

## El trampolín de Tabaré

*La gestión  
del Frente Amplio  
en Montevideo  
como ensayo general  
para el gobierno  
nacional*

**ADOLFO GARCÉ**

La gestión de Tabaré Vázquez como intendente de Montevideo le permitió a la izquierda uruguaya dejar su sello: el impulso a la descentralización, un énfasis inédito en las políticas sociales y una activa estrategia internacional demostraron que era capaz de gobernar igual o mejor que los partidos tradicionales. Sus sucesores profundizaron y agregaron nuevos matices a la administración municipal, que se convirtió en un trampolín para el triunfo del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2004. El artículo identifica y explica por qué la gestión municipal sirvió como ensayo general para el gobierno nacional.

### ■ Introducción

Durante 1971, dos años antes del quiebre de la democracia por el golpe de Estado y luego de muchos años de división, los principales partidos de la izquierda uruguaya (el Partido Comunista, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano), junto con sectores escindidos de los dos partidos tradicionales, el Nacional y el Colorado, así como con personalidades de izquierda independiente y simpatizantes de la guerrilla urbana pertenecientes al Movimiento 26 de Marzo, conformaron el Frente Amplio (FA).

En noviembre de 1989, a pesar de haber sufrido el desgajamiento de dos grupos que habían sido protagonistas en su fundación, el FA ganó la elección municipal

---

**Adolfo Garcé:** licenciado y magíster en Ciencia Política (Universidad de la República). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

**Palabras claves:** gobierno, izquierda, descentralización, políticas sociales, Tabaré Vázquez, Montevideo.

**Nota:** el autor agradece a Pedro Apesteguía, Mariano Arana, Willan Masdeu, Gonzalo Reboledo, Miriam Rodríguez y Elbio Scarone, quienes aportaron variados insumos (enfoques, datos, materiales programáticos) para este artículo, y a Daniel Chasquetti y Jaime Yaffé, que revisaron el primer borrador. Desde luego, como es de estilo, no se les deberá imputar a ellos lo dicho aquí.

---

de Montevideo y Tabaré Vázquez asumió como intendente. Esta victoria marcó un hito en la vida política del país, entre otras razones porque Montevideo es la ciudad uruguaya más importante en términos demográficos (allí reside casi la mitad de la población), políticos (es la capital del país, la sede del Poder Ejecutivo y del Parlamento), económicos (concentra la mayor parte de las actividades comerciales, financieras e industriales) y culturales.

El triunfo en las elecciones municipales tuvo, entonces, un valor simbólico singular, y es por ello que algunos investigadores usaron el concepto de «cohabitación» para referirse a la curiosa circunstancia que se dio entre 1990 y 2004, cuando los intendentes frenteamplistas de Montevideo convivieron con presidentes pertenecientes a alguno de los otros dos grandes partidos (Moreira/Veneziano). La elección presidencial de 2004 puso fin a esta situación: el FA retuvo el gobierno municipal y obtuvo, por primera vez en la historia, el gobierno nacional y una mayoría absoluta en el Parlamento.

El propósito de este artículo es examinar la relación entre los dos procesos políticos a los que se acaba de hacer referencia: el ciclo de gobiernos del FA en la capital y su salto al gobierno nacional. Para ello, en la primera sección se presentan los rasgos más sobresalientes de las gestiones frenteamplistas en el municipio y las principales diferencias con las de los demás partidos. En la segunda sección se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿de qué modo contribuyó el gobierno municipal del FA al triunfo en las elecciones presidenciales y, después, a la gestión nacional? Finalmente, en la conclusión, se presentan algunos de los más obvios puntos de contacto entre las dos gestiones de Vázquez, como intendente de Montevideo, entre 1990 y 1994, y como presidente de Uruguay, a partir de marzo de 2005.

### ■ El sello de la izquierda

A partir de 1990, cuando Vázquez fue elegido intendente de Montevideo, la izquierda debió ocuparse de atender las tareas clásicas de los gobiernos municipales: mantenimiento y extensión del alumbrado público, regulación del tránsito y del transporte colectivo, desarrollo del saneamiento, tratamiento de residuos, cuidado de parques y plazas. También se ocupó de modernizar y calificar al aparato burocrático. A todas estas tareas dedicó esfuerzos importantes.

Sin embargo, fue más allá. No se limitó a tratar de hacer una buena administración. Desde el primer día, el FA gobernó Montevideo pensando en transformar

su gestión en un trampolín hacia el gobierno nacional. Por eso incorporó nuevas tareas, entre las que se destacan tres: la creación de mecanismos de descentralización, el fortalecimiento de las políticas sociales y el desarrollo de las relaciones internacionales<sup>1</sup>.

**Desde el primer día, el FA gobernó Montevideo pensando en transformar su gestión en un trampolín hacia el gobierno nacional. Por eso, incorporó nuevas tareas, entre las que se destacan tres: la creación de mecanismos de descentralización, el fortalecimiento de las políticas sociales y el desarrollo de las relaciones internacionales ■**

Desde luego, la diferencia con los gobiernos anteriores y con las gestiones municipales de los partidos tradicionales es menos visible en las tareas clásicas que en las nuevas. Sin embargo, como veremos a continuación, en general la gestión de la izquierda en Montevideo estuvo presidida por una concepción ideológica anclada en sus valores

centrales –igualdad y libertad– y enunciada claramente en su programa de campaña: «El objetivo central de la gestión del Frente Amplio es el de promover una profunda democratización de la vida social, política y económica del Departamento de Montevideo» (Frente Amplio, p. 3)<sup>2</sup>.

Esto implicaba, en primer lugar, contribuir al proceso general de consolidación y profundización de la democracia. Para el FA, este era el objetivo principal del movimiento popular desde el final de la dictadura, en marzo de 1985. En segundo lugar, democratizar la vida política en Montevideo implicaba crear mecanismos que hicieran posible una participación activa de los vecinos en la gestión de los asuntos locales. En otras palabras, pasar del «vecino como contribuyente» al «vecino como ciudadano». Esta concepción es el fundamento del proceso de descentralización iniciado por Vázquez desde el comienzo de su gestión y continuado luego por sus sucesores, Mariano Arana (1995-1999 y 2000-2004) y Ricardo Ehrlich (desde 2005 hasta hoy).

---

1. El FA también jerarquizó otros temas de los que no es posible dar cuenta cabalmente aquí. Uno de ellos es la política cultural. Durante estos años, la intendencia ha impulsado diversas iniciativas en esa materia. Enumero, a continuación, algunos ejemplos: en 1992 se reestructuró la orquesta municipal, que pasó a llamarse Orquesta Filarmónica de Montevideo; se adquirieron nuevas salas de teatro, como la Sala Alfredo Zitarrosa, y se remodeló el Teatro Solís; se puso en marcha un canal de TV de cable con fuerte contenido cultural (TV Ciudad); en 1995, el gobierno municipal participó en la creación del Fondo Nacional Audiovisual (FONA).

2. Entre 1985 y 1989, el FA hizo un gran esfuerzo por generar un programa de gobierno para Montevideo fundamentado y consistente. Este trabajo fue liderado por el arquitecto Mariano Arana desde el Plenario Departamental de Montevideo del FA.

Finalmente, profundizar la vida democrática implicaba «restituirle a la democracia su contenido sustancial, dirigido a que todos los integrantes de la sociedad convivan en forma digna y decorosa, creando condiciones para que puedan acceder al goce efectivo de los derechos fundamentales» (Frente Amplio, p. 6). Este énfasis en la igualdad, típico rasgo identitario de los partidos de izquierda (Bobbio), constituyó la base doctrinaria para el impulso de medidas muy diferentes: desde el desarrollo del saneamiento hasta las políticas sociales, pasando por la revitalización de los espacios públicos como parques y plazas.

### ■ Las tareas clásicas

Tradicionalmente, los gobiernos municipales se han ocupado de una larga serie de tareas, entre ellas la provisión de servicios públicos como el alumbrado, el cuidado del pavimento y de los espacios públicos, la recolección de residuos, el transporte colectivo, el saneamiento, etc.

A la hora de manejar estos temas, los intendentes frenteamplistas han fijado diferentes prioridades. Vázquez le otorgó mucha importancia al transporte colectivo: redujo el precio del boleto mediante un subsidio a las empresas y renovó la flota. Durante la primera intendencia de Arana, en cambio, el énfasis estuvo puesto en el ordenamiento territorial: en setiembre de 1998 se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial, elaborado con el apoyo de la Facultad de Arquitectura<sup>3</sup>. Como parte de esta iniciativa, se trabajó en la remodelación de los espacios públicos y en la revitalización del casco antiguo de la ciudad. Durante la tercera administración frenteamplista, a cargo de Arana, hubo poco espacio para sutilezas, pues coincidió con una severísima crisis económica y social: el PIB se desplomó, la pobreza superó el 30% y la desocupación trepó casi hasta 20%. La caída de la recaudación de la administración municipal empantanó el plan de obras previsto. Pero de todos modos Arana logró dejar su huella en la ciudad e implementó un nuevo sistema de recolección de residuos mediante contenedores. Por su parte, el actual intendente, Ricardo Ehrlich, ha puesto el énfasis en el transporte colectivo y ha anunciado la creación de un Sistema de Transporte Metropolitano.

Pero más allá de los matices, hay que señalar algunas continuidades. En ese sentido, es imprescindible subrayar que, desde el comienzo, la cuestión de los recursos humanos ocupó un lugar importante en la agenda de los intendentes frenteamplistas. Según el programa departamental del FA, la gestión de

---

3. La información sobre el «Plan Montevideo» puede consultarse en <[www.montevideo.gub.uy/pot/](http://www.montevideo.gub.uy/pot/)>.

Montevideo debía apoyarse en tres pilares, uno de los cuales era el de los trabajadores municipales<sup>4</sup>. Las sucesivas administraciones hicieron un esfuerzo por modernizar la burocracia: así, se redujo gradualmente la plantilla (que pasó de 13.000 a 8.400 personas), se estableció el ingreso por concurso, se puso

**Desde el comienzo, la cuestión de los recursos humanos ocupó un lugar importante en la agenda de los intendentes frenteamplistas ■**

en práctica un Sistema Informático de Recursos Humanos y se implementó un Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones. También se procuró mejorar el salario real de los trabajadores, calificarlos y cambiar el esquema de incentivos. Tabaré Vázquez, por ejemplo, optó por reducir la jornada laboral, que pasó de ocho a seis horas entre los empleados administrativos y de seis a cuatro horas entre los profesionales. Durante las dos gestiones de Arana, se buscó reorganizar la estructura y modificar el sistema de ascensos, mientras que actualmente se prioriza la capacitación continua y el fortalecimiento de la comunicación interna (Rodríguez). A pesar de todo, a partir de 2000, como consecuencia de la crisis económica, la relación entre el gobierno municipal y el sindicato de trabajadores se deterioró sensiblemente.

Otro de los grandes temas que atraviesan longitudinalmente la gestión del FA desde 1990 hasta ahora es el del saneamiento. Se trata de un asunto de la mayor importancia, tanto por la inversión que requiere como por su impacto social y ambiental. Desde la restauración de la democracia, en 1985, se han efectuado tres planes de saneamiento urbano (PSU 1, PSU 2 y PSU 3) y hoy 86% de la población de Montevideo está conectada a la red pública. El objetivo es alcanzar la cobertura total en 2022, cuando concluya el PSU 6.

**■ Los nuevos objetivos**

El FA gobernó Montevideo intentando demostrar que podía ser tan responsable como los otros partidos, pero más sensible a las demandas y preferencias de los vecinos. Por eso, además de esforzarse por cumplir con las funciones básicas, los intendentes frenteamplistas han tratado de subrayar las diferencias a través del impulso sistemático de algunas políticas. Hay que destacar, en ese sentido, tres grandes orientaciones: la descentralización, las políticas sociales y las relaciones internacionales entre ciudades.

---

4. Según el «Documento 6», la gestión municipal debía apoyarse en una correcta definición y distribución de roles entre el elenco político del gobierno, los trabajadores municipales y los vecinos de Montevideo (Frente Amplio, p. 6).

**Descentralización.** Fue la principal novedad introducida por el FA desde 1990, su principal emblema y, por eso mismo, el blanco de las críticas más duras. Para la concepción frenteamplista, la descentralización es mucho más que un instrumento: según los documentos programáticos, no es «una mera cuestión técnica de organización, ni un procedimiento de reforma del Estado contra la telaraña burocrática», sino «un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto de un proceso nacional». Esto implica «abrir nuevas trincheras de lucha político-ideológicas para un proyecto popular», «constituir un foro de discusión de los grandes problemas nacionales», alentar «procesos autogestionarios en la perspectiva de una democracia directa» y favorecer «la posibilidad real del autogobierno como sistema» (Frente Amplio, p. 10).

Para alcanzar estos objetivos, el FA había previsto originalmente construir un complejo sistema apoyado en la representación de las organizaciones sociales (y no de los individuos). La idea era constituir asambleas deliberantes «con participación de las organizaciones sociales fehacientemente representativas». El proyecto preveía también otras instituciones: juntas locales, integradas por representantes de los partidos, y concejos delegados, conformados por delegados de las organizaciones sociales.

Esta lógica de representación propuesta por el FA fue resistida por los demás partidos, con el argumento de que el sujeto de la transferencia de poder debían ser los vecinos y no los grupos sociales organizados. Luego de tres años de negociaciones, finalmente la Junta Departamental aprobó la normativa básica del esquema de descentralización (Veneziano). El diseño implicó la división del departamento de Montevideo en 18 zonas, en cada una de las cuales funciona una instancia descentralizada compuesta por cuatro elementos. El primero, de carácter administrativo, es el Centro Comunal Zonal: se trata de la oficina de la intendencia en cada zona, el lugar en el que los vecinos pueden hacer sus trámites sin necesidad de desplazarse hasta la sede central. El segundo elemento es ejecutivo: la Junta Local, de la cual participan los representantes político-partidarios de la zona. Está integrada por cinco miembros, tres del partido que ganó la elección y dos de la oposición. El tercer elemento, deliberativo, es el Concejo Vecinal, integrado por un grupo de personas, entre 25 y 40, elegidas cada dos o tres años. El secretario, designado por el intendente, es el responsable del buen funcionamiento de esta estructura.

A pesar de estos esfuerzos, la participación de los vecinos en las instancias de descentralización está lejos de ser espectacular. En la elección de concejos vecinales

**A pesar de estos esfuerzos, la participación de los vecinos en las instancias de descentralización está lejos de ser espectacular. En la elección de concejos vecinales de 2006 participó solamente 7,5% de los electores habilitados ■**

de 2006 participó solamente 7,5% de los electores habilitados (IMM). Se trata de un problema intensamente debatido en las gestiones municipales y en el FA, especialmente cuando se celebraron los 10 años de la primera elección. Para explicar la baja tasa de participación de los vecinos se han manejado diversos argumentos, desde la in-

fluencia del marco general de debilitamiento del tejido asociativo hasta la falta de suficientes incentivos para la participación<sup>5</sup>.

**Políticas sociales.** El FA hizo un esfuerzo muy visible por atender distintos problemas sociales mediante una amplia batería de políticas. Durante la gestión de Vázquez se crearon varias comisiones orientadas a desarrollar políticas específicas, como la Comisión de Juventud y la Comisión de la Mujer, y se impulsó fuertemente la política de salud, para lo cual se multiplicó el número de policlínicas municipales en los barrios y se crearon planes sanitarios especiales dirigidos a sectores vulnerables de la población (adolescentes, niños, mujeres y ancianos). En 2001, cuando se divulgaron informes acerca de la pobreza infantil en Uruguay, se creó la Comisión de Infancia<sup>6</sup>. Para comunicar la prioridad asignada a las políticas sociales, por aquellos años Tabaré Vázquez solía decir: «Si tengo que elegir entre tapar un pozo de la calle y darle un litro de leche a un niño, elijo darle de comer al niño».

Para llevar adelante la política social el FA apeló, cada vez más, a los convenios con organizaciones no gubernamentales. Esto permitió concretar, por otra vía, el proyecto de apoyar la gestión municipal en la trama de organizaciones de la sociedad civil, que se había frustrado al institucionalizarse un mecanismo de descentralización focalizado en el vecino. Desde luego, en esta sociedad no han faltado las tensiones y los desencuentros. Una de las críticas formuladas por algunas ONG (y también por el sindicato de empleados municipales, Adeom) es que el gobierno municipal ha utilizado los convenios educativo-laborales como forma de mejorar la productividad, la eficiencia y la eficacia en la prestación de algunos servicios. De acuerdo con este argumento, a través de estos convenios se ha procurado obtener mano de obra más barata,

---

5. Los mejores documentos de descripción, análisis y debate de la experiencia de descentralización en Montevideo pueden consultarse en el sitio <[www.chasque.apc.org/vecinet/idsemi0.htm](http://www.chasque.apc.org/vecinet/idsemi0.htm)>.

6. Las comisiones mencionadas fueron rebautizadas como «secretarías» durante la gestión de Ehrlich.

más joven y menos problemática que la disponible dentro de la estructura burocrática de la Intendencia.

Aunque algunas evaluaciones confirman que, efectivamente, la utilización de los convenios fue impulsada con estos objetivos (Garcé/Salas), esto no debe hacer perder de vista que el énfasis en las políticas sociales es un mandato normativo, un corolario inevitable del sitio preferencial que la búsqueda de la igualdad ocupa en la doctrina de los partidos de izquierda. Abel Oroño (2004) demostró que el único gobierno municipal que no restringió el gasto social durante la crisis 2000-2002 fue la intendencia de Montevideo. En el resto de las gestiones municipales, a cargo de políticos blancos y colorados, el gasto social sufrió una caída en 2001. La decisión de no recortar el gasto social en un contexto de restricciones económicas y demandas crecientes es un buen indicador de las diferentes preferencias de los partidos políticos.

**Relaciones internacionales.** Fue un tema priorizado desde el comienzo, como parte de la estrategia del FA de demostrar que no quería simplemente administrar Montevideo, sino exhibir un modelo de gestión para el país.

Sin embargo, fue Arana quien desarrolló una política de relaciones internacionales más sistemática y ambiciosa. Prueba de ello son las dos importantes giras de carácter promocional (la primera en 1995 por Europa y la segunda en 1998 por Estados Unidos y Canadá) realizadas por una delegación encabezada por el intendente. La prioridad otorgada a las relaciones internacionales quedó, además, plasmada en el organigrama municipal, con la creación del Servicio de Cooperación y Relaciones Internacionales<sup>7</sup>. Esta oficina promovió activamente la vinculación con las ciudades del Mercosur. Junto con Asunción y Porto Alegre, Montevideo fue una de las ciudades fundadoras de la Red Mercociudades. Estos esfuerzos estuvieron dirigidos a fortalecer el proceso de integración regional. En el mismo sentido, Arana promovió, desde 1995, la propuesta de convertir a Montevideo en la capital del Mercosur, objetivo logrado con la instalación de la Secretaría y la Comisión de Representantes Permanentes (Schelotto).

Asimismo, a lo largo de todos estos años, la intendencia de Montevideo desarrolló una política muy activa tendente a identificar y aprovechar las oportunidades ofrecidas por la cooperación internacional, en un contexto de debilitamiento

---

7. En 2000, al crearse el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, este servicio pasó a depender de esta nueva área y a llamarse División de Relaciones Internacionales y Cooperación.



del flujo de fondos disponibles para países como Uruguay. La Intendencia hizo especial hincapié en la vinculación con la Unión Europea a través del Programa Urbal, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina y otros mecanismos.

### ■ De Montevideo a Uruguay

Quince años después de haber ganado su primera elección municipal, el FA logró conquistar la Presidencia. Existen muchos aspectos comunes entre ambas experiencias. El primer gran aporte de la gestión municipal al triunfo electoral de 2004 fue el lanzamiento a la escena política nacional de Vázquez. A comienzos de 1989, Vázquez era prácticamente desconocido para la mayoría de los uruguayos, pero una serie de acontecimientos fortuitos lo pusieron en carrera. El primero fue la decisión de Arana, en 1989, de no aceptar la candidatura a la Intendencia, consecuencia del trauma provocado en el FA por la escisión del Partido por el Gobierno del Pueblo y del Partido Demócrata Cristiano. Fue justamente Arana uno de los dirigentes que sugirió el nombre de Tabaré Vázquez como posible candidato<sup>8</sup>.

Y Vázquez no desaprovechó la oportunidad. Rápidamente se transformó en una de las figuras más populares de la izquierda uruguaya. La rebaja del precio del boleto de colectivo, la modificación de la tasación de las viviendas para generar un sistema de contribuciones inmobiliarias más justo y la apuesta a la descentralización y a la participación crearon una intensa corriente de simpatía. Ya durante el tercer año de su gestión, algunos sectores de izquierda comenzaron a buscar la forma de construir, en torno de Vázquez, una coalición aún más amplia que el FA. El esfuerzo llegó a buen puerto dos años después, en julio de 1994, cuando se creó el Encuentro Progresista. Ese año Vázquez se presentó por primera vez como candidato a presidente y obtuvo 30% de los votos. El Partido Colorado ganó la elección con apenas 32%. Y ya en la siguiente elección nacional Vázquez obtuvo más votos que los otros dos grandes partidos, aunque fue derrotado en el *ballottage*.

---

8. En 1989, además de tener una trayectoria consolidada en el campo de la oncología, Tabaré Vázquez era dirigente de un club de fútbol, miembro del Comité Central del Partido Socialista y tesorero de la Comisión que organizó el Referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (ley de amnistía a los integrantes del gobierno militar). Discutiendo con otros dirigentes acerca de eventuales candidatos a la Intendencia, Arana señaló un reportaje a Tabaré Vázquez en la contratapa del semanario del Partido Socialista y dijo: «Precisamos un tipo como este, con esa pinta, un tipo de fútbol, de barrio» (testimonio de Mariano Arana en entrevista del autor). José Díaz, dirigente del Partido Socialista, también venía manejando insistentemente el nombre de Vázquez. Un relato pormenorizado de estos hechos puede leerse en Tulbovitz y Lanza (2004).

La experiencia de Montevideo, además, permitió que la ciudadanía comprobara que la izquierda podía asumir responsabilidades importantes sin que se desataran conflictos graves. No hubo ninguna catástrofe. La administración municipal siguió funcionando. Los servicios básicos no se interrumpieron. La vida en Montevideo siguió transcurriendo normalmente durante los gobiernos frenteamplistas. Y, contra las sospechas iniciales, la gestión municipal, especialmente la de Tabaré Vázquez, se mostró sorprendentemente severa en algunos temas de alto impacto público, como el ordenamiento de la venta callejera. La nueva reglamentación, aunque resistida por los vendedores ambulantes, fue sostenida por el gobierno municipal, que los desalojó por la fuerza de ciertas zonas. El mensaje emitido por Vázquez, antes que por cualquiera de los demás intendentes frenteamplistas, estaba muy claro y era absolutamente razonable en términos de estrategia electoral: izquierda y desorden no necesariamente van juntos.

**La gestión municipal obligó a la izquierda a lidiar con los problemas cotidianos y la administración de recursos escasos y la tornó más pragmática y menos ideológica. Y, en ese sentido, coadyuvó al proceso de moderación ideológica y programática ■**

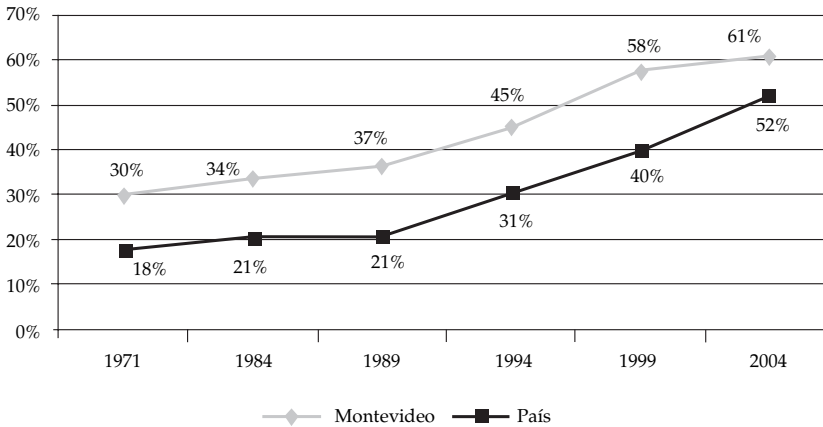
En tercer lugar, la gestión municipal obligó a la izquierda a lidiar con los problemas cotidianos y la administración de recursos escasos y la tornó más pragmática y menos ideológica. Y, en ese sentido, coadyuvó al proceso de moderación ideológica y programática que el FA inició desde la implosión del campo socialista y el espectacular derrumbe del Partido Comunista del Uruguay (Garcé/Yaffé). Fue así, por la fuerza de los hechos, que el FA empezó a considerar la posibilidad de adoptar a veces soluciones *a priori* incompatibles con su tradición ideológica, como la concesión a empresas privadas de la recolección de residuos, del sistema de estacionamiento tarifado o de la explotación del Hotel Casino Carrasco.

Para terminar este análisis, es preciso considerar una hipótesis adicional. Es posible que el ejercicio del gobierno municipal le haya permitido o facilitado al FA su crecimiento en los barrios socialmente más castigados. Entre 1984 y 2004 el electorado del FA experimentó una transformación significativa. En las elecciones de 1984 y 1989, el FA logró su mayor porcentaje de adhesión en las áreas de ingreso medio y medio alto y en algunos barrios obreros. En cambio, a partir de 1999 la izquierda obtuvo más votos en los barrios más pobres (Luna, pp. 212-217). Téngase en cuenta que los gobiernos municipales del

FA hicieron, como se argumentó líneas arriba, un gran esfuerzo por atender la problemática social. Esta vocación se mantuvo incluso con restricciones presupuestales.

Gráfico

**Evolución del porcentaje de votos para el FA a la Presidencia y a la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), 1971-2004**



**Fuente:** Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El gráfico precedente muestra el crecimiento de los votos a favor del FA entre 1971 y 2004, tanto en las elecciones nacionales como para la Intendencia. El análisis debe tener en cuenta que recién a partir de la reforma constitucional de 1997 se desvincularon las elecciones municipales de las nacionales. Hasta entonces, los electores no podían votar a un partido diferente para cada nivel de gobierno. Por eso, solo los datos de las últimas dos elecciones permiten establecer una comparación. Y, como puede verse, tanto en 2000 como en 2004 el apoyo en Montevideo superó al obtenido en todo el país.

### ■ Aportes de gestión

Pero la gestión en Montevideo no solamente fue, tal como se habían imaginado algunos dirigentes del FA en el final de la dictadura, un trampolín hacia el gobierno nacional. También constituyó una experiencia fundamental en el aprendizaje de algunas claves de gestión pública y en la formación de cuadros de gobierno.

Este segundo tema es especialmente llamativo. Cuando se compara el elenco de gobierno del FA en Montevideo entre 1990 y 2004 con los integrantes del gabinete nacional, se comprueba la continuidad. De los 14 ministros del actual gabinete de Vázquez, cuatro ocuparon cargos en la estructura municipal: Mariano Arana, María Julia Muñoz, Azucena Berruti y Víctor Rossi. También aparecen muchos ex-funcionarios municipales que hoy ocupan subsecretarías, como Miguel Fernández Galeano, Ana Olivera, Lilián Kechichián, Martín Ponce de León, Luis Lazo y Jaime Igorra. Esta pauta se repite en los demás niveles de la administración central y en los directorios de algunas empresas públicas. Para todos ellos, la experiencia acumulada en Montevideo fue muy importante. Desde luego, este argumento vale también para Vázquez.

Por otro lado, el relativamente extenso periodo de aprendizaje en el gobierno municipal le permitió al FA descubrir algunas claves para relacionarse con actores sociales relevantes. Entre ellos, los funcionarios y sus sindicatos, un tema que no ha sido sencillo. En este aspecto, el FA parece tener dificultades para asimilar un concepto fundamental: los sindicatos no son, al menos en Uruguay, una simple correa de transmisión de las orientaciones y estrategias de los partidos. Aunque históricamente ha existido una relación de cooperación y de coordinación entre la izquierda y los sindicatos (Yaffé), también se ha consolidado una tradición de «independencia de clase», esto es, de autonomía de las estructuras sindicales respecto de las organizaciones partidarias. Esta tradición de independencia se expresó en el sindicato de funcionarios municipales y se manifiesta también en otros gremios. Los mismos dirigentes sindicales que votan a la izquierda se muestran poco dispuestos, en general, a complacer al gobierno si esto implica sacrificar la defensa de los derechos de los trabajadores que representan.

En la misma línea, tampoco le ha resultado fácil aprender a entender y atender el mundo empresarial. Aquí, a diferencia de lo que ocurría con los sindicatos, la tradición operaba en contra. Sin embargo, la gestión municipal le permitió al FA establecer, por primera vez, un contacto sistemático con los empresarios. En líneas generales, el balance positivo y fueron escasos los episodios de enfrentamiento con corporaciones empresariales (Schelotto).

Otra de las zonas de conflicto durante las gestiones municipales ha sido la relación con la oposición. Aquí, más que aprendizajes, se constata la reproducción de una pauta de funcionamiento adversarial que deja poco espacio para la negociación. El Partido Nacional y el Partido Colorado se han comportado de forma muy dura con los gobiernos frenteamplistas de Montevideo.

Mientras fue intendente, y pese a sus evidentes diferencias ideológicas, Vázquez mantuvo una relación cordial con el entonces presidente Luis Alberto Lacalle (Moreira/Veneziano). Sin embargo, blancos y colorados lograron obstaculizar la propuesta de descentralización inicial y vetar la realización del nuevo catastro para el cálculo de la contribución inmobiliaria, el instrumento básico para la reforma del sistema de recaudación de impuestos municipales<sup>9</sup>. Durante los gobiernos de Arana, los partidos tradicionales siguieron oponiéndose fuertemente a las principales políticas municipales. El punto neurálgico ha sido la financiación de los planes de saneamiento. Durante la presidencia de Lacalle se había acordado que el gobierno nacional y el municipal aportarían el mismo porcentaje. Sin embargo, los gobiernos nacionales que siguieron dispusieron que la Intendencia asumiera la totalidad del costo de estas obras.

### ■ A modo de conclusión: Tabaré Vázquez, de ayer a hoy

A lo largo de este artículo se identificaron algunos puntos de contacto entre la experiencia de Montevideo y la del gobierno nacional. La conexión es aún mayor cuando se limita la comparación a las gestiones de Vázquez. En su desempeño como presidente, en efecto, resurgieron algunos de los rasgos más típicos de su modo de gobierno<sup>10</sup>.

El primero es que, luego de asumir, tanto en la Intendencia como en el gobierno nacional, Vázquez se desplazó hacia el centro: así como ayer procuró ser el intendente de «todos los montevideanos», hoy intenta ser el «presidente de todos los uruguayos». En segundo lugar, en ambos gobiernos la plataforma electoral permite anticipar sus principales decisiones. En ese sentido, Vázquez tuvo y sigue teniendo como política rendir cuentas públicamente del cumplimiento del programa comprometido frente a la ciudadanía. En tercer lugar, ambas gestiones han tenido énfasis similares: descentralización (a comienzos de 2007, el presidente Vázquez anunció un ambicioso proyecto de descentralización nacional a través de la creación de juntas locales en todo el país); políticas sociales (una de las primeras medidas del gobierno de Vázquez, en 2005, fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la implementación de un Plan de Emergencia); relaciones internacionales (en

---

9. En 1991, gracias a un convenio con la Universidad de la República, la Intendencia de Montevideo llevó a cabo la retasación a valores de mercado de las aproximadamente 420.000 viviendas de la ciudad. Sobre la base de estos valores se calcularía la contribución inmobiliaria. La oposición derogó esta iniciativa en el Parlamento. A partir de ese momento, la contribución inmobiliaria se ha calculado por zonas. Finalmente, la vieja propuesta de 1991 se puso en práctica en el año 2004. La oposición ya no tiene mayoría parlamentaria y no pudo obstaculizarla.

10. Debo el señalamiento de este punto a Jorge Lanzaro.

1990, el intendente Tabaré Vázquez entregó las llaves de la ciudad a George Bush padre; en marzo de 2007, recibió a George Bush hijo); justicia tributaria (en 1991, intentó sin éxito modificar el sistema tributario municipal; en 2006 estableció el Impuesto a la Renta). Finalmente, en ambos casos Vázquez ha apelado a un estilo de gobierno similar, que concede un amplio margen de maniobra a sus principales funcionarios y que procura mantener la autonomía respecto de la estructura partidaria.

El gobierno de Vázquez en Montevideo abrió un largo ciclo de gestiones de izquierda en la ciudad. Tomando en cuenta las simetrías señaladas, cabe preguntarse si pasará lo mismo en el orden nacional. Como hemos argumentado en otros trabajos (Garcé/Yaffé), existen buenas razones para pensar que así será. ☐

### **Bibliografía**

- Bobbio, Norberto: *Izquierda y derecha: razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1995.
- Frente Amplio: «Documento 6: Bases Programáticas para el Gobierno Departamental», Plenario Departamental de Montevideo, 1989.
- Garcé, Adolfo y Fernando Salas: «Convenios educativos-laborales de la IMM», IMM-ICP / FCS, Montevideo, 2003.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé: *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*, Fin de Siglo, Montevideo, 2005.
- Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES): «A diez años de la descentralización: una mirada hacia adelante», 2003, en <[www.chasque.apc.org/vecinet/ides1.htm](http://www.chasque.apc.org/vecinet/ides1.htm)>.
- Intendencia Municipal de Montevideo (IMM): *Elección de concejos vecinales año 2006. Datos básicos*, Unidad de Planificación y Participación Descentralizada, Departamento de Descentralización, IMM, Montevideo, 2006.
- Lanzaro, Jorge: «La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda» en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.
- Luna, Juan Pablo: «¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista» en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.
- Moreira, Constanza y Alicia Veneziano: «Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Fundación de Cultura Universitaria / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.
- Oroño, Abel: «Las políticas sociales en los gobiernos departamentales. Un estudio comparado de las ejecuciones presupuestales 1989-2001», Documento de Trabajo N° 42, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2004.
- Rodríguez, Hyara: «La experiencia de modernización en la gestión de los RRHH en la Intendencia Municipal de Montevideo», ponencia, 2004.
- Schelotto, Salvador: «Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004)» en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Fin de Siglo / Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.
- Tulbovitz, Ernesto y Edison Lanza: *Tabaré Vázquez. Misterios de un liderazgo que cambió la historia*, Al Cierre Ediciones, Montevideo, 2004.
- Veneziano, Alicia: «Descentralización y participación: elecciones locales en Montevideo» en María E. Lurnaga (coord.): *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*, Instituto de Ciencia Política / Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2001.
- Yaffé, Jaime: *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Linardi y Risso, Montevideo, 2005.