

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

# DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Dimes y diretes: el debate parlamentario  
durante la crisis financiera de 2002 en  
Uruguay**

Federico Musto  
Camila Zeballos

Dimes y diretes.

El debate parlamentario durante la crisis financiera de 2002 en Uruguay<sup>1</sup>

Federico Musto ([fmusto@hotmail.com](mailto:fmusto@hotmail.com)).  
Licenciatura en Ciencia Política  
FCS - UdelaR.

Camila Zeballos ([camilazeballos8@hotmail.com](mailto:camilazeballos8@hotmail.com)).  
Licenciatura en Ciencia Política  
FCS- UdelaR.

## Resumen

El proyecto aborda el debate parlamentario en Uruguay, y fundamentalmente su función dentro del juego político uruguayo en la legislatura XLV (2000-2005), haciendo énfasis en la crisis financiera vivida por el país en 2002. Esta involucró tanto a sectores económicos como políticos. Por este motivo, la envergadura de la misma excede a las de sus precedentes y la coloca como un hito de la historia reciente.

El proceso de investigación proporcionó dos importantes hallazgos. En primer lugar, para los legisladores es mucho más importante el debate que tiene lugar dentro de las Comisiones Parlamentarias que aquel dado en el Pleno.

En segundo lugar, y en estrecho vínculo con el punto anterior, observamos que en circunstancias críticas, la capacidad de los legisladores para negociar, modificar o, incluso, tener iniciativa es relativamente baja. Esto es producto, de la existencia de otras arenas de decisión, ajenas al Parlamento.

Concluimos que la serie de modificaciones institucionales han influido en el modo de acción del Parlamento uruguayo. Lacónicamente puede establecerse que ha desarrollado una actitud reactiva, esto es, que su principal función es la de vetar, modificar o sancionar los proyectos que son remitidos por el Poder Ejecutivo (Cox, Morgenstern; 2002). En este sentido, se puede afirmar que el debate en el Pleno no reviste, por lo menos para este caso particular, mayor relevancia. Simplemente es utilizado para marcar posturas, ideas, acentuar diferencias, pero no modifica el fondo de los proyectos.

## Palabras claves

Debate parlamentario, crisis 2002, partidos políticos

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

## 1. Introducción

El Parlamento es uno de los órganos centrales de la democracia en los Estados actuales. Sin embargo, es al mismo tiempo, el espacio más cuestionado porque es donde las democracias se han reservado para el uso de palabra, se estimula el debate como forma de ejercitar la persuasión y el convencimiento del resto de los legisladores (Marafioti; 2007). De esta manera, el estudio de los debates parlamentarios, dentro del área de los estudios abocados a observar el funcionamiento de los Parlamentos, podría convertirse en una herramienta que habilite un acercamiento a la evaluación de la calidad de la democracia de un país.

Es por esta razón que, analizar el debate dado durante la crisis financiera del año 2002 sirve de puntapié inicial para observar cómo se lleva a cabo el mismo, tanto en época de crisis como en las de estabilidad y bonanza económica.

## 2. Sistema democrático representativo

Giovanni Sartori (2007) entiende que definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de ella. Pero lo cierto es que este término ha sido controversial desde sus comienzos. La multiplicidad de definiciones y apreciaciones que se han dado sobre la democracia han sido, y seguirán siendo el centro de discusión de la teoría y actividad política.

Si nos concentramos en los sistemas democráticos representativos, la situación es prácticamente la misma. El amplio abanico de investigaciones recorre décadas enteras. De todas maneras, es posible arribar al consenso aduciendo que estos son el signo distintivo de la modernidad política y que son la consecuencia de la enorme complejización que han sufrido los Estado Nación<sup>2</sup>. Los Parlamentos son, por su parte, el sello distintivo de los sistemas democráticos representativos<sup>3</sup>.

La existencia de sistemas políticos con Parlamentos está ampliamente globalizada, por lo que la ausencia de asambleas deliberantes sería la excepción en nuestros tiempos. En este contexto, el Parlamento se convierte en un

*“lugar de privilegio para el despliegue de dimensiones fundamentales de la política democrática: ejercicio de la soberanía, centro de la producción legislativa e instancia constituyente, representación de las posturas ciudadanas y articulaciones de gobierno, recinto deliberativo y espacio de debate en torno a las cuestiones nacionales y las demandas de interés, cuerpo de control*

---

<sup>2</sup> Norberto Bobbio (1985), por ejemplo, considera que no hay alternativa a la democracia representativa en la actualidad.

<sup>3</sup> Es posible contextualizar temporal y geográficamente a los Parlamentos. Estos son fenómenos localizables dentro de las democracias liberales occidentales globalizadas a mediados del siglo XX –sin embargo, es pertinente discutir si los parlamentos actuales hunden sus raíces en los “viejos parlamentarismos” o son experiencias independientes-.

y de reivindicación, asiento de las opciones de partido y de los ejercicios, arena de compromisos y de alianzas” (Lanzaro; 2000: 16).

En la actualidad de los sistemas políticos, Maurizio Cotta (1988) distingue tres atributos fundamentales de los parlamentos democráticos. En lo que respecta a sus características estructurales: su conformación en *asambleas*, tienen un carácter *colectivo* y un *pluralismo interno*. Por ende, el autor define como una “*asamblea representativa, permanente y pluralista*”. Su centralidad viene dada por los roles asignados “*como poder del estado y órgano de gobierno: representación política y debate, cuerpo de control e instancia de decisión, titular primario de la función legislativa y responsable de otras funciones públicas (constituyentes, jurisdiccionales, de administración o co-administración, actos habilitantes o de autorización)*” (Lanzaro; 2000:19).

A la interna del Parlamento existe una lógica de pluralismo, donde se halla la oportunidad que se representen la mayoría de las posturas de la sociedad. Esto garantiza la expresión de la oposición, sustentado por la lógica de elección (en algunos casos directos y en otros indirectos) de los actores que actúan en él. Esto es producto de una importante característica que poseen los Parlamentos de nuestro tiempo que es la lógica geográfica. Mediante ella son electos los miembros de las asambleas y se garantiza que todas las regiones (con diferentes necesidades, intereses, posturas, etc.) estén debidamente representadas. De manera se destaca el relacionamiento directo que tienen este tipo de asambleas con la ciudadanía política (a través de un instrumento esencial: la *elección*). A su vez, su carácter representativo describe el régimen en su conjunto, es decir, una democracia representativa<sup>4</sup>.

La representación puede ser comprendida como un escenario dual, donde coexisten, necesariamente, alguien que es representado (gobernado) y otro que será representante (gobernante). De esta manera “(...) *definiremos la representación política del siguiente modo: ‘una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales’*” (Cotta; 1988: 272).

Las características anteriormente mencionadas de las asambleas y la representación, que le confiere a la ciudadanía y partidos, implica una serie de acontecimientos en el proceder de los sistemas políticos que albergan dichas instituciones. Establece la posibilidad del debate, del

---

<sup>4</sup> Vale destacar que “*las instituciones parlamentarias de la época contemporánea son una ‘invención’ de las democracias liberales occidentales y han sido recibidas (y aceptadas) en los demás regímenes, a partir del modelo de éstas*” (Cotta; 1988: 266).

intercambio de posiciones, ideas, posturas en los procesos de decisión y participa directamente en el gobierno (a través de la construcción del orden jurídico y otras actividades como la venia a otros integrantes del gobierno).

De manera que la organización en las asambleas democráticas es absolutamente relevante para el posterior desenvolvimiento tanto del debate como del conjunto de decisiones que se originan en su seno (Cox 2004). En este contexto, estaría faltando un actor absolutamente interviniente en esta lógica representativa que son los partidos políticos, encargados de convertirse en los canales de comunicación entre la sociedad y el Parlamento. Teniendo en cuenta esta puntualización y partiendo del rol central que cumplen los partidos políticos en la democracia uruguaya<sup>5</sup>, un análisis sobre el Parlamento en Uruguay no debe perder de vista esta característica ya que la lógica partidaria de nuestro país impregna todas y cada una de las actividades que se llevan adelante.

### 3. El Parlamento en Uruguay

La Constitución de la República anuncia lo siguiente:

*“La nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma”* (Constitución de la República Oriental del Uruguay; artículo 82).

El Poder Legislativo en Uruguay, según el artículo 83, *“será ejercido por la Asamblea General”*. La misma tiene un carácter bicameral<sup>6</sup>, ya que se compone por la Cámara de Senadores y la de Representantes. Ellas pueden actuar por separado o de manera conjunta (denominado Asamblea General) y en total cuenta con 129 miembros electos.

La presidencia tanto de la Cámara Alta como de la Asamblea General la ostenta el Vicepresidente de la República. Es el único integrante que no es elegido directamente por la ciudadanía y posee voz y voto en las sesiones. En caso de vacancia temporal o definitiva, fallecimiento o que tenga que ocupar la Presidencia de la República su lugar lo tomará el primer Senador de la lista más votada de la lema más votado.

---

<sup>5</sup> La centralidad de los partidos políticos uruguayos llevo a considerar a la democracia como una partidocracia. Como relatan Gerardo Caetano, Romeo Pérez y Jose Rilla *“Concebir la historia política uruguaya como ‘historia de partidos’ implica sin dudas reinterpretar la significación de procesos y acontecimientos cruciales; más radicalmente aún, implica modificar la ponderación de los hechos conocidos, realzar algunos hasta hoy menospreciados y profundizar el estudio en zonas relativamente desatendidas (...)”* (1988: 44).

<sup>6</sup>Esta peculiaridad fue *“(...) históricamente concebida como un mecanismo que limita las posibilidades de dominio simple de una mayoría parlamentaria (...) y es en sí misma una garantía suplementaria de la separación de poderes”* (Lanzaro; 2000: 35).

Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos directamente a través de un sistema de representación proporcional, *“que toma en cuenta los votos emitidos a favor de cada partido en todo el país, correspondiéndole a cada departamento, por lo menos dos representantes”* (Lanzaro 2000: 30-31). En total cuenta con noventa y nueve integrantes. Por su parte, los Senadores son treinta, elegidos de forma directa por la ciudadanía, en un único distrito electoral. En el artículo 95 de la Constitución de la República se establece que serán elegidos por el sistema de representación proporcional integral. Ellos, al igual que los diputados, mantienen su condición de representantes de la ciudadanía por un período de cinco años.

Las legislaturas comienzan el primero de marzo de cada año (excepto en el año de asunción del Presidente de la República –cada cinco años-) hasta el 15 de diciembre o hasta el 15 de setiembre, en el caso que haya elecciones. En esta ocasión la nueva Asamblea entrará en funciones el 15 de febrero del año donde se realice el cambio de mando del Poder Ejecutivo. En el periodo de receso de la Asamblea General, existirá un Comisión Permanente, según lo establecido del artículo 127 al 132. Tendrá once miembros, cuatro Senadores y siete Diputados y *“velará sobre la observancia de la Constitución y de las leyes (...)”* (artículo 129)<sup>7</sup>.

En materia propiamente legislativa, los proyectos pueden ser remitidos tanto por la Cámara de Senadores como por la de Representantes, aunque existen ciertos temas donde el Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva (exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos, precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada –artículo 133). Aún así, todo proceso legislativo necesita de la anuencia de las dos Cámaras y, además, del Poder Ejecutivo. Sin estos consensos, un proyecto no podría convertirse en ley.

La relación que se presenta entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo denota un claro régimen de tipo presidencial aunque existen ciertos elementos que parecieran atenuar dicha situación. Se puede citar el ejemplo del apoyo o la desaprobación por parte del Parlamento hacia los Ministros de Estado, lo cual está establecido en el artículo 174.

De acuerdo a las descripciones precedentes, *“el Parlamento se ubica en este esquema en una posición estratégica, como poder del Estado y órgano de gobierno, en articulación con los otros poderes y con la red compleja de entidades que componen la estructura pública. Por su naturaleza y su calidad intrínseca es el depositario mayor de la soberanía y tiene a su cargo el cumplimiento de cometidos que resultan esenciales para el desenvolvimiento del régimen democrático, en términos de*

---

<sup>7</sup> Más allá de lo dispuesto en la Constitución, en cuanto a los períodos legislativos, *“la asamblea General o cada una de las Cámaras, así como el Poder Ejecutivo, pueden convocar a sesiones extraordinarias por razones graves y urgentes”* (Alcántara; 2003:257).

*legitimidad y de equilibrio institucional, de garantías ciudadanas y de calidad de los procesos de decisión política”* (Lanzaro 2000: 33-34).

Por su parte, Daniel Chasqueti (2010) afirma que el Parlamento uruguayo presenta deficiencias en su institucionalización y que eso responde a una opción tomada por los actores partidarios<sup>8</sup>. A pesar de ello, argumenta que el *“Parlamento ha sido relevante, sobre todo, porque fue privilegiado por los partidos como escenario de competencia, confrontación y debate público. Por esa razón, las reglas internas parlamentarias garantizan la convivencia interpartidaria (...)”* (2010: 132).

En resumen, el engranaje institucional, que un sistema político se da a sí mismo, es un conjunto de normas que evolucionan a lo largo del tiempo, que interactúan y se condicionan mutuamente. Por lo tanto, cualquier modificación que se introduzca en alguna de las instituciones incidirá en las restantes. Los Parlamentos no están ajenos a esta situación ya que *“cualquier modificación en las normas que regulan la relación Ejecutivo-Legislativo, tendrá su impacto sobre el funcionamiento del Parlamento. Asimismo, las asambleas normalmente cuentan con una organización interna compleja (cámaras, comisiones, mesas de plenario, etc.) y en su seno actúan organizaciones partidarias que también elaboran reglas de funcionamiento. Cualquier modificación desarrollada en su interna, también afectará el funcionamiento del Parlamento”* (Chasqueti 2010: 134).

A modo de síntesis vale la siguiente apreciación: en todas las discusiones que precedieron cada una de las reformas constitucionales que sufrió el país, el centro de atención era el modo de organización del Poder Ejecutivo. En cambio, lo contingente al Poder Legislativo no generó mayores repercusiones (su forma de organización es prácticamente la misma desde 1830).

---

<sup>8</sup> *“La mayoría de los estudios sobre la institucionalización de las asambleas parten de la teoría expuesta por Nelson Polsby. Desde esta perspectiva, la institucionalización sería el resultado de largos procesos de transformación institucional donde la organización se diferencia del entorno, adquiere complejidad interna y adopta procedimientos universales de decisión (Polsby 1968)”* (Chasqueti; 2010: 146).

Una asamblea institucionalizada adquiere *límites* precisos. De forma que su composición será estable y existirán fuertes barreras para quienes intenten ingresar. Reproduce importantes incentivos para que sus miembros deseen su permanencia. En el estudio realizado (Chasqueti; 2010) se demuestra que la tasa de rotación de los miembros uruguayos es muy alta en comparación con la de los legisladores estadounidenses. La estructura interna de una asamblea institucionalizada será *compleja* y sus funciones internas tenderán a diferenciarse minuciosamente. Como indicadores de esta dimensión pueden tomarse la autonomía del trabajo en comisiones y el incremento de los recursos, ya sea dinero o técnicos asesores. En el estudio mencionado se muestra que las comisiones parlamentarias de Uruguay cuentan con autonomía modesta y que aquellas destinadas al proceso legislativo como a la fiscalización tienen menos potestades que sus pares latinoamericanas. En relación al segundo indicador manejado, *“el Parlamento uruguayo destina para el cumplimiento de sus funciones son limitados e ineficientes”* (Chasqueti; 2010: 167). La institucionalización de una asamblea también puede observarse a través de la asunción de criterios universales para la toma de decisiones en su interna. Es decir, se establecerán reglas que aumenten la previsibilidad del trámite legislativo, los debates y la asignación de posiciones en la estructura de cargos. Al mismo tiempo se evitará la discrecionalidad y el favoritismo. En el caso uruguayo, el criterio de universalidad esta ausente.

De este modo, la serie de modificaciones institucionales han influido en el modo de acción del Parlamento uruguayo. Lacónicamente puede establecerse que ha desarrollado una actitud reactiva, esto es, que su principal función es la de vetar, modificar o sancionar los proyectos que son remitidos por el Poder Ejecutivo (Cox, Morgenstern 2002). Como contrapartida, este último, evolucionó hacia una actitud proactiva. Así, el grado de producción parlamentaria comenzó a depender de la “*capacidad del presidente de contar con un partido o coalición mayoritaria cartelizada*”<sup>9</sup> en las cámaras” (Chasqueti 2011:8), -principalmente en temas relativos a la expansión fiscal, ya que es el tópico de vital importancia en la vida política de los parlamentarios-. En otras palabras, el Poder Ejecutivo uruguayo ejerce una influencia dominante, y por consiguiente, controla y dirige la agenda parlamentaria.

#### **4. El debate parlamentario: definiciones y corrientes teóricas**

El debate parlamentario debe distinguirse del discurso político. Si bien mantiene algunas de sus características, el ámbito de su producción, el modo de circulación y finalidades son diferentes. *“En el caso parlamentario se ubican los recintos y todos los espacios de debate como sitios de producción que son atravesados por los discursos de los legisladores. La forma de circulación se da a partir de las transcripciones taquigráficas pero también por los corresponsales de cada medio que tienen asignada una labor específica en las diferentes cámaras. La finalidad específica es la producción legislativa. Esta producción refleja la dirección política que asume el Estado en un momento de su historia ya que el legislativo conforma uno de los poderes”* (Marafioti 2007: 98).

Una de las especificidades del discurso parlamentario es la posición del orador. De modo que cuanto mayor sea la posición de este, mayor legitimidad le será atribuida a su palabra a la vez que mayor influencia ejercerá sobre el resto de sus compañeros y sobre el conjunto de la población. De esta manera, *“el debate parlamentario se trata de una manifestación discursiva que surge a partir del reconocimiento de una temática que debe resolverse con la sanción de una norma jurídica y a partir del reconocimiento de puntos de vistas divergentes”* (Marafioti; 2007: 108).

Dada su función, el debate parlamentario se caracteriza por el uso de tecnicismos. Esto hace que se torne particularmente específico y distante del discurso político común. Debido a estas características, las investigaciones destinadas a observar las trayectorias y comportamientos de los debates parlamentarios deberían ser formuladas a partir del contexto. Es decir, antes que por sus tópicos, por su estilo o por el intercambio, los debates parlamentarios son definidos por el hecho de

---

<sup>9</sup> Cox y McCubbins (2005) argumentan que si en una asamblea se forma un cartel que logra controlar o monopolizar el poder de agenda, los resultados del proceso legislativo serán provechosos para quienes impulsan esta actitud.

que las personas implicadas en ellos son públicas, y que el lugar ocupado, los convierte en “políticos” o “legisladores” (Van Dijk 2001)<sup>10</sup>.

En un abordaje desde la Ciencia Política deben tomarse en cuenta una serie de aspectos institucionales que condicionan la producción del debate parlamentario. Es por tal motivo, que a continuación se exponen algunos de los aspectos más relevantes, como ser: la reforma electoral de 1996, sus implicancias sobre las elecciones de 1999, el gobierno de coalición blanqui-colorada del periodo 2000-2005, y la irrupción (en 2002) de la crisis económica y financiera más aguda de la historia del país.

## **5. El Uruguay de la crisis y el debate parlamentario en el 2002**

### **5.1 1999: ciclo electoral y coaliciones frágiles**

*“Con el ciclo electoral 1999-2000 se estrenó la profunda reforma política aprobada tres años antes. La parte medular de la reforma está contenida en las enmiendas constitucionales aprobadas por el plebiscito del 8 de diciembre de 1996, que dan origen a la Constitución de 1997. Luego se complementa con un par de leyes, diversas reglamentaciones de la Corte Electoral y modificaciones a las cartas orgánicas partidarias que realizan el Partido Colorado y el Partido Nacional. En general produjo muchos de los efectos previstos por los analistas, algunos de ellos con intensidad mayor y otros con bajos o nulos impactos, como la pronosticada mayor parlamentarización de la elección de octubre”* (Bottinelli; 2000:13).

Principalmente, la reforma constitucional aprobada modificó dos de las antiguas características del sistema electoral uruguayo. Por un lado alteró la simultaneidad de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales -y la vinculación a nivel del lema para todas ellas-. Y por otro lado, modificó el doble y triple voto simultáneo para la órganos unipersonales y pluripersonales (Moreira; 2000, Bottinelli; 2000). También introdujo un mecanismo nuevo, el balotaje, *“dispositivo que parece haberse afincado en la América Latina de los 80”* (Moreira; 2000:16)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A pesar de esta salvedad, gran parte de los estudios destinados al análisis de los debates parlamentarios, son, en su mayoría análisis residuales que provienen de teorizaciones más amplias -como lo es en análisis del discurso-. Por esta razón, las pocas investigaciones destinadas a analizar el debate parlamentario se concentran en las características lingüísticas del mismo.

<sup>11</sup> El ciclo electoral surgido de la Constitución de 1997 comprende cuatro etapas o elecciones. La *primera elección*, agrupa a las elecciones preliminares o primarias. Para homogeneizar el lenguaje volcado en esta investigación, se optará por llamar elecciones primarias -se prefirió denominarlas de este modo y no *internas*, ya que sus consecuencias se extienden al resto del sistema político. Éstas, son formalmente similares al resto de las elecciones nacionales con la salvedad de que la concurrencia no es obligatoria sino voluntaria. En ella, los electores deben elegir al candidato único a la presidencia de la República por el partido político de su preferencia y a la Convención Nacional *“que opera en los hechos como una pre-calificación para la composición de las listas de candidatos al Parlamento”* (Bottinelli; 2000: 15).

A su vez, la Constitución de 1997 aumentó las exigencias legislativas y se acortaron los plazos para que la Asamblea General levante vetos del Ejecutivo a un proyecto de ley aprobado. También se aumentaron las atribuciones del Presidente para nombrar a los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados (Moreira; 2000).

## 5.2 Las elecciones primarias y sus consecuencias sobre los partidos políticos

En el escenario desplegado a comienzos del año 1999, los partidos políticos debían prepararse para un largo camino competitivo. El Partido Colorado (PC), desde la perspectiva de Bottinelli (2000), fue el que mejor se adaptó a la instancia de elecciones primarias. *“Los dos precandidatos presidenciales y sus seguidores desarrollaron la campaña electoral casi sin ataques al adversario (...) una campaña por la positiva: y la misma noche de la elección quedó consagrada la fórmula presidencial, al emitirse señales que el candidato vicepresidencial sería el candidato derrotado”* (Bottinelli; 2000: 18). De esta manera, la fórmula presidencial del Partido Colorado se compuso por Jorge Batlle como candidato a la Presidencia y por Luis Hierro López como candidato a la vicepresidencia.

El Partido Nacional (PN), a diferencia del PC, mostró dificultades de adaptación al nuevo sistema y *“cometió errores estratégicos”* (Bottinelli; 2000: 18). La contienda se polarizó tremendamente entre Luis Alberto Lacalle (exPresidente de la República durante el período 1990-1995) y Juan Andrés Ramírez<sup>12</sup>. El triunfo del primero fue categórico (48% de los votos de los electores del Partido Nacional frente al 36% de su rival) y el sector derrotado se rehusó a formar parte de la fórmula presidencial. Los errores cometidos por el Partido Nacional en esta primera instancia marcaron el declive electoral, ya que del 29% de los votos del electorado en 1994 cayó a menos del 22% en 1999.

Por su parte el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) se posicionó diferente. Se trató de una elección con baja competitividad porque tenía escaso sentido práctico<sup>13</sup>. Los precandidatos Danilo Astori y Tabaré Vázquez agudizaron, más el primero que el segundo, sus discursos en el

---

En la **segunda elección** -llevada a cabo el último Domingo de Octubre-, son elecciones nacionales con voto obligatorio. En ella se escoge al Presidente de la República y a los componentes del Parlamento (tanto senadores como diputados). Si ninguno de los candidatos a la presidencia que contienden en esta, logra alcanzar una mayoría absoluta (50% más uno de los votos), o en su defecto superar el 40% de los votos, pero a su vez contar con una diferencia de por lo menos el 10% con su seguidor más cercano, se pasa a una **tercera elección** o balotaje. En ésta el voto es obligatorio y se escoge entre los dos candidatos más votados en la segunda elección a ocupar el cargo de Presidencia de la República. El ciclo electoral culmina con las elecciones municipales –**cuarta elección**- de Intendentes y Juntas Departamentales, el segundo domingo de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

<sup>12</sup> La contienda se hizo más áspera por las acusaciones de corrupción hacia el Dr. Lacalle, en su período como Presidente de la República, por parte de Ramírez.

<sup>13</sup> Vale tener en cuenta que desde la creación del Frente Amplio (1971), siempre se presentó a las elecciones con una fórmula presidencial única. Quizá ello haya influido en la calidad de la contienda.

último mes de campaña. Pero, el triunfo fue abultado y le correspondió a Vázquez quien consolidó su liderazgo y además tuvo absoluta libertad de completar la fórmula presidencial.

Las elecciones de abril y la obligación de los partidos políticos de llegar a las elecciones nacionales de octubre con candidatura única, afectaron fuertemente la imagen exterior de los partidos políticos, aunque también alteraron la estructura interna de los mismos ya que reagruparon sectores y fraccionizaron otros. En otras palabras, modificaron sustancialmente el panorama competitivo del sistema de partidos en general.

En relación a las consecuencias que las elecciones primarias introdujeron al interior de los partidos pueden citarse por lo menos cuatro: *bifraccionalización de los partidos* (anterior a la elección en el Partido Colorado y el Encuentro Progresista y posterior en el caso del Partido Nacional); *consolidación de liderazgos políticamente “fuertes”* e ideológicamente polarizados; *personalización de la campaña*; *comportamientos electorales nuevos (“voto extrapartidario”)* (Moreira; 2000).

Para concluir, puede establecerse que la consagración de las elecciones internas, la imposición de candidato único y el balotaje o segunda vuelta -tres dispositivos consagrados en la nueva constitución- tuvieron impacto en los resultados electorales de 1999 y en la descomposición del sistema político.

### **5.3 Las elecciones de Octubre: ganadores, perdedores y coaliciones para Noviembre**

Las elecciones de octubre de 1999 fueron profundamente atípicas. Fundamentalmente por su modalidad y su resultado. Como señala Constanza Moreira,

*“en estas elecciones, el electorado uruguayo eligió parlamentarios sin elegir presidente, y por primera vez, el partido más votado no obtuvo automáticamente el control del Poder Ejecutivo. También por primera vez, los partidos tradicionales perdieron las elecciones. El Encuentro Progresista- Frente Amplio se convirtió en el partido más votado a nivel nacional, desplazando, en el interior del país, al partido que históricamente ha tenido más raigambre en el <<Uruguay profundo>>, el Partido Nacional”* (2000: 6).

También resultaron ser atípicas porque se dieron en un clima de relativa incertidumbre -los indecisos se ubicaban entre 6% y el 11%- y porque el Encuentro Progresista- Frente Amplio (EP-FA) fue la fuerza política más votada (40, 1%, superando por 7% al Partido Colorado que obtuvo el 32,

8% de los votos). El Partido Nacional tuvo una de los peores registros de su historia (22,3% de los votos).

Los partidos tradicionales tuvieron un desempeño bastante negativo en relación al logrado por el EP-FA. Esta mala *performance* está, básicamente, explicada por la pérdida de electorado que sufrió el Partido Nacional (desde el año 1942, nunca había obtenido menos del 30% de los sufragios).

La evidencia suministrada permite arribar a una conclusión bastante evidente, y es que las nuevas reglas electorales se comportaron de distinta manera en los diferentes partidos. Su mayor impacto fue sobre los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado) ya que alteró dos disposiciones fundamentales, la candidatura múltiple y la imposibilidad de acumular votos en los sub-lemas en las elecciones a diputados. La obligación de presentarse a las elecciones de octubre con candidatura única por partido, incidió en las estrategias tradicionales practicadas por los partidos de presentar candidaturas múltiples por lema<sup>14</sup>. Al exigir una sola candidatura, se genera un efecto reductor en la oferta de candidaturas presidenciales de los partidos tradicionales.

#### **5.4 El sistema electoral uruguayo y sus consecuencias al interior del Parlamento**

Los sistemas electorales generan y reproducen un importante conjunto de incentivos que intervienen en la conducta de los electores y partidos políticos. Sobre todas sus implicancias, el sistema electoral *ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad*<sup>15</sup> (Payne y Zovatto; 2006: 42). Al mismo tiempo, los sistemas electorales tienen una serie de funciones que inciden ya no sólo en la composición del Congreso, sino en el funcionamiento de la democracia. Éstas funciones son tres: la representatividad, la efectividad y la participación (Nolhen; 1994).

---

<sup>14</sup> La utilización de candidaturas múltiples por parte de los partidos tradicionales pero acumulables bajo el mismo lema, les permitía tener un abanico bastante heterogéneo desde el punto de vista ideológico. Cada candidatura representaba varias alas, lo que facilitaba la aglutinación de voces disonantes y evitaba la emigración de votos a terceros partidos.

<sup>15</sup> Claramente se puede hacer una diferenciación entre los efectos mecánicos y psicológicos de una normativa electoral. Los primeros, se relacionan con la aplicación práctica del método de asignación de escaños para determinar qué partidos obtienen representación y en qué medida el porcentaje de escaños corresponde con el porcentaje de votos obtenidos efectivamente. *“Por ejemplo, el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales utilizado para elegir a los legisladores de cada distrito tiene el efecto directo de subrepresentar a los partidos minoritarios”* (Payne, Zovatto; 2006: 42). Por su parte, los efectos psicológicos son las consecuencias de las reacciones del electorado y de los actores políticos frente a las limitaciones u oportunidades que el sistema electoral brinde durante el tiempo. *“(…) es muy poco probable que un votante racional continúe favoreciendo a un partido o candidato que no tenga oportunidades realistas de ganar. Por lo tanto, en el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales -donde sólo el candidato con mayor número de votos obtiene el escaño- los electores pueden optar por abstenerse de expresar su verdadera preferencia por un partido minoritario y en cambio votar por la mejor alternativa entre los partidos mayoritarios (...) es probable, que con el tiempo los efectos psicológicos refuercen los efectos puramente mecánicos que el sistema electoral tiene sobre los partidos”* (Payne, Zovatto 2006:42).

Dentro de un sistema electoral plenamente representativo los partidos políticos ocupan prácticamente el mismo porcentaje de bancas -escaños- en el Parlamento que la cantidad de votos obtenidos. *“Todos los votos cuentan por igual y ninguna de las agrupaciones políticas queda subrepresentada o sobrerrepresentada”* (Payne y Zovatto; 2006: 43).

Un sistema electoral efectivo concentra en el Parlamento poder necesario y suficiente para *“que las diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno”* (Payne y Zovatto; 2006: 43). El grado de efectividad del sistema electoral varía de acuerdo a la fragmentación del sistema de partidos y al régimen de gobierno. Por ejemplo, en un régimen presidencialista con un Parlamento fragmentado, la efectividad se verá comprometida, ya que es más difícil para los legisladores conquistar acuerdos que se transformen en leyes que redunden en reformas políticas.

Por último, la participación (que también puede ser entendida como “identificabilidad”<sup>16</sup>) hace referencia a la influencia que ejerce la forma de votación en el vínculo entre el elector y sus representantes<sup>17</sup>. Los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, como es el caso de Uruguay, tienen un bajo grado de participación ya que el nexo entre el elector y sus representantes es más débil.

Shugart y Carey (1995) advierten que en el caso de los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas los ciudadanos votan por su partido preferido pero no desempeñan papel alguno en el momento de decidir quién integrará las listas. De esta manera, los incentivos de los candidatos para estrechar vínculos con la ciudadanía son casi nulos. Lo mismo sucede con los ciudadanos, éstos no son incentivados a investigar a cerca de los candidatos. Como consecuencia, *“los sistemas de representación proporcional, obtienen buena calificación en cuanto a la representatividad y no tan buena respecto de la efectividad y la participación. Si bien en las circunscripciones más pequeñas aumentan las probabilidades de que un menor número de partidos obtenga representación, con lo cual crecen las perspectivas de formar gobiernos de mayoría (...) De igual manera, cuando se elige sólo uno, dos y hasta tres legisladores por circunscripción, incluso con listas de partido cerradas y bloqueadas el elector puede votar, al menos en alguna medida, de acuerdo con sus sentimientos hacia los candidatos individuales”* (Payne, Zovatto 2006: 56).

---

<sup>16</sup> Payne y Zovatto 2006.

<sup>17</sup> El caso más paradigmático de relación cercana y directa se da en un sistema de mayoría simple con circunscripciones donde se elige un solo representante. En este caso, los ciudadanos pueden elegir al candidato particular que consideran los representará mejor y recompensar o sancionar a quien alcance el cargo, de acuerdo con su desempeño (Shugart y Carey; 1995).

Concentrándonos en el caso uruguayo, su sistema electoral refleja un claro caso de representación proporcional integral. En este tipo de sistema, los escaños son adjudicados de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por cada partido. Sin embargo, existen tres características de los sistemas de representación proporcional que influyen directamente *“en la exactitud con la cual los porcentajes de escaños correspondientes a los partidos (...) el tamaño de la circunscripción, la fórmula matemática para asignar escaños, y la existencia y magnitud del umbral requerido por ley para que los partidos obtengan representación”* (Payne, Zovatto 2006: 46)<sup>18</sup>.

La fórmula matemática para convertir los votos en escaños incide en la proporcionalidad de los sistemas electorales de representación proporcional. Existe una amplia variedad de fórmulas utilizadas, pero la mayoría de los países opta por un sistema de divisores o cuotas. En cuanto al primero de los sistemas, el más común es el D' Hondt<sup>19</sup>. En relación al sistema de cuotas el más utilizado es el Hare<sup>20</sup>. La primera de las fórmulas suele ser menos proporcional y favorece a los partidos más grandes.

Otro de los factores que afecta a la proporcionalidad de la asignación de los escaños es la existencia o no de un umbral requerido para que un partido adquiera representación. *“Si bien el propósito del umbral es limitar la fragmentación del sistema de partidos y fortalecer su efectividad, son pocos los países de América Latina que han impuesto esa barrera a la representación”* (Payne, Zovatto 2006: 51).

El sistema uruguayo está dividido en 19 circunscripciones grandes que utilizan el método D'Hondt con listas cerradas y bloqueadas. Aunque el elector vota por las listas del partido dentro de su circunscripción, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados (a nivel nacional) y la distribución de los escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución nacional de escaños que resulte de este cómputo. En consecuencia, funciona de manera similar a un sistema con única circunscripción nacional. Para la composición del Senado se escoge el sistema de representación proporcional en una circunscripción que es la nacional y el método D'Hondt a través de las listas de las fracciones partidarias que son cerradas y bloqueadas. Entonces,

---

<sup>18</sup> El tamaño de la circunscripción, o más precisamente la cantidad de legisladores que se eligen en cada circunscripción, es la variable más importante. Ya que cuanto mayor sea el número de bancas por distribuir más proporcional será su asignación y mayores las probabilidades de que los partidos con pocos votos tengan representación.

<sup>19</sup> En este sistema se utilizan una serie de divisores a los votos que obtenga cada partido, de forma tal que los escaños asignados a cada uno son acordes al tamaño de los cocientes que resulten de estas divisiones.

<sup>20</sup> En este tipo, el total de los votos válidos emitidos se divide entre el número de escaños que se disputan. De esta manera cada partido político obtiene *“los escaños correspondientes a la cantidad de veces que el cociente de la circunscripción quepa en la cantidad de votos válidos obtenidos por el partido. Pero debido a que después de esta operación quedan bancas sin asignar, es necesario aplicar un segundo procedimiento para adjudicarlas. El método más común consiste en distribuir los escaños restantes entre los partidos con el residuo más alto que resulte de dividir los votos válidos obtenidos por dichos partidos, el cociente”* (Payne, Zovatto 2006: 47).

*“los electores uruguayos escogen entre los aspirantes de las listas de las fracciones partidistas cerradas y bloqueadas. La fórmula de representación proporcional se aplica al total de votos del partido, a fin de determinar los escaños asignados a los distintos partidos; luego, los votos de las sublistas determinan la asignación de escaños dentro de la agrupación”* (Payne, Zovatto 2006: 61).

Para resumir, puede decirse que el sistema escogido por Uruguay cumple rigurosamente, en ambas cámaras, con la representatividad, no es eficiente en la participación (por los factores previamente explicitados el sistema electoral uruguayo desestimula la identificación), y por último es mediocre desde el punto de vista de la efectividad.

El día 28 de noviembre de 1999, Jorge Batlle resultó electo. Sin embargo, la coalición surgida en noviembre de ese mismo año entre los partidos fundacionales no devino en una coalición de gobierno sólida. Las señales de agotamiento y de falta de fluidez fueron rápidas. El gabinete ministerial de Jorge Batlle fue también de coalición. El Partido Nacional y el Partido Colorado negociaron la presencia de dirigentes nacionalistas en el gabinete a instalarse el 1º de marzo de 2000. Según este acuerdo cinco carteras corresponderían a la colectividad blanca (Industria, Educación, Vivienda, Trabajo y Deporte).

El Parlamento uruguayo muestra a través de la historia una alta productividad legislativa durante los dos primeros años de cada gobierno (Chasquetti, Moraes 2000). Y el período 2000-2005, no fue excepcional. Durante la primera legislatura se sancionaron 66 leyes, 49 fueron iniciativa del Poder Ejecutivo y 17 del Poder Legislativo. La superioridad del Ejecutivo sobre el Legislativo es notoria, pero debe tomarse en cuenta que durante los primeros años de gobierno, el Ejecutivo posee una agenda muy estructurada lo que se ve favorecida con la presencia de coaliciones legislativas todavía fuertes.

Para analizar el debate parlamentario llevado adelante durante el período elegido hay que tomar en cuenta tres factores que lo marcarán a fuego: el El EP-FA obtuvo el 40% de las bancas en el Parlamento, al tiempo que contaba con un grado de disciplina partidaria muy superior a la de los partidos tradicionales; el líder del Nuevo Espacio, Rafael Michelini, se había pronunciado a favor de Tabaré Vázquez en el balotaje, y era previsible que se uniera al EP-FA en el Parlamento. Así, se conformaba una coalición con poder veto importante al interior del mismo; si bien el Presidente contó con un alto nivel de popularidad, su coalición tenía un futuro poco prometedor porque contaba con tres aspectos contrarios *“una poderosa coalición de veto en el Parlamento, el Partido Nacional lo ataba de manos, y –él, solamente- representaba a una pequeña fracción de su propio partido”* (Moreira; 2004: 114).

Por los tres factores detallados, durante la legislatura 2000-2005 fue común la utilización, por parte del Poder Ejecutivo, del mecanismo de las leyes de Urgente Consideración. Éstas al tener un tratamiento específico dentro del Parlamento, son al extremo eficaces cuando el Ejecutivo pretende “movilizar” alguna legislación. El mecanismo está previsto en la Constitución (Art. 168 nal. 7)<sup>21</sup>.

## **6. 2002, el año de la crisis: causas, desarrollo y repercusiones dentro del parlamento uruguayo**

Luis Bértola y Gustavo Bittencourt señalan que, “*la crisis de 2002 ha dominado la escena de los últimos años*” (Bértola, Bittencourt 2005: 305), porque fue una especie de hito, lo suficientemente desgarrador para la sociedad como para el elenco político uruguayo. La tenacidad con que impactó en varios sectores de la sociedad, la perfila como la crisis más profunda de la historia del país, comparada solamente con la crisis de 1890. Teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación, se seguirá de cerca la actitud del Parlamento ante la situación existente.

### **6.1 Causas**

Durante parte de los años noventa, Uruguay había atravesado por una fase de crecimiento enmarcado dentro de un modelo inconducente y liberalizador. Precisamente, 1998 es el último año en el cual se experimenta crecimiento, ya que en los cuatro años que van de 1998 a 2002, el país asiste a una caída del producto de 17.5% (Bucheli, Furtado 2004). Sin embargo, a lo largo de todo el Siglo XX, la economía uruguaya mostró tasas de crecimiento muy bajas y discontinuadas. Es decir, hay períodos de rápido crecimiento seguidos por crisis muy profundas. Esta última característica se ha conformado como un signo de larga duración de nuestra economía<sup>22</sup>.

El modelo de desarrollo de la década de 1990 estaba orientado por cambios estructurales cuyos objetivos se dirigían a la liberalización comercial. El conjunto de estas reformas, de corte neoliberal, se acopiaron bajo el nombre de “Consenso de Washington” y comenzaron a implementarse a partir de 1970 (con matices en los distintos países) hasta mediados de los años

---

<sup>21</sup> La primera ley de urgencia que envió el Poder Ejecutivo al Parlamento fue en mayo de 2000 trato más de una veintena de temas tan variados, tales como: “*modificación de aportes jubilatorios e impuestos, prácticas de agentes económicos, nuevos tipos de sociedades, promoción de la informática, cambio de régimen de la actividad portuaria y de los ferrocarriles, contrato de unidades públicas ejecutoras del presupuesto, restricciones a la autonomía de los Entes, número de los integrantes de organismos, afectación de la autonomía municipal, modificación del proceso civil y de la legislación penal, escalafón policial, descentralización, AFAPs, sociedades comerciales, contratación de personal policial, identificación civil, deporte, etc. etc*” (<http://www.lr21.com.uy/editorial/35956-las-leyes-de-urgente-consideracion-en-una-democracia-republicana>).

<sup>22</sup> Durante un siglo, Uruguay demostró tener un patrón de crecimiento cíclico en el entorno de 20 años (Bértola, Lorenzo; 2000). Cada uno de los períodos expansivos “*culmina con crisis muy profundas que llevan al fracaso de empresas, de personas, de instituciones, y conducen a la desesperanza de muchos uruguayos y extranjeros sobre nuestro futuro*” (Bértola, Bittencourt; 2005: 305).

noventa. Los organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial eran quienes lideraban estas políticas económicas. La finalidad de estos lineamientos era aliviar el peso del Estado y atraer capitales de manera rápida para enfrentar los compromisos de corto plazo. Para ello se privilegiaron las medidas dirigidas al ordenamiento macroeconómico, ajustar cuentas, evitar situaciones deficitarias y acceder al superávit primario fueron los principales estímulos.

El patrón de crecimiento desarrollado durante los años noventa no logró superar las debilidades del sistema financiero que padecía el país desde hacía décadas. No mejoró la eficiencia de los bancos, ni públicos ni privados. En cambio si *“se asistió a un fenómeno de burbuja financiera (...) Esto creó un conjunto de distorsiones en el funcionamiento de la economía. Implicó una ilusión de riqueza que estimuló niveles de consumo por encima de las posibilidades de satisfacerlos por parte de la economía real”* (Bértola, Bittencourt 2005: 313).

De lo antedicho se concluye que la crisis de 2002 estuvo precedida por una década marcada por la reorientación del modelo de desarrollo y por la desaceleración del crecimiento. La crisis se vio agudizada por factores externos pero sus principales causas radicaban en factores estructurales de la economía uruguaya que la han llevado a tener un crecimiento espasmódico y lento (Bértola, Bittencourt 2005).

Finalmente desde 1999 la economía uruguaya entra en un período recesivo, que se cristaliza mediante la crisis financiera y bancaria del año 2002. Algunos estudios (Hounie, et. al 2003), sostienen que esta crisis se pudo prever, y en ese sentido hubo responsabilidades del gobierno. Con la economía en recesión desde fines de 1998, la devaluación de la moneda brasileña el 13 de enero de 1999, el “default” argentino de diciembre de 2001 y la estafa de banqueros uruguayos, se terminaba por empujar al Uruguay hacia una de las crisis económicas más importantes de su historia. Desde fines de 2001 e inicio de 2002, ciertos episodios se presentaban como señales de un año crítico<sup>23</sup>.

Correlativamente, el gobierno uruguayo y el equipo económico, procuraron mantener el déficit fiscal en niveles que permitieran acceso al crédito internacional y en febrero se resolvió la implementación de un ajuste fiscal<sup>24</sup>. Desafortunadamente, este primer ajuste no logró los resultados esperados y es así que en mayo de 2002 se aprobó otro ajuste fiscal más duro que aumentó el IRP entre el 1% y el 20% de acuerdo el salario (Anuario diario El País; 2002). Luego de la declaratoria

---

<sup>23</sup> “El 2 de enero, el flamante presidente de Argentina, Eduardo Duhalde, anunció que el país ponía fin a la convertibilidad (1 peso = 1 dólar) y que la moneda flotaría libremente. Para contrarrestar esta medida, que significó una abrupta devaluación del peso argentino, el gobierno uruguayo amplió la pauta devaluatoria (el ancho de la “banda de flotación”) del peso uruguayo de un 6 a un 12%. La decisión fue anunciada por el ministro de Economía de entonces, Alberto Bensi6n, el 5 de enero” (Anuario diario El País, 2002).

<sup>24</sup> Principalmente se trat6 del aumento del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y la rebaja en el Gasto P6blico.

argentina de “bancarrota” no pasó mucho tiempo para que Uruguay comenzara a sentir “síntomas financieros”, la tremenda corrida bancaria argentina golpeó a Uruguay y su primer coletazo fue la intervención y posterior quiebra de la sucursal Banco de Galicia en febrero de 2001<sup>25</sup>. La causa fue que esa entidad, sucursal de una institución de intermediación financiera argentina, tenía problemas para hacerle frente a retiros masivos generados por las regulaciones del Banco Central de Argentina ya que los bancos uruguayos eran la fuente de liquidez más cercana de los ahorristas argentinos.

Los hechos así desarrollados conducían directamente a una crisis financiera y sistémica. Su especificidad radicaba en que no había experiencia internacional acerca de cómo resolver una crisis bancaria en economías dolarizadas por contagio externo. Según Steneri (2011) el problema que el país afrontaba era de liquidez y no de solvencia. Y por consiguiente se requerían recursos, plazos y tiempo. Así presentada, la situación del país era al extremo compleja, ya que a la crisis estructural – generada por las políticas económicas de los años ‘90- se le sumaba una impresionante crisis financiera. La actividad económica del país se contraía ya que las exportaciones y las importaciones descendían permanentemente, acompañado por el aumento de la tasa de desocupación del país que rondaba el 15%. Mientras la crisis avanzaba, la oposición frenteamplista y los integrantes de la coalición no le daban tregua al gobierno y todos los dardos apuntaban al ministro de Economía, Alberto Bensión, quien fue interpelado en el Senado. El lunes 23 de Julio el ministro Bensión renunció a su cargo y fue sucedido por el Senador por la lista 15, Alejandro Atchugarry, al tiempo que cambiaron las autoridades del BCU, donde asumió la presidencia el economista Julio De Brun.

Jorge Batlle demostró tener un carácter especial, le costaba actuar como “pivot” de la coalición y por momentos quedaba solo. Esta última quedó dependiendo del trabajo político parlamentario que llevaban adelante varios de sus legisladores. En este momento, la figura de Atchugarry se coloca en el centro de la escena política ya que era él quien permanentemente negociaba con los diputados y senadores. Sin dudas el contexto apremiaba a los legisladores ya que no es un hecho menor redactar y aprobar una ley en un fin de semana, cuyo contenido, reestructuraba profundamente el sector bancario del país. Mediante ella se reprogramaban los depósitos de los bancos públicos, se declaraba la quiebra del Banco Montevideo/Caja Obrera, Banco Comercial y Banco de Crédito. Aprobar una ley de esas características, en un fin de semana condicionaba el accionar parlamentario.

---

<sup>25</sup> El Banco de Galicia operaba como una entidad captadora de depósitos “off shore”, principalmente argentinos. Su liquidez quedó profundamente lesionada debido al deterioro de su cartera localizada en el vecino país y la imposibilidad de traer parte de su liquidez depositada en el Banco Central de Argentina. *“El argumento de las autoridades argentinas era que sus recursos estaban congelados por el <<corralito>> y no podían ser remesados al exterior”* (Steneri; 2011: 19).

*“Finalmente, el 4 de agosto se llegó a un acuerdo con el organismo internacional, lo que permitió que el gobierno de EE.UU. enviara un avión con 1.500 millones de dólares (a modo de adelanto al crédito del FMI)”* [http://www.elpais.com.uy/Anuarios/02/12/31/anua\\_econ\\_93197.asp](http://www.elpais.com.uy/Anuarios/02/12/31/anua_econ_93197.asp). Pero para que el dinero se enviara, se necesitaba la aprobación de una ley que habilitara la transferencia. Dada la urgencia del asunto, los legisladores del FA, siendo opositores al gobierno y sabiendo que su voto sería contrario al proyecto de ley, apoyaron la iniciativa de los legisladores oficialistas y detener el debate y dar a la votación. Tras la aprobación del mismo, el debate parlamentario continuó.

Todos legisladores entrevistados resaltan el carácter angustiante e incierto de aquel fin de semana. Ernesto Agazzi –por aquellos días diputado por el Frente Amplio- dijo sentirse abrumado y claramente lo expresan sus palabras: *“¿Cómo hacemos oposición en este marco que se veía que todo se iba al carajo? (...) Yo lo que tenía más miedo era a cómo reaccionara nuestra sociedad”*<sup>26</sup>.

Pablo Mieres era diputado por el Partido Independiente y problematiza la actitud del Parlamento *“Yo no estoy de acuerdo en eso de hablar de Parlamentarismo pero el Parlamento respondió. El país se caía... era una cosa terrible. Terrible. Era una cosa que te golpeaba afectivamente. No había alternativas”*<sup>27</sup>.

El común denominador de las expresiones vertidas es hacer referencia a la responsabilidad con la que actuaron los legisladores de todos los partidos. Finalmente, en Noviembre de 2002 los ministros blancos dimitieron a sus cargos, frente a esta situación, el presidente anunció una reestructura de las secretarías.

## **7. Conclusiones**

En líneas generales, el debate parlamentario no tuvo incidencia en la elaboración y posterior votación del Proyecto de Ley que crea el Fondo de Estabilidad del Sistema Financiero (vital para la salida de la crisis del 2002). El proyecto fue elaborado completamente por el Poder Ejecutivo y remitido al Legislativo con la única finalidad de ser aprobado. Lo que evidencia no solo la urgencia de la situación -el hecho de que se votara en un fin de semana (3 y 4 de agosto de 2002)-, sino también el carácter reactivo del Parlamento.

Había poco tiempo que “perder” y en pos de ejecutivizar el trámite en la sesión de la Cámara de Representantes se postergó el debate. Inéditamente se votó y luego se argumentó (aun quienes votaron en contra, estuvieron a favor de que así se realizara). En este caso es importante destacar la

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada el 28 de diciembre de 2012.

<sup>27</sup> Entrevista realizada el 27 de diciembre de 2012.

postura que tomó el Frente Amplio, quien aun siendo el bloque opositor, accedió a argumentar en contra tras la votación. La totalidad de los entrevistados destacaron esta postura y al tiempo que realizaron permanentes referencias hacia la cooperación frenteamplista.

Por otra parte, todos los legisladores entrevistados concuerdan que los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo gozan de mucho éxito legislativo, sea cuál sea el partido que está en el gobierno. Es bastante extraño que los proyectos con origen en alguna de las Cámaras alcancen el éxito, pero más extraño aún que tenga éxito un proyecto elaborado en el Parlamento por legisladores de la oposición.

En relación al debate, la mayoría de los legisladores sostienen que es más relevante, más fructífero el desarrollado dentro de las Comisiones Parlamentarias, que en el pleno. Allí tienen lugar las negociaciones más intensas, se exponen las posturas reales de cada legislador. Esto es ayudado, por ejemplo por la imposibilidad del ingreso del público o de la prensa<sup>28</sup>. Alejandro Atchugarry lo sintetiza de forma contundente *“Ahí es realmente donde se trabaja (...) Donde se registra la verdad es en la comisión. Cuando se trabajó mal en la comisión y, a veces, se legisla en sala es sinónimo de legislar mal. La calidad de la ley se ve afectada por el trabajo en comisión. Si la comisión no está asesorada de buena manera es un problema gravísimo”*<sup>29</sup>.

Si bien el debate en las comisiones es mejor que el del pleno, Ernesto Agazzi sostiene que podría ser mucho mejor ya que los legisladores están sobre cargados, *“hay un problema de cómo se componen las comisiones. En el Senado somos 30 senadores, y hay 16 comisiones, más las 5 especiales. Estas comisiones tienen 7 miembros, entonces vos tenés 120 sillas a ocupar por parte de 30 personas. Cada uno tiene que estar en 4 sillas. Yo estoy en Ganadería, Salud Pública, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente. No tengo más remedio... es muy chiquitito el senado. El senado tiene una estructura poco lógica”*<sup>30</sup>.

Los legisladores entrevistados concuerdan en que la desorganización de las sesiones parlamentarias, no estimula la proliferación de discusiones productivas. El tiempo destinado a cada orador es visto como el mayor inconveniente<sup>31</sup>. La mediatización de algunas discusiones influye en

---

<sup>28</sup> *“(...) Lo que pasa es no hay una versión taquigráfica de las comisiones. Se da una discusión mucho más espontánea, menos preparada. No estás hablando para el registro. Pero sí, se da un debate muy a fondo. Te cuidas menos porque estás trabajando. Mientras que cuando llevas el proyecto al plenario ya la comisión trabajó y tiene sus posiciones tomadas, hay informes escritos. Entonces es una cuestión más formal”* Pablo Mieres, entrevista realizada el 27 de diciembre de 2012.

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Alejandro Atchugarry el 4 de Febrero de 2013.

<sup>30</sup> Entrevista realizada a Ernesto Agazzi, el 28 de diciembre de 2012.

<sup>31</sup> *“Ahí hay un problema que no lo terminamos de resolver nunca y es que los parlamentarios creen que lo que están diciendo ahí lo va a leer alguien algún día. Salvo determinadas leyes muy relevantes, y que está la prensa presente, pero sino no. Y a pesar de eso no se ha logrado nunca que haya, lo que en otros Parlamentos hay, es que habla uno por cada partido y punto. Pero acá no. Acá hay acuerdos pero después el parlamentario tiene derecho a decir lo que se le “cante”. Cuando son los homenajes, ahí sí. Habla uno por partido. Pero incluso aún en un homenaje puede haber*

la “teatralización” del debate. Otro de los aspectos negativos que los legisladores marcan es la ausencia de asesores (abogados, contadores, economistas), para Agazzi, particularmente, eso influye en la legislación<sup>32</sup>.

Finalmente, se observa que el debate en el pleno no reviste, por lo menos para el caso que analizamos, mayor importancia. Simplemente es una herramienta que facilita la visualización de las diversas posturas e ideas, puntos de vista, acentuar diferencias, pero no modifica el fondo de los proyectos. Esto es generado por la existencia de otras arenas de decisión, ajenas al Parlamento (además de las Comisiones) y por la condición del mismo, que la ha caracterizado como reactivo, en contraste con un Poder Ejecutivo proactivo<sup>33</sup>. De manera que, la visión romántica, hija de los otrora debates parlamentarios, puede ser desechada o por lo menos puesta a revisión.

---

*alguno que diga “no yo sobre ese señor lo conocí, quiero hablar”* Pablo Mieres, entrevista realizada el 27 de diciembre de 2012.

<sup>32</sup> Entrevista realizada a Alejandro Atchugarry, el 4 de febrero de 2013.

<sup>33</sup> *“Yo soy del Frente Amplio, soy parlamentario del Frente Amplio y mis compañeros son los que están en el Poder Ejecutivo, así que veo bien clarito los proyectos de ley que vienen, qué cosa se pueden discutir en el Parlamento o qué cosa ya vienen resueltas. Lo veo bien clarito. O sea que no me apena que así sea. Pero lo entiendo como proceso”* Ernesto Agazzi, entrevista realizada el 28 de diciembre de 2012.



## Bibliografía

- Aguirre, Gonzalo (2009). *La otra cara del Parlamento*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Alcántara, Manuel (2003). *Sistemas políticos de América Latina. Volumen I América del Sur*. Madrid: Tecnos.
- Ansaldi, Waldo (2006). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Astori, Danilo (1997). *Política y Estado: alternativas al neoliberalismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bértola, Luis y Fernando Lorenzo (2000). “Componentes tendenciales y cíclicos en el PBI per cápita de Argentina, Brasil y Uruguay: 1870-1988” en Bértola, Luis, *Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*. Montevideo: Trilce.
- Bértola, Luis y Gustavo Bittencourt (2005). “Veinte años de democracia sin desarrollo económico” en Caetano, Gerardo (compilador) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. Montevideo: Editorial Santillana.
- Bobbio, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza Janés.
- Bottinelli, Eduardo (1998). “La visión de los analistas políticos” en *Reforma Constitucional y Estructura Política*. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Montevideo: Banda Oriental.
- Bottinelli, Eduardo (2000). “El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos” en *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Banda Oriental.
- Bucheli, Marisa y Magdalena Furtado (2004). *Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?* Trabajo de consultoría realizado para CEPAL, Oficina de Montevideo.
- Buquet, Daniel (1998). “Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico” en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdos entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca.
- Buquet, Daniel (coordinador) (2001). *A un año del gobierno del presidente Jorge Batlle*. Informe de Coyuntura-Número 1. Montevideo: Trilce.

- Caetano, Gerardo, José Rilla, Romeo Pérez (1987). “La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos” en *Cuadernos del CLAEH*, N° 4. Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (1998). “Compartiendo el gobierno. Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay: 1972-1997” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Chasquetti, Daniel (1999). “Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971 - 1997)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N°10. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Chasquetti, Daniel (2000a). "Gobierno y Coaliciones en Uruguay. 1985-1999" en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca.
- Chasquetti, Daniel (2000b). “La renovación del Parlamento: 1985-1999”. Documento de Trabajo del Instituto de Ciencia Política N°22. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político” en *La segunda transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria- Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel (2001). “Producción legislativa. El Ejecutivo marca la agenda” en Buquet, Daniel (coordinador) *A un año del gobierno del presidente Jorge Batlle. Informe de Coyuntura-Número 1*. Montevideo: Trilce.
- Chasquetti, Daniel (2003). “El proceso constitucional uruguayo” en Caetano, Gerardo y Benjamín Nahum, *El Uruguay del siglo XX. La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel y Daniel Buquet (2004). “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso” en *Política. Universidad de Chile*. Pp. 221-247.
- Chasquetti, Daniel (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Montevideo: UdelaR. Facultad de Ciencias Sociales- Instituto de Ciencia Política.

- Chasquetti, Daniel (2010). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Tesis Doctoral.
  - Chasquetti, Daniel (2011). “El secreto del éxito: presidentes y carteles legislativos en Uruguay (1995-2010)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 20. N°1*. Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo.
  - Chasquetti, Daniel (2012). “Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas” *POSData 17, N° 1*.
  - Cotta, Maurizio (1988). “Parlamento y Representación” en Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
  - Cox, Gary y Matthew McCubbins (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
  - Cox, Gary y Scott Morgenstern (2002). “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en *Comparative Politics*. San Diego: Department of Political Science UC.
  - Dahl, Robert (1990). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.
  - De Armas, Gustavo (2005). “De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido” en Caetano, Gerardo (compilador) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.
  - Diamond, Larry (2000). “El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia” en López, Ernesto y Scott Mainwaring (compiladores) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
  - García, Mercedes (2007). *La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Disponible en: [americo.usal.es/oir/legislatina/papers/Garcia\\_LA.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/Garcia_LA.pdf)
- González, Luis Eduardo (1990). “legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 4*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria- Instituto de Ciencia Política.

- González, Luis Eduardo (1993). *Estructuras Políticas en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Gross Espiell, Héctor y Juan José Arteaga (1991). *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Hounie, Adela; Antía, Fernando; Elías, Antonio; Mordecki, Gabriela; Porto, Luis; Gustavo Bittencourt (2003). “Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y propuestas de salida de la crisis. Borrador para abrir la discusión”.

Disponible en: [www.ccee.edu.uy](http://www.ccee.edu.uy)

- Huntington, Samuel (1995). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. México D. F.: Paidós.
- Iglesias, Enrique (2006). “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina” en *Revista de la CEPAL. N° 90*.
- Lanzaro, Jorge (2000). “El presidencialismo pluralista en la Segunda Transición” en *La Segunda Transición en el Uruguay. Gobiernos y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria- Instituto de Ciencia Política.
- Lanzaro, Jorge (coordinador) (2000). *Estudio de la Producción Legislativa 1985-2000*. Convenio con la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Montevideo: Instituto de Ciencia Política- Universidad de la República.
- Maggi, Carlos (2011). *1611-2011. Mutaciones y aggiornamentos en la economía y cultura del Uruguay*. Montevideo: Editorial Fin de siglo.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997). “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate” en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós Latinoamericana.
- Mancebo, María Ester (1992). “Acuerdo Político y marco decisorio: un encuentro necesario en el Uruguay democrático” en *Documento de Trabajo N° 1*. Montevideo: Universidad de la República- Instituto de Ciencia Política.
- Marafioti, Roberto (2007). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- Moreira, Constanza (2000). *Elecciones en Uruguay 1999: comportamiento electoral y cultura política*. Paper presentado en el XXII International Congress. Miami.  
Disponible en: [lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Moreira.PDF](http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Moreira.PDF)
- Moreira, Constanza (2004). *Final del Juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2007). *Instituciones políticas en su contexto: las virtudes del método comparativo*. Buenos Aires: Rubinzal- Culzoni.
- O'Donnell, Guillermo (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Olson, David (1994). *Democratic Legislative Institutions: A comparative View*. New York: Comparative Politics Series.
- Paolillo, Claudio (2004). *Con los días contados*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Payne y Zovatto (2006). *La política importa*. BID-IIDAE.
- Pérez, Romeo (1989). “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 2*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria- Instituto de Ciencia Política.
- Pérez, Romeo (2011). “Parlamentarismo y presidencialismo: un debate inconcluso” en Mieres, Pablo (editor) *Reforma Política en Uruguay: debates y alternativas*. Montevideo: Universidad Católica- Konrad Adenauer Stiftung.
- Polsby, Nelson W. (1968). “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives” en *American Political Science Review*: 144-68.
- Ponce, Matías (2008). “Instituciones y consenso: cooperación intertemporal en política fiscal en Chile y Uruguay (1990-2005)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 17*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Pucci, Francisco (2003). “Sociedades de riesgo y el mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo” en Mazzei, Enrique (compilador) *El Uruguay desde la Sociología*. Montevideo: Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales.

- Sartori, Giovanni (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.
- Schettini, Gonzalo (2009). *Entre la gobernabilidad y la coalición. La negociación del acuerdo preelectoral de noviembre de 1999 y sus consecuencias políticas.* Monografía de grado. Universidad de la República-Instituto de Ciencia Política.
- Shugart, Matthew y John Carey (1995). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.* New York: Cambridge University Press.
- Steneri, Carlos (2011). *Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Verba, Sidney (1968). *El liderazgo. Grupos y conducta política.* Madrid: Ediciones Rialp S. A.
- Van Dijk, Teun (2001). *Texto y contexto de los debates parlamentarios.* Universidad de Amsterdam.
- Yaffe, Jaime (2000). “Nuevas reglas, viejos actores, ¿nuevos comportamientos?” en Varios, *Elecciones 1999-2000.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.

### **Páginas web consultadas**

[www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)

[www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy)

[www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)

[www.lr21.com.uy](http://www.lr21.com.uy)

[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.oslpr.org](http://www.oslpr.org)

[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

[www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)

[www.fcs.edu.uy](http://www.fcs.edu.uy)

[www.ccee.edu.uy](http://www.ccee.edu.uy)

### **Materiales de consulta**

Reglamentos de la Cámara de Representantes

Reglamentos de la Cámara de Senadores

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes

Constitución de la República Oriental del Uruguay

### **Entrevistas realizadas a**

Pablo Mieres

María Elena Lournaga

Ernesto Agazzi

Jorge Batlle

Alejandro Atchugarry

Luis Lacalle Pou



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY