

**Por dentro de una izquierda policiasista:
la construcción de programa en el Frente Amplio de Uruguay¹**
*Inside a Polyclassist Left:
Party Manifesto Building in Uruguay's Frente Amplio*

SOFÍA PANDOLFO SANTURIO
Universidad de la República, Uruguay
sofia.pandolfo@cienciassociales.edu.uy



Declaración de interés:

Nada que declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsap.20.1.a2>

Resumen: El Frente Amplio (FA) de Uruguay ha sido un partido históricamente cercano al movimiento sindical. A su vez, también contempla intereses económicos más amplios. Este artículo busca analizar la forma en la que el FA lleva adelante la función de representación de intereses diferenciados a través del proceso de construcción de su plataforma electoral. Se seleccionaron tres ejes temáticos: trabajo, educación y ambiente. Se realizaron 17 entrevistas en profundidad a militantes del partido y se analizaron 17 documentos relacionados con la construcción programática. Los resultados muestran que la conexión orgánica entre el FA y el movimiento sindical le permite al partido ejercer con éxito la función de representación. A su vez, la investigación muestra que la incorporación de las demandas no es automática, sino que encuentra cierto rechazo de otras fracciones del partido, indicando que el partido no es un actor homogéneo.

Palabras clave: Programa electoral – Democracia intrapartidaria – Frente Amplio – Uruguay – Representación de intereses

Abstract: Uruguay's Broad Front (Frente Amplio) has always been a party with strong relationships with unions. The party also represents broader economic interests. This article seeks to analyze how the Broad Front performs the function of interest representation throughout the elaboration of its party manifesto. Three themes are chosen in order to describe in detail the complexities of intra-party democracy: labor, education and environmental issues. 17 in-depth interviews were conducted, and 17 documents related to the manifesto-elaboration process were analyzed. This article shows the pivotal role of organic relations between the party and social movements to understand the diverse ways parties channel social demands.

Keywords: Party manifesto – Intra-party democracy – Frente Amplio – Uruguay – Representation

¹ Artículo recibido el 9 de octubre de 2024 y aceptado para su publicación el 3 de noviembre de 2025.

1. Introducción

Los partidos políticos pueden ser entendidos como vehículos electorales que, además de coordinar electoralmente, representan los intereses de una base social (o *constituency*) (Luna *et al.*, 2021). Este artículo analiza en profundidad el proceso de construcción programática del Frente Amplio (FA) de Uruguay como espacio privilegiado para conocer la forma en que el único partido de masas institucionalizado en la izquierda latinoamericana (Levitsky y Roberts, 2011) representa los intereses de su base social. Esto es particularmente relevante en el contexto latinoamericano, donde las izquierdas se ven limitadas por los constreñimientos de la economía capitalista (Murillo *et al.*, 2011; Campello, 2014), debilitando su capacidad de representar los intereses de su base social.

El FA es un partido orgánico de masas con fuertes vínculos con las organizaciones sindicales (Anria *et al.*, 2021; Etchemendy, 2019). Además, hace 20 años es el partido con mayor caudal electoral en el país, ganando el gobierno nacional por cuarta vez en noviembre de 2024. Esto ha llevado al FA a convertirse en un partido policlasista, con una composición y representación de intereses que supera a su *core constituency* (en términos de Gibson, 1996) e incluye una intención expresa de satisfacer y atraer actores con intereses económicos más amplios, como las clases medias. Esto no se da a través de una alianza explícita o conexión orgánica con las cámaras empresariales, sino a través de una priorización de la estabilidad macroeconómica ante otros aspectos de política pública (Seregnistas, 2023)², y una negativa a implementar reformas impositivas que incomoden los intereses de la élite económica,³ incluso si esto significa rechazar o frenar las demandas sindicales.

A través de análisis de documentos internos del partido y entrevistas en profundidad, este trabajo genera evidencia consistente con estudios anteriores sobre la existencia de un vínculo orgánico entre el FA y el movimiento sindical. A su vez, se busca contribuir al estudio de la representación de intereses, mostrando cómo esta conexión orgánica encuentra obstáculos dentro del propio partido, debido al vínculo electoral que el partido mantiene con sectores más amplios de la ciudadanía. Estos dos vínculos (el orgánico con la organización sindical y el electoral con la

² La fracción Seregnistas engloba a Fuerza Renovadora (FR), principal fracción del ala moderada del FA y otras fracciones pequeñas.

³ Orsi reafirmó que el impuesto al 1% más rico “no está en la agenda” del gobierno. *la diaria*. Recuperado el 20 de agosto de 2025 de <https://ladaria.com.uy/usuarios/entrar/?article=140351>

clase media) se reflejan de forma diferenciada en los procesos internos del partido.

La expectativa central de este artículo es que el FA incorporará algunas demandas de la central sindical —su *core constituency*— pero que estas serán modificadas, reflejando la autonomía del partido. Estas modificaciones tendrán el propósito de moderar las demandas sindicales, manteniendo un equilibrio entre responder al movimiento social de izquierda sin perder el apoyo electoral de la clase media y sectores económicamente relevantes. Además, no se espera encontrar incorporación de demandas de movimientos sociales no sindicales como, por ejemplo, del movimiento ambientalista. Los ejes temáticos muestran diferentes posturas frente a los intereses de los movimientos sociales progresistas, así como la presencia de bloqueos a estos intereses.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección, se presenta el caso del FA y su proceso de construcción de programa, así como las diferencias con otros partidos de la región. En tercer lugar, se presentan elementos centrales para el estudio de la función de representación de los partidos políticos latinoamericanos. En cuarto lugar, se presenta el diseño metodológico utilizado. Las próximas tres secciones analizan el proceso de construcción programática a través de los tres ejes temáticos seleccionados. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

2. Los partidos políticos y la función de representación

Los partidos políticos pueden ser entendidos como organizaciones que representan intereses específicos. Luna *et al.* (2021) proponen que sin representación de intereses de su base social específica los partidos políticos no son realmente partidos políticos. En la misma línea, Gibson (1996) plantea el concepto de *core constituency*, o base social principal del partido. Para el autor, los partidos conservadores parten de una *core constituency* formada por estratos económicos poderosos, pero han de recurrir a *non-core constituencies* (base social secundaria) para poder aumentar su caudal electoral. Mientras la *core constituency* será la que dará identidad y tendrá mayor influencia en las acciones del partido, la necesidad de crear una “coalición policlasista” lleva a los partidos a ampliar su base de apoyo (p. 15).

A pesar del uso original del concepto de *core constituency* para estudiar la conformación de partidos conservadores, este marco analítico es

útil para entender la expansión de partidos políticos de izquierda en la región. En América Latina, la dependencia de los Estados para con la economía internacional y los capitales extranjeros, así como la dependencia general de la legitimidad democrática para con el crecimiento económico, lleva a los partidos de izquierda a incorporar los intereses de clases medias y sectores económicamente relevantes (Murillo *et al.*, 2011; Campello, 2014), a pesar de que sus *core constituencies* estuvieran compuestas por organizaciones sindicales y sectores populares.

La necesidad de las izquierdas latinoamericanas de atender a intereses de la economía internacional y a asegurar su propia legitimidad sobre la base de la estabilidad y crecimiento económico tiene consecuencias específicas para su posibilidad de accionar en otro tipo de temas como, por ejemplo, las políticas ambientalistas. Svampa (2019) señala que hay una oposición casi intrínseca entre el crecimiento económico continuo y la protección ambiental, razón por la cual los partidos políticos que bregan por promover el desarrollo económico, pueden encontrar dificultades en incorporar la defensa del medio ambiente en su programa. Sin embargo, Gutiérrez (2017) plantea que las tensiones intraestatales (y, podríamos sumar, intrapartidarias) abren un margen de acción para que este tipo de demandas y preocupaciones se cristalicen en políticas concretas.

Es en la intersección de la literatura sobre partidos políticos, economía política y política ambiental que se busca ubicar este trabajo. Este diálogo teórico permitirá informar el análisis empírico, identificando los distintos intereses que se expresan en la interna de un partido de izquierda latinoamericano y qué consecuencias tiene esto para la construcción de agenda del partido.

3. El caso del FA en Uruguay

El FA es considerado un partido con conexión orgánica con la sociedad (Anría *et al.*, 2021; Levitsky y Roberts, 2011). La representación de intereses a partir de una conexión orgánica con sus bases sociales puede ser observada en la construcción de programa en tanto proceso excepcional que involucra a toda la estructura del partido. Este apartado presentará, en primer lugar, los principales aspectos de la construcción de programa en las izquierdas de la región. A continuación, se presentarán las características del FA y su construcción del programa de gobierno, destacando los aspectos centrales para comprender el análisis empírico.

Finalmente, se describirá brevemente el vínculo entre el FA y su base social.

La construcción de programa en el FA se diferencia de aquel de los partidos de izquierda de la región debido a su amplitud y centralidad en la vida partidaria y, por lo tanto, se constituye como un caso ideal para el estudio de la representación de intereses. En Chile, el Partido por la Democracia (PPD) mantuvo en 2004 un proceso de elaboración programática centralizado que dio voz a parlamentarios, expertos y consultores, pero no generó espacios de participación directa de los militantes de base (Ruiz Rodríguez, 2009). La autora contrasta el modo de elaboración del PPD con aquel del partido conservador Unión Demócrata Independiente (UDI), que caracteriza como participativo e innovador, a pesar de que los técnicos mantienen control del proceso. En la elección del año 2000, la UDI implementó durante un mes mesas de consulta para que los ciudadanos puedan opinar sobre los principales problemas del país, mientras que en la elección del 2005 convocó a una serie de conferencias con más de 400 expertos. En ambos casos, el programa fue en última instancia sintetizado y aprobado por un grupo pequeño de expertos de la cúpula del partido (Ruiz Rodríguez, 2009).

Si miramos hacia Argentina, el rol de los militantes en la elaboración programática es todavía menor. D'Alessandro (2013) describe cómo desde tiempos de Menem la elaboración del plan de gobierno del peronismo es tarea de expertos de confianza del candidato presidencial y no involucra al partido como tal. Tanto la plataforma de Néstor Kirchner como la de Cristina Fernández de Kirchner habrían sido elaboradas sin participación de los militantes de base. De forma similar, la Unión Cívica Radical tuvo programas de elaboración exclusiva de los equipos de los candidatos presidenciales en las elecciones de 2007 y 2011 (D'Alessandro, 2013).

El caso del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en Brasil muestra un proceso más abierto y colaborativo. Una comisión convocada por la dirección nacional genera documentos para el debate a lo largo de la estructura partidaria, recoge las contribuciones de esta y propone modificaciones en un Congreso de alcance nacional, que aprueba el programa (PT, 2017). Aunque esta modalidad es más participativa que las descritas anteriormente, se mantiene una diferenciación entre las responsabilidades de la dirección nacional y los ámbitos más amplios como el Congreso. A su vez, la estructura partidaria del PT ya no tiene la representación de base de antaño. Ribeiro (2014) describe en detalle el proceso de profesionalización y cambio organizacional del PT que llevó al colapso de los

“núcleos de base”, al punto que en el Tercer Congreso Nacional del año 2007, solo 2% de los participantes eran militantes de base. Para el autor, la adaptación partidaria del PT de cara al triunfo en las elecciones nacionales implicó cambios organizacionales que redujeron progresivamente la participación de los militantes y la sociedad civil en las decisiones del partido.

El FA presenta un caso atípico. La elaboración de programa es uno de los principales espacios de construcción política en la interna del FA y se constituye como canal de voz central en la organización. Es un proceso de casi dos años que atraviesa toda la estructura partidaria: todas las fracciones y las bases del partido, en todos sus niveles, en todo el territorio nacional. Esta amplitud se sostiene a lo largo del proceso programático; es decir, tanto los militantes de base como los dirigentes partidarios participan activamente en todas las etapas, en lugar de existir una división del trabajo o un espacio limitado de participación de los militantes de a pie.

Para comprender la forma de construcción de programa en el FA es necesario introducir las principales características de su estructura partidaria. Desde su fundación, el partido se compuso de dos ramas principales: por un lado, la coalición de partidos que decidió reunirse y conformar el FA. Esta rama consiste hoy en diferentes fracciones que representan posiciones políticas, presentan listas en elecciones y ocupan cargos ejecutivos y legislativos. En particular, podemos encontrar tres principales fracciones (o “sectores”, como se conoce en Uruguay) que ordenan ideológicamente la interna partidaria. En primer lugar, el Partido Comunista del Uruguay (PCU) y su histórico vínculo con las organizaciones sindicales; en segundo lugar, la Fuerza Renovadora (FR) que engloba aquellos actores moderados que priorizan la estabilidad y crecimiento económico; en tercer lugar, el Movimiento de Participación Popular (MPP), fracción con mayor caudal electoral en toda la política uruguaya que actúa de intermediario entre las otras fracciones del partido. Es importante destacar que FR, a pesar de liderar el ala moderada del partido, no mantiene vínculos orgánicos con cámaras empresariales. Sin embargo, sí se constituyen como una fracción que prioriza la estabilidad macroeconómica y la libertad de acción para el gobierno.

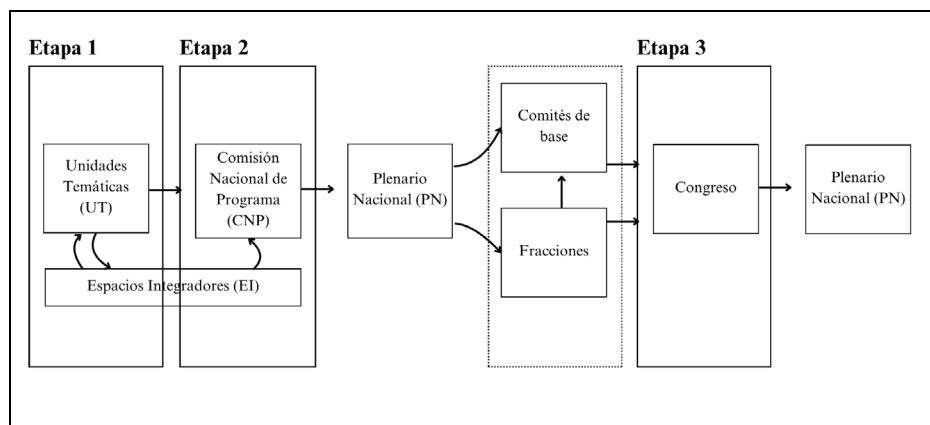
Además de las fracciones, el FA está compuesto por una serie de comités de base integrados por militantes de base que pueden (o no) integrar alguna fracción del partido. La militancia en comités de base se destaca por la ausencia de ambiciones personales, puesto que no son una vía para las pretensiones de carreras políticas. Estos militantes son

usualmente los conductores de las demandas de la base social del partido (Pérez Bentancur *et al.*, 2022).

Todos los organismos centrales tienen representación de los militantes de base y de los militantes de fracciones, y la construcción de programa no es una excepción. La Figura 1 presenta el proceso de construcción programática con sus tres principales etapas.

Figura 1

Espacios involucrados en la construcción del programa 2025 - 2030



Nota. Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de trabajo y el Cronograma elaborado por la Comisión Nacional de Programa.

La primera etapa de construcción programática estuvo organizada alrededor de 32 unidades temáticas (UT), encuentros de intercambio abiertos a todos los adherentes del FA. Los integrantes de las UT pueden ser militantes de base y/o de fracciones, y se destacan por tener un conocimiento especializado en el tema, sea por cercanía profesional, académica o militante. Las UT elaboran los primeros insumos en el proceso de construcción programática, con aportes donde lo técnico y lo político son indivisibles.

La CNP se compone de delegados de la estructura de base y la estructura de fracciones, estos últimos en mayor proporción. En este espacio se toman los aportes realizados por las UT y se unifican, realizando modificaciones. Este espacio tiene un carácter más político que técnico y privilegia la voz de las fracciones sobre aquella de los militantes de

base. El documento generado por la CNP es distribuido a todos los espacios orgánicos del partido. Finalmente, se celebra un Congreso donde se aprueban mociones de modificación.

El Congreso es quien tiene la decisión final sobre el programa del partido. Está integrado por la dirección nacional y delegados de los comités de base de todo el país.⁴ El Congreso es un espacio que privilegia la voz de los militantes de base. Por este motivo, se espera encontrar que el Congreso privilegie propuestas alineadas con las demandas de la base social del partido.

La base social principal (o *core constituency*) del FA ha sido siempre el movimiento sindical (Bidegain *et al.*, 2021; Doglio *et al.*, 2004; Etchemendy, 2019; Senatore, 2010; Yaffé, 2005). Este vínculo incluye particularmente a los sindicatos docentes (Pribble, 2013; Mancebo y Pérez Zorrilla, 2018). Un aspecto central en el vínculo entre el partido y el movimiento sindical es la doble militancia y fuertes relaciones de amistad entre los miembros del FA y de los sindicatos (Anria *et al.*, 2021; Pérez Bentancur *et al.*, 2022).

Existen otros actores sociales con conexión orgánica con el FA, que se constituyen como *non-core constituencies*: los movimientos cooperativista, estudiantil, feminista, de la diversidad sexual y de derechos humanos (Allier Montaño *et al.*, 2021; Delacoste, 2015; Johnson *et al.*, 2015; Sempol, 2016). Sin embargo, no todos los actores progresistas tienen conexión con el partido. Este es el caso del movimiento ambientalista, que mantiene una relación de independencia con el FA (Bidegain *et al.*, 2021) y en palabras de Santos (2017) un “claro antagonismo” (p. 17). Según Delacoste (2015), esto se explica porque la legitimidad política de los gobiernos frenteamplistas fue construida sobre el alza del precio de los *commodities* y la inversión extranjera directa, dejando al ambientalismo necesariamente por fuera de la construcción discursiva de la unidad de la izquierda. Esto es consistente con la literatura sobre estudios ambientales en la región, que proponen que los Estados latinoamericanos siempre se verán limitados en temas ambientales debido a la situación de dependencia económica (Svampa, 2019).

Es necesario recordar que el FA no busca representar solamente a aquellos actores organizados en movimientos sociales de izquierda. Mientras Etchemendy (2019) y Anria *et al.* (2021) plantean que el FA mantiene una conexión orgánica con el movimiento sindical, el partido

⁴ Los militantes de base representaron más del 95% del total de participantes del Congreso de acuerdo a información provista por el Frente Amplio.

también mantiene una conexión electoral con clases medias y sectores económicamente relevantes. Sin esta conexión, su caudal electoral no sería suficiente para alcanzar el gobierno nacional. La paulatina moderación del partido desde el retorno de la democracia (Lorenzoni y Pérez, 2013) y la delegación de la política económica a las fracciones moderadas (Pérez Betancour y Piñeiro Rodríguez, 2016) sugiere que clases medias y grupos económicamente poderosos se constituyeron como *non-core constituencies* del partido. Esto no es un fenómeno único del FA en Uruguay, sino que responde a limitantes estructurales que afectan a las democracias latinoamericanas (Murillo *et al.*, 2011; Campello, 2014). A modo de ejemplo, encontramos un devenir similar en el PT brasileño (Hunter, 2010; Ribeiro, 2014).

4. Datos y Metodología

Se han seleccionado tres ejes temáticos para estudiar la construcción programática en el FA: *trabajo*, *educación* y *ambiente*. La razón por la que estos ejes fueron seleccionados responde al vínculo que mantiene el FA con las diferentes partes del movimiento social uruguayo.

Debido al fuerte vínculo entre el FA y la central sindical, en los ejes temáticos de *trabajo* y *educación* se espera encontrar presencia de conexión orgánica con los movimientos sociales centrales en el tema. El eje temático *trabajo* permitirá conocer el procesamiento de las demandas del movimiento social con el que el FA tiene mayor relación histórica y lazos más fuertes. El eje temático *educación* representa un tema con históricas tensiones y divisiones en la interna del partido, entre quienes priorizan respaldar las ideas de los sindicatos docentes y quienes buscan una mayor independencia de la política educativa frenteamplista (Mancebo y Pérez Zorrilla, 2018).

El eje temático *ambiente* muestra un vínculo de excepcional independencia entre el partido y el movimiento social organizado en un tema de creciente interés político. Al seleccionar este eje para estudiar la construcción programática del FA será posible comprender cómo —y si— las demandas de los movimientos sociales penetran en la estructura partidaria cuando no existe una conexión orgánica ni un vínculo positivo entre la fuerza política y el movimiento. En caso de encontrar propuestas ambientales, la literatura nacional y regional sugiere que estas serían mínimas y moderadas.

La hipótesis central de este trabajo es que las demandas de la *core constituency* del FA serán incorporadas a la agenda política del partido.

Esto no se dará de forma automática, sino que serán “filtradas” por la autonomía que mantiene el partido, cuyas fracciones internas buscarán equilibrar las demandas de la *core constituency* y las *non-core constituencies*. No se espera que grupos sociales que no forman parte de las *constitucencies* partidarias vean sus preocupaciones representadas.

En términos concretos, se espera encontrar que las demandas de la central sindical penetran al partido, pero las propuestas partidarias moderan las demandas sindicales para contemplar intereses más amplios. La representación de intereses económicos no aparecería de forma directa y explícita, como la representación de intereses sindicales, sino a través de argumentaciones generales que jerarquizan la estabilidad y el crecimiento económico como prioridad de la política pública, e intentos de moderar las demandas sindicales. Se espera que los intereses sindicales sean representados por el PCU y los militantes de base, actores de la interna partidaria con mayor vínculo con los sindicatos; por otro lado, se espera que los intereses sindicales sean enfrentados por FR, fracción moderada del partido que ha heredado la responsabilidad de la política económica. Finalmente, se espera encontrar políticas ambientales moderadas, que no representan las demandas de corte anticapitalista del movimiento ambientalista en el país (Santos, 2017; Delacoste, 2015), sino demandas sindicales sobre el ambiente. La Figura 2 presenta el mecanismo causal propuesto, señalando el rol de los principales actores intrapartidarios.

Figura 2
Mecanismo causal

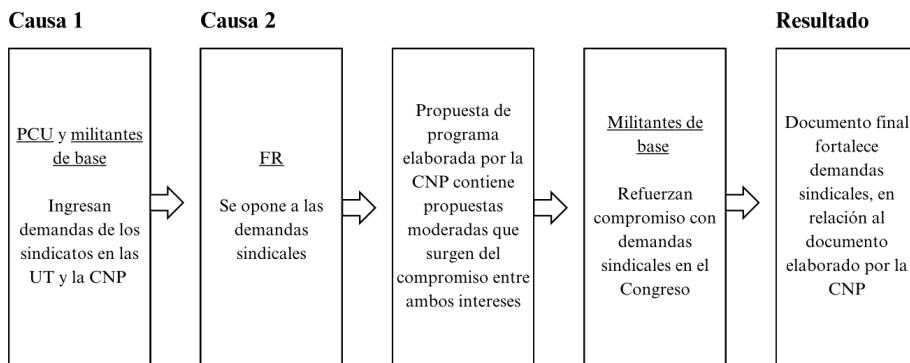


Tabla 1
Características principales de las personas entrevistadas

| N.º | Participación en el proceso programático | Militancia en el FA | Militancia en organizaciones sociales |
|-----|---|---|--|
| E1 | Integrante de la UT de Educación hace más de 20 años, y el equipo de Presidencia de la CNP desde 2016. | Militante de base. | No. |
| E2 | Coordinadora de la UT de Ambiente hace un año. | Asesora parlamentaria del MPP. | No. |
| E3 | Coordinadora de la UT de Educación desde 2019. | Militante de base. | Sí, en sindicatos de la educación. |
| E4 | Integrante de la UT de Ambiente desde 2014. | Militante de base. | No. |
| E5 | Integrante de la UT de ambiente por más de 10 años. Ex integrante de la CNP por la militancia de base. | Militante de base. Al momento de la entrevista ocupaba la vicepresidencia del FA. | No. |
| E6 | Coordinadora de la UT de Trabajo. | Sin militancia partidaria fuera de la UT de Trabajo. | No. |
| E7 | Integrante de la UT de Trabajo. | Militante de FR. | Sí, en sindicato bancario. |
| E8 | Integrante de la UT de Educación. Participa en procesos programáticos desde el retorno de la democracia (1984) en el área de Educación. | Militante de distintos sectores del FA desde su fundación hace más de 50 años. Militante de FR. | Sí, en sindicatos de la educación hasta su jubilación. |
| E9 | Integrante de la UT de Educación | Militante de base y de FR. | Sí, en sindicatos de la educación hasta su jubilación. |
| E10 | Delegado de los militantes de base en la CNP desde 2014. | Militante de base. | Sí, en agrupaciones barriales en su adolescencia. |
| E11 | Delegada de los militantes de base en la CNP. | Militante de base y del MPP. | No. |
| E12 | Delegado del PCU en la CNP. Ex delegado de las bases en la CNP. | Militante de base y del PCU. | Sí, en gremios estudiantiles y sindicatos de la educación. Militante y trabajador del PIT-CNT. |
| E13 | Delegado del MPP en la CNP. | Militante del MPP. | Sí, en sindicatos marítimos hasta su jubilación. |
| E14 | Delegado de FR en la CNP. | Militante de FR. | Sí, en agrupaciones barriales en su adolescencia. |
| E15 | Integrante del equipo de Presidencia de la CNP e integrante de la UT de Educación. | Militante del MPP. | Sí, en sindicatos de la educación. Ocupó cargo de responsabilidad política nacional como delegado docente. |
| E16 | Delegado de su comité de base al Congreso. Participante de la subcomisión de Seguridad Social. | Militante de base y del Partido Socialista. | No. |
| E17 | Delegado de su comité de base al Congreso. Participante de la subcomisión de Educación. | Militante de base y del PCU. | Sí, en gremios estudiantiles y sindicatos de la educación. |

El diseño de investigación es cualitativo, en base a análisis documental y entrevistas en profundidad. Se realizaron 17 entrevistas a militantes que participaron de las diferentes etapas del proceso programático. La construcción programática comenzó en junio de 2022 y finalizó en marzo de 2024. Las entrevistas se realizaron entre marzo de 2023 y marzo de 2024.

Se buscó realizar una selección representativa de personas entrevistadas en función del lugar ocupado en las tres etapas principales del proceso de construcción programática (UT, CNP y Congreso), así como del vínculo con los tres ejes temáticos analizados. La Tabla 1 presenta el perfil militante de las personas entrevistadas. .

Las entrevistas realizadas fueron analizadas en base a documentos que resultaron del proceso de construcción del programa. Las etapas del proceso programático privilegian la voz de distintos tipos de actores políticos: 1) el aporte técnico-político en las UT en los documentos que cada Unidad aportó a la CNP; 2) la representación de las fracciones en la CNP, en la propuesta de programa elaborada en este espacio; y 3) la representación de los militantes de base en el Congreso, en el documento final del programa. Mientras los documentos permitieron observar los resultados de la discusión política en sus distintas etapas, las entrevistas permitieron identificar las posturas y argumentos de los actores políticos clave. Finalmente, se incorporaron los avances programáticos de la primera etapa del III Congreso del Pueblo (III CDP), como documento ilustrativo de las demandas del movimiento sindical y organizaciones afines. La tabla 2 resume los documentos consultados.

Al analizar estos documentos se buscó identificar, en cada eje temático, los temas controversiales que reflejaban demandas sindicales. En conjunto con las entrevistas, se identificaron los principales actores involucrados en las discusiones programáticas y sus posturas en los temas contenciosos identificados. Además, se buscó reconocer qué intereses predominaron en el resultado final del programa.

Se considera *evidencia de presencia de representación de intereses* cuando las personas entrevistadas refieren a las posturas de su base social como argumento para promover una propuesta y/o cuando una postura es modificada de una etapa programática a la otra, profundizando la orientación deseada por la base social. A su vez, se considerará *evidencia de la consolidación de los intereses económicos como non-core constituency* cuando se apela a priorizar la economía sobre otras áreas de política pública, y/o cuando una postura que afectaría intereses productivos o económicos es frenada o moderada de una etapa programática a la otra.

Tabla 2
Documentos consultados

| Núm. | Título | Fecha de elaboración o aprobación |
|------|--|-----------------------------------|
| D1 | Estatuto 2011. Con modificaciones propuestas por el Plenario Nacional del 12.06.21 y ratificadas en el VII Congreso Ordinario “5 de febrero de 1971 – 50 años de unidad” | 2011 |
| D2 | Bases Programáticas 2020-2025 | febrero 2019 |
| D3 | Hacia una propuesta de bases programáticas para el periodo 2025 -2030. Guía de trabajo de la CNP | 15 de junio de 2022 |
| D4 | Apunte de la UT de trabajo | 15 de marzo de 2023 |
| D5 | Apunte de la UT de economía | 15 de marzo de 2023 |
| D6 | Apunte de la UT de seguridad social | 15 de marzo de 2023 |
| D7 | Apunte de la UT de educación | 15 de marzo de 2023 |
| D8 | Apunte de la UT de ambiente | 15 de marzo de 2023 |
| D9 | Apunte de la UT de agroindustria | 15 de marzo de 2023 |
| D10 | Propuesta de Bases Programáticas 2025-2030 | 15 de julio de 2023 |
| D11 | VIII Congreso Extraordinario Tabaré Vázquez - Reglamento General | 2 de setiembre de 2023 |
| D12 | VIII Congreso Extraordinario Tabaré Vázquez - Reglamento de asambleas y elección de delegados | 2 de setiembre de 2023 |
| D13 | Avances programáticos de la primera etapa del III Congreso del Pueblo | 10 de setiembre de 2023 |
| D14 | Resolución del Plenario Nacional del FA sobre la propuesta de plebiscito sobre la reforma jubilatoria, iniciado por el PIT-CNT | 14 de octubre de 2023 |
| D15 | Bases para el Diálogo Social en Seguridad Social, aprobado por el Plenario Nacional del FA | 14 de octubre de 2023 |
| D16 | Informe de El FA te Escucha | 28 de noviembre de 2023 |
| D17 | Bases Programáticas 2025-2030, aprobadas por el VIII Congreso Extraordinario Tabaré Vázquez y el Plenario Nacional del FA | 16 de marzo de 2024 |

5. Eje programático sobre trabajo

La presencia de militantes sindicales con doble militancia frenteamplista aparece una y otra vez en las entrevistas realizadas. De las 17 personas entrevistadas, ocho mantuvieron o mantienen militancia sindical. También se hace presente el estrecho vínculo entre el PCU, fracción del FA con una militancia activa en la construcción de programa, y la central sindical.

El PCU siempre con una agenda que tiene mucho más que ver con la crítica al capitalismo y a las relaciones laborales dentro del capitalismo y a la desigualdad. Y como te decía, muchas veces con agendas que, al menos a mí, me parece que en alguna medida se hacen eco de lo que viene del sindicalismo. Un sector⁵ mucho más cercano, si se quiere, al movimiento sindical. O más metido en esos temas. (E14, FR)

Una de las propuestas que el programa del FA retoma de las demandas del movimiento sindical refiere a la reducción de la jornada laboral.⁶ La propuesta de la CNP en este tema es “estudiar la reducción de la jornada laboral” (D10, p. 23), mientras que el documento final aprobado en el Congreso realiza un compromiso concreto de responder a la demanda del movimiento sindical: “se implementará la reducción de la jornada laboral” (D17, p. 33). La profundización de la política laboral después del Congreso da cuenta del rol de los comités de base como representantes de la *core constituency* del partido.

A pesar de este cambio, la reducción de la jornada laboral no aparece en las entrevistas como uno de los nudos o problemas que surgieron en la discusión programática. En efecto, ninguno de los nudos mencionados en las entrevistas realizadas se vinculan explícitamente a la temática laboral. El principal nudo mencionado vinculado con las demandas del movimiento sindical se relaciona con la seguridad social.

Durante 2023 se aprobó una reforma de la seguridad social que tuvo la oposición del FA y del movimiento sindical.⁷⁸ Frente a esta ley, el PIT-CNT convocó a un plebiscito para modificar el marco institucional de la

⁵ En el FA se utiliza el término “sector” para referir a las fracciones del partido, por lo que este término aparece en las entrevistas realizadas.

⁶ Abdala anunció “pelea por una reforma alternativa de la seguridad social” y propuso reducir la jornada laboral (2 de mayo de 2023). *la diaria*. Recuperado el 6 de marzo de 2024 de <https://ladriaria.com.uy/politica/articulo/2023/5/abdala-anuncio-pelea-por-una-reforma-alternativa-de-la-seguridad-social-y-propuso-reducir-la-jornada-laboral/>

⁷ *la diaria* (27 de abril de 2023). El Senado aprobó definitivamente la reforma de la seguridad social, con 17 votos sobre 28. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://ladriaria.com.uy/politica/articulo/2023/4/el-senado-aprobo-definitivamente-la-reforma-de-la-seguridad-social-con-17-votos-en-28/>

⁸ PIT-CNT (23 de marzo de 2023). Imponente rechazo a la reforma jubilatoria: una multitud dijo NO. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5348-imponente-rechazo-a-la-reforma-jubilatoria-una-multitud-dijo-no>

seguridad social en el país.⁹ Históricamente, el FA y el PIT-CNT han sido aliados en la promoción de mecanismos de democracia directa (Moreira, 2004). No obstante, debido a desacuerdos en la interna partidaria, el FA no acompañó la iniciativa sindical. Las posturas opuestas fueron lideradas por el PCU, a favor de acompañar a un movimiento sindical, y por el FR, en contra de apoyar el plebiscito. Esto se constata también en la discusión programática (E11, delegada de bases a CNP).

Los militantes que participaron de la UT de seguridad social buscaron incorporar algunos aspectos de la propuesta del PIT-CNT a través de la convocatoria a un diálogo social (D6, p. 9). La CNP mantiene el foco en el diálogo social, moderando las propuestas concretas que se asemejan a la demanda sindical. En efecto, la propuesta del PIT-CNT de prohibir las AFAP (sistema previsional privado) es el aspecto que genera mayores divisiones.

La [postura de apoyo] de las AFAP la maneja Fuerza Renovadora. Después, no [apoyar a las] AFAP el Partido Comunista. A su vez, el compañero del MPP articulando. En lo que estoy hablando ahora, base programática, no podés hacerte ni la trampa al solitario ni ponerte un penal adentro. (E11, delegada de bases a CNP)

El fragmento anterior deja entrever que la eliminación de las AFAP es un punto de inflexión en la interna del partido. A su vez, muestra un elemento presente en otros aspectos de la discusión programática: mientras el programa se constituye como síntesis política del partido, hay actores que buscan matizar las propuestas realizadas a efectos de no limitar el margen de acción del gobierno electo. Durante el Congreso este tema fue ampliamente debatido, en una subcomisión específica de seguridad social. Se presentaron mociones que buscaban eliminar la aclaración de que el sistema de ahorro sería no lucrativo, así como mociones que tenían el objetivo de incorporar los contenidos del plebiscito convocado por el PIT-CNT a la plataforma de gobierno:

⁹ PIT-CNT (23 de enero de 2024). Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social. Recuperado el 26 de marzo de 2024 de <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5839-uruguay-solamente-la-aprobacion-del-plebiscito-podra-preservar-los-derechos-humanos-en-la-seguridad-social>

[El argumento de los comités de base] fuertemente era, bueno, está el PIT-CNT impulsando esto, son los trabajadores organizados que están impulsando esto, entonces nos parece que como FA deberíamos escuchar eso en un tema tan sensible. Eso sin duda estuvo en la argumentación. Es más, ese era el centro de nuestra argumentación, el acompañar a los movimientos sociales, el escuchar (E16, delegado de base en el Congreso)

Tabla 3
Resumen del eje temático trabajo

| Demanda sindical | Actores favorables | Actores contrarios | Resultado | Triunfo de postura sindical |
|---------------------------------|-------------------------|--------------------|---|-----------------------------|
| Reducción de la jornada laboral | Militantes de base | | Se pasa de una propuesta de “estudio” a un compromiso concreto. | Sí |
| Reforma de la seguridad social | Militantes de base, PCU | FR | Se propone convocar un diálogo social | Compromiso entre actores |

En el eje temático *trabajo*, la base social principal la constituye la central sindical, y encontramos presencia de representación de sus intereses. La importante presencia de doble militancia, así como la cercanía del PCU con el PIT-CNT, dan cuenta de una conexión orgánica entre el partido y el movimiento sindical. A su vez, hay múltiples entrevistas de diversos actores que hacen referencia a las demandas de éste último. De todas formas, la incorporación de demandas sindicales no es completa, sino que está mediada por otros actores, entre los que destaca la fracción FR. La defensa de los fondos privados de seguridad social por un actor concreto y poderoso en la interna partidaria muestra que los intereses económicos conforman una *non-core constituency* del partido que también recibe representación de sus intereses.

6. Eje programático sobre *educación*

En la temática educativa, encontramos presencia importante de doble militancia, particularmente con los diferentes sindicatos docentes.

De las cinco personas entrevistadas que participaron en la UT de educación, una mantiene militancia sindical activa, dos fueron militantes en sindicatos docentes aunque están actualmente jubiladas y una última fue militante sindical y representante docente en el Consejo de Educación Inicial y Primaria. En las entrevistas realizadas surge la existencia de diferentes formas de ejercer la doble militancia. Por un lado, quienes militan en diferentes espacios y, aunque eso forme su perspectiva y su opinión, no realizan un traslado lineal o intencional de las posturas sindicales a la interna del FA; por otro lado, quienes se presentan explícitamente como militantes sindicales y realizan un traslado más explícito de las posturas o preocupaciones sindicales a las discusiones de la fuerza política. Esta división interna es consistente con el planteo de Mancebo y Pérez Zorrilla (2018) sobre la existencia de dos posturas diferenciadas respecto a la política educativa en la interna frenteamplista, una que busca trasladar las demandas sindicales y otra que ve la presencia sindical como un impedimento a las reformas educativas.

Uno de los principales conflictos respecto a la educación refiere al compromiso presupuestal de 6% del PBI a la educación y el 1% a la investigación, ciencia y tecnología, demanda histórica de las organizaciones vinculadas a la educación (Fry y Álvarez, 2021). Mientras algunos militantes, particularmente integrantes del PCU y delegados de base, entienden que es necesario que el FA establezca un compromiso sobre esta meta presupuestal, diferentes argumentos se esgrimen en su contra.

Desde la UT de Educación se definió no tomar postura en este tema y dejar la decisión a la CNP, espacio conformado por delegaciones con representatividad política (E3, UT Educación). En este espacio encontramos posturas diferenciadas, particularmente entre el PCU y FR. Mientras el PCU propone incluir un compromiso presupuestal, en respuesta a la demanda de las organizaciones sociales, FR expresa la necesidad de priorizar aspectos macroeconómicos. Este sector sostiene que es el estado de la economía el factor que ha de guiar y dictar el resto de las políticas del gobierno.

Son decisiones que muchas veces pueden quedar condicionadas por la macroeconomía. Entonces, vos no sabes cuál va a ser la situación macroeconómica del país. Es decir, personalmente y en [FR], no nos sentimos cómodos o no estamos de acuerdo con que las Bases Programáticas se establezcan con tanta precisión objetivos de corte presupuestal. (E14, FR)

En el documento final prevalece la postura del PCU: se concreta el compromiso presupuestal demandado por las organizaciones sociales docentes y estudiantiles.

Otro tema relevante es la convocatoria al Congreso Nacional de Educación (CNE) y si las resoluciones de este deberían ser vinculantes o no para el próximo gobierno. Esta discusión refleja cómo las diferencias en la interna frenteamplista son, en parte, una expresión del vínculo que mantienen distintos actores con los sindicatos de la educación. Coincidente con el III CdP, la UT plantea la convocatoria al CNE para trabajar con la sociedad civil organizada en el diseño de la política educativa. Cuando se trata este tema en la CNP, el PCU mociona incorporar en la redacción el carácter vinculante del CNE, pero se presentan argumentos en su contra:

Había grupos, digamos, o integrantes de la CNP que abogaban por que lo que surgiera del CNE fuera vinculante. ¿Qué quiere decir? Que las autoridades de la educación tuvieran que aceptar los resultados de las discusiones que tiene el CNE como un mandato en términos de política pública. Otros estuvimos en desacuerdo con respecto a eso. (E14, FR).

Ahí se plantearon varios argumentos, uno más tipo jurídico que manifiesta que en realidad no se puede, que estaría hasta violentando la autonomía del CODICEN, decir que la política educativa tiene que ser vinculante a lo que propuso un Congreso de Educación. Nosotros [en el PCU] eso lo salvamos diciendo que en realidad no era una vinculación jurídica sino una vinculación política. El FA debería políticamente comprometerse a que si convoca un CNE después se va a llevar adelante lo que allí se acordó (E12, PCU).

En algunas entrevistas se entiende que esta discusión se relaciona con la historia específica entre los gobiernos frenteamplistas y los sindicatos de la educación (E10, E12 y E17 —estas personas entrevistadas ocupan espacios con vínculos estrechos con los sindicatos, como son los comités de base y el PCU).

Nosotros en nuestro primer gobierno a partir del primer CNE como que generamos ahí un clic, quebramos algo que hasta el día de hoy todavía no lo pudimos terminar de reconstruir, de recomponer, con los trabajadores y las trabajadoras de la edu-

cación. O sea, ahí tenemos algo que no, que todavía nos pesa y es algo que tenemos que resolver (...) ese fue un tema que estuvo que estuvo muy muy planteado. (E10, delegado de base en CNP)

El FA convocó el CNE por primera vez, después se hizo un debate sobre si en la Ley de Educación de 2008 se respetó a rajatabla lo que el Congreso planteaba, que los sindicatos de la educación plantean que no (...) Creo que de alguna forma [el debate actual] es hijo de todo ese proceso. (E12, PCU)

La Ley General de Educación aprobada en 2008, durante el primer gobierno del FA, tomó como base el CNE convocado en ese período de gobierno. Esta reforma otorgó mayor poder a los y las docentes de enseñanza secundaria en los órganos de decisión de la educación, aunque no terminó de satisfacer sus demandas al no otorgar mayorías como proponía el CNE (Pribble, 2013). La ley fue interpretada como una falla del FA, al no escuchar e interpretar adecuadamente a los espacios de participación que decía defender, generando un distanciamiento con los sindicatos docentes. A pesar de esa distancia, los sindicatos docentes mantuvieron un poder de veto relevante en las reformas educativas venideras. Mancebo y Pérez Zorrilla (2018) y Pribble (2013) señalan que este poder de veto es consecuencia del poder institucional otorgado en la reforma de 2008, así como también de los vínculos orgánicos del FA con los sindicatos de la educación.

La redacción aprobada en la propuesta de programa es la siguiente: “Los espacios de participación y las definiciones o propuestas del CNE serán contribuciones de primer orden al proceso de construcción de la política educativa” (D10, p. 33). Esta redacción busca no comprometer al próximo gobierno a cumplir lo resuelto por el CNE. Esta discusión se retomó en el Congreso, que resuelve que las resoluciones del CNE sean políticamente vinculantes, respetando las autonomías correspondientes a los órganos rectores de la educación.

Este cambio, llevado adelante por las bases del partido en la etapa del proceso programático en que tienen mayor poder de decisión, muestra que los militantes de base son esenciales en la capacidad del FA de intermediar y agregar los intereses de su base social. La resolución del Congreso muestra que los militantes de base logran utilizar el Congreso como espacio para representar a los sindicatos docentes, logrando que sus intereses se impongan sobre otras preocupaciones presentes en la interna partidaria, como dar mayor margen de acción al gobierno electo.

Tabla 4
Resumen del eje temático educación

| Demanda sindical | Actores favorables | Actores contrarios | Resultado | Triunfo de postura sindical |
|--|-------------------------|--------------------|---|-----------------------------|
| Compromiso presupuestal para la educación (6+1%) | PCU, militantes de base | FR | Se realiza un compromiso concreto que responde a demandas del movimiento social. | Sí |
| Carácter vinculante del CNE | PCU, militantes de base | FR | Se define que el CNE será políticamente vinculante, respetando la autonomía del cogobierno de la educación. | Sí |

En el eje temático *educación*, la base social principal la constituyen los sindicatos docentes y encontramos presencia de representación de sus intereses. Así como en el eje temático de *trabajo*, hay una gran presencia de doble militancia y cercanía del PCU y los militantes de base con los sindicatos docentes. A pesar de que en las entrevistas se menciona a gremios estudiantiles o colectivos de familias de la educación pública, la preponderancia de los sindicatos docentes sobre otras organizaciones refleja nuevamente la estrecha relación del FA con las organizaciones de trabajadores y el carácter satelital del vínculo que mantiene con otras organizaciones sociales.

Múltiples actores hacen referencia a las demandas de los sindicatos docentes, al punto de tomar estas demandas como centro de su argumentación a la interna del partido. A pesar de que hay diferencias sobre cómo tratar las demandas sindicales, la ausencia de una contraparte económica a las propuestas docentes genera menos obstáculos para su aprobación. Como resultado, en ambos temas estudiados hay un triunfo de las posturas sindicales, sobre aquellas que buscan disminuir la fuerza de los sindicatos docentes en la política educativa.

7. Eje programático sobre *ambiente*

El eje ambiental presenta una diferencia clara respecto a *trabajo* y *educación*. Mientras que en los dos ejes analizados anteriormente encontramos un vínculo orgánico con las organizaciones sociales, en *ambiente* no hay evidencia de que exista un vínculo orgánico con las organizaciones ambientalistas. En la UT de Ambiente no se organizaron charlas

con organizaciones de la sociedad civil, como sí sucedió en el caso de educación. Tampoco hay presencia de doble militancia entre las personas entrevistadas, ni se destacó este hecho para otros de sus integrantes (E2, E4, UT Ambiente; E5, vicepresidencia FA). Esto es consistente con la caracterización de Bidegain *et al.* (2021) de independencia entre las organizaciones ambientalistas y el FA. Una de las entrevistadas señaló que esto se debe, en parte, a la dispersión y relativa debilidad de las organizaciones ambientalistas.

Creo que Uruguay necesita organizaciones ambientalistas bastante más fuertes. Tiene, pero están dispersas. A mí me parece que a las organizaciones les falta crecer para poder también generar compromisos y poder exigirle cosas a los partidos. Para la UT sería bárbaro que existiera una contraparte estilo PIT-CNT que nos reclame que el país tiene que ir por allá, porque está bárbaro, partimos de eso y vamos. Cuando crezcan y logren organizarse y demandar de mejor manera el FA también va a tener que adaptarse a eso y creo que puede estar en condiciones de generar cambios en lo ambiental. (E5, vicepresidencia FA)

La ausencia de vínculo orgánico con el movimiento ambientalista no significa que el FA no incorpore una agenda ambiental a su programa, sino que el programa 2025-2030 muestra a la problemática ambiental como un eje transversal. Esto se debe, en parte, a una mayor conciencia de parte de las izquierdas políticas y sociales a nivel nacional, regional e internacional de los efectos del cambio climático y la importancia de generar políticas públicas de mitigación y adaptación. Debido a la relevancia del tema, organizaciones con las que el FA sí mantiene vínculos orgánicos, como la central sindical, comienzan a incorporar una perspectiva ambiental. El documento presentado por el III CdP plantea diferentes propuestas de política ambiental. Entre ellas destacan regular el uso de agrotóxicos, promover la participación vinculante de organizaciones sociales en la gestión del territorio y promover la agroecología a través de la producción familiar, la agricultura urbana y la pesca artesanal (E13).

Al analizar las propuestas de políticas ambientales del FA encontramos un ambientalismo que responde a las preocupaciones del sindicalismo y no a las organizaciones específicamente ambientalistas: una preocupación por el ambiente, en tanto existen consecuencias específicas e inmediatas para las personas, pero que no está dispuesto a priorizar este tema frente a políticas de redistribución y reducción de la pobreza. La

menor importancia del ambiente en relación a otros temas tratados en el programa se vislumbra en el hecho de que el Congreso no contó con una subcomisión específica para el tema, mientras sí contaron con subcomisiones temas como economía, seguridad social o educación.

Además de la representación de intereses sindicales, encontramos la representación de los intereses de grupos económico-empresariales. El FA es una organización política policlasista, que no busca identificarse como el partido de los trabajadores, sino que también busca representar los intereses de una clase productora-industrial.

Yo no puedo decir que el FA es la expresión de una clase. Yo no creo que represente a la clase trabajadora. Debe haber otros. Debe haber dentro del FA [fracciones] que representan, como tal, mucho más a la clase trabajadora que el FA. El FA para mí lo que expresa es una forma de hacer política, que debe ahondar, y de construir democracia. (E1, Presidencia CNP)

[El FA] incluye a los productores perjudicados por un modelo que concentra, que no coloca valor. Y acá puede estar gente que tiene un capital mediano. Es más, puede tener y tiene de hecho al patrón y al empleado convencidos de que es una propuesta que defiende sus intereses, por oposición a una que no defiende ninguno de esos intereses. (E15, Presidencia CNP)

Esta tensión entre representar los intereses de una clase productora y de trabajadores afectados por actividades nocivas para su salud y por las consecuencias del cambio climático se ve expresada en los diferentes temas tratados dentro del eje temático ambiental.

En forma consistente con los documentos preliminares del III CdP, la UT de Ambiente propone la eliminación del uso de plaguicidas peligrosos. Por el contrario, la UT de Agroindustria propone respetar el compromiso ya asumido (cuando en 2019 Uruguay firmó el Acuerdo de Escazú) de generar sistemas de información sobre los efectos de los plaguicidas, sin tomar medidas en caso de encontrar efectos negativos. Al poner en común los aportes de ambiente y agroindustria, la redacción dada por la CNP en la propuesta de programa habla de “restringir el uso de los plaguicidas que pongan en riesgo la salud y el medio ambiente” (D10, p. 20). Aunque no alcanza el punto de proponer eliminar aquellos plaguicidas peligrosos para la salud de los trabajadores, realiza un com-

promiso de acciones concretas para disminuir su uso, en lugar de solo brindar información a aquellos que consulten.

La propuesta del III CdP respecto al fortalecimiento de la participación ciudadana no se ve reflejada en la propuesta de programa del FA. La UT de Ambiente hace referencia a la promoción y fortalecimiento de la participación de organizaciones de la sociedad civil y describe como aspecto negativo el carácter no vinculante de los espacios de participación vigentes. De todas formas, no hay una propuesta explícita de hacer vinculante a estos espacios. En la redacción dada a la propuesta de programa elaborada por la CNP, que se mantiene en la redacción final del programa, se hace mención a los Comités de Cuenca y otros espacios institucionales de participación en temas ambientales, pero aunque se propone fortalecer y ampliar la participación, no se menciona darles carácter vinculante.

Otro ejemplo de contenido que sufrió una moderación al avanzar el proceso de construcción del programa es la extracción de combustibles fósiles, tema que no se encuentra entre las propuestas del III CdP, pero permite ilustrar cómo el crecimiento económico continúa teniendo prioridad sobre la sustentabilidad ambiental. Mientras la UT de Ambiente propone una moratoria a la exploración de hidrocarburos, esta propuesta no es de consenso entre los miembros del partido.

La propuesta de programa se limita a establecer la convocatoria de un diálogo nacional sobre la exploración y explotación de hidrocarburos, eliminando referencias a medidas específicas. Esto busca apaciguar las diferencias a la interna del partido: no generar la mora, pero dejar explícito un cuestionamiento a la exploración de hidrocarburos en el programa de gobierno.

Vamos a plantear que tiene que haber un debate público sobre [la explotación de hidrocarburos] y sobre si generamos una mora en esos temas. Y con eso además consensuamos entre los extremos, desde la posición de “no hay que buscar más hidrocarburos y si hay no hay que sacarlos”, y el otro que dice “yo llego a encontrar petróleo y enchupo yo la manguera”. (E15, Presidencia CNP)

Como en los casos anteriores, la redacción se mantiene en el documento final del programa. Esta estrategia de utilizar lenguaje neutro o reemplazar propuestas puntuales por promesas de diálogos y evaluaciones fue utilizada a lo largo del programa para alcanzar consensos en temas contenciosos en la interna partidaria. Tal como propone Lizbona

Cohen (2021) esto remite a una tradición freteamplista de apostar a la participación ciudadana, aunque, cada vez más, esta sea de tipo asesor-consultivo en lugar de vinculante.

La ausencia de referencias al movimiento ambientalista entre las personas entrevistadas, así como la falta de modificaciones o adiciones sustanciales en las propuestas ambientales durante el Congreso es evidencia de la desconexión entre el FA y los sectores fuertemente ambientalistas. En el eje temático sobre ambiente encontramos presencia de representación de intereses, pero no de los sectores que podrían esperarse. En lugar de representar los intereses y preocupaciones de las organizaciones ambientalistas, con las que el partido no mantiene un vínculo orgánico, encontramos la representación de la central de trabajadores y organizaciones afines, agrupadas en el III CdP, y de intereses empresariales-productivos. Encontramos una tensión entre una postura que busca poner sobre la mesa el ambiente y la salud de los trabajadores, frente a una postura reacia a obstaculizar la producción y el crecimiento económico del país en pos de mayor sustentabilidad.

Tabla 5
Resumen de las propuestas del eje temático ambiente

| Tema | Actores favorables | Actores contrarios | Resultado | Triunfo de postura ambiental |
|--|----------------------|-------------------------------|--|------------------------------|
| Restricción de plaguicidas | UT Ambiente, III CdP | UT Agroindustria, UT Economía | Se modera la propuesta realizada por la UT de ambiente. Se propone restringir aquellos plaguicidas que pongan en riesgo la salud y el ambiente, en lugar de prohibirlos. | Compromiso. |
| Participación ciudadana | UT Ambiente, III CdP | | Se propone fortalecer y ampliar la participación de la sociedad civil, pero no hay propuesta concreta de hacer vinculantes los espacios. | Compromiso. |
| Moratoria a exploración de hidrocarburos | UT Ambiente | UT Agroindustria, UT Economía | Se propone convocar a diálogo social en el próximo gobierno, en lugar de promover políticas específicas. | No. |

La representación de posturas ambientalistas a través de posturas cercanas a la central sindical sugiere que para las organizaciones que no tienen conexión orgánica con el partido la mejor estrategia para canali-

zar sus demandas es hacerlo de forma indirecta. Es decir, el movimiento ambientalista podría canalizar sus demandas hacia el FA generando que la central sindical se involucre y movilice por los temas de su interés. De todas formas, aquí se da una doble intermediación, por lo que las demandas serán modificadas y moderadas en dos ocasiones por actores diferentes.

8. Conclusiones

A partir del estudio de la construcción del programa 2025-2030 del FA, este trabajo busca contribuir a la discusión sobre la representación de intereses en los partidos políticos de izquierda latinoamericanos de dos maneras. En primer lugar, a través de la exploración de la construcción del programa de gobierno como un escenario propicio para estudiar las disputas internas del partido y la forma que toma la función de representación. En segundo lugar, a través de la identificación de intereses diversos en la interna partidaria, análisis que echa luz sobre las disputas políticas que atraviesan las izquierdas policiasas de la región.

El programa del FA es el resultado de un proceso deliberativo extenso en el que participan militantes de todos los niveles de la estructura partidaria. En sus diferentes etapas, la construcción programática genera espacios que privilegian la participación de técnicos y profesionales de distintas áreas temáticas, militantes de las fracciones del FA y de sus comités de base. El resultado es un programa electoral de construcción política que incorpora cuestiones técnicas, en lugar de uno de predominio tecnocrático como el PPD en Chile (Ruiz Rodríguez, 2009) o de definición exclusiva de los candidatos como el peronismo en Argentina (D'Alessandro, 2013). Además, los militantes de base tienen un rol protagónico en todo el proceso, en lugar de solamente en el congreso final como en el caso del PT (PT, 2017; Ribeiro, 2014).

En el eje temático de *educación*, es donde se encuentra una coincidencia programática más estrecha y vínculos informales más fuertes con la central sindical. Se identifican actores, particularmente FR, reacios a aceptar las demandas sindicales. Sin embargo, los actores que promueven la escucha e incorporación de las demandas de los sindicatos docentes resultan exitosos.

En el eje temático de *trabajo*, encontramos un compromiso concreto de avanzar en la reducción de la jornada laboral, en respuesta a una demanda del movimiento sindical iniciada ese mismo año. De todas formas, la falta de acuerdo en la interna del partido sobre la política de

seguridad social da cuenta de la representación de intereses encontrados: por un lado, el PCU y los militantes de base buscan canalizar las demandas sindicales de forma directa en el programa del partido; por otro lado, se destaca el rol de FR y otras fracciones como opositores a la reforma del PIT-CNT, en particular en relación a la prohibición de los fondos privados de seguridad social.

En el eje temático *ambiental*, se constata la independencia del movimiento ambientalista respecto al FA. Esto no lleva a la ausencia de propuestas ambientales, sino a la presencia de propuestas moderadas que mantienen como prioridad el desarrollo económico del país. Esta moderación responde a la menor relevancia que toma el tema para los militantes de base en relación al trabajo o la educación evidenciado por la falta de modificaciones en el Congreso. Asimismo, la moderación es también el resultado de la presencia de representación de intereses económicos en la interna del FA, que se oponen a la eliminación de pesticidas peligrosos, la participación ciudadana en temas ambientales y el desincentivo a la búsqueda de hidrocarburos. Esto es consistente con la literatura sobre ecología política en la región, que propone que los estados latinoamericanos se ven limitados en la promoción de políticas ambientales debido a su necesidad de satisfacer a los intereses económicos nacionales e internacionales. Este trabajo aporta a esta literatura al mostrar que la incorporación de intereses económicos se da desde la interna partidaria y no solamente a nivel estatal o gubernamental.

Los documentos analizados y las entrevistas realizadas sugieren que el FA ejerce con éxito la función de representación en los diferentes ejes temáticos estudiados, particularmente de su *core constituency*, el movimiento sindical. Esto se da a través de propuestas del PCU y los militantes de base. A su vez, estas propuestas encuentran cierto rechazo de fracciones como FR, que buscan —y logran— moderarlas. En particular, las propuestas ambientales que prevalecen en el documento final del programa son moderadas y buscan reconocer la relevancia de la problemática ambiental sin generar impedimentos a la actividad económica.

El programa del FA no refleja al pie de la letra las demandas de las organizaciones sociales porque el partido no actúa meramente como un conductor de las demandas desde el movimiento hasta el gobierno. Lo que se da, por el contrario, es un proceso de incorporación e intermediación a través del que las demandas del movimiento sindical son interpretadas, internalizadas y modificadas por los militantes frenteamplistas. Esto muestra que los partidos políticos no son meros conductores de las demandas sociales, ni actores monolíticos, sino que es importante

prestar atención a los procesos internos de la organización partidaria y a los diferentes actores que la integran. Este trabajo da cuenta de la importancia de estudiar los procesos de democracia internos de los partidos políticos como espacio para analizar las disputas entre *core constituencies* y *non-core constituencies*, y comprender cómo algunas alcanzan un predominio sobre otras. En este marco, la construcción del programa electoral puede constituirse como una arena propicia para estudiar los diálogos que pueden resultar difíciles de observar en otros ámbitos, especialmente en el caso de partidos disciplinados como el FA.

Referencias bibliográficas

Allier Montaño, E., Ferro Higuera, L. A. e Imai Cenamo, T. (2021). ¿Hacer justicia, conocer la verdad? Políticas de memoria y pasado reciente en la era progresista. En G. Bidegain, M. Freigedo, y C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas trans 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 345-368). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Anria, S., Pérez Bentancur, V., Piñeiro Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2021). Agents of Representation: The Organic Connection between Society and Leftist Parties in Bolivia and Uruguay. *Politics & Society*, 50(3), 384-412. DOI: 10.1177/00323292211042442

Bidegain, G., Freigedo, M. y Puntigliano Casulo, D. (2021). Nuevas conflictividades y vínculos entre movimientos sociales, partidos políticos y gobierno en el Uruguay progresista (2005-2020). *Sociologías*, 23(58), 388-417. DOI: 10.1590/15174522-113033

Campello, D. (2014). The Politics of Financial Booms and Crises: Evidence From Latin America The Politics of Financial Booms. *Comparative Political Studies*, 47, 260-286. DOI: 10.1177/0010414013488539

D'Alessandro, M. (2013). Las plataformas electorales en la Argentina moderna. *América Latina Hoy*, 65, 107-139. DOI: 10.14201/alh201365107139

Delacoste, G. (2015). Los límites de la articulación: Los movimientos sociales en el Uruguay frenteamplista. *Contrapunto*, 7, 13-25. https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/8131/Revista%20Contrapunto%20V5N7_2015.pdf?sequence=15&isAllowed=y

Doglio, N., Senatore, L. y Yaffé, J. (2004). Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003). En J. Lanzaro (Ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (pp. 251-95). Fin de Siglo/FESUR.

Etchemendy, S. (2019). The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-

15). *Journal of Latin American Studies*, 52(1), 157–188. DOI:10.1017/S0022216X19001007

Fry, M. y S. Álvarez (2021). Los conflictos por la educación en el Uruguay progresista. Organizaciones, demandas, repertorios y relaciones. *Revista Encuentros Uruguayos*, 14(2), 107-127. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/41708>

Gibson, E. L. (1996). Conservative Electoral Movements and Democratic Politics: Core Constituencies, Coalition Buildings, and the Latin American Electoral Right. En D. A. Chalmers, M. C. Campello de Souza y A. A. Boron (Eds.), *The Right and Democracy in Latin America* (pp. 13-42). Greenwood Publishing Group.

Gutiérrez, R. A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312. <https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/188>

Hunter, W. (2010). *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. Cambridge University Press.

Johnson, N., Rocha, C. y Schenk, M. (2015). *La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya 1985-2013. Un análisis desde el Movimiento Feminista*. Cotidiano Mujer.

Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.

Lizbona Cohen, A. (2021). Mucha consulta, poca decisión: la participación social institucionalizada en las políticas públicas del Frente Amplio. En G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 153-173). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Lorenzoni, M. y Pérez, V. (2013). Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas pragmáticas del Frente Amplio 1971-2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 81-102. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7017>

Luna, J. P., Piñeiro Rodríguez, R., Rosenblatt, F. y Vommaro, G. (2021). Political Parties, Diminished Subtypes, and Democracy. *Party Politics*, 27(2), 294-307. DOI: 10.1177/1354068820923723

Mancebo, M. E. y Pérez Zorrilla, J. (2018). “Del Dicho al Hecho hay un Gran Trecho”: Obstáculos para la Expansión de la Escolaridad Media en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(161), 1-25. DOI: 10.14507/epaa.26.3189

Moreira, C. (2004). Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. *América Latina Hoy*, 36, 17-45. <https://www.redalyc.org/pdf/308/30803602.pdf>

Murillo, M. V., Oliveros, V. y Vaishnav, M. (2011). Economic Constraints and Presidential Agency. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 52-70). The Johns Hopkins University Press.

Partido dos Trabalhadores (PT) (2017). Resoluções Aprovadas pelo 6º Congresso Nacional. Recuperado el 4 de agosto de 2024 de <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/VI-Congresso.pdf>

Pérez Bentancur, V. y Piñeiro Rodríguez, R. (2016). Uruguay 2015: los desafíos de gobernar por izquierda cuando la economía se contrae. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 339-363. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100015>

Pérez Bentancur, V., Piñeiro Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2022). *Cómo sobrevive la militancia partidaria. El Frente Amplio de Uruguay*. Túnel.

Pribble, J. (2023). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Ribeiro, P. F. (2014). An Amphibian Party? Organisational Change and Adaptation in the Brazilian Workers' Party, 1980-2012. *Journal of Latin American Studies*, 46(1), 87-119. <https://www.jstor.org/stable/24544217>

Ruiz Rodríguez, L. M. (2009). Procesos de elaboración de programa en los partidos políticos de Chile. Recuperado el 4 de agosto de 2024 de <https://docta.ucm.es/entities/publication/c070c7f6-f938-4dfb-a947-6fd6b825f951>

Santos, C. (2017). Los conflictos ambientales en el progresismo uruguayo. *XVI Jornadas de Investigación*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Sempol, D. (2016). La diversidad en debate. Movimiento LGBTQ uruguayo y algunas tensiones de su realineamiento del marco interpretativo. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 6(2), 321-342. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/28746>

Senatore, L. A. (2010). Uruguay: 1992-2009; las políticas laborales y el sujeto sindical. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 22, 53-76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3223046>

Seregnistas (2023). *Convocatoria Seregnistas Progresistas. Ante el inicio del ciclo electoral 2024-2025*. Recuperado el 20 de agosto de 2025 de <https://seregnistas95.uy/wp-content/uploads/2023/08/SENAS-DE-IDENTIDAD.pdf>

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Bielefeld University Press. DOI: 10.14361/9783839445266

Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.