



Bajo el Volcán

ISSN: 8170-5642

bajoelvolcan.buap@gmail.com

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

México

Moreira, Carlos

Uruguay y la (problemática) construcción del consenso. Asistencia social y negociación colectiva durante el gobierno del Frente Amplio (2005-2007)

Bajo el Volcán, vol. 7, núm. 12, 2008, pp. 47-64

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Puebla, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28671204>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# URUGUAY Y LA (PROBLEMÁTICA) CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO. ASISTENCIA SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA DURANTE EL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO (2005-2007)

Carlos Moreira

## RESUMEN

A partir del año 2005, luego del triunfo del Frente Amplio y su acceso al gobierno en Uruguay, la ciudadanía aguardó expectante la hora de los cambios progresistas en el país. Sin embargo, dos años después de iniciada, la administración frenteamplista se encuentra ante un dilema: la gestión del gobierno continúa teniendo aceptación mayoritaria, pero al mismo tiempo importantes sectores sociales comienzan a expresar su descontento. El objetivo del artículo es analizar esta paradójica situación, haciendo un breve recorrido de la historia del Frente Amplio desde sus orígenes hasta la actualidad, y profundizando en las políticas de asistencia social y negociación colectiva que se implementaron durante la primera mitad del gobierno del doctor Vázquez.

## SUMMARY

After the triumph of Frente Amplio (Broad Front) in 2005 and its assumption of government in Uruguay, citizens awaited expectantly for the moment of progressive changes in the country. However, two years later, the Frente Amplio administration is confronting a dilemma: government actions continue to meet majority acceptance, however important social sectors are beginning to express their discontent. This article aims at analyzing this paradoxical situation, providing a short description of the history of the Frente Amplio from its origins until today and going deeper into the social assistance and collective negotiation policies that were implemented during the first half of the doctor Vázquez government.

Cuando Tabaré Vázquez, líder del Frente Amplio, triunfó en las elecciones presidenciales de Uruguay el último domingo de octubre de 2004, los optimistas anunciaron un cambio progresista en la manera de hacer y pensar la

política del país. Luego de dos décadas y media de neoliberalismo llegaría a su final –se dijo– un estilo de implementar las políticas públicas de manera excluyente y elitista en base al uso particularista del Estado. Para esto se ofrecía un conjunto de propuestas que se enunciaron en el Programa de Gobierno del Frente Amplio. Aunque se sabía que habría que enfrentar grandes desafíos, entre ellos, la pobreza, el estancamiento productivo y un funcionamiento deficiente de las instituciones democráticas, especialmente del Parlamento, se confiaba en que el gobierno del Frente Amplio reeditaría el mito del Uruguay feliz de la primera mitad del siglo XX.

Vázquez asumió como presidente el 1 de marzo de 2005, y luego de dos años de gestión, la situación del gobierno progresista es paradójica. Por un lado, el presidente tiene buenos niveles de popularidad, el partido de gobierno controla sin sobresaltos a la oposición, y algunas decisiones han contado con un consenso casi general del arco político y ciudadano, como el respaldo a la instalación de la papelera Botnia en el Río Uruguay y el manejo del conflicto que se ha desatado con Argentina. Pero, por otro lado, un número creciente de ciudadanos sienten una sensación de frustración y desesperanza ante la falta de cambios importantes en sus vidas.

Sectores importantes de la ciudadanía han percibido que el país continúa en un movimiento (inercial) que mucho se parece a las décadas anteriores, y que no sólo no han existido transformaciones en los modos de pensar y hacer la política, sino que tampoco parece avanzarse en lo económico y social.

Los indicadores económicos, luego de un primer año de crecimiento explosivo, muestran cierto estancamiento y la inflación es un fenómeno que acecha, mientras que los indicadores sociales (por ejemplo, de desigualdad social) se mantienen prácticamente inalterados. Para entender esta situación, es necesario abordar los orígenes, la preparación y la manera de gobernar del Frente Amplio y, en especial, las políticas implementadas para dos sectores sociales claves para la nueva administración: los pobres y los trabajadores.

#### ORÍGENES DEL FRENTE AMPLIO

Las razones más aceptadas por los académicos para explicar el triunfo de la coalición de izquierda y su acceso al gobierno a partir del año 2005 fueron, en primer lugar la oposición a las políticas neoliberales implementadas desde mediados de los años setenta y ochenta por los partidos tradicionales, y cuyas consecuencias sociales se presentan más adelante; en segundo lugar, el proceso de actualización programática que el Frente Amplio llevó adelante en los años noventa, que significó un sensible corrimiento desde la izquierda al centro ideológico y, en tercer lugar, la presencia de un líder carismático como Tabaré Vázquez, con profundo arraigo popular (Buquet, 2007; Triguboff et al., 2006).

Fundado en 1971, el Frente Amplio surgió en un momento en que la historia de Uruguay estaba atravesada por la violencia política, con el enfrentamiento entre grupos guerrilleros urbanos y fuerzas policiales y militares. Desde el inicio se propuso a sí mismo como una vía pacífica hacia la revolución, entendiendo por tal los cambios profundos que la estructura social y política uruguaya reclamaba, entre ellos, la reforma agraria y la nacionalización de los bancos, respetando el juego de las reglas democráticas. Su origen fue la culminación de un proceso de acuerdos electorales que comunistas, socialistas y demócratacristianos comenzaron a ensayar cada uno por su lado a comienzos de los años sesenta, a los que se sumaron figuras disidentes de los partidos tradicionales.

La flamante coalición se presentó a las elecciones presidenciales de noviembre de 1971 (ganada por los *colorados*) obteniendo el 18.3% de los votos y con ello logró el ingreso de 18 diputados y cinco senadores en el Parlamento uruguayo. De esta manera, luego de un siglo y medio de dominio de *colorados* y *blancos*, el sistema de partidos uruguayos abandonaba el bipartidismo e ingresaba en el mundo de los sistemas multipartidarios (Buquet, 2007).

Desde su origen el Frente Amplio fue una fuerza política que albergó dos tendencias, una moderada y otra radical: la primera, formada por socialistas y demócratacristianos haciendo énfasis en la conciliación de clases y, la segunda, integrada con comunistas y figuras de los partidos

tradicionales, tenía un fuerte carácter contestatario. Aunque la presencia de tendencias moderadas y radicales se reflejó en un programa construido como un mosaico heterogéneo, con diversas fuentes inspiradoras y una composición social policlasista, en la práctica y el discurso frenteamplista de los orígenes se destacó siempre la unidad y el consenso en la toma de decisiones como uno de los valores supremos. En esos momentos, cierta predominancia de las figuras radicales provocó que su discurso tuviera un fuerte acento clasista y que se desarrollaran alianzas profundas con el movimiento obrero y estudiantil de la época.

Luego de la dictadura militar que entre 1973 y 1985 significó la muerte, la cárcel y el exilio para miles de sus dirigentes y militantes, el Frente Amplio retornó a la vida política del país con nuevos bríos: en las elecciones de 1984 y 1989 (ganada por colorados y blancos, respectivamente) la coalición logró el 21.2 % y el 21.3% de los votos, consolidando su representación parlamentaria y su presencia como tercera fuerza política del país. En esta última elección, además, el Frente Amplio ganó la elección en la capital del país y, en marzo de 1990, Tabaré Vázquez asumió como intendente de Montevideo. Poco después, en 1996, el propio Vázquez desplazaría al histórico líder Líber Seregni de la Presidencia del Frente Amplio. Con el firme propósito de modernizar sus principios programáticos fundacionales, a partir de ese momento la coalición ingresó en un proceso de rectificación ideológica, que aun manteniendo una oposición discursiva clara al neoliberalismo, significó un posicionamiento hacia el centro político y tempranamente la convergencia con otros grupos políticos con los que se compartía mucho más que un lenguaje moderado. En este proceso, el Frente Amplio pasó de definirse como una coalición antioligárquica y antiimperialista al considerarse a sí misma como una fuerza democrática, popular y progresista.

Paralelamente, este proceso de actualización ideológica fue acompañado de diversas alianzas que culminaron en 1994 con la creación del Encuentro Progresista-Frente Amplio. El resultado de la elección nacional de este año marcó la consolidación del multipartidismo en Uruguay, con la presencia de una cuarta fuerza con representación parlamentaria (el Nuevo Espacio, desprendido del Frente Amplio en 1989) y la pulverización

de los partidos menores. En ella, el Partido Colorado obtuvo 32.3% de los sufragios válidos, el Partido Nacional el 31.2% y el Encuentro Progresista el 30.6%; en cuarto lugar se ubicó el Nuevo Espacio con 5.2% y los partidos pequeños reunieron apenas 0.7% de los sufragios válidos. Hubo 3% de votos en blanco y 1.2% de votos anulados. Ninguno de los tres partidos (o lemas) había alcanzado el tercio de los sufragios, siendo la diferencia entre el primero y el segundo de 1.1%, del segundo al tercero 0.6% y del primero al tercero de apenas 1.7%. En ese sentido, los resultados de la elección de 1994 significaron un hecho preocupante para los partidos tradicionales Colorado y Nacional. El sistema del doble voto simultáneo, por el cual el ganador de la elección era el candidato del sub-lema ganador del partido o lema más votado, se mostraba débil para impedir un eventual triunfo del Frente Amplio. El miedo a perder llevó a colorados y blancos a pensar en la posibilidad de introducir el *ballotage*, y de esta manera, al día siguiente de la elección comenzó a hablarse de reforma electoral.

El eje de la reforma constitucional de 1996 fue el cambio introducido para la elección presidencial. Según el mismo, si una vez realizada la elección nacional ningún candidato lograba la mayoría absoluta (más de la mitad de los votos emitidos), se realizaría a los treinta días una segunda vuelta. Ésta sería cerrada a los dos candidatos más votados en la primera vuelta. El argumento manifiesto para la introducción de esta reforma fue que de esta manera se dotaría al presidente electo de una fuerte legitimidad, al ser elegido por la mayoría absoluta, evitando la elección de candidatos opuestos a las preferencias de la mayoría, y simplificando el complejo sistema del doble voto simultáneo. Sin embargo, no se enfrentó directamente lo que se consideraba el problema principal (presidentes electos sin mayoría parlamentaria), pues a diferencia del caso francés la segunda vuelta en Uruguay no se aplicaría al Parlamento: los legisladores serán elegidos en primera vuelta con el sistema de representación proporcional, en distritos prácticamente binominales.

La reforma electoral le permitió a los colorados y los blancos derrotar al Frente Amplio en la segunda vuelta de las elecciones de 1999 por 54.1% a 45.9% de los votos válidos, pero no impedir su derrota en las elecciones del 31 de octubre de 2004, cuando el ahora ampliado conglomerado Nuevo Espacio-Encuentro Progresista-Frente Amplio triunfó sobre sus tradicionales

## BAJO EL VOLCÁN

rivales en la primera vuelta, al obtener 50.4% de los votos válidos contra 34.3% de los blancos y 10.4% de los colorados. De esta manera, Tabaré Vázquez asumió como el primer presidente progresista de la historia del país.

Evidentemente un presidente electo en primera vuelta, con mayoría parlamentaria propia, y con el control de ocho gobiernos locales, lo que significó que siete de cada diez uruguayos quedaron bajo administración progresista, pareció constituir un contexto ideal para iniciar una administración de gobierno. A esto se agrega que desde hacía dos años el triunfo del Frente Amplio había sido anticipado por las encuestas de opinión, por lo que hubo suficiente tiempo disponible para elaborar un programa que impidiera la improvisación y las (grandes) ausencias y desconexiones en las políticas gubernamentales. Veamos a continuación los momentos y características centrales de este proceso.

### LA PREPARACIÓN PARA EL GOBIERNO

A partir del año 2003, cuando las encuestas ya señalaban su triunfo electoral, el Frente Amplio comenzó a construir sus capacidades como alternativa política de gobierno, en un proceso que se desarrolló en tres etapas. En la primera etapa, se establecieron las grandes líneas programáticas, que luego fueron aprobadas en el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio en diciembre de 2003. Allí el Frente Amplio se autodenominó como coalición de fuerzas progresistas, y su programa presentó claras referencias a la socialdemocracia tradicional. En la segunda etapa, durante los primeros seis meses del año 2004, el Frente Amplio se dedicó a la elaboración del plan de gobierno, comprendiendo el mismo una serie de medidas de políticas concretas a las cuales acudir en caso de, efectivamente, ganar las elecciones. Como consecuencia de esta dinámica, la iniciativa pasó de las instancias organizativas centrales a manos de los grupos políticos internos, donde cada aparato partidario intentó acumular información, diagnósticos y recomendaciones de políticas para aquellas áreas estatales donde sus dirigentes tenían mayores posibilidades de ocupar cargos. La política interna, atravesada por la lógica del amigo y el extraño, afianzó la desconfianza entre los diferentes partidos políticos de la coalición, y

las posibilidades de cooperación para elaborar un plan de gobierno global y coherente comenzaron a sucumbir. Cada grupo se estructuró intentando responder a las aspiraciones de sus líderes, especializándose en la elaboración de políticas sectoriales, a la espera que llegara el momento de ponerlas en común. Esto dio origen a un escenario fragmentado de los elaboradores de políticas en vísperas a alcanzar el gobierno, sin unidad ni coordinación central. Si los militantes estaban identificados por el compromiso ideológico, lo que unía a sus dirigentes era la perspectiva de alcanzar el gobierno nacional. Luego de las elecciones internas con candidato único (junio de 2004), que además de formalizar a Vázquez como candidato constituyeron una instancia de distribución de premios simbólicos entre la militancia partidaria, la burocracia central del Frente Amplio, los aparatos partidarios y las bases frenteamplistas entraron en un largo letargo, y el poder completo pasó al entorno de Vázquez y a los llamados *cabezas de lista*, es decir, los siete líderes de los sectores frenteamplistas con representación partidaria. En ese contexto comenzó la tercera etapa donde la energía partidaria estuvo volcada en la elaboración de la plataforma electoral, ya que la misma sería el instrumento partidario con vistas a la campaña de las elecciones nacionales. Dado que no había un plan maestro, ni discusión en grandes asambleas, la plataforma electoral resultó una colección de formulaciones generales extraídas de las diferentes propuestas de planes de gobierno.

En octubre de 2004, luego de pasar por la reunión con las cabezas de lista y el filtro de su propio entorno, Tabaré Vázquez presentó la síntesis del plan de gobierno de manera pública, en reuniones sucesivas en lugares que albergaron a algunos cientos de militantes y cuadros del Frente Amplio y sus grupos integrantes. Siguiendo los tres grandes ejes temáticos de la elaboración programática (el Uruguay Productivo, el Uruguay Social, el Uruguay Democrático), los nuevos documentos se alejaron en gran medida de aquellos elaborados por las instancias orgánicas. Si bien en ellos se intentó introducir una perspectiva más técnica que en sus originales, también se redujo la complejidad inicial a su mínima expresión, generando documentos para ser presentados en términos familiares a la ciudadanía, la que recibió los anuncios con marcada indiferencia.

Realizadas las elecciones el 31 de octubre de 2004 con el triunfo del Frente Amplio en la primera vuelta, entre noviembre y febrero del año siguiente se dio por terminada la tregua y se desató nuevamente la lucha interna por los cargos de gobierno, básicamente del Poder Ejecutivo, esto es, sus Ministerios y Oficinas Asesoras. Cuando Tabaré Vázquez asumió como presidente de la República, se puso en marcha el gobierno del Frente Amplio y cada sector político hizo coincidir punto a punto su estructura sectorial sobre un territorio estatal previamente repartido. Las políticas públicas del gobierno progresista encontraron allí sus condiciones de implementación, y los integrantes del nuevo gobierno el chaleco de fuerza del que aún intentan librarse para poder pensar globalmente las políticas públicas.

En el proceso de construcción del Frente Amplio como una gran coalición progresista, cada grupo que se agregó significó una dosis de ambigüedad mayor, y de esta manera, en el momento de asumir el gobierno, la Nueva Mayoría-Encuentro Progresista-Frente Amplio contaba con más de una veintena de grupos organizados, desde los ex guerrilleros tupamaros liderados por José Mujica, actual ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, hasta los defensores de políticas neoliberales y pro mercado que se aglutinaban en torno a Danilo Astori, actual ministro de Economía.

El programa para gobernar postuló la necesidad de un modelo de Estado Social y de Derecho, cuyos objetivos fueran alcanzar el país productivo, la justicia social y la profundización de la democracia. Esta enunciación general de principios se completaba con las dos herramientas de política concreta que se anunciaban: un combate contra la pobreza extrema a través de políticas sociales, y la conciliación social a través de la restauración del mecanismo de negociación colectiva entre trabajadores, empresarios y gobierno. Si tomamos en cuenta que estas eran las medidas más revolucionarias que se aplicarían en caso de alcanzar el gobierno, es evidente el carácter centrista del Frente Amplio. En todo caso, los moderados habían logrado dar vuelta la correlación de fuerzas de los orígenes, y ahora ganaban su puja frente a los radicales convirtiendo al Frente Amplio en un partido *catch all*, que disputaba con éxito la puja electoral, obteniendo la Presidencia del país, la Intendencia de Montevideo (por tercer periodo consecutivo), siete Intendencias del interior del país, tradicional reducto

de los partidos tradicionales y, por primera vez, en cuarenta años, la mayoría absoluta en ambas cámaras (Buquet, 2007; Triguboff, Eberhardt y Alessandro, 2006). La pregunta que todo el mundo se hizo, entonces, fue: ¿Podrá el Frente Amplio gobernar y dar un giro a la izquierda en la historia del país?

#### RASGOS CENTRALES DEL GOBIERNO PROGRESISTA EN URUGUAY

La manera de gobernar del Frente Amplio presenta varias características que es necesario destacar. En primer lugar, el predominio de procesos de fragmentación en la formulación del plan de gobierno explica mejor las desconexiones y contradicciones de las políticas públicas que las disputas ideológicas, las condiciones de debilidad de la capacidad institucional del Estado o la inexperiencia de los funcionarios del nuevo gobierno. Como era esperable, a la debilidad de cooperación en la acción colectiva de la etapa previa, siguieron problemas agudos para administrar el gobierno de manera firme. Si a eso le sumamos la extraordinaria expectativa de la ciudadanía y cierta urgencia en ver resultados de las políticas, se entiende que el Frente Amplio se encontrara al inicio de su gestión en un momento crítico donde su legitimidad como fuerza política estaba en juego de manera completamente diferente al pasado. Ya no se trataba de ser el fiscal de gobiernos impopulares, sino el sujeto hacedor de las políticas públicas y, por esto, adquirió una importancia central construir el consenso social para esa gestión. En conclusión, “la izquierda uruguaya tuvo una excelente estrategia que le permitió ganar el gobierno, pero careció de estrategia para gobernar” (Waksman, 2006) o, en palabras de sus protagonistas, “se comenzó a gobernar manteniendo la inercia de la estrategia anterior, sin haber elaborado una nueva, la estrategia de la fuerza política en el gobierno, la estrategia del gobierno en la perspectiva histórica de la izquierda” (Movimiento de Participación Popular, 2006).

En segundo lugar, al llegar al gobierno la administración frenteamplista cortó amarras (de manera consciente) con su propia fuerza política. Los funcionarios del gobierno establecieron tal distancia con sus aparatos partidarios, con la burocracia de las comisiones centrales (a las que en

su mayoría pertenecían hasta el momento de asumir el gobierno) y con los militantes de base, que estos tres niveles se quedaron casi sin razón de ser, y sus integrantes se enteraron de la marcha de los asuntos del gobierno a través de los medios de comunicación. Al culminar los dos años de gobierno, esta situación pareció revertirse lentamente dado el escaso peso del Parlamento en el procesamiento de las diferentes posiciones internas del Frente Amplio, pero ciertamente en estos años se estiraron dramáticamente las líneas de articulación entre la dirigencia y la militancia de base, y la colonización del Estado tuvo tales consecuencias sobre la actividad de la fuerza política que la misma quedó reducida a su mínima expresión. Como consecuencia, todavía hoy el Frente Amplio como fuerza política atiende preferentemente en las ventanillas del gobierno.

Respecto a sus líderes, el entorno más cercano del candidato y los máximos dirigentes de los diferentes grupos de la coalición ocuparon un lugar en la cabeza de cada Ministerio en el gobierno nacional. Esto significó que el Consejo de Ministros se transformara en una instancia central de toma de decisiones; a partir de ellos se conformaron los pequeños ejércitos de políticos de la burocracia frenteamplista y los aparatos partidarios, que tuvieron el papel de articular la conducción gubernamental con una segunda y tercera línea de funcionarios públicos. Las diferentes parcelas estatales constituyeron el espacio de luchas y alianzas tácticas de estos pequeños ejércitos, con sus jefes y soldados. La ciudadanía, entretanto, si bien ha tenido pocas noticias del proceso de lucha interna, éstas han sido suficientes para que el entusiasmo inicial se transformara en un incipiente y suave desencanto. En sus primeros dos años de gobierno, el Frente Amplio gobernó tal como se construyó como alternativa para gobernar. No se hizo lo que se dijo, en parte porque no ha habido unidad en la ejecución de un programa que exigía de grandes acuerdos sociales, imposibles de lograr con una realidad partidaria dividida. En otras palabras, una alternativa construida con los codos para los costados no se pudo transformar de la noche a la mañana en un gobierno de manos estrechadas. La fragmentación significó un contexto de oportunidades para las políticas que podían mantener el consenso social, ya que fundamentalmente las políticas hacia pobres y trabajadores impedirían que el Frente Amplio quedara envuelto en una crisis de gobernabilidad.

El programa de gobierno del Frente Amplio, autocalificado por la coalición como moderno, moderado y progresista, tuvo como principios fundamentales la asistencia a los pobres y la negociación colectiva con los trabajadores, que tuvieron un carácter de urgencia tal que llevaron a su implementación desde el inicio del gobierno del Frente Amplio. Su papel fue constituir el cemento para la creación del consenso social y político necesario para el resto de las políticas.

Luego de dos años de gestión, los conductores de ambas políticas permanecen en sus cargos a pesar que en diversas ocasiones se han manifestado en oposición a las iniciativas del propio presidente, en asuntos tales como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Mercosur, el tipo de cambio, el presupuesto educativo, las deudas del sector agropecuario o, más recientemente, la visita del presidente Bush al país. Estos ministros han seguido adelante y han desarrollado con éxito las gestiones al frente de sus ministerios, y es necesario analizar pues sus políticas en detalle.

#### LA POLÍTICA HACIA POBRES: EL PLAN DE EMERGENCIA SOCIAL (PANES)

Luego de la crisis económica del año 2002, el Producto Bruto Interno (PBI) de Uruguay disminuyó a 19.2%, el desempleo fue cercano a 20% de la Población Económicamente Activa, el número de pobres se duplicó, uno de cada tres uruguayos adultos (32.6% de la población) y dos de cada tres niños (60% de la población infantil menor de 5 años) pasaron a estar en situación de pobreza, se consolidaron los porcentajes de población en pobreza estructural vulnerables a la indigencia (dos de cada tres de ellos menores de treinta años) e incluso de indigencia directa (3.5% de la población), los niveles de salud y educación mostraban un estancamiento significativo y los niveles de desigualdad alcanzaban sus máximos históricos con una distribución del ingreso visiblemente más desigual que tres décadas atrás. En síntesis, el proceso de consolidación del Uruguay neoliberal, iniciado a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, había dejado atrás definitivamente al Uruguay Batllista y mostraba algunos de sus aspectos sociales más dramáticos (De Armas, 2006; Grupo de Trabajo Uruguay Reciente, 2007).

Esta situación heredada puso en juego, desde el comienzo, las posibilidades de éxito del gobierno del Frente Amplio, así como sus posibilidades de renovación para el año 2009. La tensión entre el conjunto de circunstancias ya existentes y las posibilidades de creación de la historia (Panizza, 2006), llevaron a que el gobierno progresista decidiera aplicar en el corto plazo un programa social de asistencia a los sectores más vulnerables denominado Plan de Emergencia Social. El mismo tendría una duración de dos años, un costo de doscientos millones de dólares y estaría dirigido a la franja de la población en situación de extrema pobreza, lo que implicaba abarcar a unas cuatrocientas mil personas. El eje del programa era el otorgamiento a cada beneficiario de aproximadamente cincuenta dólares a cambio de tareas en el mercado laboral y tenía importantes puntos de contacto con experiencias similares en la mayoría de los países de América Latina (cfr. Franco y Cohen, 2006). Para su elaboración e implementación se creó el Ministerio de Desarrollo Social, designándose al frente del mismo a Marina Arismendi, la máxima figura del Partido Comunista del Uruguay.

Un primer acercamiento a este Programa Social permite detectar que era una prolongación inercial de la fase neoliberal anterior. Si bien significó un adecuado registro (y ampliación) del número de beneficiarios y de las partidas presupuestarias destinadas a mejorar la situación de los sectores pobres, no implicó una ruptura o una novedad sino una continuidad con las políticas focalizadas de la fase tardía del neoliberalismo.

Existen además otros elementos que presumiblemente incidirán en el mediano plazo contra la eficiencia de esta política. Un análisis más detenido de su implementación, permite observar que por diversas razones se ha afectado el cumplimiento de las metas y, por ende, si bien la pobreza se reduce, lo hace a un ritmo inferior al esperado y los objetivos de desarrollo y justicia social comienzan a parecer francamente inalcanzables al menos en un periodo de gobierno. Las razones de este fracaso son de diverso tipo. En primer lugar, porque a pesar que no existe evaluación externa, el PANES sufrió los problemas de coordinación que trajo consigo la creación del nuevo Ministerio, a las que se sumaron la ausencia de experiencia para afrontar la gestión pública. En segundo lugar, dos décadas de reforma

económica introdujeron un contexto de reducción de recursos públicos, que provocaron que la acción de los nuevos gobernantes se viera fuertemente limitada y condicionada. Esto ha tenido como consecuencia que el Frente Amplio se haya visto obligado a ensayar nuevas estrategias políticas para atender las demandas sociales y no perder posiciones en manos de la oposición política y, por ello, se siguieran procesos de adjudicación bajo los conocidos patrones clientelares. En tercer lugar, la implementación del PANES encontró obstáculos importantes en las contradicciones ideológicas del progresismo gobernante. Si para algunos era prioridad atender a los sectores marginales, para otros lo era pagar la deuda externa, y entonces el resultado fue que el Frente Amplio encontró enormes dificultades para superar los conflictos internos, comprometiendo sus posibilidades de contar con una política social eficiente. En síntesis, la creación de un Ministerio en un contexto de escasez de recursos, provocó que el PANES se implementara en precarias condiciones de la administración pública, lo que explica la (evidente) desconexión de sus subprogramas y la imposibilidad de arribar a resultados evaluables en términos positivos de las políticas de reducción de la pobreza. Y en contradicción con su carácter por definición provisorio, la asistencia social se fue transformando en parte de la vida cotidiana de la gente. Cumplidos los dos años de vigencia previstos, el PANES será continuado por el Plan de Equidad Social, que abarcará a novecientos mil personas, entre las que se encuentran cuatrocientos noventa mil niños. Un Plan sucede a otro Plan pero no se visualizan las rutas de salida de esos programas sociales hacia transformaciones estructurales que reduzcan la distancia entre ricos y pobres, entre otras razones porque existe el temor que implementarlas podría significar quedar en el mediano plazo frente al abismo de las quiebras institucionales.

#### LOS TRABAJADORES Y LOS CONSEJOS DE SALARIOS

Iniciada la transición democrática en 1985, el gobierno colorado de Sanguinetti reinstaló los Consejos de Salarios que habían funcionado intermitentemente desde 1943 y que los militares habían suspendido definitivamente al inicio de la dictadura en 1973. A comienzos de los

años noventa el gobierno blanco de Lacalle suspendió las negociaciones colectivas, y desde ese momento, la central obrera Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) reclamó la restitución de las mismas, teniendo al Frente Amplio como firme aliado en esa demanda. Por tanto, cuando éste a su vez fue gobierno, una de las primeras medidas adoptadas fue regresar a la negociación tripartita. Según este mecanismo, se reúnen mesas tripartitas de trabajadores, empresarios y gobierno para discutir en torno a una pauta salarial que propone este último, cuyo criterio, en caso de imposibilidad de lograr un acuerdo, es el que se impone.

Una de las primeras consecuencias de la restitución de los Consejos de Salarios fue revertir los efectos de una década y media sin negociaciones colectivas. En ese sentido, se inició un proceso de homogenización de las escalas salariales, así como de mejora de las condiciones de trabajo y paralelo fortalecimiento de las organizaciones sindicales con un aumento masivo de la afiliación. En agosto de 2005, de los 103 Consejos de Salarios que se establecieron se lograron acuerdos en el 90% de ellos, desactivando potenciales conflictos sociales por demandas globales para los dos primeros años de gobierno progresista.

A pesar del éxito, que significó una primera etapa de paz social para el gobierno frenteamplista, la negociación colectiva muestra tres grandes grietas a tomar en cuenta.

Por un lado, en tanto exitosa experiencia de creación de consenso no logró controlar totalmente la conflictividad social, que se mantuvo a través de la práctica de la ocupación de los lugares de trabajo como presión sobre los negociadores. Esta práctica se vio favorecida además por la decisión del gobierno del Frente Amplio de anular un decreto que permitía a la policía desalojar a los trabajadores que ocuparan los lugares de trabajo. Por otro lado, el diseño institucional de la negociación tripartita centrada en el Poder Ejecutivo, significó una consolidación a la subordinación del papel del Parlamento uruguayo en el diseño e implementación de políticas públicas. Y dado que no existe un marco legal para éstas, la discusión sobre un proyecto de ley de negociación colectiva se combinó explosivamente con la propuesta de ley de prevención de conflictos que hizo el gobierno.

No se han logrado avances significativos en ese sentido, y la legislación sobre fuero sindical aprobada por el Parlamento se limitó a sancionar la norma que obliga a reincorporar a los despedidos por razones sindicales y ha sido duramente criticada por los cámaras empresariales.

Por último, cuando los sindicatos han querido traspasar el límite de la negociación salarial para entrar en los temas de la participación obrera en la gestión de las empresas, el gobierno y los empresarios plantearon discutir la remuneración por resultados y el conflicto latente y la paridad de fuerzas obligaron a suspender las negociaciones sobre estos temas (Universidad Católica, 2007).

Este triple déficit de la negociación salarial abre un gran interrogante sobre la paz social en la segunda mitad del gobierno del Frente Amplio, en la medida que reducir los Consejos de Salarios a las discusiones salariales puede provocar una fuerte deslegitimación de los mismos. Además, existen claros indicios que a medida que se van cumpliendo los plazos de los acuerdos logrados con anterioridad, lo que ocurrirá masivamente durante el año 2007, será muy difícil que los sindicatos acepten sin más las pautas salariales gubernamentales.

#### CONCLUSIONES

Las políticas hacia pobres y trabajadores de la administración frenteamplista, inaugurada el 1 de marzo de 2005, pretendieron ser el cemento de una precaria unidad nacional que apoyara la gestión del nuevo gobierno. A través de ellas los sujetos centrales de una eventual conflictividad social fueron cuidadosamente divididos y controlados. Por un lado, los pobres, a partir de un programa de asistencia social que basándose en la entrega de dinero y en la exigencia de contraprestaciones equivalentes de trabajo significaba asignarles un nuevo papel como sujetos integrados e incluso garantes del funcionamiento equilibrado del sistema social. Por otro lado, los trabajadores, disciplinados a partir de la restauración de la negociación colectiva entendida como una serie de arreglos cuyo objetivo era que postergaran sus reclamos redistributivos hacia un futuro indefinido, legitimando la gestión oficial al convertirse en pieza angular de un mecanismo

presentado como la quintaesencia del progresismo uruguayo. En realidad estas políticas han ido perpetuando una división funcional de la sociedad, fusionando el desarrollo de pobres y trabajadores a las políticas y objetivos del gobierno progresista. De allí la paradoja entre el visible optimismo que reflejan las encuestas de opinión pública ante un manejo de la autoridad gubernamental que logró niveles importantes de equilibrios para la vida social y política del país, y el creciente desencanto que se manifiesta en las numerosas movilizaciones sociales que han comenzado a sucederse como rechazo al conservadurismo gubernamental.

Actualmente, los primeros signos de la quiebra del precario consenso social comienzan a hacerse visibles, y es posible identificar el comienzo de una etapa conflictiva en la coyuntura que se abre el 9 de marzo de 2007 con la visita del presidente de Estados Unidos George Bush al país. Ese día se realizaron dos marchas en forma paralela, que tuvieron como punto en común repudiar la visita del mandatario estadounidense, pero mostrando diferencias en lo que hace a la postura frente al gobierno progresista. Ambas significaron un hito en las movilizaciones callejeras recientes en Uruguay, y mientras la organizada por la central sindical PIT-CNT explicitaba un apoyo crítico al gobierno, los grupos radicales agrupados en la Coordinadora Anti-Imperialista manifestaron una oposición cerrada al mismo. En definitiva, se puede intuir que a partir de la visita de Bush hubo una quiebra en la relación del Frente Amplio con el resto de la izquierda, la cual continuó el 1 de mayo de 2007, cuando por primera vez desde la unificación del PIT-CNT, en 1983, se realizaron dos actos paralelos con motivo del Día de los Trabajadores, donde, en líneas generales, se repitió la polarización marcada por las marchas de repudio a Bush.

De esta manera, la segunda mitad del gobierno del Frente Amplio se inicia con diversos grupos de izquierda que por primera vez se manifiestan públicamente y en forma masiva contra la política llevada a cabo desde el Poder Ejecutivo. Es muy apresurado definir aún si en materia electoral esto representa algún riesgo para el gobierno, pero sí se puede hablar de una primera fractura durante esta administración de las fuerzas integrantes del Frente Amplio (Grupo de Trabajo Uruguay Reciente, 2007). En suma, el gobierno progresista uruguayo, que construyó con éxito el

consenso inicial para la primera mitad de su gestión, se enfrenta ahora a una primera coyuntura crítica, donde el cemento de los acuerdos está siendo puesto a prueba y, en algunos casos, comienza a resquebrajarse, dejando lugar a significativas polarizaciones sociales dentro de su bloque de apoyo. Mientras el Parlamento aprueba anodinamente los proyectos que recibe del Poder Ejecutivo, y contingentes de pobres y de trabajadores parecen ser cada vez más dependientes de las políticas de un gobierno que maneja los recursos públicos con la misma lógica particularista del pasado, comienzan a organizarse heterodoxamente grupos opuestos a las políticas oficiales, que transitan el arco que va desde aquellos que reproducen las estructuras políticas partidarias clásicas de la izquierda y retoman las banderas frenteamplistas de los orígenes, a otros que parecen responder a la lógica de los nuevos movimientos sociales, con expresiones de rechazo a lo partidario y componentes de movilización callejera, lo que es propio de los nuevos tiempos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Buquet, D. (2007), "Bajo el signo del cambio: el irresistible ascenso de la izquierda al gobierno en Uruguay", inédito.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, FLACSO México.
- De Armas, G. (2006), "Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio", *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, Salamanca, núm. 44, diciembre.
- Grupo de Trabajo Uruguay Reciente (2007), "El Uruguay reciente: contexto, sujetos y conflictos", documento presentado a la Reunión del Grupo de Trabajo Historia Reciente, CLACSO, Puebla, junio.
- Panizza, F. (2006), "Economic constraints and strategic choices: The case of the Frente Amplio of Uruguay first year in office", ponencia presentada en el Tercer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Sao Paulo, septiembre.
- Moreira, C. (2005), "Democracia e izquierda en Uruguay: el Frente Amplio de la oposición al gobierno", ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, noviembre.

#### BAJO EL VOLCÁN

- Movimiento de Participación Popular (2006), *Informe al Congreso de la Dirección del MPP*, Montevideo.
- Universidad Católica del Uruguay (2007), *Informe Anual de Relaciones Laborales*, Montevideo.
- Triguboff, M.; M. L. Eberhardt y M. Alessandro (2006), “Los partidos de izquierda en el Cono Sur: El Partido de los Trabajadores, el Frente Amplio y el Partido Socialista de Chile en perspectiva comparada”, ponencia presentada en el Congreso de LASA”, Puerto Rico, marzo.
- Waksman, G. (2006), “Menuda discusión para el MPP y el Frente Amplio. ¿El gobierno de izquierda no tiene estrategia”, en *Brecha*, Montevideo.