

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Año 2002.
Reacción parlamentarista del
presidencialismo uruguayo en un marco
de crisis.

ANDRES CARRATO

Tutor: Dr. Daniel Chasquetti

2016

Índice

I. Introducción.....	2
II. Estado del Arte.....	4
II 1. Presidencialismo y Parlamentarismo.....	5
II 2. El recorrido uruguayo.....	7
II 3. Sobre el Presidencialismo y sus dificultades.....	10
III. Descripción del proceso.....	13
III 1. Elaboración de la crisis.....	13
III 2. El Ministro Atchugarry.....	16
III 2 a). Un Ministro doble función.....	18
III 2 b). Hacia el fin de la coalición.....	21
III 2 C). Hacia la salida de Atchugarry.....	23
IV. Análisis.....	27
V. Bibliografía.....	33

I. Introducción

El período de gobierno que comenzó el 1° de marzo del 2000 con la conducción del Dr. Jorge Batlle, será recordado como uno de los períodos de gobierno en el que una gran fila de hechos fortuitos marcaría un problema tras otro y en el 2002 una crisis económica y financiera que amenazó con derrumbar toda la estructura del país.

La crisis económica y financiera se agudizó ya en los primeros meses del año 2002 cuando los efectos de la acentuación de la crisis Argentina golpearon a la economía nacional, debilitada desde el punto de vista productivo, fiscal y financiero por la acumulación de tres años de recesión (Failache, 2003:15).

Si bien a comienzos del 2002 parecía que el derrumbe del sistema político argentino se repetía en Uruguay, esto no sucedió; la crisis financiera se logró contener, el presidente Batlle logró culminar su mandato constitucional, manteniendo la institucionalidad y retomar la senda de la recuperación y posteriormente el crecimiento económico, el cual se mantendría por varios años.

Uruguay había estrenado en 1999 un sistema electoral que tenía como novedades fundamentales la exigencia de una mayoría absoluta para elegir el cargo de Presidente de la República, por ello el Dr. Jorge Batlle (PC) quien había sido superado en votos por el Dr. Tabaré Vázquez (FA) en octubre, gracias al acuerdo realizado con el Partido Nacional logró alcanzar la presidencia de la República en el novel balotaje. Es así que el Uruguay tenía un gobierno de coalición integrada por el Partido Colorado, sin mayoría propia en el parlamento y el Partido Nacional.

El Partido Nacional, integró el gabinete ministerial y aportaba los votos necesarios para obtener las mayorías parlamentarias. La necesidad de obtener un perfil propio separado de un gobierno en problemas rápidamente generó en la interna cuestionamientos hacia la efectividad de mantenerse integrando la coalición de gobierno. Uno de los principales dirigentes que presionaban en este sentido fue el senador Jorge Larrañaga quien desde el comienzo de la crisis proponía la salida de la coalición de gobierno para no quedar encorsetado junto a un gobierno que daba muestras de no poder controlarla.

Esta insistencia en cuanto a abandonar la coalición colocaba en una encrucijada de difícil resolución al Dr. Luis Alberto Lacalle, líder del Herrerismo y Presidente del Directorio del Partido Nacional quien logró contener los pedidos de salida hasta finales del 2002 cuando el Partido Nacional abandona finalmente el gabinete.

Por otra parte el Frente Amplio (FA), principal partido de la oposición, que pretendía mostrarse como la alternativa de gobierno para las siguientes elecciones tenía el dilema interno de o “no hacer olas” y mantener el barco a flote hasta las próximas elecciones donde se sentían triunfadores o por otro lado sectores que veían esta crisis como una oportunidad de adelantar su acceso al gobierno alentando manifestaciones de remoción del Presidente Batlle llegando incluso a proponer un juicio político (<https://www.rebellion.org/hemeroteca/uruguay/blixen121102.htm>).

En este clima de tensión política, sin tiempo para discusiones o negociaciones, el gobierno debía buscar acuerdos para salir de la crisis. En un sistema presidencial como el uruguayo la figura del Presidente de la República debía ser la encargada de buscar los acuerdos e impulsar las soluciones pero en ese entonces la figura del Presidente Batlle había perdido popularidad debido al desgaste propio de la función presidencial en un marco de crisis pero también por las actitudes públicas que había asumido el presidente en esas semanas. Según la empresa Equipos Mori el Presidente Batlle había comenzado su gestión, abril - junio 2000, con un índice de aprobación de 49% mientras que en abril - junio de 2002 ese porcentaje había caído a 16%¹.

Es en esta coyuntura donde comienza a gestarse un manejo político que tiene características peculiares ya sea en las apariciones públicas de figuras del gobierno que por esos días se centraban básicamente en el Ministro de Economía y Finanzas, Dr. Alejandro Atchugarry, como del manejo hacia la interna del propio sistema político. El Ministro Atchugarry asumió también responsabilidades que no tenían que ver específicamente con su rol de Ministro de Economía sino que se transformó en un articulador con la coalición de gobierno pero también con los partidos de oposición, fundamentalmente el FA. Esto permitió reducir drásticamente algunas rispideces anteriores, lograr acuerdos, lograr acciones y también “no” acciones que permitieron encontrar los caminos políticos para una salida a la crisis (Pérez 2010).

¹ Banco de Datos, FCS-UdelaR.

En este estado de situación de decadencia de la figura presidencial, con la necesidad perentoria de adoptar decisiones es que el Ministro Alejandro Atchugarry asume, no solo la responsabilidad de elaborar los mecanismos de salida a la crisis económica sino que también asume la responsabilidad de llevar adelante las negociaciones y moderar las modificaciones de estos mecanismos con los partidos políticos en búsqueda de acuerdos necesarios para obtener los recursos que permitan salir de la crisis.

En este trabajo pretenderemos mostrar que el presidencialismo uruguayo en instancias de crisis encontró determinadas prácticas parlamentaristas que le permitieron durante un tiempo conducir el gobierno a través del protagonismo de un Ministro Economía que hacía las veces de “Primer Ministro de crisis” acompañado por consejo asambleario, que en un comienzo fue la Comisión de Hacienda del Senado y luego se mantuvo en algunos senadores representativos de cada partido político, todo ello guardando las formas constitucionales presidencialistas que implicaban entre otras cosas la promulgación de leyes por parte del Presidente de la República con el o los ministros correspondientes.

Para ello realizaremos un repaso por los principales aspectos relacionados con los sistemas de gobierno presidencialista y parlamentarista para identificar sus principales características, definir cual sistema es el que posee nuestro país y determinar si en los hechos acaecidos en 2002 efectivamente podemos encontrar algunos aspectos que nos permitan acercarnos a una lógica de gobierno de tono parlamentarista.

Luego determinaremos las diferentes etapas del proceso en nuestro país para luego realizar un análisis evaluando el comportamiento del sistema de gobierno de nuestro país en este período histórico.

II. Estado del Arte.

Tal cual lo establece Jorge Lanzaro en su trabajo *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina* (2003:16), la discusión entre presidencialismo o parlamentarismo como forma de organizar el sistema de gobierno surge en América Latina en la década del 80 derivada de una refundación del estado democrático

latinoamericano luego de varios años de gobiernos dictatoriales y en función de una nueva estructuración del modelo de desarrollo de las economías latinoamericanas.

Ambos regímenes de gobierno cuentan en la academia con detractores y defensores así como también hay quienes optan por el camino intermedio propugnando sistemas mixtos con lo que amplían la gama y las características de los sistemas de gobierno.

Nosotros dividiremos el presente capítulo estableciendo algunas características básicas tanto del régimen presidencial como parlamentario así como también de algunas variaciones o caminos intermedios que nos permitan identificar algunos sistemas mixtos.

Luego indagaremos en el caso uruguayo para establecer las características de nuestro sistema de gobierno según las definiciones anteriormente mencionadas. Para finalmente revisar algunos de los principales cuestionamientos realizados al régimen presidencialista y las respuestas que desde la experiencia presidencialista se han ensayado a los mismos.

II 1. Presidencialismo y Parlamentarismo

Mainwaring y Shugart (1994:398) establecen dos características fundamentales de un régimen de gobierno para ser considerado presidencialista:

- a) el presidente es siempre titular del poder ejecutivo y es elegido mediante voto popular ya sea directa o indirectamente.
- b) los períodos de gobierno para el presidente y la asamblea son fijos.

A estas características agregaremos dos más, una determinada por Juan Linz (1990:47) quien además de las anteriores establece que: c) la constitución de un régimen presidencialista otorgara poderes considerables a este ejecutivo encabezado por el Presidente de la República que incluyen la designación del gabinete y la administración del Estado.

Y finalmente una última característica al régimen presidencial tomada de Sartori (1992:9) que indica que: c) el parlamento no puede designar y por lo tanto tampoco destituir al Presidente de la República.

Digamos entonces que un sistema Presidencialista consta de un Presidente de la República elegido popularmente, de forma directa o indirectamente a través de un colegio elector como es el caso de Estados Unidos, período de mandato fijo, con determinados poderes constitucionales² que le permiten llevar adelante la administración del Estado y la designación del gabinete, con la imposibilidad por parte del Parlamento de destituirlo.

Teniendo en cuenta las características y consideraciones aportadas por Juan Linz (Linz 1990) podríamos decir entonces que en los sistemas parlamentarios³ la única institución legitimada democráticamente es el parlamento y el gobierno deriva de su autoridad y su confianza. Ya sea porque el gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría del parlamento, o porque aunque sea un gobierno de minoría cuenta con la tolerancia de la mayoría Parlamentaria la cual se mantendrá solo por el tiempo que el parlamento esté dispuesto a apoyarlo o en casos de excepción cuando este no esté en condiciones de formar un gobierno alternativo.

Habiendo establecido ambos conceptos y teniendo en cuenta la amplia gama de regímenes y sistemas de gobierno con diferentes acentos y características que existen podríamos deducir que establecer una dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo nos servía para hacer una primera gran clasificación de sistemas con sus respectivas características pero no mucho más allá de eso. Es importante entonces tener en cuenta la diversidad de sistemas de gobierno y las variaciones entre cada uno de ellos que nos llevara a identificar regímenes que mezclan las características de ambos constituyéndose en regímenes mixtos, semi presidenciales o semi parlamentarios según sea el caso.

² El presidente de los Estados Unidos tiene pocos poderes en términos relativos (Shugart y Carey 1992). En cambio tienen mucho poder constitucional los presidentes de América Latina, las reformas constitucionales latinoamericanas produjeron importantes innovaciones institucionales que fortalecen a los presidentes, por ejemplo el poder de decreto (Brasil, Colombia y Argentina), el veto parcial (casi todos los países latinoamericanos) y la iniciativa exclusiva en materia de legislación.

³ Tomando en cuenta la sugerencia de Sartori (1992:9) en cuanto a que los regímenes presidencialistas y parlamentaristas se definen por mutua exclusión y teniendo en cuenta las características del presidencialismo anteriormente mencionadas podríamos decir que un parlamentarismo debería caracterizarse por: a) El jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, b) los períodos de gobierno tanto para el Parlamento como para el jefe de gobierno no pueden ser nunca fijos y dependerán de las mayorías parlamentarias que sostengan con su voto al gobierno, c) la definición de la integración del gabinete al igual que la del jefe de gobierno dependerá del apoyo parlamentario, d) el parlamento designa y por lo tanto tiene la capacidad de remover al jefe de gobierno.

Podríamos decir que un sistema mixto (Sartori, 1994) significaría una conjunción de los principales aspectos de los regímenes parlamentarista y presidencialista cuyas características principales serían:

- a) Presidente elegido por el pueblo de forma directa o indirectamente a través de un colegio elector, parlamento elegido por el pueblo.
- b) Primer ministro cuya nominación depende del parlamento o de la confianza del mismo.

En estos sistemas las atribuciones asignadas al Presidente y al primer ministro varían de un sistema a otro ya sea en la estructura constitucional o en la práctica misma, si debe considerarse que a diferencia de lo que sucede en los sistemas parlamentarios en estos sistemas mixtos el Presidente de la República no es una figura meramente representativa del estado sino que tiene poderes de gobierno.

Según los principales autores identificados con este sistema (Stepan y Skack 1997), (Sartori 1994) el beneficio principal que otorga este régimen es la flexibilidad institucional ya que permite variar el funcionamiento dependiendo de cómo se comporten las mayorías parlamentarias, es decir que cuando el Presidente controla la mayoría parlamentaria el sistema funciona a semejanza de un presidencialismo mientras que cuando el Presidente queda en minoría quien obtiene mayor influencia, por haber sido designado con el voto de confianza del parlamento, es el primer ministro pasando a tener características de parlamentarismo (Chasquetti 2000: 324). Lo cual reafirmaría la posición de Lijphart quien considera a los regímenes mixtos no como una combinación sino como una alternativa entre fases presidencialistas o parlamentaristas.

II 2. El recorrido uruguayo

En el contexto latinoamericano es claro el predominio del Poder Ejecutivo, el presidencialismo latinoamericano se ha transformado en una de las claves identitarias de nuestro continente más allá de los matices con que cada país ha adoptado este sistema.

El régimen uruguayo, identificado con las corrientes presidencialistas de Latinoamérica, tuvo desde sus inicios aspectos diferenciales que dejaban latente, en mayor o menor medida dependiendo de la carta constitucional, la posibilidad de adoptar algunas características de tipo parlamentario.

La constitución de 1830 preveía un poder ejecutivo atribuido a una sola persona, el Presidente de la República con la posibilidad de nominar no más de tres ministros, con los cuales, por lo menos uno de ellos, debía firmar las órdenes sin cuya firma “*nadie estaría obligado a obedecerle*”. Esta característica de limitación al poder del Presidente se veía menguada por la libertad presidencial de destituir a los ministros sin otro requerimiento más que su propia voluntad, previéndose a su vez la posibilidad de juicio político al presidente y a los ministros. En definitiva la constitución de 1830 estipulaba un ejecutivo unipersonal básicamente presidencialista con algunos aspectos diferenciales del presidencialismo típico, en lo que algunos autores identifican como la semilla de la coparticipación que caracterizaría al sistema uruguayo (Pérez 2010: 25-27).

En la constitución de 1918 no hubo grandes modificaciones en cuanto a la relación de los poderes manteniéndose dentro de los parámetros presidencialistas. En la constitución de 1934 se acentuó la coparticipación directamente especificada en la nominación del gabinete y se adoptó un sistema que algunos autores denominan semi parlamentario o de parlamentarismo racionalizado (Gros Espiell 2002: 96) donde la Asamblea General tenía competencia para juzgar políticamente a los ministros y desatar un mecanismo de censura que podría llevar a la disolución de las cámaras, llamado a nuevas elecciones parlamentarias y en caso de mantenerse la censura esto implicaría la caída del Presidente y su consejo de Ministros.

Este sistema semi parlamentario (Gros Espiell 2002: 97) sufrió diversos cambios en las reformas constitucionales de 1942, 1951 y 1966 pero sin alterar la matriz de gobierno presidencialista que contenían las constituciones de 1830 y 1918. La Constitución de 1942 elimina la coparticipación obligatoria en la integración del gabinete pudiendo el presidente elegir entre aquellas personas que por contar con apoyo parlamentario asegurasen su permanencia en el cargo.

En 1952 se producen cambios importantes que mantienen el doble sentido uruguayo en cuanto a equilibrar las fuerzas entre presidencialismo y parlamentarismo ya que por un lado se elimina la figura presidencial sustituyéndola por un Consejo Nacional de Gobierno de 9 miembros elegidos por el voto popular con capacidad para designar y cesar a los ministros, lo cual podría interpretarse como una señal en cuanto a “descentralizar” la figura presidencial pero por otro lado se elimina el mecanismo de censura establecido en 1934 y que se mantuvo en 1942 en el cual luego de un largo

proceso podía darse la caída del Presidente y el Consejo de Ministros. Quizás en este caso en particular la no posibilidad de hacer caer al presidente pudiera tratarse de un tema lógico por no contarse con un figura presidencial centralizada pero en esta nueva carta magna de 1952 no se establece ningún mecanismo para solucionar los conflictos que pudieran ocasionarse entre el Parlamento y el Ejecutivo lo cual significa eliminar uno de los recursos más característicos del sistema parlamentario.

La constitución de 1966 mantiene esta oscilación adoptando características de un sistema y otro, volviendo a unificar la Presidencia de la República en un solo hombre, eliminando el Consejo de Gobierno pero retomando un mecanismo de solución de conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento eliminado en la constitución de 1952 con la implantación de la interpelación, voto de censura y luego de un largo e intrincado proceso la caída del Consejo de Ministros, con una diferencia fundamental al proceso establecido en 1934, no se establece la posibilidad de que caiga el Presidente de la República. Uno de los aspectos más importantes de esta reforma será el fortalecimiento de las potestades del Ejecutivo en cuanto a la exclusividad en el inicio de legislación en determinadas áreas, por ejemplo: jubilaciones, exoneraciones tributarias, fijación de salarios y precios, generando un parlamento reactivo y un ejecutivo proactivo (Chasqueti 2012).

La reforma de 1996 mantuvo el mecanismo de responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General establecido en 1966 pero realizó reformas en el régimen electoral que acentuaron las características presidencialistas del régimen centrando la competencia electoral en la elección del Presidente de la República al maximizar la figura de los candidatos presidenciales y desplazando la importancia de las elecciones parlamentarias, pasando a su vez de una coparticipación “asociativa” a una coparticipación “coalicional” (Lanzaro 2000: 299).

En definitiva, retomando las características identificatorias de ambos regímenes de gobierno detalladas al comienzo sin dudas nuestro país se acerca más a un régimen presidencialista de gobierno. De todas formas existen en nuestro país ciertos elementos que lo diferencian notoriamente de un presidencialismo puro:

- a) teóricamente el Presidente de la República está subordinado a las decisiones del Consejo de Ministros, donde cuenta con un voto al igual que cada ministro, ya

que desde la constitución de 1830 sus decisiones deben ir acompañadas de la firma de por lo menos un ministro.

- b) El apoyo parlamentario, implícito, asegura la continuidad de los ministros.
- c) el armado del gabinete que le asegure mayoría parlamentaria restringe las posibilidades del presidente de tomar decisiones unilaterales. Las condiciones políticas que consiga establecer definirán su capacidad de acción individual.
- d) en relación con el literal b), cuando no existe apoyo explícito los ministros pueden ser censurados por el Parlamento, llegando incluso a la disolución del Parlamento y convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias luego de las cuales de subsistir el conflicto entre la mayoría parlamentaria y el Presidente cae el consejo de Ministros.

Podemos decir entonces que el Uruguay no escapa al predominio latinoamericano del poder ejecutivo en Latinoamérica de todas formas en el correr de su historia constitucional fue adoptando algunos parámetros que se identifican con el parlamentarismo y que nos impide identificar al Uruguay como un país estrictamente Presidencial por lo cual, lo clasificaremos como un sistema Presidencial atenuado, con aspectos netamente presidencialistas (elección popular del presidente, mandato fijo, iniciativa legislativa) aunque condicionados por la existencia de algunos elementos de parlamentarización.

En definitiva, a pesar del predominio del Poder Ejecutivo y de los recortes funcionales realizados al parlamento por las reformas constitucionales en el Uruguay, el Parlamento es una institución fundamental en el funcionamiento del sistema cumpliendo un rol de contralor indispensable y siendo además protagonista en la elaboración del elemento fundamental de gobierno en nuestro país: las leyes.

II 3. Sobre el Presidencialismo y sus dificultades

Habiendo identificado el sistema de gobierno uruguayo como presidencialista atenuado y teniendo en cuenta que la intención de este trabajo es indagar en el mismo y como este se adaptó a un período de crisis muy importante, estimamos necesario buscar en los trabajos académicos las dificultades del Presidencialismo halladas por los investigadores. Es así que intentaremos brevemente resumir las principales críticas al

presidencialismo y su forma de adaptarse a las situaciones estructurales que puedan afectar su desempeño.

Juan Linz (Linz 1990) estableció una serie de argumentos que indicarían que el parlamentarismo tendría diversas ventajas por sobre el presidencialismo a la hora de mantener un régimen democrático. Las principales críticas de Linz al presidencialismo se basan:

- 1) en la doble legitimidad popular del Presidente y el parlamento al provenir ambos mandatos del voto popular.
- 2) el mandato fijo del Presidente otorga rigidez al sistema dificultando la posibilidad de establecer cambios que no afecten la institucionalidad en períodos de crisis.
- 3) la generación de una lógica de ganador único provocando desincentivos a los partidos menores e incentivos en el presidente para no buscar acuerdos.
- 4) la consideración de que la elección presidencial puede asumir una lógica plebiscitaria.

El trabajo de Linz disparó una serie de investigaciones que buscaron confirmar o refutar los argumentos del autor en cuanto a los problemas del Presidencialismo llegando incluso a considerar los defectos presentados por Linz como atributos positivos del mismo. En este sentido Shugart y Carey (1992) establecieron que la rigidez del mandato presidencial podría considerarse como un factor de estabilidad y previsibilidad del régimen, la elección popular del presidente podía considerarse como un elemento de transparencia del mismo e incluso la doble legitimidad de presidente y parlamento funcionaría en el presidencialismo como parte de un sistema de controles entre los poderes para evitar desbordes de uno u otro poder.

Mainwaring y Shugart (1994) establecieron tres factores que ayudarían al presidencialismo a funcionar mejor:

- a) limitación de los poderes presidenciales fundamentalmente aquellos que tienen directa competencia con los poderes legislativos del Parlamento.
- b) el presidencialismo encuentra dificultades en los sistemas de partidos poco disciplinados, por lo que un mínimo de disciplina partidaria ayuda a que los presidentes puedan lograr acuerdos relativamente duraderos en el Parlamento ya

que le permiten al presidente negociar con líderes partidarios y no someterse al desgaste de una negociación personal con cada legislador.

- c) un sistema de partidos poco fragmentado beneficia al presidencialismo ya que la fragmentación del sistema de partidos genera una alta probabilidad de conflicto entre el ejecutivo y el parlamento.

Estos factores beneficiosos para el presidencialismo establecidos por Mainwaring y Shugart encienden las luces de alarma en América Latina en cuanto a que de comprobarse su efectividad el sistema presidencial adoptado en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con variaciones entre uno y otro, tendría dificultades de mantenerse teniendo en cuenta la tendencia que reflejan varios investigadores en cuanto al aumento en la fragmentación partidaria en nuestro continente y al aumento de las competencias del Ejecutivo. Esto llevaría a que en América Latina se den las condiciones generadoras de la “difícil combinación” temida por Mainwaring entre presidencialismo y multipartidismo. Según Mainwaring (1993) en sistemas presidencialistas multipartidarios los presidentes suelen ser elegidos con minorías parlamentarias lo cual dificultaría la gobernabilidad y podría llevar a los presidentes a actuar al borde de los parámetros constitucionales a través de decretos reduciendo la posibilidad de acuerdos o consensos.

En el análisis del funcionamiento de esta “difícil combinación” en América Latina Chasqueti (2003) encuentra en la posibilidad de generar coaliciones de gobierno un atenuante a este problema. En las conclusiones de su trabajo el autor evalúa que el verdadero problema está en aquellos sistemas presidencialistas multipartidistas sin coaliciones. La combinación de presidencialismo y multipartidismo es una combinación político institucional apta para la democracia ya que los sistemas presidenciales, fundamentalmente aquellos con partidos políticos con niveles aceptables de disciplina, pueden también incentivar la formación de coaliciones de gobierno y generar las condiciones para que los presidentes minoritarios busquen las coaliciones que le aporten la mayoría. Teniendo un único factor contrario comprobable, el hecho de que el presidencialismo ofrece importantes estímulos a los partidos políticos para romper las coaliciones de gobierno ya que hacerlo no genera grandes efectos institucionales tal cual sucede en el parlamentarismo donde la ruptura de la coalición que genera las mayorías hace caer al gobierno.

El resultado electoral de 1999 arrojó un gobierno claramente minoritario con la necesidad de formar una coalición de gobierno que le garantizara la mayoría parlamentaria. Básicamente el sistema funcionaba con una coalición de gobierno integrada por los partidos tradicionales y una oposición centralizada básicamente en un partido de izquierda (FA) individualmente mayoritario y no radicalizado. Este sistema funcionó correctamente durante los dos primeros años de gobierno, la acentuación de la crisis económica, sumado al agotamiento del ciclo colaborativo de las coaliciones por los estímulos a los partidos políticos para romper las coaliciones de gobierno comenzaron a generar tensiones dentro de la misma que llevaron a su ruptura y la generación del teórico bloqueo presidencialista (Mainwaring 1993).

III. Descripción del Proceso.

III 1. Elaboración de la crisis

En el año 2002 Uruguay atravesó por una profunda crisis económica y social que afectó de múltiples formas a la sociedad, fundamentalmente a través de su impacto en el empleo, la emigración y los ingresos reales de los hogares.

Ya a finales del 2001 y comienzos del 2002 se detectaban índices de agravamiento de la crisis económica y financiera que en poco tiempo derivarían en bancos quebrados, banqueros procesados y una institución presidencial que poco a poco iría perdiendo apoyo político y popular. Las mediciones de Factum son claras en este sentido. El presidente Batlle había comenzado el año 2002 con una aprobación del 49% la cual fue decayendo mes a mes (46 en febrero, 44 en marzo, 43 en abril, 42 en mayo, 33 en junio) hasta llegar a 23 % en julio⁴.

En este sentido es bueno tener en cuenta algunos hechos importantes que se encadenan en el primer semestre del año 2002 y que afectaran de sobremanera la imagen del Presidente Batlle:

- Febrero, primer ajuste fiscal enviado al Parlamento y votado por la coalición de gobierno.
- Febrero pérdida del *investment grade*.

⁴ Banco de datos. FCS-UdelaR.

- Mayo, cadena de radio y televisión para anunciar un segundo ajuste fiscal. Esta cadena de radio y televisión es recordada por el desborde emocional del Presidente Batlle que no logra contener las lágrimas en un mensaje grabado, esto quiere decir que se eligió emitirlo y no fue accidental.
- 3 de Junio, episodio de Bloomberg, donde el Presidente Batlle es grabado off the record haciendo duras declaraciones sobre los argentinos y su gobierno. La frase más recordada de aquel hecho es: “los argentinos son todos una manga de ladrones del primero al último”.
- 20 de junio, devaluación de la moneda abandonando el “ancla cambiaria” que se venía aplicando desde 1990 en Uruguay.

Siendo ésta una crisis cuyo cerno principal estaba dado por el sistema bancario y sus efectos sobre la economía nacional, quien tenía un rol importante en el manejo de la misma era el equipo económico con un predominio importante de las autoridades del Ministerio de Economía, fundamentalmente el Ministro, Ec. Alberto Bensión. En este sentido, el Ministro Bensión, no contó con un respaldo popular importante y tenía un apoyo político apenas formal del Partido Nacional, lo cual afectaba su propia capacidad de negociación e intermediación con los demás partidos políticos y las demás fuerzas sociales.

El agravamiento constante de la crisis económica y financiera, la falta de liderazgo y “carisma de crisis” por parte del Presidente de la República dejaban al Ministro Bensión en un lugar para el cual no estaba preparado, no tenía la personalidad adecuada y no tenía las condiciones políticas, es decir, no tenía el “*back up*” necesario para ser la figura a través de la cual generar confianza para elaborar la salida de la crisis.

En este corto período, primer semestre del 2002, el Ministro Albero Bensión debió afrontar dos interpelaciones, ambas por parte del FA, la primera en conjunto con el Ministro Mercader, estuvo a cargo del Diputado Socialista Roque Arregui y la segunda, la más importante por las derivaciones posteriores, a cargo del Senador Alberto Couriel realizada el 11 de julio.

En el régimen constitucional uruguayo no hay forma legal ni constitucional para provocar la caída del presidente, a no ser por fallecimiento, renuncia o juicio político en casos de violación de la Constitución u otros delitos graves. En los meses de abril y mayo en algunos ámbitos se manejó la posibilidad de que Batlle no continuara en el cargo. Esos ámbitos no se centraban únicamente en FA sino que dentro del Partido Colorado también existieron contactos con el vicepresidente Luis Hierro para prever una situación de este tipo. *“Hay un grupo de ciudadanos que sostiene que Batlle se tiene que ir de la presidencia (...),..., ellos creen que Batlle carece del don de mando para enfrentar la situación. Se están moviendo y alguno me lo ha venido a plantear a mí”*, le habría dicho el ex Presidente Julio María Sanguinetti al vicepresidente Luis Hierro (Paolillo 2004, 204).

El decaimiento de la figura presidencial en un momento de agitación se trasladaba también a sus apariciones públicas. El 19 de julio se reúnen por primera vez en la administración Batlle los líderes de la coalición de gobierno, el Dr. Julio María Sanguinetti (PC) y el Dr. Luis Alberto Lacalle (PN), con el Presidente Jorge Batlle, luego de esa reunión se produce un primer contacto con la opinión pública del Presidente quien no realizaba declaraciones a los medios de comunicación desde el 11 de junio. En período de grave crisis política con visos de crisis institucional el Presidente de la República, Jefe de Estado pero también Jefe de Gobierno, estuvo más de un mes sin realizar declaraciones públicas, eso da muestras claras de un debilitamiento de la figura presidencial; al decir de Romeo Pérez un retiro presidencial *“temporario, parcial y convenido”* (Pérez Antón 2010:31).

En las últimas semanas del mes de junio y julio el Ministro Bensión había tenido varios encontronazos con el Frente Amplio (FA), a tal punto que la coalición de izquierda había pedido su censura luego de interpelarlo. Por otra parte, Bensión había comenzado a tener dificultades con su socio de la coalición, el Partido Nacional. Incluso algunos de los legisladores de esta colectividad, el caso más radical fue el del senador Jorge Larrañaga, ya se había opuesto a dar su voto para el segundo ajuste fiscal del mes de mayo y respaldó el pedido de censura que realizó el FA en la interpelación del 11 de julio. La conducción económica también había visto como sucesivamente se cortaba el diálogo con los agentes económicos, fundamentalmente

la Federación Rural y la cámara de Industria, y directamente no la tenía con los sectores sociales y sindicales.

En definitiva, la sangría de depósitos bancarios era cada vez más importante amenazando con derrumbar a todo el sistema. El Fondo Monetario Internacional presionaba a través de la negativa a seguir aportando financiamiento que permitiera detener el retiro de depósitos. El mayor partido de oposición (FA), si bien con diferencias internas importantes, mantenía unidad en los cuestionamientos a la política económica y afianzaba aún más su tradicional vínculo y cooperación con los movimientos sociales, gremiales y estudiantiles en las diversas movilizaciones, ante lo cual el gobierno reaccionaba con un Ministro de Economía cuyo relacionamiento estaba cada día más acotado y un Presidente de la República que no lograba transmitir tranquilidad y mucho menos confianza al resto.

“No hay marcha atrás. Ni para el Presidente ni para el Directorio del Partido Nacional. Se requiere un primer Ministro que ocupe la cartera de economía. Esa es la realidad. Esta es la peor crisis política del Uruguay en muchísimo tiempo”, fueron las palabras del Dr. Javier García, en la sesión del directorio del Partido Nacional el 21 de julio de 2002 donde se define pedir la renuncia del Ministro de Economía, Alberto Bensión (Paolillo 2004, 346).

III 2. El Ministro Atchugarry.

El senador Alejandro Atchugarry era el principal articulador y operador político del presidente Batlle, uno de los líderes del cártel legislativo presidencial (Chasquetti 2011), y desde allí mantuvo una fuerte sintonía con la línea programática y económica que desarrolló el gobierno de Batlle desde el 1° de marzo. Con una mirada liberal sobre la evolución de la economía, Atchugarry extendió múltiples negociaciones con el Parlamento para la aprobación de reformas y diferentes medidas durante el período de gobierno, bajo la nota de su reconocida capacidad de diálogo.

Ante el pedido del Partido Nacional de un cambio en la conducción económica, y luego de ciertas dificultades a la hora de designar un sustituto, el Presidente Batlle define que el cambio no será solo de nombres sino que habrá un cambio de estrategia. Se pasará de un ministro con alta capacidad técnica y nula “expertise” política a un político sin tanta capacidad técnica, *“..., los tiempos que vienen son tiempos políticos”* dijo el

Presidente Batlle al momento de informar que el Dr. Alejandro Atchugarry sería el Ministro de Economía (El País, 24/07/2002).

Desde el momento mismo de su designación por parte del Presidente de la República, el Dr. Atchugarry marca un diferencial con las características de la anterior gestión ministerial. En el propio acto de asunción, Atchugarry solicita colaboración y participación a todos los partidos políticos, al gremio de funcionarios bancarios (AEBU) y la Asociación de Bancos en la integración de un comité técnico administrador del fondo de fortalecimiento bancario. El solo ofrecimiento para integrar este tipo de comisiones asesoras por parte del Ministerio de Economía era una clara señal de un nuevo manejo de las relaciones entre el Ministro y los demás actores.

Las señales de apoyo y de cambio en el clima de relacionamiento son extremadamente claras no solo por parte del PN sino también de parte del FA al tal punto que a la ceremonia de asunción de Atchugarry concurrieron integrantes de la coalición de gobierno y de la oposición.

La gestión de Alejandro Atchugarry al frente del Ministerio de Economía transcurre desde el 24 de julio de 2002 al 20 de agosto de 2003. Es decir que se trata de una gestión de poco más de un año en la que se producen una serie muy importantes de eventos que marcarán el camino de salida del Uruguay de un período de crisis económica y política.

Para lograr entender y sobre todo dimensionar lo sucedido dividiremos esta etapa de descripción del proceso en tres períodos de tiempo fundamentales en los que buscaremos describir la actuación propia del Ministro Atchugarry en su relacionamiento con el sistema político en un marco de crisis, el desenvolvimiento del Partido Nacional como integrante de la coalición de Gobierno y la actuación del FA como principal partido de oposición. Los tres períodos de tiempo mencionados son:

- Del 24 de julio (cambio de autoridades del Ministerio de Economía y Banco Central) al 5 de agosto (se aprueba y promulga la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario)
- Del 6 de agosto al 3 de noviembre de 2002, fecha en que el Partido Nacional abandona la coalición de gobierno.

- Del 4 de noviembre de 2002 al 20 de agosto de 2003 cuando Atchugarry deja el Ministerio de Economía.

III 2. a) Un ministro doble función.

Al momento de asumir las nuevas autoridades económicas del país la situación del Uruguay en materia financiera era límite. El país necesitaba una nueva asistencia financiera de los organismos internacionales para intentar contener la corrida bancaria que había dejado varias instituciones cerradas y amenazaba con derrumbar todo el sistema, Banco de la República incluido.

Las primeras reuniones del Ministro Atchugarry fueron en el Parlamento, junto al vicepresidente Hierro, y los coordinadores de bancadas del Partido Colorado y Partido Nacional, con la intención de comenzar a negociar la aprobación de la rendición de cuentas, la ley de reactivación económica que se pretendía enviar al parlamento cuanto antes, pero teniendo siempre como primera preocupación la necesidad de que el Parlamento diera rápida sanción a la ley que creaba el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Bancario indispensable para conseguir asistencia financiera del exterior.

Una delegación uruguaya integrada por técnicos se encontraba en Washington negociando una nueva ayuda económica, mientras que en Uruguay el Ministro Atchugarry, junto con el Presidente del Banco Central Julio de Brun, asumían la responsabilidad de ser la cara visible del gobierno e intentar transmitir confianza, un insumo a esa altura extremadamente escaso, “... *de esta situación se sale con seriedad interna y con el compromiso de la nación. Buscaremos los acuerdos políticos, sindicales y con la sociedad toda que nos permitan sortear este estado de situación*” (El País, 31/07/2002). Y más aun teniendo en cuenta que a cinco días de asumir el Ministerio, Atchugarry debe informar que el gobierno decretó el feriado bancario del 30 de julio al 2 de agosto inclusive, las razones: no había más efectivo para devolver a los ahorristas.

Los resultados de la delegación en Estados Unidos fueron positivos: gracias a la intermediación del gobierno de George Bush, Uruguay obtendría el efectivo pero para ello debía aprobar un Fondo de Fortalecimiento Bancario cuyos puntos básicos eran la

liquidación de algunos bancos de plaza, y reprogramación parcial de los plazos de algunos depósitos, descartando la aplicación de un “corralito” bancario y default tal cual sucedía en Argentina.

Este proyecto de ley ingresó a la Comisión de Hacienda del Senado, el día viernes 2 de agosto y durante el fin de semana debía aprobarse y promulgarse para que los bancos pudieran reabrir el lunes 5 de agosto.

El proceso de aprobación de esta ley de Fortalecimiento Bancario tiene características peculiares en cuanto al manejo que realizó el equipo económico, fundamentalmente el ministro Atchugarry aplicando una doble función. En primer lugar como Ministro de Economía, firmante y por lo tanto defensor del proyecto de ley, primero ante los líderes partidarios, en una reunión realizada la noche del jueves 1° de agosto, y segundo ante los legisladores desde el viernes 2 de agosto; pero también en una función, que anteriormente a ser Ministro desempeñaba en el Parlamento, como líder del cártel legislativo (Chasqueti 2011) del gobierno en cuanto a proponer el proyecto de ley y negociarlo en el parlamento cual líder de una fracción parlamentaria.

Esta sesión de la Comisión de Hacienda del Senado, a la cual concurrieron también numerosos integrantes de la Cámara de Representantes fue catalogada como histórica por varios legisladores “*cuasi una Asamblea General*” (Baraibar, versión taquigráfica:19), y en ella el Ministro estuvo siempre presente, salvo pocas excepciones que quedan debidamente informadas en la versión taquigráfica de la sesión. Algunas de las opiniones vertidas por los legisladores, que pueden cotejarse en la versión taquigráfica de la sesión de dicha Comisión dan muestra del nivel de importancia que el Ministro Atchugarry daba al Parlamento y de la consideración de paridad con la que los legisladores tratan al Ministro. A continuación extraemos apenas algunos fragmentos ilustrativos.

- *“Disculpen que los maree con tanta cifra pero creo que el Parlamento tiene derecho a saber, por lo menos hasta donde yo sé, aunque quizás no sea demasiado”,* Atchugarry, versión taquigráfica, pag 8.

- *“... me había comprometido a hacer algunas modificaciones de redacción que tuvieran en cuenta propuestas que se han planteado desde nuestra fuerza política, por ejemplo la*

que hizo el Senador Couriel, y que fueron aceptadas por el Gobierno en la persona del señor Ministro”. Danilo Astori (FA), versión taquigráfica, pag 58.

En esta sesión de Comisión de Hacienda se establece, quizás no de forma tácita pero si en los hechos, lo que Romeo Pérez llama un Comité de Senadores, representativo de los 3 partidos mayoritarios, Astori y Couriel del FA, Hierro y Brause del PC, Gallinal y Heber del PN, quienes junto al Ministro Atchugarry establecen los parámetros de estructuración y las modificaciones más viables a un proyecto de ley que debía promulgarse 48 horas después.

Finalmente la ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario fue aprobada con los votos de la coalición de gobierno y del Nuevo Espacio Independiente, ambas sesiones, tanto en Senadores como Representantes se desarrollaron con la “normalidad” que puede esperarse de una situación límite como esta y en ambas surgieron voces de compromiso y cuidado institucional hacia la figura del Ministro.

- *“...al actual Ministro de Economía y Finanzas le tengo confianza en sus expresiones (...). Cuando él dice que esto es imprescindible (se refiere a la ley de Fortalecimiento Bancario) tenemos que darle su cuota de crédito. También en parte hemos sido nosotros, este Parlamento, el que ha puesto al actual Ministro de Economía y Finanzas que hasta hace pocos días era nuestro compañero en el Senado”. Carlos Garat (PN), versión taquigráfica Sesión del Senado 3 y 4/08/2002, pag 454.*

-*“En la tarde de ayer (sábado 3 de agosto de 2002) escuchamos durante 8 horas al Ministro Atchugarry. Un hombre que mostró una dinámica distinta de relacionamiento con el Parlamento. (...) Todos nosotros, desde la oposición, deberíamos hacer un esfuerzo para que ese capital que hoy es el Ministro Atchugarry no se agote rápidamente, porque los riesgos de fracaso son muy altos”. Carlos Baraibar (FA), versión taquigráfica Sesión Cámara de Representantes 04/08/2002, pag 76.*

En este proceso de debate y relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo debemos resaltar la apertura mostrada por Atchugarry en cuanto a no apearse únicamente a la función informativa del proyecto de ley tal cual correspondería a las autoridades ejecutivas sino que formó parte de lo que Sartori, en su defensa de los sistemas mixtos, “compartir el poder en lugar de dividirlo”, denomina un relacionamiento

“primero entre pares” típico de un primer ministro en un sistema parlamentario (Sartori 1992:13).

En cuanto a la oposición, la postura del FA pareció transcurrir durante todo el proceso por dos caminos apartes que se unen al momento de votar. Es decir, en el proceso de elaboración de algunas leyes (Fortalecimiento bancario, reactivación económica) existían dos alternativas frenteamplistas, por un lado el sector más moderado, que podremos identificar en Astori que participó y fue actor importante fundamentalmente en la Comisión de Hacienda del Senado desde donde el Ministro de Economía y Comité Legislativo (Pérez Antón 2010) establecían los lineamientos de trabajo, y por otro lado el sector más radical, que pretendió en todo momento deslindar responsabilidades, establecer su propio camino sin apoyar y confrontar duramente las medidas aportadas por este Comité Legislativo. La unidad partidaria, postulado histórico del Frente Amplio, establecía que al momento de votar los caminos se unieran siguiendo en todos los casos los lineamientos del ala más radical, cuestión obvia si se entiende que ante un gobierno sumamente impopular, un sector buscaba darle herramientas y otro lo confrontaba directamente.

III 2. b) Hacia el fin de la coalición

En las semanas siguientes, luego de la reapertura de los bancos y con la reactivación económica como eje, el relacionamiento entre Poder Ejecutivo en la persona del Ministro Atchugarry y el Poder Legislativo pareció transcurrir por los mismos carriles. La situación límite en cuanto a la sobrevivencia o no del sistema financiero había pasado y ahora el sistema político debía abocarse a reparar y volver a construir todo lo que la ola había destruido.

La situación institucional parecía retomar los andariveles normales de funcionamiento, el sistema político había encontrado un manejo institucional determinado, el cual le había dado buenos resultados legislativos y que parecía continuar en funciones. Este funcionamiento le permitía llevar adelante aspectos de política pública que tenían que ver fundamentalmente con la reconstrucción económica y social. Lo dicho: el gobierno recurría al poder negociador del Ministro de Economía, adaptando los requerimientos del Partido Nacional y aceptando los aportes de sectores del FA. Así logra aprobarse, por ejemplo, la ley de Reactivación económica, que preveía la concesión de obra pública a privados conocida como megacanje, no solo con los votos de la coalición

sino también con los votos y la participación en la redacción de los sectores moderados del FA.

Para la oposición, fundamentalmente el Frente Amplio (FA), todo el periodo de crisis fue una época crucial en un doble sentido. Por un lado, suponía la oportunidad de mostrarse confiable ante el electorado que le faltaba captar para hacerse con el gobierno. Este proceso requería de paciencia y respeto hacia los tiempos, es decir, continuar creciendo electoralmente en búsqueda de alcanzar el gobierno en 2004. Por otro lado la visión más influida por la necesidad de marcar diferencias y de radicalizar las posturas, llegando incluso a intentar acelerar el paso hacia el gobierno con propuestas que bordeaban la institucionalidad⁵. En este marco se movió el presidente y líder del Frente Amplio, Dr. Tabaré Vázquez, quien en muchos tramos del proceso pareció alinearse con el sector más radical de la oposición y con los movimientos sociales y sindicales, confrontando directamente con los sectores más moderados, fundamentalmente con el Cdor. Danilo Astori⁶ y en otros momentos pareció asumir posturas más moderadas. Estas últimas se reflejan en algunas declaraciones públicas importantes, por ejemplo en el mes de enero de 2002 cuando señaló que a la izquierda *“no le gustan ni promueve los estallidos sociales”* (Paolillo, 2004: 61) o en mayo de 2002 cuando dijo *“...si alguien cree que nos vamos a callar se equivoca [...] si alguien cree que nos vamos a desbocar también se equivoca”* (Paolillo, 2004:229)

Por su parte, para el Partido Nacional este fue un período de realineamientos internos. Por una cuestión similar a la del FA, es decir, los sectores cuestionadores a un gobierno en crisis parecían recibir a corto plazo mayores apoyos populares que aquellos sectores más colaboracionistas, la postura del Senador Larrañaga en cuanto a abandonar la coalición de gobierno comenzó a cobrar fuerza. Sabedor de esta situación, el propio Larrañaga realiza a través de la recolección de firmas una convocatoria a la Convención Nacional para que sea este órgano el que defina sobre la permanencia del nacionalismo en el gobierno y obliga de esta forma al sector mayoritario, Herrerismo, a tomar una postura antes de que se realice la reunión del máximo órgano partidario. Es así que a

⁵ “... es imprescindible la creación de un gobierno de reconstrucción nacional. No se puede dialogar con el gobierno porque ha mentado [...] Hay un escenario que no va a aguantar hasta el 2004, sino nos ponemos al frente de las movilizaciones la gente nos va a pasar por arriba en las calles” Eduardo Bonomi, dirigente del MLN-T en el Plenario Nacional realizado el 18/08/2002. Diario El País 19/08/2002.

⁶ “... hay que acatar y callarse la boca o sino se van de la fuerza política”, Vázquez en referencia a la postura a favor de la Ley de Fortalecimiento Bancario de Danilo Astori. Diario El País 06/08/2002.

finales de octubre del 2002 con los votos de Alianza Nacional y del Herrerismo el directorio del Partido Nacional decide retirar sus ministros del gabinete, abandonando la coalición y generando un nuevo relacionamiento entre ambos partidos, *“los ministros blancos no han asegurado la estabilidad del país. Acá terminó una etapa de relacionamiento con el Partido Colorado con ministros en el gabinete y empezara otra sin ministros,..., lo que debemos hacer es dar gobernabilidad”* Senador Jorge Larrañaga (El País 03/11/2002). Esta decisión de abandonar la coalición de gobierno será refrendada por la Convención Nacionalista del 3 de noviembre aprobando la declaración del Directorio la cual en el numeral 2 de su resolución menciona, *“Ratificar que el Partido Nacional es el custodio de la gobernabilidad del país en el concepto instaurado por Wilson Ferreira Aldunate y nuestra colectividad política en el año 1985. Encomendar a la agrupación parlamentaria del Partido Nacional la planificación y ordenamiento de una homogénea actitud de los legisladores nacionalistas en ambas cámaras”* (Resolución Honorable Directorio del Partido Nacional 28/10/2002). El Partido Nacional pasaba de integrar la coalición en el gabinete ministerial como socio menor a la aplicación de la “gobernabilidad wilsonista” desde el Parlamento.

III 2. c) Hacia la salida de Atchugarry

La ruptura de la coalición significó, al inicio, un golpe al manejo parlamentario que se venía dando en torno a los principales temas del país. Con un gobierno en minoría en el parlamento y por lo tanto, con la necesidad de confirmar la gobernabilidad al estilo wilsonista que ofrecía el Partido Nacional luego de su salida del gabinete, quien intentó tomar el control de las negociaciones fue el Presidente de la República a través del vicepresidente Hierro.

Una vez caída la coalición y con la necesidad perentoria de buscar darle mayoría parlamentaria al gobierno, se negocia por parte del vice presidente con los líderes de los sectores del Partido Nacional la aprobación parlamentaria de determinadas leyes⁷, lo que el senador Luis Alberto Heber denominó *“convenio nacional”* o *“convenio patriótico”* (El País 18/11/2002).

⁷ El vicepresidente Hierro negoció con el Partido Nacional la desmonopolización del Banco de Seguros en accidentes laborales y aceptó la aprobación de algunas propuestas nacionalistas como la ley de crédito. La ley de reforma de BHU también se negoció en este marco pero finalmente no contó con los votos de todos los legisladores nacionalistas.

La salida de la coalición por parte del Partido Nacional significó un cimbronazo importante en el sistema político ya que el funcionamiento que se tenía hasta el momento con las amarras que significaban los ministros blancos en el gabinete para el Partido Nacional, que lo dejaban atado a un gobierno impopular, había cambiado. Ya no había participación nacionalista en el gabinete por lo que la transacción parlamentaria se complejiza. El gobierno debía negociar con cada uno de los sectores blancos para intentar obtener el respaldo legislativo y a su vez aceptar algunas propuestas nacionalistas.

Las primeras semanas fueron de gran inestabilidad en cuanto a dotar de una mayoría parlamentaria segura al gobierno. El cambio de relacionamiento se da cuando nuevamente ante una situación crítica desde el equipo económico se asume el poder negociador.

Esta situación crítica estaba dada por el fin del plazo para definir el futuro de los bancos cerrados por la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario, para los cuales había que aprobar una ley que definiera su situación. En este marco vuelve a adoptar una actitud protagónica y encauzadora de la situación el Ministro Atchugarry quien se reúne con cada uno de los líderes partidarios para obtener insumos que permitan elaborar una salida consensuada.

Se retoma un mecanismo de relacionamiento institucional que había dado buenos resultados en agosto y que había sufrido un revés tras el alejamiento del partido nacional del gabinete. Se retomó en este período y se mantendrá, con altibajos como por ejemplo el no acuerdo en la Rendición de Cuentas del 2002⁸, hasta el final del mandato de Atchugarry al frente del Ministerio de Economía.

Por su parte el FA como partido de oposición permanecía en su posición basculante con sectores moderados que atendían la situación del gobierno y estimaban conveniente para el futuro de la fuerza política de izquierda no atizar demasiado los conflictos para evitar un derrumbe total, y otros sectores que defendían y patrocinaban movimientos como la Concertación para el Desarrollo nacida en abril de 2002, justificaban extremos como los saqueos ocurridos en agosto e incluso buscaban

⁸ La Rendición de cuentas 2002 al igual que la 2003 no fue aprobada por la Cámara de Representantes. Chasqueti identifica el envío del proyecto de rendición a través de un único artículo como una estrategia del gobierno para disimular sus minorías que dejaba sin opción a la oposición. Si la oposición lo rechaza se mantienen las asignaciones presupuestales anteriores, si no lo considera luego de determinado plazo se mantienen las asignaciones presupuestales anteriores y si lo vota otorga lo que el gobierno envía.

alternativas para propiciar la caída del Presidente Batlle. En este sentido existieron propuestas de impulsar un “gobierno de salvación nacional” y el adelantamiento de las elecciones nacionales de 2004 tal cual lo hicieron el Partido Socialista, Movimiento de Participación Popular, Partido Comunista, Partido por la Victoria del Pueblo y Movimiento 26 de Marzo, propuestas que comenzaron a circular en abril – mayo de ese año y que siempre estuvieron latentes. Sin embargo ninguna de estas propuestas encontró fórmulas institucionales que no implicaran forzar el marco legal y constitucional vigente. La Corriente de Izquierda fue el único sector que se mantuvo desde agosto proponiendo constantemente la renuncia de Batlle y el llamado a elecciones anticipadas

En esa alternancia de hechos debía moverse el líder de izquierda Tabaré Vázquez quien osciló de una postura a la otra con capacidad como para mantener la coalición de izquierda relativamente unida y en condiciones de mostrarse como una alternativa de gobierno. Este deambular de posturas de Vázquez tiene, quizás, su punto más alto a fines de octubre y comienzos de noviembre de 2002 cuando se manejó la posibilidad de impulsar un juicio político al presidente Batlle derivado de algunos contratos de capitalización del Banco Comercial que el gobierno, en la persona del ex Ministro Bensión, había firmado con los socios extranjeros del Banco Comercial.

El juicio político y la intención de cortar el gobierno de Batlle por parte de algunos sectores radicales del FA fue real, quizás no tuviera posibilidades de prosperar, pero en los hechos fue manejada por la dirección del Frente Amplio, y fundamentalmente por Vázquez. Más concretamente, quien el 4 de noviembre de 2002 en una reunión de la agrupación de gobierno habilitó a que el tema se tratara en la Mesa Política, desde donde las fuerzas moderadas de la coalición de izquierda bloquearon tal chance (Brecha 12/11/2002).

Pocos días después de este intento de juicio político, habilitado en su planteamiento por el propio Vázquez, se reúne con el ministro Atchugarry y luego con el Presidente Batlle quien lo convocó para informarle sobre los pasos a seguir con los bancos suspendidos a lo que Vázquez indico públicamente *“Esta situación que estamos viviendo amerita que todos aunemos esfuerzos para salir adelante y en esto hay un compromiso firme de nuestra fuerza política a trabajar en esa dirección”* (El País 28/11/2002).

Ya hacia la salida del Ministerio, el último gran desafío de Atchugarry fue procesar el canje de la deuda externa. En el segundo trimestre del 2003 el gobierno presentó a sus acreedores y a otros inversores una propuesta de canje de deuda que implicaba una decisión de cumplimiento de pago. El país carecía de fondos para hacer frente a los vencimientos de deuda a corto plazo por lo que el gobierno elaboró una propuesta a los tenedores de bonos y letras de deuda a través de la cual pagaba un porcentaje en efectivo en los vencimientos de corto plazo y extendía el resto con una mejora gradual de la tasa de interés dependiendo de la cantidad de años en que se extendieran los vencimientos, los que podían ser de 3 años a 20 años. El gobierno buscaba convencer a los tenedores de deuda para estirar los vencimientos que le permitieran pagar generándole, a su vez, un beneficio al acreedor. A pesar que se vivían momentos difíciles por los cuatro años previos de recesión, esta definición del gobierno fue diametralmente opuesta a la que con tenaz insistencia recomendaba el Fondo Monetario Internacional, que veía mejor que se optara por el default (declararse insolvente y no pagar a los tenedores de bonos de deuda uruguaya) y a las sugerencias de diferentes economistas locales e incluso de destacados economistas internacionales. Esta misma postura asumió el Dr. Tabaré Vázquez y los sectores radicales del FA quienes proponían renegociar la deuda con quitas ya que a entender de este sector de la oposición el Uruguay ya estaba en default. Esta postura no fue acompañada por el sector moderado del FA, por el Partido Nacional ni tampoco por los propios acreedores del Estado uruguayo quienes en un 90%, tanto externos como internos, aceptaron participar del canje.

El 20 de agosto de 2003 el Ministro Atchugarry presentó su renuncia al cargo en el Ministerio de Economía y su lugar lo ocupó el Ec. Isaac Alfie. Se cerraba así una etapa muy importante en la vida política del país, el Uruguay comenzaba a registrar índices alentadores en cuanto al crecimiento económico⁹, pero que tardaría en reflejarse en una mejora en los índices sociales¹⁰, recién en el año 2010 se retornaría al nivel de pobreza anterior a la crisis. El político dejaba su lugar al técnico quien tendría la responsabilidad de consolidar lo logrado. *“Se abre otro tiempo, el de consolidar la recuperación*

⁹ En 1999 y 2000 la economía había caído un -1,9%; en 2001, -3,8%; y en 2002 -7,7%. Luego de 5 años de caídas en 2003 la economía crece un 0,8%. Fuente Banco Central del Uruguay.

¹⁰ Hogares bajo la línea de pobreza en 2003, 39,6%, en 2004, 39,7%, en 2005, 36,4%, en 2006, 34,4%, en 2007, 30,5%, en 2008, 22,4%, en 2009, 20,9%, en 2010, 18,6%. Fuente Instituto Nacional de Estadística.

económica y cumplir con las obligaciones fiscales. No es más tiempo político, es un tiempo estrictamente técnico". Presidente Jorge Batlle (El País 21/08/2002).

IV. Análisis

El sistema político uruguayo es producto de la interacción de dos estructuras institucionales que moldean sus características. La primera el sistema electoral, en Uruguay el sistema electoral se mantuvo estable por más de medio siglo hasta la reforma de 1996 y que según Chasqueti y Moraes (2000), un sistema de partidos de pluralismo limitado, con una estructura política altamente institucionalizada, con baja volatilidad electoral y elementos que dificultaban la aparición de nuevos actores.

En segundo lugar las reglas institucionales que regulan la relación entre los poderes de gobierno, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo las cuales configuran las características del sistema de gobierno uruguayo como presidencial.

Ambos procesos modeladores del sistema político uruguayo generan condiciones favorables para la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, estas condiciones favorables a la negociación se dan por la presencia de determinados factores:

- En el sistema político uruguayo el presidente no cuenta con poderes legislativos extraordinarios como si sucede en otros países de Latinoamérica. El Poder Ejecutivo no tiene posibilidades de ejecutar decretos con valor de ley como si existe por ejemplo Colombia, Brasil o Argentina (Alonso 2011), lo cual es una limitación importante en un sistema en el que el mecanismo fundamental de gobierno es la ley.
- El Parlamento es una institución fundamental en el funcionamiento del sistema cumple un rol de contralor y es protagonista en la elaboración de las leyes, elemento fundamental de gobierno en nuestro país.
- El presidente debe designar ministros que cuenten con el apoyo, implícito, del parlamento.

- Cuando no existe apoyo explícito los ministros pueden ser censurados por el Parlamento¹¹.

En los sistemas presidenciales la interacción entre ambos poderes genera consecuencias importantes en la mecánica del gobierno. En el caso uruguayo los factores anteriormente mencionados generan la necesidad de buscar canales de comunicación y negociación entre ambos poderes con la necesidad de formar coaliciones que permitan la aplicación de las políticas presentadas ante la población.

El período de gobierno que comienza el 1° de marzo de 2000 parece establecer la cúspide en cuanto a problemas de mayorías legislativas ya que luego de la elección de 1999 el presidente electo, Jorge Batlle, se transformó en el mandatario con menos apoyo parlamentario de la historia del país, con una coalición que limitaría sus anhelos reformistas, un partido opositor mayoritario en el parlamento y la urgencia de gestionar un período de crisis.

El Partido Colorado obtuvo el 44% de las bancas (11 senadores y 33 diputados) y si tomamos en cuenta solo la fracción del Presidente este porcentaje baja al 15% de las bancas (5 senadores y 15 diputados). La coalición de gobierno entre el Partido Colorado (44% de las bancas) y el Partido Nacional (22% de las bancas)¹² definida en la integración de 5 representantes nacionalistas en el gabinete ministerial otorgaría el apoyo parlamentario del Presidente Batlle para el comienzo de su gobierno. La combinación de presidencialismo y multipartidismo que Mainwaring cuestionó y calificó como la difícil combinación se atenúa en el país gracias a la formación de una coalición de gobierno mayoritaria la cual se rompería a finales de octubre del 2002. (Chasqueti 2003). Luego de esta ruptura el nuevo gabinete ministerial quedó representado únicamente por miembros del Partido Colorado lo cual le garantizaban apenas el 32% de las bancas de cada cámara.

Los incentivos institucionales para la negociación entre ambos poderes favorecían en principio un proceso de acercamiento entre el ejecutivo y el legislativo durante el proceso de crisis. En un período de muy baja popularidad del Presidente de la República,

¹¹ Esta censura puede llegar incluso a la disolución del Parlamento y convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias luego de las cuales de subsistir el conflicto entre la mayoría parlamentaria y el Presidente cae el consejo de Ministros.

¹² Banco de datos, FCS-UdelaR.

como lo fue la mayor parte del período de gobierno de Batlle, además de los recursos institucionales resultaban necesarios los recursos humanos y políticos, para que se desarrollara este proceso. Este recurso estuvo encarnado fundamentalmente en la figura del Ministro Atchugarry que como ya mencionamos era el principal articulador político del presidente en el parlamento y desde su asunción como Ministro de Economía sirvió de canal de comunicación directa entre ambos poderes del estado en lo que fue un retiro parcial, temporario y convenido (Pérez 2010) del Presidente de la República.

La actuación de Atchugarry se centró básicamente en negociar con un comité de senadores representativo de las principales fracciones partidarias (Pérez 2010) las principales leyes a ser aprobadas que permitieran la salida de la crisis.

El papel fundamental cumplido por Atchugarry, más allá de las funciones estrictamente ministeriales, fue la articulación entre los referentes de facciones de los demás partidos políticos para la aprobación de legislación que ayudara, en un comienzo, a salir de la crisis y luego para reactivar la economía y reparar los daños ocasionados por la crisis. Esta articulación se dio fundamentalmente a través de compartir la información y poner a consideración de los líderes de las facciones, principalmente representados en el Senado, la legislación que el ejecutivo pretendía llevar adelante. Estas transacciones se produjeron principalmente en el Parlamento y específicamente en las Comisiones tanto de la Cámara de Representantes como de Senadores.

Cuadro 1. Comparativo cantidad de participaciones de los Ministros en Comisiones Cámara de Senadores

Comisiones Cámara de Senadores	Ministros de Economía período 2000- 2005.		
	Alberto Bensión	Alejandro Atchugarry	Isaac Alfie
<i>Constitución y Legislación</i>	2	0	0
<i>Presupuesto integrada con Hacienda</i>	7	3	0
<i>Hacienda</i>	6	17	7
<i>Asuntos Laborales</i>	1	0	1
<i>Ganadería, Agricultura y Pesca</i>	2	0	0
<i>Hacienda con Constitución y Legislación</i>	0	7	0
<i>Transporte y Obras Públicas</i>	0	0	1
Total	18	27	9

Fuente. Base de datos Parlamento.
Elaboración propia.

En el cuadro 1 comparamos la cantidad de veces que cada uno de los Ministros de Economía del período se hicieron presentes en las comisiones permanentes de la Cámara de Senadores. Hemos centrado el análisis en las Comisiones permanentes de esta Cámara ya que en ellas se encuentran los líderes de las fracciones partidarias los cuales cuentan

con poder de influencia sobre lo que votan los demás legisladores (Chasqueti 2011). Como puede verse, a pesar de ser el ministro que estuvo menos tiempo en el cargo¹³, Alejandro Atchugarry participo 27 veces en 3 comisiones permanentes del senado mientras que los otros dos ministros lo hicieron 18 veces Albero Bensión¹⁴ en 5 comisiones y 9 veces Isaac Alfie en 3 comisiones.

En la mayoría de las presencias de Atchugarry a las comisiones del Senado se informó y negoció algún proyecto de ley¹⁵ que luego sería aprobado por el pleno de la cámara.

En el cuadro 2 mostramos los proyectos de ley tratados en cada una de las comisiones con la presencia del Ministro Atchugarry, separando los tratados en período de coalición de gobierno y en el de gobierno en minoría.

Cuadro 2. Proyectos de ley tratados en cada Comisión por el Ministro Atchugarry.

Comisiones a las que concurrió el Ministro Atchugarry			
	Presupuesto con Hacienda	Hacienda	Hacienda, Const y Legislación
En coalición	Rendición de cuentas	Reactivación Económica	
		Fondo Estabilidad Sist Bancario	
En minoría		Gas Oil	Fondo Intermediación Financiera
		Fortalecimiento Banco Hipotecario	
		Tributación transporte terrestre	
		Prestamos en Moneda Extranjera	
		Exoneración actividad forestal ¹⁶	
		Fideicomiso	

Fuente: Base de datos Parlamento.
Elaboración propia.

A excepción del proyecto de Rendición de Cuentas¹⁷ todos los demás proyectos de ley fueron modificados en algún aspecto por el Parlamento y únicamente 2 de ellos fueron aprobados solo con los votos del Partido Colorado y Partido Nacional (Ley

¹³ Alberto Bensión estuvo 28 meses y 24 días en el cargo de Ministro de Economía, Alejandro Atchugarry permaneció 13 meses en el cargo e Isaac Alfie completo los 18 meses del período.

¹⁴ Bensión también concurrió además a dos comisiones especiales. Una por la aparición de aftosa en el departamento de Artigas y la otra para tratar la primera ley de urgencia del período.

¹⁵ Solo en dos oportunidades el Ministro concurrió únicamente a informar a los legisladores sobre algún tema puntual, el 11 de febrero de 2003 en Comisión de Hacienda sobre el estado de la economía y el 20 de marzo en Comisión de Hacienda sobre el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En las 25 presencias restantes siempre se discutió, además, algún proyecto de ley específico.

¹⁶ La ley N° 17843 Exoneración a actividad forestal y la N°17.703 Fideicomiso fueron promulgadas luego de que Atchugarry dejara el Ministerio, de todas formas fueron incluidas ya que la negociación en comisiones se hicieron durante el período en el cual Atchugarry era Ministro.

¹⁷ El Partido Nacional negocio votar la Rendición de Cuentas 2001 a cambio de la aprobación de algunos proyectos entre ellos la ley 17615, reducción del Imesi al Gasoil. El País 09/09/2002.

N°17.556 de Rendición de Cuentas y Ley N°17.523 Fortalecimiento de Sistema Bancario¹⁸) cuando la coalición de gobierno todavía estaba vigente. Todos los demás proyectos de ley fueron aprobados con votos del Partido Colorado, Partido Nacional y por lo menos algún sector del Frente Amplio¹⁹.

Siguiendo la teoría de cartel legislativo e incluyendo este período dentro de la denominación teórica de Plurality cartel²⁰ elaborada por Calvo y Sagarzazu (2011) que menciona Chasquetti, vemos que la capacidad negociadora del Ministro de Economía así como también la percepción del riesgo que implicaba la crisis facilitó la obtención de votos en el Parlamento que permitieran la aprobación de determinadas medidas legislativas y generara las condiciones para que el gobierno en situación de minoría tuviera cierto control sobre el proceso legislativo.

Digamos entonces que la estrategia seguida por el Presidente Batlle en cuanto a ceder espacios de notoriedad pública, centrándose durante este período en su condición de jefe de estado y colocar al frente del Ministerio de Economía a su principal negociador parlamentario quien paso a funcionar como un cuasi jefe de gobierno dentro del parlamento, dio buenos resultados en cuanto a que con un gobierno en minoría se evitaron derrotas legislativas significativas y se logro acercar al legislador mediano de la cámara (Chasquetti 2013) para la aprobación de leyes importantes.

En cuanto a los partidos de la oposición, Frente Amplio y Partido Nacional (este último es oposición desde noviembre de 2002) se dio una lógica de colaboración en distintos grados con el proceso de crisis.

La llegada de Atchugarry al Ministerio de Economía determinó la presencia de un factor de diálogo con las fracciones partidarias, de todas formas en ambos partidos, fundamentalmente en el FA, existieron sectores más radicalizados que proponían buscar los caminos para terminar con el gobierno de Jorge Batlle y adelantar, lo que ellos creían inminente, el triunfo de la izquierda en el país. En este marco cumplieron un rol

¹⁸ La ley N°17523 Fortalecimiento Sistema Bancario también conto con los votos del Nuevo Espacio Independiente.

¹⁹ En este período se da también un crecimiento importante en la aprobación de legislación iniciada por legisladores del Frente Amplio. En el periodo 2002/2004 se aprueban 33 leyes iniciadas por el FA, el promedio en los 3 periodos de gobierno anteriores era de 12 leyes.

²⁰ Situación de un partido o coalición legislativa que controla la agenda legislativa pero carece de votos propios para aprobar legislación.

importante el Dr. Tabaré Vázquez quien logro mantener a todos los sectores unidos y sin radicalizar posturas que arriesgaran el triunfo en 2004 y el Cdor. Danilo Astori²¹ quien desde el parlamento cumplió un rol de puente entre las posturas del gobierno y las del FA²².

Por su parte en el Partido Nacional fueron ganando presencia e importancia los sectores que se desmarcaban del gobierno hasta llegar a la ruptura de la coalición. Jorge Larrañaga fue el dirigente nacionalista que desde un comienzo propugnaba por separarse de la gestión de gobierno, llegado incluso a acercarse a posturas de izquierda²³ que lo alejaran de un gobierno de baja popularidad, lo diferenciara de los sectores más de centro - derecha en su propio partido (Herrerismo) y lo acercara a un proceso de crecimiento de la izquierda en Uruguay.

En definitiva podemos decir que el incentivo de creerse con posibilidades de triunfo en las elecciones del 2004 operó en dos sentidos, por un lado en un proceso de diferenciación de las posturas de gobierno que permitiría captar a los electores descontentos y por otro en un proceso de colaboración en determinadas políticas que permitieran al gobierno continuar en funciones y mantener la estabilidad.

²¹ Si bien tuvo algunas derrotas legislativas que le significaron diferencias importantes con el resto del FA, fue importante en acercar posturas ocupando durante gran parte de la gestión de Atchugarry la presidencia de la Comisión de Hacienda del Senado.

²² En este mismo sentido podemos ubicar las figuras de los Senadores Eduardo Rubio y Alberto Couriel quien en oportunidades puntuales fueron factores de cooperación, por ejemplo ley de ANCAP, aunque luego debieran acatar la disciplina partidaria votando en contra de su propia redacción.

²³ "Algunos creen que porque se termino esta coalición tenemos que votarle todo al gobierno. El Partido Nacional no se puede derechizar e impedirnos votar algún proyecto con el Frente Amplio" Jorge Larrañaga. El País 15/11/2002.

V. Bibliografía

- Bensión, Alberto (2004). *La Crisis del 2002. Mi gestión al frente del cataclismo bancario*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Chasqueti, Daniel y Moraes Juan Andrés (2000). “Parlamento y Gobierno en Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”. En *La Segunda transición en Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de Reformas*, editado por Jorge Lanzaro. Montevideo Fundación Cultura Universitaria e ICP-UdelaR, 297-337.
- Chasqueti, Daniel (2013). “Gabinetes y Cárteles Legislativos: Examen de las consecuencias Legislativas de la formación del Gobierno en Uruguay”. En *Carreras Legislativas en Uruguay: Reglas, partidos y legisladores en la Cámara*, Fondo Clemente estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
- Chasqueti, Daniel (2012). “Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas”. En *Postdata* N°17. 13-49.
- Chasqueti, Daniel (2003). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. En *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 319-359.
- Diario El País.
- Gros Espiell, Hector (2002). “Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? En Cuestiones Constitucionales, editado por Universidad Nacional Autónoma de México, 87-108.
- Guedes, Alejandro (2010). *Éxito presidencial en Uruguay. 2000-2009*. Trabajo presentado en Jornadas de Investigación de Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Lanzaro, Jorge (2003). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 15-50.
- Lanzaro, Jorge (2003). “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 283-317.
- Linz, Juan (1990). “Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?” En *Hacia una Democracia Moderna*, editado por Universidad de Santiago de Chile, 1-85.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. “Presidencialismo y Sistema de Partidos en America Latina”. En *Revista de Ciencia Política*

- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1994). “Juan Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”. En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol 34, N°135, 397-418.
- Mancebo, María Ester. “De la Entonación a la Coincidencia Nacional: los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo”. En *Revista de Ciencia Política* N°4, 1990, ICP-UdelaR, 29-45.
- Paolillo, Claudio (2004). *Con los Días Contados*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Pérez Antón, Romeo (2011). “Parlamentarismo y presidencialismo: un debate inconcluso”. En *Reforma Política en Uruguay. Debates y Alternativas*. Editado por Universidad Católica del Uruguay y Fundación Konrad Adenauer, 15-66.
- Rosenblatt, Fernando. “El dispar desenlace de la Crisis Económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): Una explicación desde la teoría de las perspectivas”. En *Revista de Ciencia Política* N°26, 2006, ICP-UdelaR, 97-119.
- Sartori, Giovanni. “Ni Presidencialismo, ni Parlamentarismo”. En *Revista de Ciencia Política* N°5, 1992, ICP-UdelaR, 9-20.
- Thibaut, Bernhard. “Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”. En *Revista de Ciencia Política* N°6, 1993, ICP-UdelaR, 9-32.