

⇒ Consolidación y transformación partidaria. Institucionalización, liderazgo y capacidad de adaptación en el Frente Amplio de Uruguay

Jaime Yaffé

Universidad de la República, Uruguay

Resumen: El final del sistema bipartidista en Uruguay está asociado al exitoso desempeño del Frente Amplio, un partido fundado en 1971 como una coalición de grupos de izquierda. En este artículo se analiza el proceso de construcción partidaria que pautó el tránsito desde la coalición desafiante inicial hasta el partido finalmente gobernante. En particular, se estudia la influencia de las características de la organización política sobre el proceso de adaptación partidaria que se verificó desde 1994. Para discutir la forma en que en este caso se produce la relación entre institucionalización y adaptación partidaria, se incorpora el análisis de la dimensión actitudinal de la primera y el papel que los liderazgos partidarios tuvieron en la segunda.

Palabras clave: Institucionalización; Adaptación partidaria; Frente Amplio; Uruguay; Siglo xx.

Abstract: The end of the Uruguayan two-party system is associated with the successful performance of the Frente Amplio, a party founded in 1971 as a coalition of leftist groups. This article analyzes the process of party building, that is the transition from the initial challenger coalition to the ruling party. In particular, this paper studies the influence of party organization on the adaptation process verified 1994. To discuss the relationship between party institutionalization and adaptation in this case, it includes an analysis of the attitudinal dimension of the first and the role of party leaders in the second.

Keywords: Institutionalization; Party adaptation; Frente Amplio; Uruguay; 20th Century.

Introducción

El triunfo electoral del Frente Amplio (FA) en el año 2004 marcó un punto de inflexión en la historia política de Uruguay. Por primera vez el gobierno nacional quedó en manos de un partido diferente de los dos que habían dominado la vida política uruguaya desde el siglo XIX. Tras los veinte años de alternancia y colaboración en el ejercicio del gobierno transcurridos desde la restauración democrática de 1985, el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) pasaron a ejercer la oposición frente a un gobierno que por primera vez quedó en manos de un partido de izquierda.

¿Cómo fue posible la ruptura de un bipartidismo tan establecido? Indudablemente en el Uruguay posdictadura se fue configurando una oportunidad para la izquierda. Durante los años noventa, el descontento creciente con las políticas de orientación liberal impulsadas por los gobiernos de coalición del PN y el PC fueron creando un electorado potencialmente disponible. Esta situación se profundizó con la grave crisis económica iniciada

en 1999. Para capitalizar esa oportunidad la izquierda debió superar una serie de desafíos poniendo en marcha para ello un proceso de renovación y de reformulación de la estrategia que permitiera adaptarse a la nueva situación del país, la región y el mundo. Ese proceso de adaptación debió integrar tres componentes: la renovación ideológica y la moderación programática; la oposición firme a los gobiernos de los partidos tradicionales y a las reformas liberales que impulsaban; y la ampliación de las alianzas electorales.

La renovación ideológica y la moderación programática permitirían alcanzar varios objetivos al mismo tiempo. En primer lugar, ajustar las ideas y el programa a la nueva realidad nacional e internacional que se terminó de configurar en los años noventa: el fin de la Guerra Fría, el avance de la globalización del comercio y las finanzas, la desindustrialización y la informalización crecientes de la economía, con el consiguiente debilitamiento de las bases sociales tradicionales de la izquierda, el gran aumento del desempleo, la pobreza y la marginación social y cultural. En segundo lugar, aumentar la capacidad de captación electoral del FA entre el electorado de centro, donde se concentraba aproximadamente un tercio de los votantes, de acuerdo a la distribución ideológica de los ciudadanos en los años noventa, factor decisivo para poder alcanzar la mayoría absoluta necesaria para conquistar el gobierno nacional, dado que quienes se autoidentificaban como pertenecientes a la izquierda no alcanzaban a un tercio del electorado total. Por último, la moderación era un requisito fundamental para viabilizar la ampliación de las alianzas, puesto que los socios potenciales se ubicaban más hacia el centro que el propio FA.

Los primeros impulsos en dirección a la renovación ideológica y a la moderación programática del FA, que se verificaron durante la segunda mitad de los ochenta y la primera de los noventa, fracasaron o avanzaron muy poco. Fue recién a partir de la creación del Encuentro Progresista (EP) —una alianza del FA con tres pequeños socios de centro-izquierda— en 1994 cuando dicho proceso se desarrollaría a lo largo de los diez años siguientes, hasta alcanzar la victoria electoral en 2004 que le permitió hacerse cargo del gobierno nacional a partir de 2005.¹ La pregunta que se intenta responder en este artículo es: ¿qué características de la estructura partidaria del FA condicionaron dicho proceso, qué factores lo frenaron hasta 1994 y cuáles lo facilitaron a partir de entonces? Para ponerlo en los términos utilizados en la literatura de ciencia política que se especializa en estos asuntos: ¿cuáles fueron y qué papel desempeñaron las variables vinculadas a la organización partidaria que influyeron sobre la capacidad de adaptación del FA a las exigencias del entorno económico-social y de la competencia electoral después del fin de la dictadura que gobernó el país entre 1973 y 1985?

En principio, cuanto mayor es el grado de institucionalización de un partido político se espera que menor sea su capacidad de adaptación (Panbianco 1982). Dado que la institucionalización partidaria supone un avance en la rutinización de los procedimientos internos y por tanto también en la rigidez del funcionamiento cotidiano del partido, los militantes ven ampliadas sus posibilidades de participación en las decisiones, controlando de ese modo a la dirección partidaria; los líderes ven entonces recortados sus márgenes de acción con respecto a la estructura partidaria, y esta pérdida de autonomía reduce a su vez la flexibilidad con que pueden manejarse para responder a los requerimientos del entorno en el que deben conducir al partido (Levitsky 2001). De allí que, de acuerdo a las

1 Para una reconstrucción de la evolución de los programas del FA y sus referentes ideológicos, véase Garcé/Yaffé (2004).

predicciones de esta formulación teórica, los partidos más institucionalizados tiendan a tener menor capacidad de adaptación y menor flexibilidad estratégica, y ambos factores resulten perjudiciales para la maximización electoral.

Sin embargo, la rutinización del funcionamiento partidario solo es una de las dos dimensiones de la institucionalización de un partido político. Se trata de la dimensión estructural u organizativa. Pero existe también una dimensión actitudinal de la institucionalización. A medida que un partido se institucionaliza, se va generando en sus miembros, adherentes y votantes un vínculo de índole afectivo con la organización. Para ellos, el partido al que pertenecen, adhieren y votan pasa a tener un valor específico, empieza a valer por sí mismo con relativa independencia de las transformaciones organizativas, ideológicas, programáticas y estratégicas que experimente. Se trata de una “infusión de valor” que beneficia a la organización partidaria, un fenómeno por el cual esta adquiere y genera una identidad que refuerza los vínculos de adhesión de sus miembros y electores (Randall/Svasand 2002). Estos se sienten parte de una comunidad y de una tradición política que se materializa en la estructura partidaria y se expresa en sus símbolos y acciones. De este modo, la infusión de valor constituye un proceso de fortalecimiento identitario del partido.

El avance de este tipo de adhesión es también un indicador de institucionalización partidaria, solo que lo es en el plano de las actitudes de los miembros y votantes del partido, no en el de los procedimientos y normas de funcionamiento de la estructura organizativa. Desde el punto de vista de la capacidad de adaptación y de reformulación estratégica, esta dimensión de la institucionalización tiene efectos contrarios a la rutinización estructural. En la medida en que la adhesión de los miembros y seguidores pasa a basarse en un vínculo de índole afectiva, en el que el partido vale por sí mismo, más allá de sus cambios organizativos, ideológicos, programáticos y estratégicos, la lealtad se ve menos afectada por estos. Entonces, la infusión de valor, el fortalecimiento identitario, son factores que facilitan la adaptación partidaria, pues reducen los costos asociadas a esta, en términos del riesgo de perder apoyo, especialmente en el electorado tradicional o duro del partido. ¿Cuál es el resultado final de los efectos de ambas dimensiones de la institucionalización sobre la capacidad de adaptación y la flexibilidad estratégica? Evidentemente ello depende de la combinación específica de ambas en cada caso concreto. Además, los estilos de liderazgo de los dirigentes superiores del partido también pueden introducir matices en la forma en que la rutinización estructural y la infusión de valor influyen sobre la capacidad de adaptación de un partido.

En este artículo se estudia cómo estos factores condicionaron el proceso de renovación de la izquierda uruguaya entre la restauración democrática de 1985 y su llegada al gobierno nacional en 2005. Se intenta con ello aportar elementos para comprender el impacto de la institucionalización partidaria sobre la capacidad de adaptación a los cambios y desafíos del entorno y la formulación de una estrategia maximizadora desde el punto de vista electoral. Para ello, en un primer apartado se estudia el proceso por el cual el FA, originariamente una coalición de partidos y grupos, se fue constituyendo en un partido político propiamente dicho. En el segundo apartado se indaga en las características y evolución de la estructura organizativa que el FA fue montando en el proceso de su construcción partidaria. En el tercer apartado, se considera el papel que en ese proceso de institucionalización de la estructura partidaria desempeñaron los dos liderazgos principales que el FA ha tenido desde su fundación. En el cuarto apartado se aborda la

dimensión actitudinal del proceso de institucionalización del FA. En las conclusiones se considera el efecto combinado de todos los aspectos considerados sobre el proceso de adaptación partidaria que finalmente le permitió al FA alcanzar el gobierno nacional al obtener la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en el año 2004.

1. De la coalición al partido

Fundado en febrero de 1971 como una coalición de partidos y grupos marxistas (comunistas y socialistas, entre otros), demócrata-cristianos y sectores escindidos de los partidos tradicionales, el FA se configuró como una alianza electoral asentada en un “compromiso político” de acción conjunta y en un “acuerdo programático” sobre los principales temas de la agenda económica, social y política del país. Al mismo tiempo, esa coalición de partidos y grupos fundadores convocó a la formación de un movimiento político propiamente frenteamplista, que superara los límites de la mera sumatoria de las partes convocantes. Ante la afluencia que dicha convocatoria generó, se creó un marco orgánico para dar estructura propia al naciente movimiento (comités de base, coordinadoras zonales, congreso nacional). Por ello, desde la etapa fundacional, el FA fue una coalición de partidos y al mismo tiempo un movimiento político unificado, lo que quedó formalizado en su primer estatuto, el “reglamento de organización” aprobado en el año 1972.

El componente coalicional de frente político que reúne a diversos grupos, entre ellos algunos que se denominan “partidos”, se ha mantenido hasta la actualidad, pero mostrando un gran dinamismo en su composición. El año 1989 fue particularmente importante en ese sentido: se produjo el alejamiento del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y del Movimiento por el Gobierno del Pueblo (MGP), la incorporación del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T) y la constitución dentro del propio FA, por efecto de escisiones o alianzas entre fracciones preexistentes, de la Vertiente Artiguista (VA) y el Movimiento de Participación Popular (MPP). En 1994 se conformó Asamblea Uruguay (AU), una fracción que jugaría un papel relevante hasta la actualidad. En 2005 retornaron el PDC y una parte importante del MGP bajo la denominación Nuevo Espacio (NE). De esta forma, al final del período considerado casi toda la izquierda uruguaya volvió a estar unificada en el FA. Entre un extremo y otro del período lo que se observa es que la permanencia de un componente coalicional convive con una alta variación de su integración. Los únicos miembros estables del FA entre 1971 y 2005 son el Partido Comunista (PCU) y el Partido Socialista (PS).

Por su parte, el componente movimientista tuvo gran desarrollo entre 1971 y 1973, pero se vio cortado por el golpe de Estado de junio de este último año, seguido de la instauración de la dictadura que en 1974 ilegalizó al FA y a todos los sectores que lo integraban. Sin embargo, su mayor desarrollo se produjo a partir del momento final de la dictadura, a partir de 1984. Más allá de la dimensión identitaria que se abordará en el cuarto apartado de este artículo, en la medida en que el “frenteamplismo” tuvo una expresión estructural muy importante —que se consagrarían formalmente en los estatutos aprobados en 1986 y reformados en 1993— el FA se fue constituyendo en una entidad política consistente por sí

misma, independientemente de la permanencia y de la importancia relativa de los partidos y grupos que lo componían.

Ese proceso evidencia el tránsito desde la coalición originaria que impulsó un movimiento, hacia la progresiva configuración del FA como partido político. El estudio de los estatutos que consideraremos en el siguiente apartado permite registrar cómo se fue modelando el organigrama que dio forma a la estructura del FA hasta configurarse como una pirámide organizativa densa y compleja.

Al mismo tiempo, se produjo la conversión de los partidos que fundaron la coalición y convocaron al movimiento, o que se fueron integrando luego, en fracciones del nuevo partido frenteamplista que se iba constituyendo. Esta descripción se sostiene más allá del hecho, irrelevante para el argumento en cuestión, de que algunas de estas fracciones y subfracciones mantienen sus viejas denominaciones de “partido”². En todo caso, puede sostenerse que la coalición sobrevivió dentro del partido a través de las fracciones, puesto que estas mantuvieron un alto grado de institucionalización e identidad; y también de poder, dado que, como veremos, los estatutos les reservan cuotas dentro de los organismos de dirección. De todas formas, esa consistencia de las fracciones no es una peculiaridad del FA, ya que no es muy diferente de la que ostentan las que integran los dos partidos tradicionales.

La trayectoria de la organización partidaria, al tiempo que evidencia el tránsito de la coalición al partido en cuyo transcurso la estructura del FA fue superponiéndose y encuadrando a las de los partidos y grupos componentes, muestra la impronta “militante” de la organización: hay una incidencia creciente de la estructura de participación de los miembros en el nivel de dirección política. El peso de esa concepción militante de la organización fue durante mucho tiempo una marca distintiva de la izquierda y jugó no solo como componente del modelo organizativo sino también como parte de la identidad frenteamplista. Las siguientes afirmaciones de Líber Seregni —presidente del FA entre 1971 y 1996— son ilustrativas del peso que desde el comienzo se asignó a la militancia en esa doble condición de impronta organizativa y marca identitaria:

[...] el FA encarna una nueva concepción de la vida política [...] porque los militantes [...] no participaban [...] de esa concepción que proclama la derecha, según la cual el único acto político del ciudadano deber ser el voto [...] ¡No! [...] Cada militante frenteamplista es un político y así debe ser [...] Porque atribuimos al pueblo [...] el papel protagónico en el proceso histórico, es necesario consolidar y extender la acción los Comités de Base [...] Una de las características fundamentales que diferencian al Frente de los viejos lemas tradicionales, es la movilización popular de que es capaz; hay en nuestro Frente una menor diferencia entre su militancia y su electorado. En realidad, todos o casi todos nuestros electores son militantes de nuestro Frente [...] (cit. en Wettstein 1984: 20-38).

Más allá de la muy probablemente exagerada afirmación contenida en la última frase, la cita es muy demostrativa del fenómeno señalado: el compromiso y la militancia política fueron elementos centrales de la prédica y la identidad frenteamplista desde el período

2 Tal es el caso del PS, el PCU, el PDC, el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), el Partido Obrero Revolucionario (POR) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Todos ellos mantienen denominaciones que los identifican como “partido” aun cuando en los hechos se convirtieron en fracciones del FA.

fundacional. La militancia era presentada como parte esencial de una forma novedosa y distintiva de hacer política, y señalada como uno de los valores que distinguían al FA respecto de los partidos tradicionales. Los comités de base, contrapuestos a los tradicionales “clubes políticos” del PC y el PN, fueron el campo de experimentación de esta concepción de la participación política que el FA debía encarnar.

En los años noventa se completó el montaje de la densa estructura común, constituyéndose como estructura organizativa lo que podríamos denominar como el “partido frenteamplista”. En ese marco, las “bases”, esto es, los militantes, adquirieron mayor incidencia en el nivel de dirección política. Pero, mientras esto sucedía a nivel formal estatutario, en la misma época la participación real de la militancia descendió notablemente provocando un vaciamiento de las instancias previstas para canalizarla (comités de base y coordinadoras zonales). La combinación de ambos fenómenos terminó generando efectos no buscados. El más evidente de ellos fue el problema de la doble representación de las fracciones en la dirección del FA, a través de sus propios representantes por un lado y de los representantes de los organismos de base por otro. Esta situación se produjo debido a que la reducción de la participación de las bases en las instancias previstas para ello facilitó su control por parte de las fracciones con estructuras militantes más fuertes y extendidas.

Fue en esos mismos años que se produjo el inicio del proceso de crecimiento electoral del FA. La coincidencia temporal de estos fenómenos arrojó un resultado hasta cierto punto contradictorio: mientras que el FA se fue transformando en un partido electoral, un partido de ciudadanos, consolidaba la estructura de un partido burocrático, un partido de militantes. Esto tiene relación con el problema central que se plantea en este trabajo: la tensión entre las exigencias de la competencia electoral por un lado, y una estructura partidaria altamente institucionalizada por otro, lo cual refiere a una tema clásico de los estudios sobre partidos políticos.

Estudiando cómo los viejos partidos de masas europeos se transformaron con el objetivo de ensanchar sus bases de apoyo electoral, Otto Kirchheimer (1966) apuntó la emergencia de un nuevo tipo de organización a la que llamó “partido agarratado”. Entre las varias características anotadas por Kirchheimer, hay tres que tienen que ver con cuestiones organizativas y de funcionamiento: la disminución del peso político de los afiliados, el descaecimiento del papel de la militancia y el fortalecimiento del poder de los líderes. En el caso del FA, que efectivamente aumentó su caudal electoral como resultado, en parte, de una deliberada política “agarratado”, resulta bastante sencillo reconocer esas tres características enunciadas por Kirchheimer. Sin embargo, el caso no se ajusta exactamente al modelo ya que, como acabamos de ver, desde el punto de vista estatutario, es decir, con un criterio estrictamente formal, las potestades de los afiliados y la importancia asignada a la participación militante se profundizaron. De todas formas, como también vimos, al mismo tiempo, la electoralización de la acción política y la aguda crisis de militancia que se verificó en los años noventa relativizaron el efecto de esas disposiciones estatutarias.

Indagando sobre los mismos procesos de transformación partidaria, años más tarde, Angelo Panebianco (1982) postuló la aparición del “partido profesional electoral” como un tipo diferente del “partido burocrático de masas” hasta entonces predominante. Entre sus características principales, Panebianco señaló las siguientes: creciente peso de profesionales con saberes específicos en desmedro de los burócratas de la estructura partidaria; carácter electoralista de la adhesión al partido y debilidad de los lazos organizativos

verticales; preeminencia de los parlamentarios en la conducción; personificación de la dirección partidaria. Estos rasgos se contraponían a los correspondientes al “partido burocrático de masas”, caracterizado por: el predominio de la burocracia partidaria en la dirección; la afiliación como vía privilegiada de adhesión; los fuertes lazos organizativos de tipo vertical; la preeminencia de la dirección del partido en su conducción; y el carácter colegiado de la misma.

El FA, no puede ser considerado como un caso puro de partido profesional electoral. Los burócratas (funcionarios rentados) nunca tuvieron significación en su estructura política, solo en las tareas administrativas. Es cierto que apeló crecientemente a la adhesión electoral y que fue flexibilizando los lazos orgánicos de sus miembros con la estructura partidaria. Es igualmente verificable que, a medida que aumentaba el número de cargos obtenidos, la bancada parlamentaria fue tomando una mayor importancia en la conducción política; de igual modo, esta adquirió un alto grado de personalización primero en la figura de Líber Seregni y luego aún más en la de Tabaré Vázquez.

Sin embargo, también es cierto que la vinculación militante y la disciplina partidaria se mantuvieron como elementos fundamentales. La bancada parlamentaria no sustituyó a los ámbitos estatutarios de decisión política, a los cuales, además, aquella sometió su actuación legislativa cuando se presentaban asuntos de cierta relevancia. El carácter colegiado de los órganos de decisión superior convivió con la emergencia de liderazgos fuertes. En definitiva, en su desarrollo como partido agarratado, el FA no se ajusta a ninguno de los dos tipos puros de Panebianco, y más bien podría considerarse en algún punto intermedio que, manteniendo características propias del burocrático de masas, se acerca a las del profesional electoral.

2. La dimensión organizativa de la institucionalización

La integración y forma de elección de los organismos de dirección ha ido cambiando en las diversas formulaciones estatutarias y refleja muy bien la convivencia dentro del FA de los dos principios de representación que dan cuenta de su origen y evolución: coalicional y frentista propiamente dicho. En virtud del primero, las organizaciones políticas que están reconocidas como integrantes del FA tienen asegurada su representación directa con voz y voto en las instancias directivas. En aplicación del segundo, los organismos de base del FA, donde participan tanto los militantes que pertenecen a los sectores que lo integran como los llamados “independientes”³, también tienen reservada una parte de los puestos directivos en los niveles superiores de la estructura partidaria.

El órgano superior es el Congreso. Su reunión ordinaria está prevista cada treinta meses, y puede ser también convocado extraordinariamente.⁴ Le está reservado el establecimiento de los grandes lineamientos estratégicos, la aprobación del programa de gobierno

3 Por “independientes” se entiende a los miembros del FA que no pertenecen a ninguna de sus fracciones en particular.

4 Entre 1985 y 2004, el FA realizó un congreso ordinario en el tercer o segundo año de cada período de gobierno nacional (1987, 1991, 1996, 2001), con el objeto de discutir y decidir sobre cuestiones estratégicas y organizativas; y un congreso extraordinario, también cada cuatro o cinco años, unos meses antes o en el año previo a la realización de las elecciones presidenciales y parlamentarias nacionales (1989, 1994, 1998, 2003), con el fin de aprobar la plataforma electoral y la candidatura presidencial y vicepresidencial.

y de la plataforma electoral nacional, y la nominación cada cinco años de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República. La dirección política cotidiana es atribución de dos órganos principales, uno deliberante (el Plenario Nacional) y otro ejecutivo (la Mesa Política). Formalmente, la Presidencia del FA no tiene potestades específicas de dirección, solo de administración y de representación.

El Congreso se integra con los miembros del Plenario Nacional y los representantes de los Comités de Base electos al efecto en forma proporcional al número de participantes en las reuniones preparatorias del Congreso. Originalmente el Plenario Nacional y la Mesa Política se integraban con los representantes de los grupos políticos que conformaron la coalición fundacional más los dirigentes “independientes”. Los estatutos aprobados en 1986 dispusieron la inclusión de representantes de las “bases” a través de delegados de las diversas instancias de la estructura de participación (básicamente los comités de base y las coordinadoras zonales), constituyendo estos el 30% del total de integrantes de ambos órganos, mientras que el 70% restante continuaba siendo ocupado por representantes de los partidos y grupos integrantes de la coalición. La reforma estatutaria de 1993 amplió al 50% la representación de las bases en el Plenario Nacional, reduciendo así a un 50% la participación directa de las fracciones.

El estatuto de 1993 estableció además que tanto los representantes de las bases como los de las fracciones en los órganos de dirección debían ser elegidos en elecciones internas entre los miembros del FA (con posibilidad de afiliación en el momento mismo de la votación) y separadas en el tiempo de las elecciones nacionales (tanto de las primarias como de las parlamentarias y presidenciales).⁵ Estas elecciones internas se deben realizar cada cinco años, dos años antes de las nacionales.

Los cargos que corresponden a las fracciones⁶ se reparten proporcionalmente entre estas de acuerdo a los votos que sus listas de candidatos obtienen a nivel nacional en la elección interna. La distribución de cargos entre los organismos representativos de las bases está preestablecida y son asignados de acuerdo a las preferencias indicadas por los votantes mediante un sistema de voto personalizado a través de listas presentadas a los votantes por las propias coordinadoras zonales de Montevideo y departamentales del resto del país.⁷ De tal forma, las fracciones compiten en las internas por la mitad de los cargos en circunscripción nacional mediante un sistema de listas cerradas. Para la asignación de la otra mitad de los cargos, los votantes seleccionan cierto número de

5 Más allá de los estatutos partidarios, la reforma constitucional de 1996 introdujo algunas novedades que indujeron cambios en las modalidades de funcionamiento y las lógicas de competencia intrapartidaria. En este sentido, los elementos más importantes estipulados en la reforma son: la realización de elecciones primarias obligatorias y simultáneas en todos los partidos, la elección en esa instancia de convenciones partidarias nacionales y departamentales encargadas de nominar a los candidatos para los cargos electivos ejecutivos en ambos niveles, la imposición de la candidatura única presidencial y vicepresidencial por partido a ser nominada por la convención partidaria, y la separación en el tiempo de las elecciones departamentales y nacionales que hasta entonces se realizaban simultáneamente.

6 A las fracciones reconocidas como integrantes del FA les corresponden 72 de los 150 integrantes del Plenario Nacional y 14 de los 30 que constituyen la Mesa Política Nacional.

7 A los efectos de la elección de los representantes de las bases el departamento de Montevideo (donde se concentra aproximadamente el 45% de la población total) se divide en 18 circunscripciones electorales correspondientes a cada una de las 18 coordinadoras zonales que reúnen a los Comités de Base del departamento, y el resto del país se divide en otras 18 circunscripciones correspondientes a cada una de las coordinadoras departamentales en que se nuclean los Comités de Base de los restantes departamentos.

representantes entre los candidatos que cada instancia representada (coordinadora zonal o departamental) ofrece.

En los hechos, como fue dicho en el apartado anterior, las fracciones también compiten por los cargos representativos de las bases, promoviendo a sus militantes como candidatos para representar a las coordinadoras en la Mesa Política y en el Plenario Nacional del FA. Lo mismo sucede en el caso de la elección de delegados de los Comités de Base en el Congreso. Esto genera algunos problemas en términos de representación política en el nivel intrapartidario. Como se observa en la primera fila del siguiente cuadro, el electorado que participa en las internas (los miembros que han cumplido previa o simultáneamente a la elección con el trámite formal de adhesión al FA) es siempre menor que el que participa en las primarias y mucho menor que el que lo hace en las nacionales. Se produce entonces un desfase en el peso relativo que las distintas fracciones tienen en el electorado total del FA que se expresa en las elecciones nacionales por un lado, con respecto al que logran entre la parte de los miembros que participan de las elecciones primarias, y más aún de las internas, por otro.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTANTES FRENTEAMPLISTAS
POR FRACCIONES SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN 1994-2004 (%)**

	1994	1997	1999	1999	2002	2004	2004
Elección	NACIONAL	INTERNA	PRIMARIA	NACIONAL	INTERNA	PRIMARIA	NACIONAL
Votantes	621.226	134.801	394.125	857.464	197.378	454.293	1.124.761
AU	39	13	17	20	10	9	18
MPP	7	16	13	16	29	33	29
PS	18	34	29	28	27	18	15
PCU	9	16	9	8	11	6	6
VA	10	14	15	13	8	8	9
Otros	17	7	17	15	15	24	23
Total *	100	100	100	100	100	100	100

* En las elecciones primarias y nacionales el total corresponde a la votación del FA y sus aliados en el marco del Encuentro Progresista (1994 y 1999) y la Nueva Mayoría (2002).

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

En las internas de setiembre de 1997 participaron 136.000 frenteamplistas, lo que representa el 22% de los 621.226 votos que recibió el FA junto a sus aliados del EP en noviembre de 1994. En las internas de mayo de 2002 se registraron 196.000 votantes, lo que representó el 23% del electorado del EP en octubre de 1999 (857.464). Aunque el electorado del FA creció, se mantuvo estable el porcentaje de quienes participaron de

las elecciones internas. Estas, y por tanto su resultado, solo representan a poco más que la quinta parte del electorado total del FA y sus aliados. En tanto se trata del núcleo más comprometido, sus preferencias intrapartidarias tienden a ser diferentes de las del total del electorado partidario que se manifiesta en las elecciones presidenciales y parlamentarias.

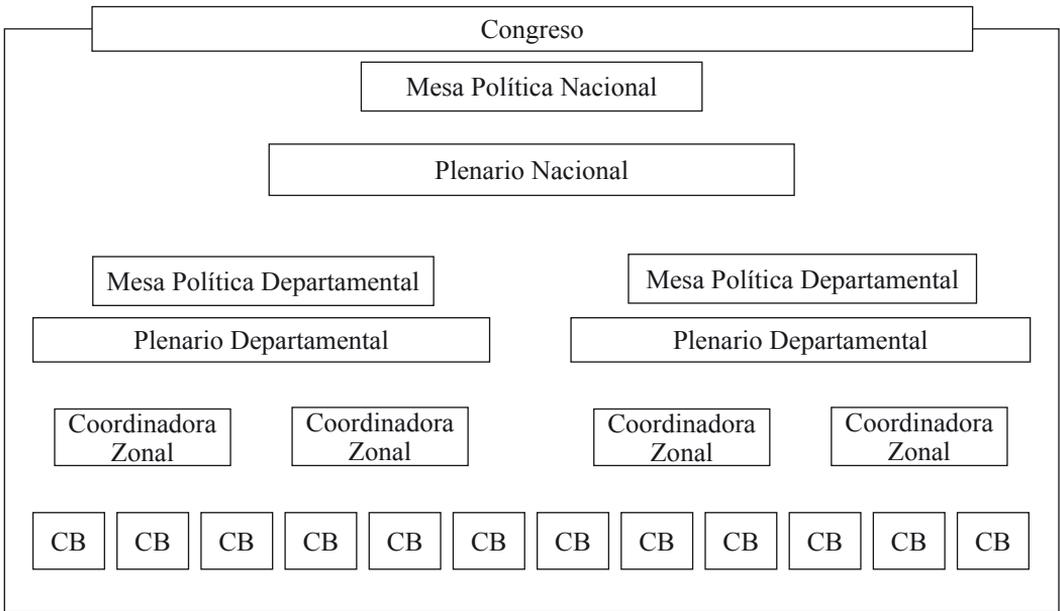
Por otro lado, los militantes constituyen un círculo aún más pequeño que el de los adherentes que participan de las internas.⁸ En tanto hay fracciones que tienen más desarrollado su aparato organizativo, estas logran una mayor presencia de sus miembros entre los representantes electos por las bases del FA. Esto termina desvirtuando la idea con que se creó el sistema mixto de integración de la dirección nacional y genera una doble representación de las fracciones más militantes, puesto que eligen representantes por su propia fracción y también por las bases del FA. En todo caso, la situación plantea problemas de legitimidad que motivan discusiones constantes en tanto no se corresponde el peso de las fracciones en el total del electorado con su participación en la dirección partidaria. Ello se vincula a su vez con la distribución de legitimidad y de autoridad entre la dirección partidaria por un lado, que se integra de la forma antes descrita, y la bancada parlamentaria por otro, que es un reflejo mucho más cercano de la distribución del electorado frenteamplista. En cada ámbito los poderes fraccionales son diferentes.

Para completar el panorama de la elevada densidad organizativa del FA que venimos describiendo, debe considerarse la creciente importancia que la dimensión departamental (el nivel subnacional) fue adquiriendo en la estructura y el funcionamiento internos. Tras ser un partido básicamente afincado en Montevideo, a partir de 1994 su crecimiento electoral en otros departamentos fue aumentando el peso de los Plenarios Departamentales, emergiendo tensiones con la dirección nacional. Se inauguró así una fuente de controversias y competencia casi desconocida hasta mediados de los años noventa, la cual vino a superponerse con la dinámica de la competencia entre fracciones.

El organigrama partidario del FA que se representa en la siguiente figura se constituye como una red de forma piramidal y base territorial. Desde los Comités de Base hasta los órganos de dirección nacional (Congreso, Plenario Nacional y Mesa Política Nacional) se teje un entramado organizacional que incluye a las Coordinadoras Zonales (18 en Montevideo), los Plenarios Departamentales y las Mesas Políticas Departamentales (19 de cada uno de estos dos órganos, a razón de uno por departamento). Además a nivel nacional y departamental esta estructura incluye diversas comisiones encargadas de asuntos específicos (Programa, Organización, Finanzas, Prensa y Propaganda, Tribunal de Conducta Política).

8 Las cifras oficiales de adherentes-cotizantes, así como las de militantes o participantes activos de los comités de base u otros organismos del FA no son de conocimiento público. Sin embargo, informantes calificados consultados en el año 2002 las estimaron en un máximo en los picos de movilización y activismo (en general coincidentes con las campañas preelectorales) que rondaría entre los 40.000 y los 50.000, lo cual representaría entre un 20 y un 25% de los participantes en la elección interna de mayo de 2002, o entre 3 y 4 % de los votantes del FA y sus aliados en octubre 2004.

Estructura del Frente Amplio



Fuente: Estatutos del Frente Amplio (1993).

Si bien esta es la estructura formal que se establece en los estatutos partidarios, han existido además otros organismos de carácter informal y de existencia más o menos efímera, especialmente a nivel de la dirección superior. En particular, la necesidad de contar con un órgano ejecutivo de integración reducida ha tenido distintas expresiones concretas. Ello ha sido el resultado de las dificultades que se generaron para la conducción política de un partido cada vez más involucrado en la acción política cotidiana sobre la base de organismos directivos inconvenientemente numerosos (150 miembros en el caso del Plenario Nacional, 30 miembros en el de la Mesa Política). De allí que se hayan creado en diversas oportunidades órganos delegados de la Mesa Política, integrados por un número menor a 10 miembros, en los que la presidencia del FA comparte la conducción ejecutiva cotidiana con los representantes de las principales fracciones. Todos ellos tuvieron existencia efímera o funcionamiento esporádico, pero revelan un problema que ha afectado al FA durante largo tiempo: la necesidad de dotarse de un organismo de dirección ejecutiva que sea a la vez representativo y ágil.

A esta complejidad, derivada tanto de la estructura formal como de los organismos informales recién mencionados, se suma, hacia adentro, la que se reitera en una buena parte de sus fracciones, con sus propios andamiajes organizacionales de diversa complejidad, y hacia fuera, la de las alianzas políticas que se fueron estableciendo entre 1994 y 2004. La supervivencia dentro del FA de varias estructuras fraccionales que son tan densas y complejas como las del propio partido es una herencia del pasado coalicional y de la larga tradición de varios de los partidos que convergieron en él. También lo es de la forma en que sus fracciones se conciben a sí mismas: aunque se asuman como parte

de una estructura partidaria mayor, siguen actuando y organizándose como partidos en sí mismos, a partir de organigramas piramidales de base territorial que incluyen agrupaciones de base, coordinadores zonales y departamentales, comités centrales o juntas nacionales, comités o secretariados ejecutivos, congresos y conferencias departamentales y nacionales.

En algunos casos, tanto la tradición como la concepción organizativa pesan para que las fracciones tengan una estructura compleja, tal como si ellas mismas fuesen partidos en sí mismos (claramente este es el caso del PS y del PCU). En otros, se trata de fracciones más jóvenes (MPP, VA, AU) que no tienen acumulaciones históricas tan largas, pero igualmente son portadoras de una concepción política que asigna al factor organizativo una importancia crucial. Es en esa concepción que se fundamenta el montaje de estructuras y normas de funcionamiento complejos dentro de la mayoría de las fracciones que integran el FA. El resultado termina impactando sobre el funcionamiento del conjunto, puesto que estas fracciones tienen sus propios tiempos para tomar decisiones sobre los temas acerca de los que el FA debe tomar posición. De esta forma, a la lentitud que ya le ocasionaba su propia estructura altamente rutinizada, se agregó la de los procesos decisorios de sus fracciones, que además son numerosas.⁹

A ello se superpusieron finalmente las alianzas concretadas en 1994 y 2002.¹⁰ En cuanto al EP su estructura incluyó la Dirección Nacional, la Bancada Parlamentaria, la Agrupación de Gobierno y las Direcciones Departamentales. La primera reunía a los representantes de los cinco grupos que lo integraban y una Presidencia que siempre fue ocupada por Tabaré Vázquez, que desde 1996 lo era a su vez del FA. Por su parte, la Nueva Mayoría fue un acuerdo entre el EP y el NE suscrito en el año 2002. Sin una estructura propia, se redujo al encuentro de sus respectivos líderes, y a la participación de los legisladores del NE en la bancada del EP, y de su líder en las reuniones a las que Tabaré Vázquez convocaba puntualmente a los principales referentes de las fracciones del FA y del EP. Estas alianzas agregaron nuevas instancias de decisión y por tanto de negociación, pero al mismo tiempo, como veremos en el siguiente apartado, le permitieron a Tabaré Vázquez autonomizarse relativamente de la estructura frentista, por momentos trabada o reticente a sus posicionamientos. En ese sentido, el EP ofreció un ámbito de dirección más reducido y una estructura mucho más simple y flexible.

Sumando todos estos elementos (densidad organizativa, elevado número de actores internos, alto grado de estructuración de las fracciones, superposición de las estructuras de las alianzas), la alta institucionalización estructural del FA se volvió potencialmente inapropiada para un partido orientado a la competencia electoral, que necesitaba aumentar su capacidad de adaptación y su flexibilidad para formular una estrategia que le permitiese crecer electoralmente y alcanzar la meta de conquistar el gobierno nacional. La competencia por el liderazgo y el tipo de liderazgo ejercido por Vázquez fue un factor clave para la superación exitosa de esta tensión entre rutinización y adaptación.

9 En promedio, el número de fracciones que compitieron dentro del FA en las elecciones nacionales entre 1971 y 2004 ascendió a 7 y tuvo una tendencia creciente, superando las 10 en 2004 (Piñeiro/Yaffé 2004).

10 En el caso del EP entre 1994 y 2004, estuvo integrado por el FA, el PDC y otros tres grupos provenientes de los partidos tradicionales.

3. El liderazgo partidario: sucesión y transformación

Ente 1971 y 1996 la izquierda mantuvo una característica que, en el contexto del sistema político uruguayo, constituía una particularidad que lo distinguía de los partidos tradicionales: Líber Seregni protagonizó un liderazgo único y consensual que no pertenecía a ninguna de sus fracciones. Luego, cuando en la segunda mitad de los años noventa la figura de Seregni entró en declive, se pasó a una situación de competencia entre liderazgos de origen o sustento fraccional. De todos modos, Tabaré Vázquez logró trascender ampliamente las fronteras de la fracción a la que pertenecía y se proyectó como una figura capaz de captar apoyos diversos dentro y fuera del FA. En este sentido, los casos de Seregni y Vázquez, así como también el de Danilo Astori hasta 1994, son distintos del tipo de liderazgos habituales en los partidos tradicionales. En estos no existen los líderes partidarios propiamente dichos, sino líderes de fracción que, según el peso relativo de estas, adquieren el apoyo mayoritario dentro del partido.

Antes de emerger como líder frenteamplista, Vázquez era un dirigente de bajo perfil del Partido Socialista. Integraba su Comité Central desde 1986, aunque no era un dirigente activo en la vida interna del PS ni una figura política con proyección pública. Fue desde el ejercicio del cargo de Intendente Municipal de Montevideo, a partir de 1990, cuando se constituyó en el relevo de Seregni para el liderazgo del FA. Por su parte, Danilo Astori construyó su liderazgo en la primera mitad de los años ochenta como figura frenteamplista independiente promovida por Seregni. En ese carácter fue el candidato a vicepresidente del FA en 1989 y encabezó las listas de candidatos al Senado de todas sus fracciones. Pero en 1994, cuando Tabaré Vázquez fue nominado como candidato presidencial del FA, Astori creó su propia fracción (Asamblea Uruguay) y se fue constituyendo cada vez más como un líder de fracción. La capacidad que había demostrado antes para convocar apoyos amplios dentro del FA se fue diluyendo a medida que transcurría una creciente competencia con Vázquez, la que terminaría colocándolo en una situación de importante aislamiento y debilitamiento.

El cambio desde un liderazgo de consenso que encarnaba Seregni hacia un escenario de confrontación competitiva entre líderes y fracciones, constituyó una novedad para la izquierda, aunque ya se había registrado un antecedente con muy mal resultado en la segunda mitad de los años ochenta. El FA se caracterizaba por una fuerte cohesión interna, con una forma de relacionamiento entre fracciones que priorizaba y valoraba altamente la unidad de acción y la disciplina partidaria. Esto hacía que la competencia intrapartidaria quedara rígidamente limitada, dando lugar a una dinámica de funcionamiento cerrada, donde el disenso era visto como debilidad y la indisciplina era fuertemente castigada. Sin embargo, entre 1986 y 1989, el principal dirigente del MGP, una de las fracciones fundadoras de la coalición en 1971, había intentado sin éxito competir con Líber Seregni por la candidatura presidencial del FA. El episodio terminó en el abandono del FA por parte del MGP y del PDC, otra fracción fundadora.

Esa ruptura, que fue el primer golpe a la matriz unitaria y cohesiva que el FA promovía como parte de su identidad política, también la confirmaba: al terminar con la salida de los disidentes, el incidente reafirmó la imposibilidad de introducir la competencia interna abierta como modalidad habitual de funcionamiento. Sin embargo, diez años después, la forma en que se procesó y dilucidó el enfrentamiento entre Tabaré Vázquez y Danilo Astori en la definición de la candidatura presidencial del FA para las elecciones nacionales

de 1999 vino a confirmar la instalación de una modalidad competitiva y abierta en la dinámica interna de la izquierda. El disenso fue reconocido e institucionalizado, en parte como resultado de la aplicación de las nuevas reglas constitucionales que establecieron las elecciones internas obligatorias en todos los partidos a partir de 1999. Vázquez triunfó clara e inapelablemente en las primarias de ese año con un 82% de apoyo a su candidatura frente al 18% obtenido por Astori. Este siguió dando la batalla por el liderazgo del FA en los cinco años siguientes hasta que desistió de competir por la candidatura presidencial en 2004. Hábilmente, Vázquez lo atrajo entonces hacia su propio centro de gravitación política, estableciendo un acuerdo de cooperación y delimitación de competencias que se plasmaría durante la campaña electoral de ese año y la gestión del primer gobierno que la izquierda dirigió entre 2005 y 2010.

Casi una década antes, la entonces ascendente figura de Vázquez había terminado eclipsando el liderazgo del general Liber Seregni, que en 1996 renunció a la presidencia del FA siendo sucedido en el cargo por Vázquez. Este desplegó una forma muy distinta de ejercer el liderazgo partidario y en ella reside uno de los factores que permiten explicar cómo se resolvió la tensión entre institucionalización y adaptación partidaria en el caso del FA.

Seregni había sido el primer candidato presidencial del FA en 1971 y durante los años en que fue prisionero político de la dictadura su prestigio se había visto fortalecido tanto dentro como fuera de la izquierda. El rol protagónico que tuvo en las negociaciones entre civiles y militares que pautaron el momento final de la dictadura consolidó su liderazgo partidario y lo elevó al estatus de líder político nacional. El caso de Vázquez es diferente tanto en la génesis como en la modalidad de ejercicio del liderazgo.¹¹ Hasta 1989, Vázquez era un desconocido para la gran mayoría de los uruguayos. Fue desde el rol de gobernante departamental de Montevideo que su figura creció dentro de la izquierda y en el país hasta transformarse, a partir de 1994, en el candidato presidencial natural de la izquierda.

Desde entonces, Vázquez condujo a su fuerza política con un estilo y una modalidad que lo despega de las ataduras partidarias institucionales de una manera no registrada bajo el liderazgo de Seregni. Su mayor autonomía respecto del aparato partidario y su menor apego a la institucionalidad frenteamplista, más allá de que ocupara el cargo de presidente e integrara sus órganos de conducción, hicieron de Vázquez un líder que quizás no haya sido más fuerte que Seregni, pero que manejó con más discrecionalidad esa fortaleza. Ello le permitió una mayor autonomía de acción respecto de la estructura y la dirección partidaria, precisamente en el momento en que esta se había fortalecido. Como fue dicho, la creación del EP en 1994 fue una de las vías por las que Vázquez logró cierta autonomía respecto de la estructura del FA, amortiguando de ese modo algunas de las resistencias internas a sus proyectos renovadores y a su estrategia política. De esta forma, el proceso de institucionalización estructural del FA (la rutinización organizativa) no afectó la capacidad de adaptación y, sobre todo, la flexibilidad estratégica, pues el tipo de liderazgo que Vázquez construyó, le otorgó un importante margen de autonomía respecto de esa estructura. Así fue como el liderazgo predominante pudo neutralizar los efectos rigidizantes de la institucionalización estructural del FA.

11 Sobre las diferencias entre los liderazgos de Seregni y Vázquez véase el trabajo de Lanzaro (2004).

4. La otra institucionalización: la tradicionalización del FA

En los dos primeros apartados se analizó una de las dimensiones de la institucionalización partidaria del FA, entendiendo por tal el proceso por el cual la coalición político-electoral originaria se convirtió en un partido político propiamente dicho dentro del cual los sectores integrantes de aquella se mantuvieron con identidades y estructuras propias pero en tanto fracciones de partido. Como vimos, en ese proceso el FA fue construyendo una densa estructura propia, con procedimientos de funcionamiento y decisión rutinizados, sancionados formalmente en el estatuto partidario y confirmados en la práctica por el funcionamiento cotidiano de la organización.

Pero el proceso de construcción de un partido no se agota en la dimensión estructural u organizativa. La institucionalización partidaria también supone la elaboración y consolidación de un sentimiento de pertenencia, de una identidad que vincula a los miembros y a los votantes más leales con la estructura partidaria. En la transición de la coalición al partido, para sus adherentes el FA se fue constituyendo como un valor en sí mismo. Emergió de este modo una nueva identidad partidaria, claramente diferenciada de las de los partidos tradicionales, que absorbió sin disolverlas a varias de las que confluyeron en ella (como por ejemplo las de comunistas y tupamaros, por solo citar los dos casos más notorios). Este fortalecimiento identitario por la vía de la infusión de valor al partido como organización constituye la faceta actitudinal del proceso de institucionalización partidaria del FA. A partir de cierto momento, una gran parte de sus miembros y adherentes pasaron a considerarse a sí mismos como “frenteampelistas” más allá de su grado de cercanía a alguna de sus fracciones.

Tratándose de un partido relativamente joven, con poca historia para contraponer al largo recorrido de sus contrincantes tradicionales, el fortalecimiento de la identidad partidaria estuvo íntimamente vinculado a la precoz invención de una tradición política propia. Por ello, en su caso, la infusión de valor se produjo por la vía de un proceso de rápida tradicionalización de la identidad partidaria.¹² Esta supuso la construcción de una tradición frenteampelista que se constituyó en uno de los elementos centrales de su identidad partidaria, al mismo tiempo que sus componentes programáticos e ideológicos se reformulaban. En tanto “tradición inventada” (Hobsbawm 1983), incluye un conjunto de prácticas que implican una continuidad, deliberada y selectiva, con el pasado. Se trató, en este caso, de la invención de una tradición de la izquierda uruguaya que, basada en una lectura funcional del pasado nacional, legitimó sus comportamientos políticos en tiempo presente y reforzó el sentimiento de pertenencia a la colectividad partidaria, a través del establecimiento de conmemoraciones y prácticas de carácter simbólico.

Este fenómeno supuso un cambio muy importante en la relación de la izquierda uruguaya con el tradicionalismo político. En general, había primado una postura de rechazo frente a buena parte de la tradición política nacional (asociada a la construcción y supervivencia de la democracia “burguesa”), así como frente a las tradiciones del PN y el PC (que habían sido consideradas como meros sustentos irracionales de organizaciones

12 Sobre el concepto y contenidos de la tradicionalización del FA véanse Caetano/Rilla (1995) y Yaffé (2003). Aquí este tema, que merece un abordaje mucho más profundo, solo es considerado con el objetivo de evaluar su relación con la institucionalización estructural y su impacto sobre la capacidad de adaptación del FA. En una línea interpretativa coincidente Lanzaro (2004) ha señalado cómo esta tradicionalización facilitó la inscripción de la izquierda en el sistema político nacional.

sin fundamentos ideológico-programáticos). Su discurso anterior a 1973 da muestras permanentes del uso descalificatorio del adjetivo “tradicional”: la izquierda se autopercebía como la superación del tradicionalismo que encarnaban el PN y el PC.

Después de la dictadura que gobernó el país entre 1973 y 1985, la izquierda se replanteó radicalmente esa relación: se elaboró una tradición política propia y se hizo de ella un uso intensivo, con lo que se la transformó en un recurso relevante tanto de la identificación y la cohesión partidaria, como de la acción política y su legitimación. La tradicionalización se sustentó en una peripecia histórica propia, muy marcada por la experiencia de la persecución y la resistencia bajo el autoritarismo, durante la cual la propia existencia del FA estuvo en cuestión.¹³ Tras la dictadura, el FA dispuso de una historia que, aunque reciente, era lo suficientemente intensa como para albergar un conjunto de acontecimientos, mártires, lugares y símbolos que pasaron constituir una memoria partidaria disponible para dar, también en ese terreno, la lucha política. En este sentido, el pasado reciente jugó, un papel relevante en la construcción de la tradición política frenteamplista.

Esta tradicionalización completó el proceso de institucionalización partidaria. Al mismo tiempo que se montaba la estructura organizativa, se fortalecía la identidad del nuevo partido, dotándolo de una tradición propia que tonificó la adhesión de sus miembros y simpatizantes y generó una capacidad de atracción de índole emotiva que terminó siendo tanto o más fuerte que la que ostentaban los viejos partidos tradicionales. La complementariedad entre la institucionalización estructural y la actitudinal no se limita al hecho de que ambas constituyen facetas en el proceso de construcción partidaria, sino que además tienen efectos diferentes sobre la capacidad de adaptación. Mientras que la rutinización organizativa tendió a rigidizar el funcionamiento del FA dificultando, aunque no impidiendo, la innovación, la tradicionalización facilitó la adaptación al asegurar por otras vías el mantenimiento de la adhesión al partido, en momentos en que este cambiaba sus contenidos ideológicos y programáticos.

Además de la acumulación de una historia partidaria relativamente breve pero suficientemente intensa, se produjo una auténtica invención de tradición: la deliberada construcción de una tradición frenteamplista a partir de esa historia vivida y de un reposicionamiento frente a la historia nacional y las tradiciones políticas que esta alberga. Se trató de una acción política conveniente y exitosa que fijó raíces propias en el pasado nacional. El FA obtuvo así varios recursos políticos: una fuerte cohesión interna, una remarcada diferenciación respecto de los “otros” y una imbricación simbólica y concreta con la sociedad y la política nacional que le permitió romper más plenamente con los últimos vestigios de la vieja ajenidad nacional de una izquierda que hasta mediados del siglo pasado había sido predominantemente internacionalista.

La relectura del pasado nacional realizada por la izquierda terminó ubicando al FA como el continuador histórico de dos grandes proyectos de transformación económica y social: la revolución artiguista del siglo XIX y el reformismo batllista colorado del siglo XX. Ambos fueron rescatados en tanto proyectos inconclusos con los que la izquierda se identificaba, postulándose a sí misma como la fuerza política que, retomando sus postulados, los concretaría. Esta apropiación de tradiciones nacionales y partidarias se completó con la incorporación de algunos elementos tradicionales del nacionalismo blanco. De esta

13 Para un registro de los debates sobre la vigencia y continuidad del FA en la izquierda uruguaya en el exilio durante la dictadura véase el trabajo de Markarian (2006).

forma, el FA definió convenientemente su lugar en la historia, postulándose a sí mismo como una síntesis superior de las “mejores tradiciones nacionales” abandonadas por el PC y el PN. A partir de ello, definió su “tarea histórica” como realización de los dos grandes proyectos de transformación del país.¹⁴

A ello debe agregarse el lugar que el pasado reciente ocupó dentro de esa reconstrucción histórica y en la forja de la tradición frenteamplista. Se trata de la experiencia del período de la crisis que culminó con la caída de la democracia (1968-1973) y de la época de persecución dictatorial (1973-1984). Esta dio lugar a una epopeya, de tono fuertemente épico y heroico. Entre otros elementos, el enfrentamiento al poder autoritario dejó una larga lista de mártires que permitieron dotar a la tradición propia de un fundamento muy similar al de las que habían acuñado en el siglo XIX los partidos tradicionales. Como bien se ha señalado, el Frente Amplio se convirtió en el único partido que ostenta la condición de “divisa” en el sentido en que este término ha sido referido en la política tradicional uruguaya. Esto es: como un universo simbólico que remite a una “comunidad de sangre” (Methol Ferré 1994); el sentimiento de pertenencia a una colectividad política que se asienta en una experiencia asociada a la violencia política y eventualmente a la muerte.

Así se generó una fuerte mística frenteamplista, un componente emotivo y simbólico que cuando es convocado fortalece la adhesión y cohesiona al partido. Al reforzar el sentimiento de pertenencia y de unidad por sobre la diversidad, disminuyó la volatilidad y facilitó, reduciendo los costos, el proceso de transformación ideológica y programática de la izquierda. En particular, la resistencia a la dictadura militar y el alto costo humano pagado por las organizaciones de izquierda fueron incorporados como un legado político propio del FA que, agregado a los elementos provenientes del pasado nacional y de las tradiciones partidarias de blancos y colorados, terminó de conformar, no sin conflictos y contradicciones, una tradición frenteamplista reforzada por los sucesos del pasado reciente.¹⁵

Conclusión

A lo largo de este repaso de los diversos aspectos de la institucionalización del FA se han señalado tres fenómenos principales. En primer lugar, el proceso de construcción partidaria: el FA adquirió una organización y un funcionamiento propios de un partido, que pasó a contener como fracciones a los partidos y grupos originalmente coaligados junto a los que se fueron sumando luego. Este proceso de constitución en partido se completó con el establecimiento de una densa estructura interna que combinó las instancias de dirección con las de participación de los miembros, asignando a estas últimas un creciente peso dentro de las primeras, en lo que constituye una nota distintiva en el sistema de partidos uruguayo. La organización se volvió densa y compleja, también rutinizada y lenta, configurándose una situación inconveniente desde el punto de vista de la

14 En esa empresa, la izquierda se sirvió de los significativos avances que la historiografía uruguaya realizó, entre los años sesenta y ochenta. Más allá de sus propias intenciones, la labor de los historiadores de izquierda fue clave para que la izquierda política contara con los elementos necesarios para emprender su propia lectura e inscripción en la historia nacional.

15 La relación de la izquierda con el pasado reciente no ha sido sencilla. Existen problemas y contradicciones. Véanse al respecto Corti (2004), Marchesi (2002), Markarian (2006) y Yaffé (2004).

capacidad de adaptación de un partido que necesitaba reformularse para obtener apoyos en el electorado de centro, imprescindible para alcanzar la mayoría electoral.

En segundo lugar, el relevo de Seregni por Vázquez supuso cambios en el liderazgo político dentro de la izquierda que se inscriben en una transformación mayor de la dinámica del funcionamiento y las formas de la competencia intrapartidaria. Sin abandonar la fuerte propensión a la cohesión interna, la acción unitaria y la disciplina partidaria, el FA se fue aproximando a una forma de funcionamiento que admitió márgenes de actuación fraccional y niveles de confrontación interna que antes hubieran terminado en el disciplinamiento o, como había acontecido en 1989, en la fractura. Además, Vázquez desarrolló una nueva modalidad de ejercicio del liderazgo, mucho menos atada a la orgánica frentista y menos predispuesta al diálogo, la negociación y el tejido permanente de consensos que caracterizó la conducción de Seregni. Por ello, a pesar de que el FA se había vuelto un aparato partidario altamente institucionalizado, Vázquez supo dirigir con mayor autonomía y flexibilidad que su antecesor, lo cual en parte pudo compensar los efectos rigidizantes de la institucionalización partidaria.

En tercer lugar, el FA procesó una transformación relevante de la relación de la izquierda uruguaya con las tradiciones políticas nacionales. Incorporó el tradicionalismo a su propia configuración identitaria, al mismo tiempo que estaba revisando sus ideas y programas. Si la moderación de la izquierda acortó la distancia ideológica que la separaba del PC y del PN, la tradicionalización consolidó su identidad. Al fortalecer la adhesión emotiva, infundió valor a la organización. Al reducir las posibilidades de perder electores de izquierda desconformes con la moderación, la tradicionalización facilitó el proceso de adaptación partidaria. La moderación se volvía menos costosa mientras que, por otro lado, tenía un gran rendimiento. El resultado neto fue ampliamente favorable en términos de maximización electoral.

Para terminar, volvamos a la pregunta inicial: ¿fue la institucionalización partidaria del FA un obstáculo para el proceso de adaptación partidaria? De acuerdo al análisis realizado en este trabajo pueden plantearse tres conclusiones al respecto. En primer lugar, la institucionalización estructural que el FA experimentó en los años posteriores a la dictadura, al rigidizar el funcionamiento partidario, enlenteció la marcha de la renovación, aunque no la impidió. En segundo lugar, el tipo de liderazgo que desarrolló Tabaré Vázquez a partir de 1994, al lograr cierta autonomía respecto de la estructura partidaria, pudo destrabar y dar impulso al proceso de renovación en los años siguientes, neutralizando de esta forma los efectos en contrario de la rutinización organizativa. En tercer lugar, la institucionalización actitudinal, al dotar de valor propio a la organización partidaria, fortaleciendo de ese modo la adhesión de los miembros y simpatizantes con recursos de índole emotiva, permitió salvaguardar la identidad partidaria del FA, aun cuando se reducía la distancia respecto de los partidos tradicionales por efecto de la moderación programática, y de ese modo reducir los peligros de esta en términos de retención de su electorado tradicional de izquierda. De esta forma, pudo capitalizar los beneficios de la moderación sin pagar sus costos potenciales en términos del objetivo principal de maximización electoral.

La combinación de los tres elementos permite explicar por qué el proceso de renovación del FA no avanzó sustancialmente en los diez primeros años de la democracia restaurada en 1985, y sí lo hizo en los diez posteriores, habilitando la adaptación a los cambios en el entorno y la formulación de una estrategia política que le permitió crecer elección tras elección hasta alcanzar la meta planteada desde su fundación en 1971: el gobierno

nacional que ejerce desde 2005. En términos más generales, el caso estudiado permite confirmar que las dos dimensiones de la institucionalización partidaria (estructural y actitudinal) producen efectos de signo contrario desde el punto de vista de su incidencia sobre la capacidad de adaptación, y que el resultado final es producto de cierta configuración específica entre ambas y a su vez de su relación con otras variables, entre ellas el tipo de liderazgo partidario.

Bibliografía

- Caetano, Gerardo/Rilla, José (1995): “Izquierda y tradición. Un problema y su versión en Uruguay”. En: Caetano, Gerardo/Gallardo, Javier/Rilla, José: *La izquierda uruguaya. Tradición, innovación y política*. Montevideo: Trilce, pp. 11-51.
- Corti, Anibal (2004): “La brutalización de la política en la crisis de la democracia uruguaya”. En: Marchesi, Aldo/Markarian, Vania/Rico, Álvaro/Yaffé, Jaime (comps.): *El presente de la dictadura. Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de estado en Uruguay*. Montevideo: Trilce, pp. 51-66.
- Frente Amplio (1993): *Estatutos del Frente Amplio. Aprobados por el Plenario Nacional del Frente Amplio el 4 de diciembre de 1993*. Montevideo: Frente Amplio.
- Garcé, Adolfo/Yaffé, Jaime (2004): *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Hobsbawm, Eric (1983): “Introduction: Inventing Traditions”. En: Hobsbawm, Eric/Ranger, Terence (eds.): *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-14.
- Kirchheimer, Otto (1966): “The transformation of Western European Party Systems”. En: LaPalombara, Joseph/Weiner, Miron (eds.): *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, pp. 177-199.
- Lanzaro, Jorge (2004): “La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves del desarrollo del Frente Amplio”. En: Lanzaro, Jorge (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, pp. 13-107.
- Levitsky, Seven (2001): “Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations”. En: *Studies in Comparative International Development*, 36, 2, pp. 92-110.
- Marchesi, Aldo (2002): “¿Guerra o Terrorismo de Estado? Recuerdos enfrentados sobre el pasado reciente uruguayo”. En: Jelin, Elizabeth (comp.): *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas in-felices*. Madrid: Siglo XXI, pp. 101-147.
- Markarian, Vania (2006): *Idos y recién llegados. La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos, 1967-1984*. México: Ediciones La Vasija/Correo del Maestro.
- Methol Ferré, Alberto (1994): “Elecciones, tripartidismo y nueva bipolaridad” (Entrevista de Carlos Vargas). En: *Cuadernos de Marcha*, Tercera época, 100, pp. 49-56.
- Panebianco, Angelo (1982): *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino.
- Piñeiro, Rafael/Yaffé, Jaime (2004): “El Frente por dentro. Las fracciones frenteamplistas 1971-1999”. En: Lanzaro, Jorge (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, 297-319.
- Randall, Viky/Svasand, Lars (2002): “Party institutionalization in new democracies”. En: *Party politics*, 8, 1, pp. 5-29.
- Wettstein, Germán (comp.) (1984): *La autoridad del pueblo. Liber Seregni*. Montevideo: Índice.
- Yaffé, Jaime (2003): “Izquierda, historia y tradición. La tradicionalización del Frente Amplio y el nacimiento de la tercera divisa”. En: *Cuadernos del CLAEH*, 86, pp. 155-192.

-
- (2004): “Memoria y olvido en la relación de la izquierda con el pasado reciente”. En: Marchesi, Aldo/Markarian, Vania/Rico, Álvaro/Yaffé, Jaime (comps.): *El presente de la dictadura. Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de estado en Uruguay*. Montevideo: Trilce, pp. 184-198.