

¿Milagro en Uruguay?

Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio

GERARDO CAETANO

La mitad de mandato del tercer gobierno frenteamplista en Uruguay parece un buen momento para intentar un ejercicio de balances y perspectivas sobre esta experiencia progresista en América Latina. La reciente renuncia del vicepresidente Raúl Sendic encendió una luz de alarma en el Frente Amplio. Aunque se han obtenido resultados más bien favorables, los desafíos de la coyuntura se enmarcan en un clima extendido de descontentos múltiples, que hacen peligrar la continuidad del gobierno progresista tras las próximas elecciones de 2019.

Con varios éxitos en el campo económico –casi 15 años de crecimiento ininterrumpido y una proyección de continuidad para el próximo trienio– y social –descenso pronunciado de la pobreza y de la indigencia, incremento sostenido del salario real de los trabajadores (55% en los últimos 12 años)–, en la mitad de su tercer mandato el gobierno progresista uruguayo enfrenta descontentos visibles dentro y fuera de filas. No parece enamorar con sus propuestas

y evidencia no solo desgaste sino incluso pérdida de iniciativa política, algo en lo que no parece haber incidido demasiado la competencia de una oposición bastante deslucida y fragmentada. Esto se refleja en las encuestas que miden la intención de voto a los partidos, que por primera vez desde el inicio de los gobiernos frenteamplistas han ubicado al Frente Amplio (FA) por debajo del Partido Nacional de cara a las próximas elecciones de 2019.

Gerardo Caetano: es historiador y politólogo por la Universidad de la República, Uruguay. Es coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Instituto de Ciencia Política. Es director académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR) y presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Palabras claves: izquierda, reformas, Frente Amplio (FA), José «Pepe» Mujica, Tabaré Vázquez, Uruguay.

Esta situación genera perplejidad en el propio gobierno y aun en la mirada desde el exterior. En el contexto de una América Latina marcada por fuertes crisis de varios gobiernos progresistas, el diario *El País* de Madrid ponía en primera página el 25 de julio de este año un artículo titulado «El discreto milagro de la izquierda uruguaya: 15 años de crecimiento económico ininterrumpido», en el que destacaba que mientras los gigantes vecinos (Brasil y Argentina) se caían, «este pequeño país se desmarcó con una tercera vía tranquila». Pero, como suele ocurrir, no todo es lo que parece. En el mismo artículo se entrevistaba a jefes del gobierno que confesaban no comprender las causas de ese extendido malestar que advertían en la respuesta al gobierno y sus acciones por parte de la ciudadanía uruguaya. Buena parte del descontento parece provenir del electorado teóricamente más proclive a votar por la izquierda y de manera frecuente se traduce en la exigencia –no siempre bien fundamentada– de un libreto más firme y sostenido de nuevas reformas de cuño progresista. Las diferencias se sienten en la propia interna del FA, en la que emergen posturas contrapuestas respecto a temas tales como los rumbos de la política exterior impulsados por el gobierno¹ o ciertos efectos de la política de seguridad aplicada desde el Ministerio del Interior². En este marco, una mirada de mayor alcance contribuirá sin duda a una visión más contextualizada sobre la coyuntura actual.

■ Del «país de la crisis» a los gobiernos del FA

Para evaluar con mayor precisión y perspectiva la situación actual del tercer gobierno frenteamplista, se vuelve necesaria una rápida mirada sobre las últimas décadas y sobre el contexto que enmarcó el ascenso –por primera vez en la historia uruguaya– de la izquierda al gobierno. En ese sentido, cabe referir al menos tres grandes hitos desde la dura inflexión que significó para el país la crisis económico-financiera de 2002 y entre cuyas consecuencias se verificó la implosión electoral del Partido Colorado en los comicios realizados en 2004.

a) El país atravesó una de las más profundas crisis económicas y sociales de su historia moderna, solo comparable a la del ajuste recesivo (1982-1984) ocurrida al final de la dictadura o a la de comienzos de la década

1. Un buen ejemplo de esto se verifica en el debate dentro del FA a propósito de la ratificación parlamentaria del tratado de libre comercio (TLC) ya firmado entre los gobiernos de Chile y Uruguay.

2. Las políticas de seguridad implementadas por el ministro del Interior, Eduardo Bonomi –quien se ha mantenido en el cargo desde el inicio de la presidencia de José Mujica en marzo de 2010 hasta la actualidad–, no solo han provocado frecuentes controversias con la oposición (que ha solicitado en varias ocasiones su renuncia), sino que también generan diferencias en la interna del gobierno. El elevado número de presos en el marco de un sistema carcelario que mantiene precariedades de largo tiempo o la dureza represiva de las acciones de la policía en su lucha contra el delito han generado protestas entre algunos sectores frenteamplistas.

de 1930. La hondura de la crisis resultó inusitada. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados de 2003. El examen de indicadores como la caída vertical del PIB entre fines de 1998 y mediados de 2003 (en términos globales y per cápita), los niveles del desempleo que orillaron la cifra récord de 20%, la fuerte reducción del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PIB, el descenso también vertical de las exportaciones, la retracción de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del *default*. Finalmente el gobierno pudo contar con el respaldo directo de un préstamo puente otorgado por Estados Unidos, lo que permitió acordar con los organismos financieros internacionales y evitar el temido *default*³.

Quedaban sin embargo las terribles secuelas sociales de la crisis. En apenas cuatro años, emigraron más de 100.000 uruguayos (en un país con poco más de tres millones de habitantes); la pobreza trepó en 2004 a 39,9%, con seis de cada diez niños de 0 a 5 años en esa condición; la indigencia lo hizo a 4,7%, entre otros indicadores similares. Quedaba claro que la «sociedad hiperintegrada» y el «Estado escudo de los débiles», tradicionales del viejo Estado de Bienestar uruguayo del denominado

«primer batllismo»⁴ habían quedado atrás, y que en el país emergían registros antes insospechados de indigencia, desnutrición infantil y radiación territorial del poder social.

b) El país inició tras esa crisis uno de los periodos de mayor crecimiento económico de su historia moderna, aun superior al que experimentó entre mediados de los años 40 y 50 del siglo pasado. Desde el segundo semestre de 2003, los principales indicadores económicos y sociales evidenciaron una evolución particularmente positiva: fuerte crecimiento del PIB; ascenso sostenido de las inversiones en general y de la inversión extranjera directa en particular; incremento de las exportaciones y de los ingresos vinculados a la industria turística; disminución sensible de la tasa de desempleo y de los índices de pobreza e indigencia (en rigor, a partir de 2005); franco aumento del gasto público social per cápita (también desde 2005); gradual mejoría en la distribución del ingreso en términos generales (a partir de 2007). Como

3. V. al respecto dos visiones diferentes acerca del proceso de la última crisis: Carlos Sténeri: *Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*, EBO, Montevideo, 2011; Carlos Luppi: *La historia no oficial de la crisis y una lección pendiente*, Sudamericana, Montevideo, 2012.

4. La referencia al «primer batllismo» apunta a destacar el impulso transformador de José Batlle y Ordóñez (1856-1929), quien fue presidente en dos periodos (1903-1907 y 1911-1915) y lideró un movimiento reformador dentro del Partido Colorado, de enorme gravitación en la historia política del Uruguay contemporáneo.

se verá luego, sobre algunas de estas variables comenzaron a evidenciarse señales de desaceleración en el bienio 2015-2016, pero en 2017 parece confirmarse una nueva inflexión de crecimiento.

Sin embargo, cabe acotar que el dinamismo económico ha provenido básicamente del auge del precio de las *commodities* y que el decisivo incremento de la tasa de inversión ha derivado en lo fundamental de las inversiones extranjeras, con relativo involucramiento del capital nacional. Las exportaciones con valor agregado y perfil industrial no han aumentado en forma significativa. No han ocurrido transformaciones estructurales en lo que refiere a los contornos de la industria nacional y a los procesos de agregación de valor tecnológico a la producción exportable, más allá de algunos cambios que requerirán de más tiempo para poder hacer plenamente visibles sus efectos. Tampoco se ha avanzado en términos efectivos en la superación del déficit logístico y de infraestructuras, lo que ha resaltado más por el fuerte incremento del dinamismo en el sector agropecuario.

c) El país experimentó el cambio político quizás más importante desde mediados del siglo xx: la llegada de la izquierda al gobierno nacional. Los resultados electorales verificados en octubre de 2004 y ratificados luego en 2009 y 2014 han confirmado lo que

muchos vaticinaban: ese *otro* país que en la esfera social había terminado de consumarse luego de la crisis de 2002 tuvo finalmente su traducción en el campo político-electoral y en la transformación radical del sistema de partidos. En ese contexto, la izquierda uruguaya, a través del FA, ha podido lograr tres gobiernos consecutivos con mayoría legislativa. Este gran éxito electoral, sin embargo, no nació como traducción política de la coyuntura recesiva más reciente (1999-2003). Los cambios electorales reconocen una fragua más dilatada en el tiempo, con un crecimiento sostenido de la izquierda luego de la dictadura cívico-militar (1973-1985): mientras que en 1984 los dos partidos tradicionales juntos sumaban 74,5% y el FA obtenía 20,8% de los votos emitidos, en 2004, la coalición de izquierdas ganó en primera vuelta con 50,4% de los votos contra 44,7% de ambos partidos. En 2009 y en 2014, el FA ganó en segunda vuelta, pero aventajando nuevamente en primera vuelta a la suma de los sufragios blancos y colorados.

Fue la conjugación de muchos factores lo que explicó el crecimiento electoral de la izquierda en esas décadas y cualquier interpretación monocausal peca de insuficiente. Sin embargo, en lo que sí existe una coincidencia mayoritaria es en que la mayoría de las razones de la primacía progresiva de las izquierdas en el país hay que buscarlas en el terreno de la competencia política y no fuera de él.

■ Tendencias y balances generales

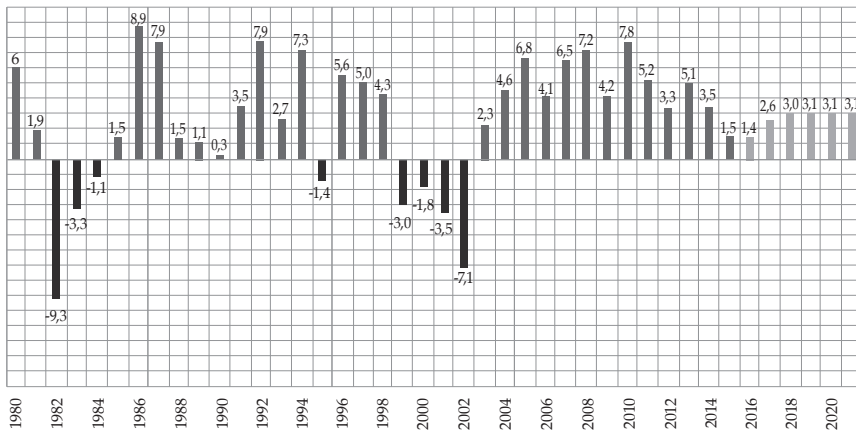
Desde el momento en que la economía uruguaya retomó la senda del crecimiento hasta el presente, los niveles de crecimiento se ubicaron entre los más significativos de las últimas décadas. Más aún, para hallar en la historia moderna del país una fase similar es necesario retrotraerse a mediados del siglo pasado: solamente entre la primera mitad de los años 40 y mediados de los 50 es posible advertir un crecimiento acumulado del PIB per cápita similar. Por otra parte, la razonable previsión de crecimiento para los próximos años, aun con la desaceleración iniciada a partir de 2015 pero aparentemente revertida en

2017, hace pensar que la economía uruguaya acumulará durante este periodo, que se inicia tras la crisis de 2002, el mayor crecimiento de toda su historia moderna.

Si bien el crecimiento que Uruguay ha venido experimentando desde el segundo semestre de 2003 y que se consolidó especialmente durante los dos primeros gobiernos frenteamplistas (2005-2015) resulta una tendencia positiva incontestable, constituye un acto de prudencia observar con atención la trayectoria del país en materia económica en las últimas décadas para evitar una mirada simplista y exitista. Como ha sido señalado recurrentemente, la economía uruguaya

Gráfico 1

Uruguay: variación del PIB medido en dólares a precios constantes, 1980-2015 y estimaciones del FMI entre 2016 y 2021 (en porcentaje)



Fuente: FMI: World Economic Outlook Database, 4/2016, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx>.

exhibe desde hace varias décadas un patrón de crecimiento que se caracteriza por la alternancia de periodos expansivos y fases recesivas⁵. De todos modos, es posible identificar algunos indicios de solidez en las bases de esta última expansión, en particular, el crecimiento de los niveles de inversión. Desde 2002 hasta el presente (aunque con una caída entre los años 2008 y 2009), la inversión ha crecido en forma pronunciada y alcanzó en 2008 el nivel más alto de las últimas décadas⁶. Asimismo, la inversión extranjera directa ha crecido también en forma significativa, con niveles promedios altos, pese a los altibajos.

El sostenido crecimiento de la economía, jalonado entre otros factores por este incremento de la inversión, se ha traducido en un fuerte descenso del desempleo: durante los gobiernos progresistas se alcanzaron los valores más bajos de las últimas décadas, pese a algunos altibajos relativos.

De todos modos, al igual que frente a otros indicadores que permiten ilustrar los tiempos de bonanza y el impacto de los desempeños de los gobiernos del FA, al examinar la evolución del desempleo se impone, al menos, una doble lectura o evaluación: por un lado, la economía uruguaya –por cierto, no solamente gracias a lo que algunos llaman «viento a favor» del contexto internacional– ha logrado generar fuentes de empleo y

oportunidades; por otro, esta disminución del desempleo determina que, para seguir reduciéndolo, sea necesario abordar ciertos «núcleos duros» de la población (jóvenes con bajos niveles de capacitación, mujeres jefas de hogar, etc.), lo cual supone operar desde políticas laborales, educativas y sociales mucho más proactivas y radicales. Los desafíos presentes del impacto de la robotización y de los cambios tecnológicos de la llamada «revolución industrial 4.0» vuelven más acuciante esta exigencia.

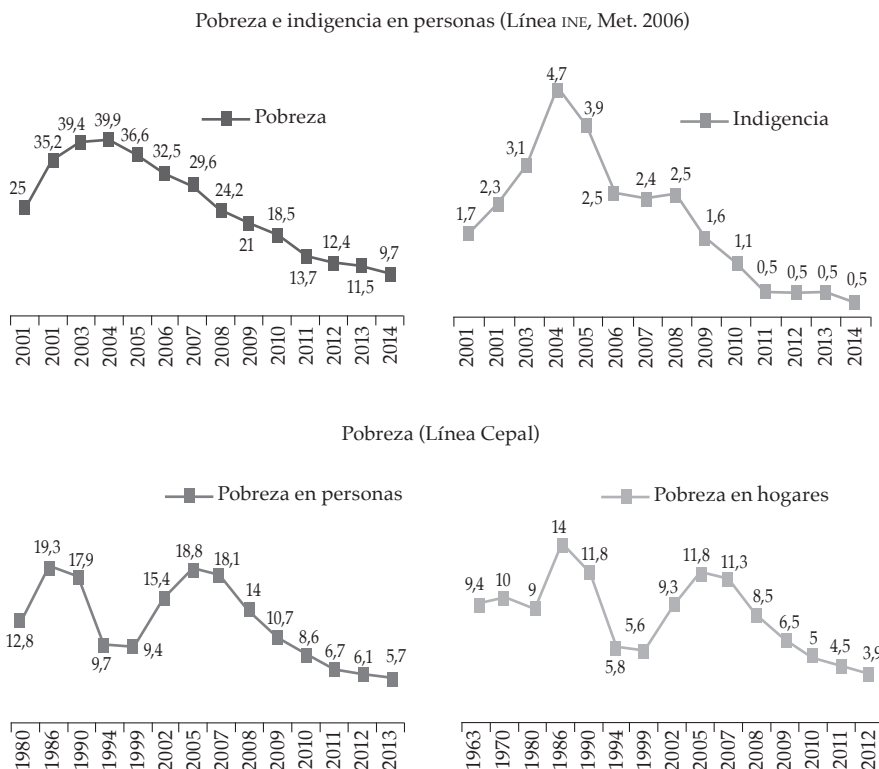
Así como el país registra en forma sostenida desde 2003 una mejora en los indicadores de empleo, salario e ingresos, desde 2005 se advierte una ininterrumpida reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Entre 2004 y 2014, la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población cayó, respectivamente, de 39,9% a 9,7% y de 4,7% a 0,3%. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su informe de 2014, la incidencia de la pobreza en ese año en todo el país fue de 9,7%, lo que constituye el registro más bajo de los últimos 30 años, tanto si se aplica la metodología de medición de la línea de pobreza del INE vigente (metodología 2006) como si se emplea la metodología implementada

5. Ver G. Caetano (dir.): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Taurus, Montevideo, 2005.

6. FMI: «World Economic Outlook Database», 4/2016, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>.

Gráfico 2

Uruguay: incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares y personas (áreas urbanas) de acuerdo con Línea INE (met. 2006) y Cepal (en porcentaje)



Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de INE; Cepal; Alicia Melgar: *Distribución del ingreso en el Uruguay*, CLAEH, Montevideo, 1981 y Oscar Altimir: «Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment» en *Cepal Review*, 2008.

hasta entonces⁷. Por otro lado, si se utiliza la línea de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se puede afirmar que Uruguay alcanzó en 2012 el registro más bajo de la región y, además, el más bajo desde la década de 1960: 3,9% en hogares y 6,1% en personas.

La reducción sostenida de la pobreza y la indigencia (que se inició, al igual que tras la crisis de 1982, con cierto retraso respecto al momento en que la economía retomó la senda expansiva)

7. Los valores más bajos que Uruguay registró en las últimas tres décadas (a excepción de 9,7% para 2014) fueron los de mediados de los años 90, que se situaban en torno de 15%.

no debería ocultar que algunos de los rasgos más problemáticos siguen relativamente incambiables: por ejemplo, su concentración territorial –asociada a procesos de segmentación residencial y exclusión que comprometen la reintegración del «tejido social»– y su sobrerrepresentación en las generaciones más jóvenes. Uno de los retos que el país debe enfrentar sigue siendo el de asegurar la equidad entre generaciones en la prestación de servicios sociales, no solo por argumentos o razones de carácter normativo, sino por la necesidad de formar recursos humanos de calidad. Pese a la reducción de la pobreza, entre los hogares con niños y adolescentes –y por tanto en estos como grupo poblacional–, la «brecha» en el acceso al bienestar social en relación con los adultos y los adultos mayores, en el marco de un país con altas tasas de envejecimiento⁸, sigue mereciendo una atención especial⁹.

Al descenso de la pobreza y la indigencia se suma desde 2007 la que parecería ser una tendencia lenta pero persistente en la mejoría del coeficiente de Gini. A partir de 2007 se ha verificado una reversión de la tendencia al aumento de la desigualdad que el país comenzó a experimentar en el último lustro del siglo pasado. Si comparamos los valores de 2004 y 2014 (respectivamente, 0,46 y 0,38), se advierte esta tendencia a la reducción de la desigualdad en una magnitud por cierto nada despreciable,

habida cuenta de que se trata de un indicador que normalmente no registra variaciones bruscas, ya que mide un fenómeno (la concentración del ingreso monetario) de carácter estructural.

Sin desconocer ni subestimar la significación de esta reciente pero sostenida tendencia a la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, en un contexto de crecimiento real de los ingresos de los hogares y de reducción de la pobreza monetaria, a nadie escapa que la fragmentación social que se fue instalando en la sociedad uruguaya durante las últimas décadas todavía no termina de ceder terreno de manera consolidada. A su vez, las variables y los indicadores que nos permiten medir los distintos aspectos de la distribución de oportunidades en la sociedad (por ejemplo, los niveles de escolarización formal alcanzados entre los jóvenes) exhiben valores inquietantes y, en algunos casos, relativamente inmóviles en los últimos decenios, pese al crecimiento económico observado, la disminución de la pobreza y la desigualdad consignada, así como el incremento ostensible del gasto

8. Para profundizar en los datos sobre este último particular, v. <<http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/secciones/programa-de-poblacion/>>.

9. Para mayor detalle, v. Gustavo De Armas: *Estado de Bienestar, infancia y políticas públicas en Uruguay. Hacia un nuevo y necesario contrato intergeneracional por el desarrollo*, CLAEH, Montevideo, 2009.

público social¹⁰. También en este sentido, el último informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) revela un fracaso relativo (con mejoras en algunos indicadores como cobertura, pero desde un cuadro general deficitario) de las iniciativas de reforma educativa de los gobiernos frenteamplistas¹¹.

De todos modos, si bien históricamente Uruguay ha sido uno de los países de la región que más recursos destinaron a las políticas sociales, el aumento en términos absolutos del gasto per cápita, determinado fundamentalmente por el crecimiento económico y por una expansión de su prioridad macroeconómica, ubica en la actualidad al país entre los que más recursos asignan a este campo.

En suma, estos 12 años y medio de un Uruguay gobernado por la izquierda ofrecen tendencias y balances auspiciosos en materia de crecimiento económico y distribución del ingreso, más allá de las naturales controversias que una perspectiva general de este tipo siempre puede entrañar. A ello debe sumarse un conjunto de reformas legales en otros niveles (relaciones laborales, equidad de género, derechos inclusivos en varias áreas), todo lo que confirma un ciclo efectivo de transformaciones. En ese sentido, el planteo de algunos dirigentes de los partidos de la oposición respecto a la noción de «década perdida» no parece tener un fundamento científico serio.

La sociedad uruguaya se encuentra en 2017 en una posición claramente más favorable que a comienzos del pasado decenio para enfrentar los retos que aún debe sortear si es que pretende alcanzar en el mediano plazo un nivel de desarrollo cualitativamente superior. Sin embargo, ello no supone la ausencia de desgaste y de descontentos.

■ La agenda progresista: ¿impulso o freno?

Los avatares con que viene transcurriendo la segunda presidencia de Tabaré Vázquez dentro de la «era progresista» parecen corroborar ciertos desafíos e incertidumbres que ya se perfilaron durante la cita electoral de 2014¹². El deterioro del contexto económico regional e internacional ha sido más severo y acelerado de lo previsto, lo que parece haber moderado –tal vez en demasía– las ambiciones del tercer gobierno frenteamplista en la consolidación y profundización del proceso de reformas. El crecimiento de la conflictividad social (sobre todo en 2015)

10. Ver G. Caetano, G. De Armas y Sebastián Torres: *La provocación del futuro. Retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*, Planeta, Montevideo, 2014.

11. V. INEED: «Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016», INEED, Montevideo, 2017, disponible en <www.ineed.edu.uy/>.

12. G. Caetano y Lucía Selios: «Análise do ciclo electoral 2014 en Uruguai e dos erros das enquisadoras» en *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais* vol. xv (ii) N° 30, 1-6/2015.

y la expansión de un clima de descontento (que llega incluso al seno de los militantes frenteamplistas y a sus fuerzas sociales más afines)¹³ revelan a una sociedad que, pese a las mejoras, se ha vuelto más demandante y no otorga cheques en blanco a nadie. El principal reto para la izquierda gobernante apunta a demostrar que puede gobernar también en ciclos económicos más adversos y que puede hacerlo sin paralizar su plan de transformaciones, por el que se comprometió ante la ciudadanía que la eligió.

Más allá de los éxitos distributivos y de una economía sólida, para buena parte de sus adherentes la izquierda uruguaya parece estar perdiendo su «GPS ideológico», al decir del senador Jorge Larrañaga, candidato presidencial del Partido Nacional en 2005. En esa dirección, se revelan avances escasos o insuficientes en reformas estructurales decisivas para la coyuntura que atraviesa el país (la reforma educativa, el cambio en la matriz productiva, la consolidación de políticas públicas genuinamente innovadoras en campos estratégicos como el empleo, la consolidación de nuevos complejos productivos con posibilidades de mayor valor agregado, la confirmación del respaldo prometido a la investigación en ciencia y tecnología, entre otros). En la opinión pública parece prevalecer la percepción –con mayor o menor justicia– de que este nuevo gobierno de Vázquez se ha quedado

sin una agenda vigorosa y sin la fuerza necesaria para un renovado impulso en términos de una nueva etapa del proyecto transformador.

Luego del éxito reconocido del primer gobierno frentista presidido por Vázquez (2005-2010), con la recuperación general de la situación nacional y un paquete significativo de reformas, el empantanamiento de varios de los principales «buques insignia» del progresismo uruguayo durante el segundo gobierno (2010-2015) (que el carisma de José «Pepe» Mujica y la concreción de leyes reformistas en materia de la llamada «agenda de nuevos derechos» logró en parte disimular) parece confirmarse en este tercer gobierno. Como se ha anotado, esto profundiza la visión de un distanciamiento creciente de la ciudadanía respecto al gobierno de Vázquez. Esta percepción extendida enfada a los principales líderes de gobierno y amplía los espacios para una oposición también deslucida que, por lo menos por ahora, se limita a esperar el desgaste de la izquierda y a «contraatacar» sobre él. Este escenario se ha vuelto tan conocido como reiterado en varios de los ciclos políticos más recientes en América Latina. Más que

13. El Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) realizó el 20 de julio de 2017 su tercer paro general en lo que va de esta gestión. Sus principales reivindicaciones fueron incremento salarial (en especial para los salarios más sumergidos), empleo, más recursos para la educación y mayor inversión pública.

a sus propios méritos, el avance opo- sitor a menudo obedece a los errores y a la falta de impulso transformador de los gobiernos progresistas. Aunque se explique desde múltiples factores, la ampliación de los descontentos ciudadanos en el continente tiende a menudo a radicarse en el «fin de la ilusión» (utilizando parte del título del último libro del chileno José Joaquín Brunner) proveniente de las izquierdas en el gobierno¹⁴.

También puede contribuir a ese des- contento el vivo contraste entre los estilos de gobernar y de hacer política de Vázquez y Mujica, quienes hasta el momento no han logrado una comple- mentación efectiva, pese a que no se han enfrentado públicamente. A Mu- jica no le gusta mandar y menos ges- tionar. Su presidencia fue desprolija y no se ajustó casi nunca a un plan. Le costó mucho decidir sobre temas cru- ciales y a menudo impulsó una visión de la política que él mismo ha llamado «del ensayo y del error». Sin embargo, es muy pragmático, sabe negociar y «tiene marcha atrás», como él mismo ha reiterado tantas veces. Desde una sintonía inigualable con los sectores populares y desde sus perfiles caudi- llescos, ha podido apoyar y aun enca- bezar propuestas que inicialmente no solo no compartía, sino que ni siquiera estaban en su libreto básico. Un ejem- plo de ello es toda la agenda de nuevos derechos (regulación de la marihua- na, despenalización del aborto, matri- monio igualitario, etc.), cuyo liderazgo

intelectual e ideológico se le atribuye, con error, desde fuera de fronteras.

Vázquez en muchos aspectos perso- naliza un espejo contrastante con Mu- jica. Por cierto que no en todo. Los ob- servadores extranjeros, desde su más o menos reciente «descubrimiento del Uruguay», a menudo preguntan cómo ha podido hacer Vázquez para heredar a un presidente tan popular como Mujica. Desconocen que desde hace por lo menos 15 años Vázquez ha sido –con algún altibajo en los años recientes– el político más popular del Uruguay; que fue el principal artífice de la verdadera «revolución electoral» que llevó al FA de casi 30% de los votos válidos en 1994 al impresionante 52% en 2004; que se retiró de su primera presidencia con un nivel desconocido hasta entonces de aprobación, cercano en algunas mediciones a 80%. El últi- mo Vázquez pareció resentir bastante la herencia recibida del gobierno ante- rior. Su estilo es muy diferente: es pla- nificador, le gusta y ejerce el mando de manera prolija, a veces algo auto- ritaria, le gusta mucho más gobernar que «hacer política» cotidiana, cuida mucho sus dichos y sus silencios, tie- ne un perfil mucho más orientado a la administración y a la gestión que a li- derar reformas audaces, especialmen- te en este momento internacional y re- gional difícil. Tiene un origen incluso más popular que el de Mujica, pero su

14. J.J. Brunner: *Nueva Mayoría. Fin de una ilusión*, Ediciones B, Santiago de Chile, 2016.

carisma y su llegada popular no parecen ser los de antes.

Un jerarca que actuó en ambos gobiernos comparó la experiencia vivida en los dos gabinetes ministeriales de la siguiente manera: «Parece que hubiéramos pasado de un tambo a un quirófano». Con personalidades y trayectorias antagónicas, con concepciones de la política muy diferentes y hasta opuestas en ciertos aspectos, entre celos y competencias finalmente humanos, paradójicamente Vázquez y Mujica hoy se requieren más que nunca. Sin embargo, no han terminado de articular sus liderazgos y entre ellos pueden atisbarse márgenes de desconfianza.

Por otra parte, las relaciones entre el gobierno progresista y el FA nunca han sido sencillas en estos tres periodos. Debe recordarse que esta coalición de izquierdas fundada en 1971 constituye una fuerza política especialísima, cimentada trabajosamente en equilibrios difíciles y en negociaciones cotidianas sobre los temas más variados. La transición inevitable que se abre desde el fin cercano de tres liderazgos tan fuertes como los de Vázquez, Mujica y el del actual ministro de Economía, Danilo Astori, más allá de que algunos de ellos amagan con «una última postulación»¹⁵, sin duda tensan toda la laberíntica urdimbre institucional del FA y su imperiosa necesidad de renovación generacional. Solo si ella se produce en forma

pactada y serena, con la competencia indispensable del voto popular y del fervor militante, con facilitadores expertos como en los tiempos de su líder fundador Liber Seregni, el FA podrá resignificar ese doble movimiento tradicional de «unidad política y programática» desde la «diversidad ideológica», esa suerte de abecé tradicional de la experiencia de convergencia de las izquierdas uruguayas.

El incremento del consumo y cierto optimismo que nutre una novedosa percepción colectiva de bienestar a menudo suelen nutrir la desmemoria de los tiempos difíciles, lo que vuelve a la ciudadanía mucho más exigente. Ello forma parte también del éxito: las demandas crecen, los ciudadanos exigen nuevos derechos, los discursos que otrora persuadieron hoy no funcionan de modo tan efectivo. Desde tiendas frenteamplistas, los fundamentos que en la primera parte del último ciclo electoral pudieron sustentar la filosofía del «vamos bien»¹⁶, en la parte final de la campaña de 2014, pero sobre todo durante esta primera mitad del tercer gobierno frenteamplista de Vázquez, no han podido ocultar la

15. Ni Mujica ni Astori han terminado de descartar sus candidaturas presidenciales para las elecciones de 2019. Astori incluso ha admitido en declaraciones públicas realizadas el 6 de noviembre que «tiene muchas ganas» de candidarse, en lo que muchos analistas y políticos han visto como el lanzamiento de su campaña.

16. «Vamos bien» fue un eslogan que utilizó como candidato Vázquez durante la primera etapa de la campaña electoral de 2014. Ante las críticas recibidas y el escaso éxito del lema, fue luego cambiado por el de «Uruguay no se detiene».

visibilidad de ciertos desajustes y sus desafíos consiguientes.

El contraste marcado entre el logro muy estimable de la persistencia del crecimiento de la economía en los contextos actuales de desaceleración¹⁷ y la situación de deterioro que exhiben aspectos claves para una sociedad más desarrollada (como el nivel de cohesión social en temas como seguridad o salud, los magros desempeños del sistema educativo, la situación alarmante del sistema carcelario¹⁸, el impacto de los nuevos requerimientos para una política de seguridad efectiva desde gobiernos con orientaciones de izquierda, la condición aún deficitaria en materia de infraestructura y logística, factor decisivo para hacer sustentable la continuidad del despegue productivo, entre otros), interpelan de modo radical la autocomplacencia en las evaluaciones.

Más allá de algunos avances sectoriales, la situación de la enseñanza uruguaya –sin duda, la reforma clave en cualquier perspectiva progresista– sigue planteando déficits inadmisibles que, al tiempo que significan un bloqueo al desarrollo, ponen en duda la solidez de algunos avances sociales obtenidos. En los actuales contextos de cambio profundo en los paradigmas tecnoeconómicos, si no se avanza en la enseñanza la vulnerabilidad social puede minar desde el núcleo las políticas de inclusión practicadas por la izquierda. Lo mismo puede decirse en relación con el «apagón logístico» que

desafía desde sus raíces la revolución productiva en curso en el sector agropecuario. Los «buques insignia» tantas veces anunciados durante el anterior gobierno de Mujica (el puerto de aguas profundas, las nuevas carreteras, la recuperación efectiva del tren, la regasificadora, etc.) no han podido echarse de una vez al mar y algunos hasta han sido cancelados. La demanda por un renovado impulso al desarrollo de la investigación en ciencia y tecnología y a la promoción de sus vínculos innovadores con la producción requiere una inversión pública reforzada y «blindada» en términos políticos, algo que continúa postergándose sin razones consistentes, como otra clave estratégica imprescindible para el futuro¹⁹.

17. Lo que entre otras cosas permite que el país mantenga su grado inversor en momentos en que en la región otros países como Chile lo han perdido o gigantes como Brasil y Argentina tardan mucho más de lo esperado en recuperarse tras la situación de crisis abierta en el bienio 2015-2016.

18. En su reciente visita al país en octubre de 2017, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, si bien destacó «esfuerzos importantes para integrar los derechos humanos en las políticas públicas, y [que] claramente existe una voluntad política para avanzar en esta área», también expresó preocupación ante las denuncias sobre condiciones «deplorables e inhumanas» en muchos centros de detención.

19. El actual presidente, junto con los candidatos presidenciales de todos los partidos, se comprometieron públicamente en el último proceso electoral de 2014 a llevar la inversión en investigación y desarrollo del actual 0,35% del PIB hasta 1%. Este compromiso y la concreción de una nueva institucionalidad más eficaz para la definición de las políticas científicas en el país, por lo menos hasta el momento en que se escriben estas líneas, no se han verificado.

A partir de las cuentas pendientes de la administración anterior y también de las dificultades acrecentadas que han enmarcado estos primeros años del tercer gobierno frenteamplista, la interpelación exigente de un desarrollo posible debería arraigar la convicción de que «preservar lo logrado» o consolidar «más de lo mismo» no satisfacen las expectativas ni alcanzan para relanzar el ciclo transformador. El impacto de iniciativas como las del Plan Ceibal²⁰, la exitosa política antitabaco, el acelerado tendido de la banda ancha como parte de los avances sustantivos en la inclusión digital de la población o los logros de la transformación de la política energética en el último quinquenio²¹ son buenos ejemplos del tipo de acciones que se exigen para dar respuesta efectiva a esta hipótesis de un desarrollo posible. Se lo mire desde donde se lo mire, el pleito acerca de si se están aprovechando las oportunidades todavía está en curso. Con mirada estratégica, no sería sensato dejar pasar este momento del país para agitar los verdaderos debates acerca del futuro cercano de los uruguayos, en especial desde la exigencia acuciante de quienes más necesitan del desarrollo.

En sus últimos pronunciamientos, el presidente Vázquez, pese a mantener su postura crítica frente a quienes le reprochan a su gobierno «falta de agenda» o «ausencia de energía transformadora», ha comenzado a

proponer el inicio de una «segunda generación de reformas». Ya no se habla solo del impacto positivo de la Ley de Inclusión Financiera²² o de la inminente concreción de la tercera planta de celulosa por parte de la empresa finlandesa UPM, sino también de nuevas reformas en el campo de la salud²³, en el siempre sensible terreno jubilatorio (con la anunciada concreción de la llamada reforma de la Caja Militar o la resolución del problema de los

20. El Plan Ceibal es un proyecto socioeducativo, creado por el gobierno uruguayo y anunciado el 18 de abril de 2007, con el objetivo de «proporcionar un computador portátil a cada alumno en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, para promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas». Este plan se ha proyectado luego a la enseñanza secundaria. La sigla Ceibal es un retroacrónimo que significa «Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea».

21. En el último quinquenio, a instancias de las políticas públicas aplicadas por la Dirección Nacional de Energía, Uruguay se ha acercado a tener cerca de la mitad de su matriz energética en formas de energía renovables. Incluso ha podido confirmar lo que parecía una utopía, como la venta de energía a sus gigantes vecinos.

22. Por esta ley, votada en 2014, se extiende el uso de los sistemas de pago electrónicos sobre el uso del efectivo. La implementación de esta ley ha generado polémicas e incluso ha llevado a algunos dirigentes de la oposición a plantear la posibilidad de una reforma constitucional para que caigan al menos parte de los efectos de esta norma.

23. La reforma de la salud constituyó uno de los principales logros exhibidos durante el primer gobierno de Vázquez. En los últimos tiempos han surgido evidencias de que el innegable aumento de la cobertura ha terminado afectando la calidad de los servicios ofrecidos a la población.

«cincuentones»²⁴ y una mayor consolidación del sistema nacional de cuidados²⁵, entre otras iniciativas. Podría señalarse que, en su conjunto, este libreto que se anuncia como parte de una inflexión reformista no resulta demasiado ambicioso ni audaz. Pero resultaría insensato no advertir que luego de confirmar ciertas seguridades de rumbo en el campo económico, Vázquez y su gobierno parecen atisbar que la encrucijada actual exige una apuesta más profunda de políticas reformistas en varias direcciones. Las restricciones de la agenda externa (con la persistencia de problemas con los principales socios de un Mercosur que no despega y la negociación nuevamente empantanada de un acuerdo comercial del bloque con la Unión Europea), así como el mantenimiento de diferencias de entidad en el interior del FA sobre los rumbos de la política exterior²⁶, aunque de manera indirecta, parecen también empujar en la dirección de un relanzamiento del impulso transformador.

Y por supuesto que las resonancias todavía presentes del caso Sendic²⁷ y la persistencia de problemas desafiantes, como los del financiamiento de los partidos o la consolidación de fórmulas más efectivas para la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, también alienan acciones concretas y específicas en estos campos, tan sensibles para el arraigo de la confianza en las ins-

tituciones. En esa dirección, el impacto del dictamen del Tribunal de Conducta Política (TCP) del FA a propósito del uso irregular por parte del ex-vicepresidente Raúl Sendic (h) de las tarjetas corporativas de una empresa pública²⁸ bien puede constituirse –desde su rigor ético– en un «documento de época» para la acción de la izquierda uruguaya, de cara a sus tradiciones pero también frente a las exigencias de un país de fuerte matriz institucionalista y republicana. Y anticipar una vara más

24. La solución al «problema de los cincuentones» anunciada por el propio presidente Vázquez implica resolver la situación de una franja de la población que hoy se encuentra aproximadamente en esa edad y cuyas jubilaciones serían presumiblemente perjudicadas en su monto al no haberles dejado la opción de elegir el sistema que preferían tras la última reforma de la seguridad social de 1996. Por su parte, las jubilaciones de privilegio de los militares constituyen una de las «herencias» de la dictadura intocadas durante estos últimos 32 años de democracia. El gobierno, pese a las protestas de militares y de la oposición, ha afirmado su decisión de anular varios de los privilegios aún vigentes.

25. El sistema nacional de cuidados fue presentado por el FA en la última campaña electoral como la innovación programática más importante en el campo de las políticas sociales. Su implementación durante este periodo de gobierno ha sido más lenta de lo esperado.

26. En materia de política exterior es donde se ubican algunos de los focos de diferencias más importantes dentro del FA. Los planteos aperturistas del canciller Nin Novoa, de estrecha confianza de Vázquez, han generado más rechazo que apoyo en la fuerza política de gobierno.

27. Cfr. G. Caetano: «El Frente Amplio, entre el milagro y el descontento» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 9/2017, disponible en <www.nuso.org>.

28. Ver el fallo completo en <www.elobservador.com.uy/lea-aqui-el-informe-completo-del-tribunal-conducta-politica-del-fa-sendic-n1114417>.

exigente sobre estos temas parece una respuesta oportuna frente a los problemas de corrupción que aquejan a varias izquierdas y progresismos latinoamericanos.

Frente a los descontentos que afloran, en los dirigentes de la izquierda uruguaya podría emerger –en lugar de perplejidad y enfado– una mirada más rigurosa y menos autocomplaciente, desde una perspectiva más larga y centrada en las exigencias concretas del reclamo de los ciudadanos descontentos y de los «no creyentes». Con seguridad, de allí podrían salir pistas sobre asuntos que por debajo de la superficie registran contrastes fuertes en la vida de la sociedad uruguaya. Muchos de ellos, de persistir, constituirán un bloqueo creciente para la consolidación de perfiles de progresismo genuino²⁹.

En cualquier hipótesis, podría concluirse que no parece ser la hora del freno sino la del impulso, parafraseando una expresión emblemática del reconocido intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa³⁰. Una izquierda transformadora que se detiene «a mitad del camino» deriva a menudo en políticas de conservación encubiertas, en partidos de Estado preocupados fundamentalmente por no perder el poder. Resulta necesario reiterarlo: tal vez los principales dirigentes de la izquierda uruguaya no estén entendiendo suficientemente lo que está pasando en el terreno más concreto de los comportamientos de los ciudadanos uruguayos «realmente existentes». La democracia uruguaya también está mutando, aunque en los ritmos y formatos que prefieren sus ciudadanos. Para ningún actor resulta más imperativo que para la izquierda anticipar este desafío y darle respuestas consistentes. ☐

29. Un estudio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) acerca de los valores y actitudes de los uruguayos respecto a diferentes asuntos arrojó la novedad de que la mayoría de los encuestados entendía que la desigualdad social y la pobreza eran «culpa de los mismos pobres» y nada tenían que ver con consecuencias

de la estructura social. Esta percepción significa un cambio radical en el imaginario colectivo tradicional del país, volcado generalmente a planteos de corte mucho más solidarista.

30. La expresión alude a su clásico libro *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1964.