empresas públicas (como ANCAP), a propósito de las estrategias de recapitalización del Estado cuando existen problemas, es parte del problema.

La cuarta estrategia es la de generación —a través de las Universidades privadas, pero también de la Universidad pública— de un conjunto de técnicos y académicos vinculados al pensamiento conservador, la creación de *think tanks* no políticos, y una profusa tecnocracia vernácula que accede al Estado y a puestos claves, aun bajo gobiernos

de izquierda, y a los que la izquierda considera capturas de inteligencia, sin cuestionarse si el Estado no termina siendo capturado, a su vez, por estas lógicas. La existencia de cuerpos tecnoburocráticos provenientes del corazón de los centros de producción del pensamiento conservador fue la tónica principal durante los gobiernos de los partidos Nacional y Colorado, especialmente a través de la creación de programas financiados externamente (Naciones Unidas, Banco Mundial, BID) que baipaseaban la lógica institucional del Estado y eran creadores de las políticas de reforma en las áreas de salud, seguridad social, educación, entre otras.

La estrategia de los *outsiders* no ha prosperado en Uruguay. Pero sí hay organizaciones sociales conservadoras a las que una visión un poco simplista de la sociedad civil como fuente de toda virtud ha prestado insuficiente atención.

El papel de lo confesional en Uruguay se expresa no solamente a través de los máximos exponentes de la Iglesia católica, sino en un rol de cercanía desplegado en el territorio, especialmente en barrios muy carenciados, donde organizaciones sociales de base confesional están llamadas a proveer servicios sociales a la comunidad, como parte de la estrategia del gobierno de tercerización de estos.

El papel de los militares no puede ser descuidado en un contexto como el nuestro, en el que el tema de los derechos humanos sigue polarizando políticamente al país. La negación de las responsabilidades de estos por las violaciones a los derechos humanos en la dictadura y la prédica de la doctrina de la seguridad nacional y la obediencia debida dentro de las FFAA son un ejemplo de ello. La aparición del excomandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, como candidato presidencial y la creación de un partido militar como Cabildo Abierto muestran la importancia de esta derecha social, llamada hoy a ejercer su peso político en la peculiar encrucijada política que enfrenta el país en las elecciones de 2019.

El papel de los empresarios agropecuarios expresado en la lucha del campo contra las políticas del FA debe ser mencionado en este contexto. Y es que una de las señales de cierta impaciencia para con la política (especialmente la de los partidos tradicionales) y la búsqueda de alternativas de una izquierda social se dio con el conflicto del año 2018 que desembocó en la estrategia de Un Solo Uruguay. Con base en el ejemplo de lo que fue la lucha del 2008 del «campo» (nombre demasiado genérico para referir a un factor de producción tan atravesado por las contradicciones del capitalismo periférico y las desigualdades de clase) en Argentina, a propósito de la política de retenciones móviles a las exportaciones de granos, en el verano de 2018 «el campo uruguayo» decidió dar su propia lucha distributiva, con objetivos y

agenda que distaban de estar bien definidos, pero con movilizaciones que los sorprendieron hasta a ellos mismos, y contaron con el apoyo de pequeños o medianos productores y de una clase media agraria difícil de cuantificar.

Las manifestaciones de Un Solo Uruguay (como alusión a la «brecha» que la izquierda profundizaría por ideología e intereses de clase) pusieron en cuestión las políticas cambiaria, fiscal, laboral y social del gobierno. El centro del discurso estuvo en el tema de los costos del Estado (que deteriorarían la rentabilidad de los empresarios rurales y la cadena de valor en torno a ellos). Estas demandas aglutinaron a los grandes productores con las clases medias agrarias y sectores del comercio de insumos y de los servicios asociados a la actividad agropecuaria, a los partidos de la oposición y a los grandes medios de comunicación. El gobierno negoció lo negociable con los sectores más afectados, disponibilizó instrumentos financieros y aprobó algunas leyes que visaban exonerar impuestos, crear fondos para situaciones de emergencia o renegociar deudas de sectores específicos. La convocatoria de Un Solo Uruguay a un año de su fundación careció de la profundidad, el impacto y el apoyo que había obtenido un año atrás, pero señaló la importancia de tomar en cuenta estos movimientos en la reconfiguración del mapa político del país.

## **7.2. LAS ESTRATEGIAS POLÍTICO-PARTIDARIAS**

La derecha en Uruguay siempre ha tenido estructuración político-partidaria. Incrustadas en el bipartidismo fundacional, estas derechas se han visto representadas dentro de los propios partidos políticos, como fuera señalado en capítulos anteriores. En la actualidad, el FA ha ocupado (casi) todo el espacio del centro a la izquierda, acorralando a los partidos más relevantes (PN y PC) a situarse entre la centroderecha y la derecha del espectro político.

En la actualidad, se verifica un corrimiento a la derecha en segmentos importantes de los partidos tradicionales y en la creación de nuevos partidos (como el PdG o CA). La competencia por la derecha amenaza con llevar el espectro de la oferta política más allá de las preferencias del votante promedio, con impactos aún indefinidos sobre la cultura política de los partidos uruguayos. Entre algunos de los ejemplos, cabe citar una mayor presencia de lo confesional en política, especialmente en el PN (con figuras relevantes como las del diputado Gerardo Amarilla y la senadora Verónica Alonso), y la propuesta plebiscitaria de militarización de la seguridad pública y la revisión de la cadena perpetua por parte de uno de los dos líderes más importantes del PN de la última década (el senador Jorge Larrañaga),

Entre las novedades de esta derecha política, se cuentan tres. La creación del PdG a manos de un importante empresario uruguayo (Edgardo Novick), que antes revistaba en las filas del PC, con una fuerte prédica en los temas de seguridad pública y corrupción. En segundo lugar, la aparición de un importante empresario venido del exterior (Juan Sartori) en el PN que, sin credenciales en Uruguay, a base de dinero y marketing, logró colocar su candidatura presidencial en la segunda ubicación de ese partido. En tercer lugar, la aparición de un nuevo partido que aspira a representar a «la familia militar» y despliega argumentos vinculados al honor de las FFAA, fuertemente defensor del *statu quo* y antagónico de cualquier revisión del pasado reciente y del desempeño de las FFAA en el terrorismo de Estado.

Sus estrategias discursivas son disímiles. Pero hay al menos distintas vertientes de programas de derecha; desde las derechas neoliberales a lo Sartori hasta las derechas organicistas a lo Manini Ríos.

El discurso de Sartori claramente apela a un sesgo en clave de derecha liberal promercado. Si uno refiere a su programa partidario, este habla de «un gobierno ordenado y sobrio, que trabajará para los ciudadanos, concentrado en los verdaderos problemas de la gente, favoreciendo el rol de la empresa privada, enfocado en fomentar el empleo y derribar las barreras a la inversión». La referencia a las «barreras de inversión» y a la «empresa privada», y la referencia «respetuoso de los derechos de propiedad» lo colocan en el típico discurso de las reformas neoliberales promercado de los años noventa.

Por otra parte, es terriblemente esclarecedor lo que dice sobre el presupuesto nacional al establecer que «cada unidad ejecutora proponga sus metas quinquenales y justifique sus requerimientos de gasto público, sobre la base del presupuesto base cero. Se excluirá el gasto pasado como fundamento de futuros requerimientos». Eso supone que todo el gasto público social (que es la mayor parte del gasto público del Uruguay) ya invertido en salud, educación y seguridad social deberá discutirse desde cero. Por más impracticable que sea esta medida, evidencia las intenciones respecto al gasto público, que ya fueron de recibo en Argentina y Brasil.

El recorte del gasto público en el programa de Sartori va de la mano con la «reducción progresiva de la imposición al patrimonio en el sector agropecuario», la eliminación de la carga fiscal sobre dividendos de las empresas, la reducción del impuesto a la renta, la privatización de la petrolera y la liberación para la importación y venta de combustibles. Por supuesto en política exterior se promete, entre

otras cosas, liberalización arancelaria para importaciones e ingreso inmediato al Trade in Services Agreement (TISA).<sup>17</sup>

Luis Lacalle Pou, el candidato vencedor de la interna nacionalista, promueve la realización de cinco shocks. El primero es un shock de *austeridad* tendiente a equilibrar las cuentas del Estado y abatir el déficit fiscal. El segundo es un shock de *competitividad*, que tiene como centro reducir el «gasto» de las empresas públicas (en el discurso de la derecha, la falta de competitividad solo se explica por el costo del Estado). Un tercer shock es el de la seguridad, que tiene como centro no solo el *combate al crimen*, sino también la discusión del Código del Proceso Penal, recién aprobado, que, al igual que para Sartori, es demasiado garantista de los derechos de los imputados. El cuarto shock es el *social*, con una fuerte crítica a la gestión realizada por los ministerios sociales en este período (en particular, el MIDES). El último shock es el *del conocimiento y la cultura*, que va desde la pregunta por los valores hasta cómo lidiar con las nuevas tecnologías.<sup>18</sup>

Un tercer programa partidario es el de Ernesto Talvi, del PC, quien —no por casualidad— denominó a su sector político Ciudadanos, tratando de emular la propuesta de su homólogo español (la búsqueda de una nueva centroderecha con aire de progresismo). Sus propuestas oscilan entre la creación de liceos públicos «modelo» en los barrios más pobres, represión «inteligente» del delito fortaleciendo la Guardia Republicana, reducción del gasto público a través de una ley de responsabilidad fiscal, reducción de las tarifas de los servicios públicos, redireccionamiento de los consejos de salarios a las negociaciones por empresa, retomada de las negociaciones con el TISA.<sup>19</sup>

Un cuarto programa es el de CA, del exgeneral Manini Ríos. Su hechura refleja una derecha más tradicional, de defensa de los viejos valores a los que él define como artiguistas. Habla de la concepción del hombre como un «ser social por naturaleza, que nace en el seno de una familia, a la que *debe preservarse como su primera línea de defensa* en la vida». Declara que «debe defenderse la dignidad humana contra todo tipo de totalitarismo». Propone «la unidad de los orientales enfrentando todo tipo de divisionismo en la sociedad que solo tiende a debilitarla». Así, la propuesta de Manini Ríos defiende una concepción de derecha fuertemente distanciada de la derecha liberal a lo Sartori (por ejemplo), negadora del conflicto social, corporativa, con base en

---

17 Véase el sitio web de Juan Sartori: <https://juansartori.uy/>

18 Véase el sitio web de Luis Lacalle Pou: <http://lacallepou.uy/>

19 Véase el sitio web de Ernesto Talvi: [https://talvi.uy/conoce\\_a\\_ernesto\\_talvi](https://talvi.uy/conoce_a_ernesto_talvi)

la familia como principio de identidad, heredera de las concepciones organicistas propias de las derechas sociales de los años treinta.<sup>20</sup>

El PdG, creado por Edgardo Novick, prácticamente concentra la totalidad de sus esfuerzos en el tema de la seguridad pública. Son sus cincuenta propuestas para combatir la delincuencia lo que destaca en su página web, y todas refieren a la «mano dura»: desde la internación obligatoria de los menores hasta la cancelación de las libertades anticipadas.

Los partidos de la derecha y centroderecha uruguaya, desplegados en un abanico fragmentado pero con el PN como partido mayor, enfrentan hoy su mejor hora desde que la izquierda llegó al gobierno.<sup>21</sup>

En el año 2014, a medida que se acercaba la elección primaba una sensación de desasosiego por lo que parecía una caída en la intención de voto del Frente Amplio (FA). Hoy se repite lo mismo, la diferencia es que en aquel momento la incertidumbre era respecto a la retención de la mayoría parlamentaria y hoy lo es sobre la posibilidad de obtener un cuarto gobierno.

Hace cinco años, en octubre de 2014, las bocas de urna presentaban un panorama amenazador sobre el sí a la baja, que estaba en la cornisa del 50 %, al tiempo que el FA no alcanzaba el 46 %. Sin embargo, una hora más tarde, esta fuerza política celebraba que conquistaba, nuevamente, la mayoría parlamentaria y que el No a la Baja habría triunfado. En el cálculo de quien tenía más, si los partidos de la oposición sumados o el oficialismo, los resultados fueron contrarios a lo esperado. El FA no había caído de elección en elección: en 2014 obtuvo un porcentaje casi idéntico al de 2009: 47,81 % y 47,96 %, respectivamente.

Uruguay vive hoy un momento muy especial y difícil en su también larga década de progresismo criollo.

En primer lugar, la sensación generalizada entre la población es la de —nuevamente, como en 2001— una región que se desploma. La recesión y la caída de la actividad económica en Argentina y Brasil impactan directamente sobre Uruguay, aunque pocos analistas recordarán que por primera vez ante la crisis de los vecinos el país logra sobrevivir con una tasa de crecimiento mínima, pero de crecimiento al fin.

En segundo lugar, la pérdida de aliados en el panorama regional genera una sensación de indefensión, especialmente en el Mercosur. Uruguay ha tenido que soportar las presiones de Argentina, Brasil y Paraguay para aplicar la cláusula democrática de la Organización de

---

20 Véase el sitio web de Guido Manini Ríos: <http://manini.uy/>

21 Véase el sitio web de Edgardo Novick: <https://www.novick.com.uy/>

los Estados Americanos (OEA) a Venezuela, ha luchado para que la presidencia pro t mpore que le tocaba a este país fuera ejercida efectivamente por él, y finalmente, se abstuvo en la votación en la que el concierto de Argentina, Paraguay y Brasil consiguió dejar a Venezuela prácticamente fuera del bloque. Por último, el descrédito que se ha abatido sobre el gobierno de Maduro, la fenomenal embestida de los medios de comunicación en el mundo para demonizar al chavismo, la caída de Dilma y las acusaciones de corrupción contra el PT, así como la defección del kirchnerismo y los procesos judiciales pendientes sobre la expresidenta Cristina Fernández lograron ese abatimiento moral del que hablaba Aristóteles, en las izquierdas regionales.

En Uruguay, luego de quince años de gobiernos frenteamplistas, el viejo sistema de partidos también da señales de agotamiento. Y, aún en forma más amortiguada que sus pares de la región, el país avanza hacia un sistema partidista más fragmentado. Los partidos políticos uruguayos se resisten a los cambios producidos, en especial a la incursión del empresariado en la política. La búsqueda de cambios legales en la normativa vigente sobre financiamiento de partidos y los intentos de limitar el poder de los medios de comunicación y su construcción de agenda política son la forma en que los viejos partidos resisten a las nuevas modalidades políticas que surgen en América Latina: presidentes empresarios, candidatos construidos con campañas millonarias en pocos meses, predominio de lo comunicacional sobre lo organizativo.

En el viejo corazón del sistema de partidos hay elites nuevas que quieren aparecer y elites viejas a las que quieren desplazar. Los viejos representantes de los partidos políticos están siendo desafiados por los jóvenes (u outsiders) representantes de estos mismos partidos. Así que el viejo sistema de partidos no alienta ni la fragmentación que va contra ellos, ni el fortalecimiento del rol político de los medios de comunicación (aunque lo usen en su beneficio). Pero también están cansados de esperar, y la continuidad de los gobiernos del FA, con mayoría propia (de la que los partidos tradicionales no dispusieron en el último medio siglo en que siempre debieron compartir gobierno), los vuelve impacientes. Ya han transcurrido más de 25 años de gobierno frenteamplista en la capital del país, y serán quince años de gobierno nacional. Hay desgaste en el partido de gobierno. Pero hay un desgaste gigantesco en unos partidos tradicionales que, habiendo gobernado hasta el pasado reciente, hoy tienen que ocupar el lugar de una oposición minoritaria, fragmentada y sin ideas nuevas.

## 8. EN SÍNTESIS

Las novedades que nos dejó la larga década del progresismo latinoamericano son muy importantes, y es indispensable realizar una síntesis ordenada de ellas.

En primer lugar, es importante resaltar el cambio que se produjo en los actores emergentes del proceso de mutación política. La emergencia de los movimientos de mujeres en torno a la lucha contra el patriarcalismo, la defensa de sus derechos sexuales y reproductivos, o de la paridad política en el reparto de poderes y responsabilidades representaron una novedad en la agenda de las izquierdas de la segunda ola de la democracia. Esto supuso todo un desafío a la subjetividad (todo lo privado se vuelve público) e, inesperadamente, también al propio capitalismo, al cuestionar las condiciones de la esclavitud moderna (el trabajo no remunerado de las mujeres, incrementado por las políticas tendientes a reducir el Estado de bienestar) y la división sexual del trabajo que este reproduce y alimenta.

También la emergencia del indigenismo y la renovación de la lucha anticolonial en el corazón de la izquierda son novedades de la izquierda del siglo XXI que permitieron cuestionar el modelo de acumulación, al reclamar el derecho al «buen vivir», una relación armónica con la naturaleza (la Pachamama) y un deseo de vida comunitaria, asociativa y despegada del viejo modelo del orden burgués al que los marxistas supieron criticar en el siglo XIX. Pero no solo cuestionaron el modelo de acumulación, sino el propio orden normativo que lo sustentaba, lo que desató una verdadera batalla jurídica contra el derecho positivo.

Los movimientos sindicales fueron en algunos casos fortalecidos por la política de reconocimiento practicada por los gobiernos de izquierda, así como por el impulso a las negociaciones tripartitas. El aumento del empleo permitió impulsar la lucha por el salario y las condiciones de trabajo. Sin embargo, el movimiento sindical tiende a estar dividido y fragmentado en América Latina, y en algunos países, a tener una fuerza muy relativa. El eje capital-trabajo fue cuestionado como organizador de la lucha política y se planteó la necesidad de reconceptualizar las clases sociales.

Los intelectuales y las clases medias tuvieron un rol ambiguo en el proceso. Aunque es notoria la acumulación teórica que se realizó desde la izquierda en el campo de la economía política, tendió a triunfar una academia conservadora en el campo de las ciencias sociales y el derecho, fuertemente controlada por la academia norteamericana que funcionó como una contraparte obligada en la realización de congresos y publicaciones académicas, y que tendió a controlar el ciclo de producción de los intelectuales. En el campo del derecho florecieron

las escuelas de derecho privadas y, aunque redes de juristas cumplieron un rol indispensable en las denuncias de los atropellos sufridos, especialmente ahora en pleno auge del ciclo conservador, la izquierda está en franca minoría numérica e intelectual en dicho rubro.

Las clases medias también tuvieron un rol ambiguo en el proceso. Los sentimientos de deprivación relativa ante la emergencia —como actor político y social— de una plebe con derechos, expectativas y ascenso social se manifestaron en intolerancia a las políticas igualitarias y de inclusión. Las críticas de las clases medias a las políticas sociales para la población más pobre (la plata del Estado que se gasta en «los que no trabajan») ilustran bien este punto. Las clases medias fueron el socio ideal de la regresión conservadora. Y permitieron esa gran justificación del ciclo conservador: apelar al cambio en paz contra la polarización social y política que produce la emergencia de la «política plebeya».

La larga década del progresismo nos deja un debate pendiente sobre la debilidad de las bases del modelo de acumulación, producido por una inserción internacional de nuestras economías que nos condena al extractivismo. La fuerza de los proyectos de los gobiernos de izquierda por transformar a América Latina en una región económica y política donde desarrollar políticas financieras y productivas comunes luchó contra la resistencia de los gobiernos conservadores, pero dejó pocas lecciones aprendidas. Los países no aprendieron a cooperar económicamente en este período, y la suprainstitucionalidad creada pronto fue abandonada cuando los signos de los gobiernos cambiaron. Al mismo tiempo, la economía basada en recursos naturales llenó a América Latina de problemas ambientales que la izquierda no supo o no quiso resolver. También dejó a buena parte de la conciencia ambientalista de las nuevas generaciones con la frustración de no haber podido avanzar más en este camino.

Nuestros partidos políticos deben estar en el centro de este análisis ya que, si la izquierda padeció problemas de corrupción, esto no debe achacarse solamente a la conducta impropia de algunos de sus integrantes, sino a la naturaleza intrínsecamente corrupta del capitalismo y a la forma en que esta cultura moldeó y penetró la cultura de la izquierda. Si a ello se suman las necesidades de hacer alianza con los empresarios, la proliferación de burocracias políticas pagas que contribuían a financiar esos mismos partidos, la necesidad de «pagar» votos con prebendas y la escasa propensión al institucionalismo que en general padecen los populismos, desesperados por mostrar resultados y más proclives a construir voluntad política que instituciones, se entenderá cómo nuestros partidos son parte del problema.

También es parte del problema la redefinición y recuperación de las alianzas con el movimiento social. Los partidos políticos fueron, muchas veces, reacios a escuchar o a involucrarse con las demandas de la sociedad civil, y tendieron a aplicar principios de autoridad con sus viejos aliados. Sin embargo, fueron estos aliados los únicos que apoyaron a partidos y líderes cuando la regresión conservadora vino a por ellos. La necesidad de fundar estructuras políticas que tengan como contraparte al movimiento social es hoy una tarea de la izquierda.

Finalmente, la izquierda de la segunda ola de la democracia no contaba con que dos actores políticos serían centrales en esa tercera ola: la justicia y los medios de comunicación. Ambos serían aliados en la estrategia de la vuelta a la regresión conservadora. La falta de mano firme de las izquierdas en las reformas de sus sistemas judiciales, en el desmonte del viejo aparato jurídico de defensa de la propiedad privada y en la preparación de recursos humanos que pudieran desplegar una contraofensiva de derecho progresista fue parte del problema. También lo fue la falta de una estrategia clara y firme en relación con los medios de comunicación privados que redefiniera las condiciones casi monopólicas en las que estos operan y que estimulara a los medios de comunicación públicos.

Todas estas tareas serán de recibo si un nuevo ciclo ascendente del progresismo viene a regir la vida política de nuestros países. Por ahora, en plena regresión conservadora, debe sintetizarse la experiencia de estos años y buscarse un entendimiento común de los problemas y desafíos que experimenta esta región del mundo que en la última década y media había aprendido a erguirse como un actor destacado en el concierto mundial, y a reclamar su derecho al bienestar, la justicia social y la autonomía política.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, M., y Luna, J. P. (2004). Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 24(1), 128-168. Santiago de Chile.
- Aristóteles. (1998). *Política*. Madrid: Alianza.
- Berger, P. (1992 julio). The Uncertain Triumph of Democratic Capitalism. *Journal of Democracy*, 3(3).
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.
- Bowen, J. D. (2014). The right and nonparty forms of representation and participation: Bolivia and Ecuador compared. *The Resilience of the Latin American Right*, 94-116.

- Buarque de Holanda, S. (1994). *Raízes do Brasil*. (26.<sup>a</sup> ed.). Río de Janeiro: José Olympio.
- Colomer, J. M. (2005). *The left-right dimension in Latin America*. Universitat Pompeu Fabra, Faculty of Economic and Business Sciences, Working Paper n.º 813.
- Coppedge, M. (1997, noviembre). *A classification of Latin American political parties*. Working Paper n.º 244.
- Dahl, R. A. (1993). Porque mercados livres não bastam. *Lua Nova*, 28/29, pp. 227-235.
- De Holanda, Buarque, S. (1984). *Raízes do Brasil*. San Pablo: Companhia das Letras, 26.
- Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social* (vol. 39). Madrid: Akal.
- \_\_\_\_\_. (1989). *El suicidio* (vol. 37). Madrid: Akal.
- Filgueira, C. H., Bruera, S., González, M., y Midaglia, C. (1989). *De la transición a la consolidación democrática: imágenes y cultura política en el Uruguay* (n.º 320 DEL).
- Fraser, N. (2017). The end of progressive neoliberalism. *Dissent*, 2 (1), 2017.
- Freyre, G. (2019). *Casa-grande y senzala*. Global Editora e Distribuidora Ltda.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- González, L. E. (2010). La estabilización del sistema de partidos uruguayo, 1999-2009. En L. E. González et al., *El voto en Uruguay*.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Traducción de Eduardo L. Suárez. México: FCE.
- Loxton, J. (2014). The authoritarian roots of new right party success in Latin America. En Luna y Rovira Kaltwasser (eds.), *Resilience*, 117-141.
- Luna, J. P. (2004). *De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo. La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. OUP Oxford.
- Luna, J. P., y Rovira Kaltwasser, C. (eds.). (2014). Introduction: The Right in Contemporary Latin America: A Framework for Analysis. *The resilience of the Latin American Right*. JHU Press.
- Luna, J. P., y Zechmeister, E. J. (2005). Political representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in nine countries. *Comparative Political Studies*, 38 (4), 388-416.

- Luxemburgo, R. (1976). *Obras escogidas*. Buenos Aires: Pluma.
- Maquiavelo, N. (2004). *El príncipe*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Análisis presupuestal 2018*. Presentación en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara Diputados. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal> (consultado en setiembre de 2019).
- Montero, A. P. (2014). Brazil: Explaining the rise and decline of the conservatives. *The Resilience of the Latin American Right*, 294-329.
- Moore, B. (1993). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world* (vol. 268). Beacon Press.
- Moreira, C. (1994). *Rupturas y continuidades en la cultura política del Uruguay del siglo XX* (vol. 196). IUPERJ.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Democracia y desarrollo en Uruguay: una reflexión desde la cultura política*. Montevideo: Trilce.
- \_\_\_\_\_. (2000). Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política. *Elecciones 1999/2000*, 87-110.
- \_\_\_\_\_. (2006). Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile Y Uruguay). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 31-56.
- Moreira, C., y Mallo, S. (2000). *La larga espera: itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Moreira, C., y Pérez, V. (2009). *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce.
- Morresi, S., y Vommaro, G. (2014). Argentina: The difficulties of the partisan right and the case of Propuesta Republicana. *The resilience of the Latin American right*, 319-342.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- Presidencia de la República, DUCSA, Equipos Consultores. (2015). *Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio*. Recuperado de [http://200.40.96.180/images/Estudio\\_Mundial\\_Valores\\_Informe\\_final1.pdf](http://200.40.96.180/images/Estudio_Mundial_Valores_Informe_final1.pdf) (consultado en junio de 2019).
- Przeworski, A. (1980). Material bases of consent: economics and politics in a hegemonic system. En *Political Power and Social Theory*.

- \_\_\_\_\_. (1986). *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press.
- Roberts, K. M. (2014). Democracy, free markets, and the rightist dilemma in Latin America. *The resilience of the Latin American right*.
- Rosanvallon, P. (2008). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosas, G., y Zechmeister, E. (2000). Ideological dimensions and left-right semantics in Latin America. In LASA meeting, Miami.
- Ruckert, A., Macdonald, L., y Proulx, K. R. (2017). Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583-1602.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., y Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy* (vol. 22). Polity: Cambridge.
- Serna, M., Bottinelli, E., Maneiro, C., y Pérez, P. C. (2012). *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay: ¿renovación o reconversión?* Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Souza, J. (2017). *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Leya.
- Universidade de Salamanca. (1994-2015). *Encuesta de elites parlamentarias*. Universidad de Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.
- Wiesehomeier, N., y Doyle, D. (2014). Profiling the electorate: Ideology and attitudes of rightwing voters. *The Resilience of the Latin American Right*, 48-72.

#### SITIOS WEB CONSULTADOS

<http://lacallepou.uy/>

<http://manini.uy/>

<https://juansartori.uy/>

<https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201805181078792291-brasil-elecciones-bolsonaro/>

[https://talvi.uy/conoce\\_a\\_ernesto\\_talvi](https://talvi.uy/conoce_a_ernesto_talvi)

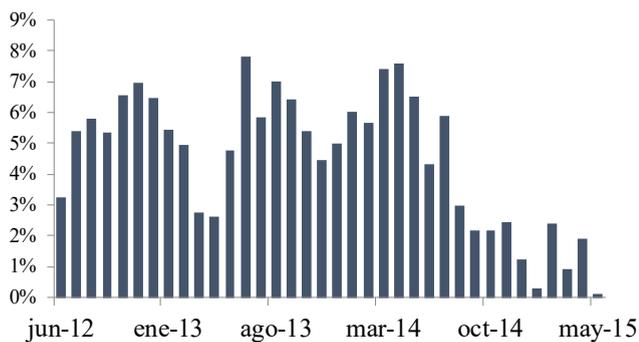
<https://www.elobservador.com.uy>

<https://www.notimerica.com>

<https://www.novick.com.uy/>

## Gráficos del capítulo 4

**Gráfico 1. Uruguay: Exportaciones de bienes (IVF variantes en años móviles) (2012-2015)**



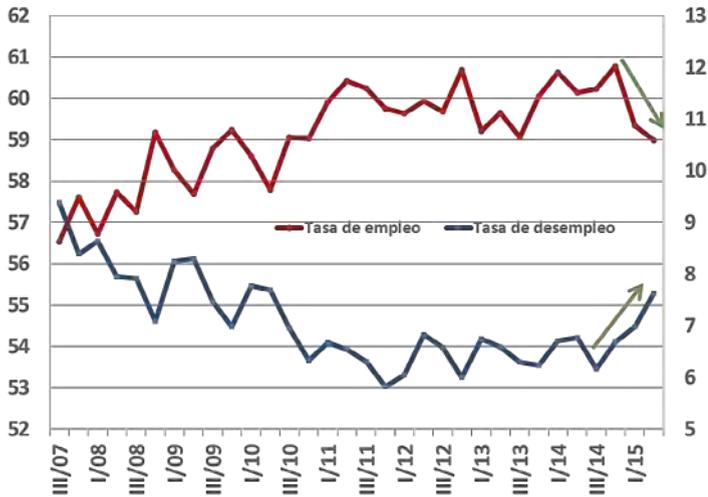
Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 2. Uruguay: Precios de exportaciones de bienes (índice de precios 2005 = 100) (2012-2015)**



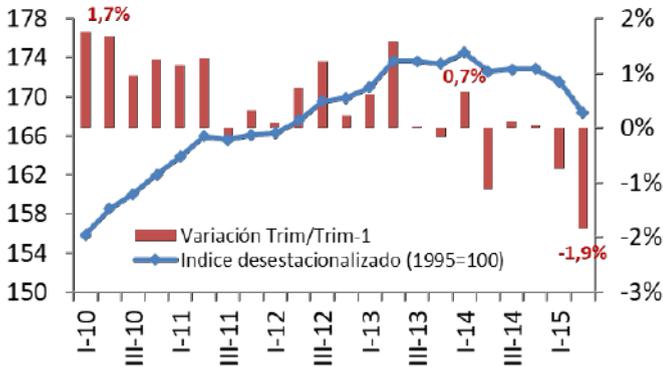
Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 3. Uruguay: Tasas de empleo y desempleo. Total del país. Datos trimestrales (%) (2006-2015)**



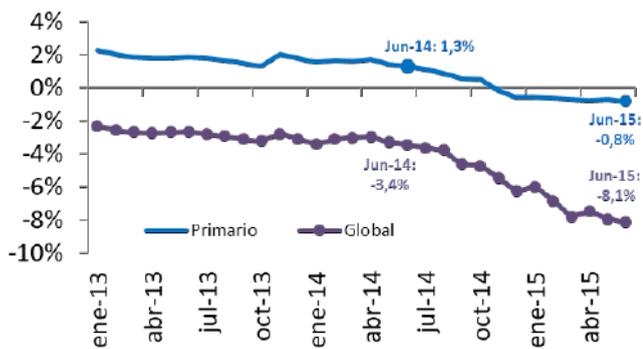
Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 4. Brasil: Evolución del PBI (2010-2015)**



Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 5. Brasil: Resultado fiscal. En % del PBI (doce meses móviles) (2013-2015)**



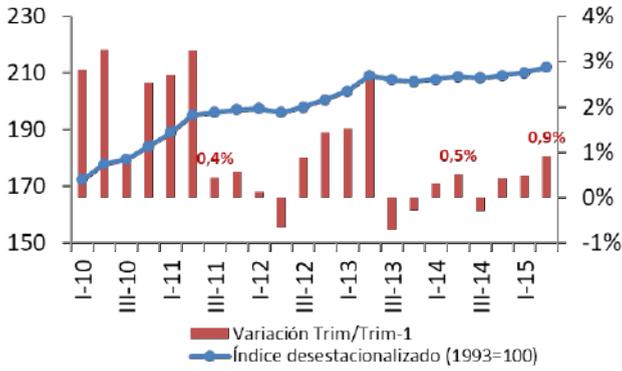
Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 6. Brasil: Inflación (variación anual) (enero de 2013-julio de 2015)**



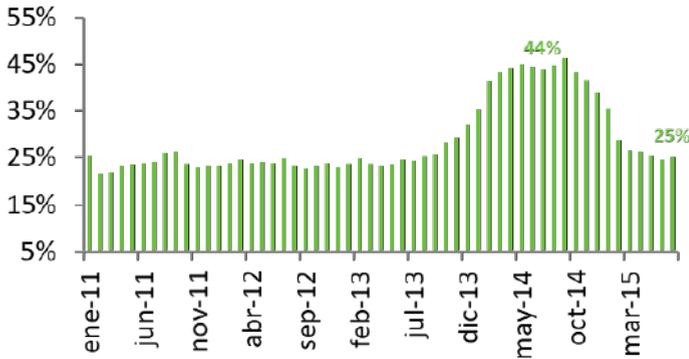
Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 7. Argentina: Estimador mensual de actividad económica (2010-2015)**



Fuente: MEF (2019).

**Gráfico 8. Argentina: Inflación (variación anual) (enero de 2011-marzo de 2015)**



Fuente: MEF (2019).



Este libro comenzó a escribirse en 2010 y fue finalizado en la primavera de 2019, cuando en distintos países de América Latina, miles y miles de manifestantes colmaban las calles para expresar su disconformidad y hartazgo con el accionar de gobiernos conservadores y cuando, en Uruguay, el Frente Amplio (FA) enfrentaba su hora electoral más difícil en las últimas dos décadas.

Estas páginas no fueron escritas de un tirón, sino de a pedazos, en numerosos artículos académicos, columnas de opinión y conferencias dictadas sobre los gobiernos de izquierda en la región. En 2009 fui elegida Senadora de la República por el FA, en el marco de un amplio movimiento que llevó a José Mujica al triunfo. Cinco años más tarde, en 2014, renové mi banca parlamentaria a través de otro movimiento: el que confluó en la fundación de un nuevo grupo político dentro del FA: el sector Casa Grande. En estos quince de administraciones frenteamplistas en Uruguay hubo una ola de gobiernos de izquierda latinoamericanos de diversa procedencia y conformación que tuve el privilegio de conocer de cerca.

De la interacción con estos partidos y movimientos me nutrí como política y como politóloga experimentando en carne propia lo que Álvaro García Linera denominara “una década de oro” en América Latina. Jamás imaginé que se pudiera hacer tanto en tan poco tiempo.

Este libro honra el espíritu de esos tiempos donde se recorren las experiencias de los países que protagonizaron el llamado “giro a la izquierda” o “giro progresista” en el subcontinente y, en particular, deja un registro de lo que sucedió en el caso uruguayo. Ello, desde la mirada de alguien que lo vivió por dentro.