

## URUGUAY: ¿EL AÑO BISAGRA?\*

### *Uruguay: A Watershed Year?*

GERMÁN BIDEGAIN PONTE

*Pontificia Universidad Católica de Chile*

#### RESUMEN

Este artículo analiza los eventos políticos más relevantes ocurridos en Uruguay durante 2012. Se afirma que en el tercer año del gobierno de Mujica se produjeron cambios importantes en la dinámica política uruguaya, con rearticulaciones a la interna del Frente Amplio y en el relacionamiento entre el gobierno y los partidos de oposición. El debate de una agenda política liberal avanzada para los estándares de la región (despenalización del aborto, matrimonio igualitario y legalización de la marihuana), la quiebra de la aerolínea de bandera uruguaya PLUNA y un súbito interés de la prensa internacional por el presidente Mujica dieron al país una presencia destacada en la prensa internacional. Además de estos hechos, se pueden destacar como eventos importantes la creación de la Universidad Tecnológica y la aprobación de un puerto de aguas profundas.

**Palabras clave:** Uruguay, presidente Mujica, aborto, matrimonio igualitario, marihuana.

#### ABSTRACT

*This article analyses the most relevant political events occurred during the year 2012 in Uruguay. It states that during the third year of Mujica's government the political dynamic changed, due to the internal power realignments of the Frente Amplio and the transformation of the relationship between the government and political parties of the opposition. The debate on an advanced liberal political agenda (abortion law, equal marriage and marijuana legalization), the bankruptcy of the national airline PLUNA, as well as the international media sensation of President Mujica, gave a prominent presence of the country in the international press. Furthermore, the creation of the Technology University and the approval of the deep water port were also events of political importance.*

**Key words:** Uruguay, President Mujica, Abortion, Equal Marriage, Marijuana.

\* Varios colegas me ayudaron durante la realización de este artículo. Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Rafael Piñeiro, Lucía Selios, Antoine Maillet y Roody Reserve colaboraron de distintas maneras. A todos ellos mi agradecimiento. También agradezco los comentarios y sugerencias recibidos por parte del revisor anónimo del trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN

El año 2012 fue el tercer año del período presidencial de José Mujica. Al comienzo del mismo, el presidente declaró en varias ocasiones que este sería un “año bisagra”, donde se harían evidentes las grandes realizaciones del gobierno.<sup>1</sup> En un período presidencial de cinco años como el uruguayo, el tercer año marca la mitad del camino. Este es un punto en que los gobiernos suelen ya haber encaminado sus reformas más importantes, buscando aprovechar el mayor respaldo ciudadano con que suelen contar al comenzar su gestión.

En este artículo se argumentará que 2012 fue un año bisagra, pero no por las razones que motivaron al presidente Mujica a definirlo de tal manera. A pesar de algunos cambios relevantes en la política pública nacional (despenalización del aborto, creación de la Universidad Tecnológica, puerto de aguas profundas), el gobierno no logró imprimirle el sello de año de las grandes transformaciones. Sin embargo, existieron importantes cambios en la dinámica política nacional que marcaron la gestión gubernamental de 2012 y que condicionarán sin dudas los dos últimos años del gobierno de José Mujica. Desde este punto de vista, 2012 marca un quiebre en su período presidencial.

En la interna del Frente Amplio, las elecciones de las autoridades del partido dibujaron un nuevo escenario mucho más equilibrado, donde el liderazgo del Movimiento de Participación Popular (MPP) sufrió un importante traspíe. Además, algunos hechos políticos revelaron fuertes tensiones entre los dos sectores mayoritarios del partido, el MPP y el Frente Líber Seregni (FLS). Con respecto a la dinámica del sistema de partidos, la oposición radicalizó su accionar político pensando en las elecciones de 2014, dejando en el pasado el ambiente de cooperación inaugurado por los acuerdos interpartidarios del principio del mandato del presidente Mujica. Este nuevo escenario es lo que hace de 2012 un año bisagra. El presente artículo pasará revista a los principales acontecimientos políticos del año, que deben ser entendidos teniendo en cuenta este nuevo contexto político.

Para realizar esta tarea se plantearán cuatro ejes principales. En primer lugar, se hará una breve caracterización de la situación general del país en 2012, presentándose su realidad socioeconómica, el contexto regional y el estado de la opinión pública. En segundo lugar se desarrollarán los cambios procesados en la dinámica político-partidaria, de gran importancia para comprender los éxitos y fracasos del gobierno durante el año, así como los desafíos que enfrentará hasta el final de su período. En tercer lugar, se presentarán las labores más destacadas del Poder Ejecutivo, su funcionamiento y agenda gubernamental. En cuarto lugar se abordarán los acontecimientos más relevantes vinculados a la labor legislativa. El artículo culminará con una reflexión sobre el funcionamiento de la democracia uruguaya durante el año.

<sup>1</sup> Ver <http://diariolarepublica.net/mujica-reclamo-concretar-este-ano-las-grandes-realizaciones/> [página web consultada el 20/02/2013].

## II. UNA MIRADA GENERAL AL 2012 EN URUGUAY

### Contexto socioeconómico

En términos generales Uruguay ha tenido un buen desempeño económico durante 2012. El PIB creció al menos un 4%,<sup>2</sup> manteniéndose así el ciclo iniciado en 2003 de diez años de crecimiento económico sostenido del país. Aunque la tasa de crecimiento de 2012 fue menor que la de los años anteriores, se trata de todos modos de un buen resultado, acorde con las predicciones gubernamentales. Por otra parte, 2012 cerró con una tasa de desempleo nacional baja, de 6,1%.<sup>3</sup> En este caso se cortó el período de constante disminución del desempleo comenzado en 2003 (en 2011 el desempleo había promediado 6,0%). Dos resultados más problemáticos del desempeño económico del país en 2012 son los siguientes. En primer lugar, la inflación cerró en 2012 en un 7,8%. Teniendo en cuenta que el rango meta del gobierno era de 4-6%, el resultado final marca un fracaso gubernamental en la materia. En segundo lugar, un punto que varios analistas han destacado como preocupante en el desempeño macroeconómico del país es el déficit fiscal. Durante 2012 promedió 2,8% del PIB. Este resultado fue considerablemente más abultado que el 0,8% de déficit fiscal del año anterior. Según el Ministerio de Economía y Finanzas,<sup>4</sup> 0,9% del déficit de 2012 se explica por razones extraordinarias (como el aumento del costo de energía eléctrica debido a la sequía). No obstante, quitando este porcentaje se llegaría a un déficit de 1,9%, bastante superior al de los años anteriores de todos modos. Esto ha sido intensamente criticado por la oposición, que considera que el gobierno ha aumentado el gasto público de forma desmesurada.<sup>5</sup> Finalmente, cabe destacar la recuperación del grado inversor de Uruguay por las calificadoras Standard & Poor's y Moody's en 2012. El equipo económico del gobierno consideró esta recuperación como un gran logro para el país.

A nivel social, el país realizó importantes avances durante 2012. Respecto del mercado laboral, ya se indicó que el desempleo se mantuvo en tasas muy bajas, similares a las del año anterior. Por su parte, el salario real se incrementó. Uruguay continuó en 2012 la tendencia comenzada en 2004 de aumento sostenido del mismo. Concretamente, en 2012 el salario real aumentó un 5,17% respecto del año anterior.<sup>6</sup> En lo concerniente a las relaciones laborales, la conflictividad laboral disminuyó en 2012, manteniéndose una tendencia a la baja que se vislumbra en este gobierno. No obstante, algunos conflictos particulares (funcionarios de Salud Pública, refinería de ANCAP, cirujanos de ASSE y sector de la bebida) tuvieron un alto impacto mediático y sobre la opinión pública (UCUDAL, 2012: 1). En cuarto lugar, también se continuó avanzando en la disminución

<sup>2</sup> Estimación anunciada por el ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo. Ver: <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/lorenzo-consejo-ministros-crecimiento-economico> [página consultada el 19/02/2013].

<sup>3</sup> Datos disponibles en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

<sup>4</sup> Informe disponible en la página web del ministerio: [http://www.mef.gub.uy/comunicados/mef\\_31012013.pdf](http://www.mef.gub.uy/comunicados/mef_31012013.pdf) [página consultada el 25/02/2013].

<sup>5</sup> Ver: <http://www.elpais.com.uy/130207/pnacio-694067/nacional/oposicion-dice-que-gobierno-se-contradice-y-debe-bajar-el-gasto/> [página web consultada el 19/02/2013].

<sup>6</sup> Los salarios nominales aumentaron en un 12,65%.

de la pobreza. Desde 2005 el porcentaje de personas viviendo en situación de pobreza en el país ha disminuido anualmente de forma constante.

Tabla 1: Evolución de algunos indicadores socioeconómicos

	Pobreza (%)	Indigencia (%)	Desempleo (%)	Índice de GINI	Variación salario real (%)	Tasa variación interanual PIB (%)	Déficit fiscal (%)	Inflación (%)
2006	34,4	2,7	10,9	0,446	3,72	4	–	6,38
2007	30,5	3,2	9	0,449	4,1	6,5	0,34	8,5
2008	22,4	2	7,7	0,424	4,34	7,2	1,4	9,19
2009	20,9	1,6	7,3	0,432	5,62	2,4	2,1	5,9
2010	18	1	6,8	0,421	3,43	8,9	1,2	6,93
2011	13,7	0,5	6	0,401	3,98	5,7	0,8	8,6
2012	12,1**	0,5	6,1	–	5,17	3,8*	2,8	7,48

Fuente: elaboración propia en base a fuentes diversas. Del sitio web del Instituto Nacional de Estadística fueron relevados: inflación, salario real y desempleo. Indigencia, Desempleo e Índice de Gini 2006-2011 fueron relevados de INE (2012). Los datos de desempleo e indigencia 2012 son estimaciones del INE presentadas por el ministro Olesker a la salida del Consejo de Ministros del 17/12/2012. El déficit fiscal fue relevado de los informes anuales del Ministerio de Educación y Finanzas, disponibles en su sitio web. La tasa de variación interanual del PIB fue relevada de CEPAL (2012:52). \*Como se señala en el cuerpo de texto, el gobierno uruguayo estimó un 4% de crecimiento del PIB como mínimo para 2012. Sin embargo, la fuente para la tasa de variación interanual del PIB es CEPAL (2012), que predice para 2012 un crecimiento del PIB del 3,8%.

\*\*Este dato refiere al primer semestre de 2012.

## Contexto regional

A nivel regional, un evento a destacar fue la destitución del presidente de Paraguay, Fernando Lugo, por juicio político en junio por el Congreso de su país. El presidente Mujica repudió la destitución y afirmó que se trataba de un golpe de Estado. La destitución de Lugo provocó la suspensión temporal de Paraguay por parte del MERCOSUR, lo que acarreó una importante consecuencia que también debe ser destacada: la admisión de Venezuela como socio pleno del bloque. Aprovechando la suspensión temporal de Paraguay, cuyo Senado se negaba a aprobar la integración venezolana resuelta en 2006 y ya aprobada por Argentina, Brasil y Uruguay, los tres socios restantes decidieron confirmar dicha aprobación en una cumbre presidencial celebrada en Mendoza. No deja de ser paradójico el aprovechamiento estratégico de esta suspensión para confirmar la admisión venezolana sin el aval paraguayo, teniendo en cuenta que Paraguay fue suspendido del bloque por considerarse que existieron vicios en los procedimientos del juicio político. A su vez, deja planteada la duda sobre cómo serán las relaciones políticas una vez normalizada la situación e integrado nuevamente Paraguay al MERCOSUR.

Tanto el repudio gubernamental a la destitución de Lugo como la aprobación del ingreso venezolano en ausencia de Paraguay fueron duramente criticados por la oposición uruguaya. Con respecto a la admisión de Venezuela, una fuerte tensión se vivió en el seno del gobierno uruguayo entre el presidente Mujica (líder del Movimiento de Participación Popular, MPP) y el vicepresidente Astori (líder del Frente Líber Seregni, FLS). Este último publicó una columna donde repudió públicamente la postura uruguaya respecto del ingreso de Venezuela. En la columna se afirmaba que este hecho hería gravemente la institucionalidad del MERCOSUR y no respetaba la posición original uruguaya al partir la misión oficial hacia Mendoza.<sup>7</sup>

Finalmente, cabe señalar que las relaciones con Argentina no fueron buenas. El país vecino implementó trabas comerciales y turísticas que afectaron la economía uruguaya. Frente a esta situación, la posición gubernamental fue privilegiar el diálogo y tratar de lograr soluciones caso a caso (negociando con Argentina o generando medidas internas que matizaran los efectos generados). A estos problemas se suman las dificultades en llegar a acuerdos respecto del dragado del canal Martín García, algo más prioritario para Uruguay que para Argentina. Estas relaciones conflictivas abrieron un flanco de crítica por parte de la oposición, que reclamó una postura más enérgica del gobierno.

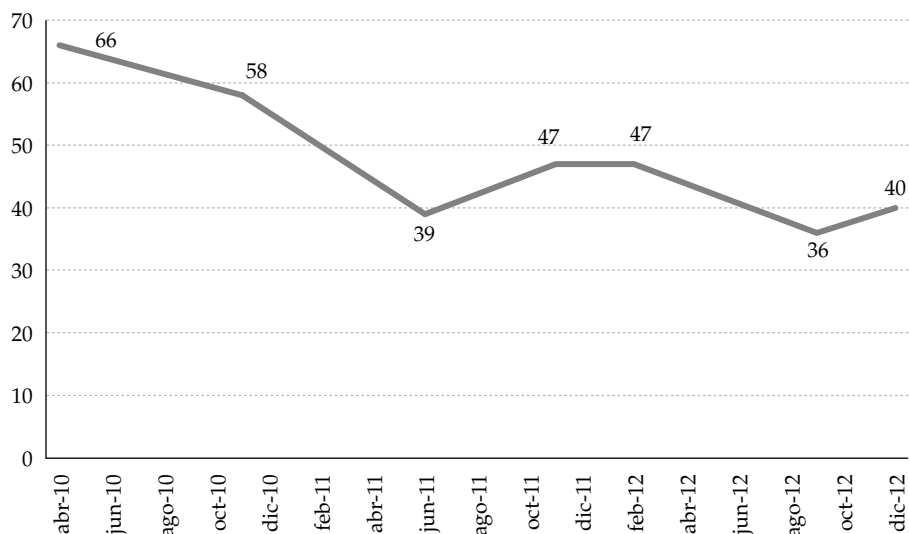
## Un vistazo a la opinión pública en 2012

El año 2012 no ha sido un buen año para Mujica a nivel de opinión pública. Esto es paradójico respecto del amplio reconocimiento internacional que ha tenido durante el mismo. Su discurso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), la discusión de proyectos de ley como el de despenalización del aborto, legalización de la marihuana y matrimonio igualitario fueron algunos de los elementos que impulsaron su importante presencia mediática internacional. Esto se sumó a su estilo de vida austero, que le valió el calificativo de “presidente más pobre del mundo” repetido incansablemente por diversos medios. Todas estas circunstancias hicieron que durante 2012 varios medios de primer nivel se hayan interesado en trazar perfiles sobre el presidente y el país en general.<sup>8</sup> No obstante, este reconocimiento internacional convivió con una valoración de su gestión bastante pobre en Uruguay, gestión que alcanzó el punto más bajo durante 2012 (ver Gráfico 1). Probablemente, el endurecimiento en la postura de la oposición, que privilegió durante el año una crítica frontal y constante al gobierno, tenga que ver con este descenso en la aprobación presidencial.

<sup>7</sup> En la columna publicada el 9 de julio, el vicepresidente afirmó que la posición original de la delegación gubernamental (Mujica y el canciller inclusive) al partir hacia la cumbre de Mendoza donde se resolvió el ingreso a Venezuela era de oposición al ingreso de Venezuela en esas condiciones. Esto da a entender la existencia de algún tipo de negociación o presión que explique el cambio de posición del presidente una vez reunido con sus pares de Brasil y Argentina. Columna disponible en: <http://www.2121.org.uy/noticias/1-noticias-de-prensa/2624-mercosur-silencios-imposibles-y-peligrosos-por-danilo-astori> [página web consultada el 20/02/2012].

<sup>8</sup> El portal de la BBC, el diario el Mundo de España, el Courrier International francés o el NY Times (a comienzos de 2013 en este caso) son algunos de los medios que se interesaron en Mujica.

Gráfico 1: Aprobación de la gestión de Mujica abril 2010-diciembre 2012 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CIFRA.

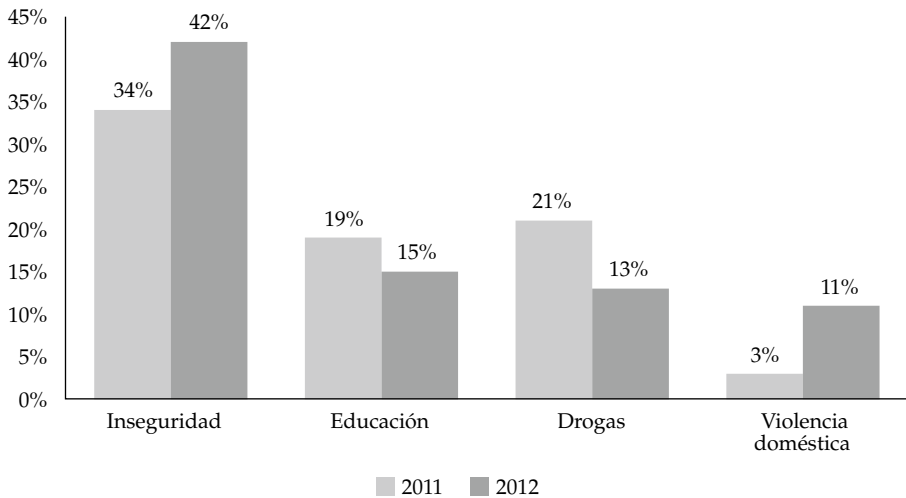
Respecto de las preocupaciones de los uruguayos, según la encuestadora FACTUM,<sup>9</sup> a fines de 2012 el interés del 80% de la población se concentraba en cuatro problemas principales: 1) la seguridad pública (42%), 2) la educación (15%), las drogas (13%) y la violencia doméstica (11%). Ningún otro problema reseñado por la encuestadora superó el 5%. Estos datos son relevantes porque como veremos más adelante seguridad pública y educación han sido prioridades de la agenda gubernamental así como elementos clave de la crítica de la oposición hacia el gobierno (ver Gráfico 2). En los últimos años la inseguridad es un problema que ha acaparado la agenda. Aunque Uruguay sigue siendo uno de los países más seguros de la región, el aumento de los delitos violentos es percibido como un problema mayor por la población. La oposición ha explotado este flanco débil del gobierno. Es interesante notar que entre 2011 y 2012 la violencia doméstica pasó del 3% al 11% en las preocupaciones de la ciudadanía. Probablemente el trabajo constante de organizaciones civiles, organismos del Estado y mujeres políticas que buscan visibilizar este tema desde hace años tenga que ver con este aumento de preocupación pública en el problema.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL PROMEDIAR EL MANDATO DE MUJICA: UN NUEVO CONTEXTO

Para comprender a cabalidad los cambios de 2012 se presenta a continuación el escenario de los dos primeros años de gobierno. José Mujica asumió el poder en marzo de 2010.

<sup>9</sup> Ver: <http://www.factum.edu.uy/node/862> [página web consultada el 20/02/2012].

Gráfico 2: Principal problema del país según percepción ciudadana 2011-2012 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de FACTUM.

A nivel interno del partido de gobierno, la fórmula electoral presidencial Mujica-Astori simbolizó el equilibrio en que el Frente Amplio (FA) basaría su gestión. El sector dominante del FA era el de Mujica, el Movimiento de Participación Popular (MPP), que nucleaba alrededor de sí otras fracciones y políticos independientes frenteamplistas dentro del Espacio 609. A su vez, Danilo Astori representó al segundo sector más importante del FA, el Frente Liber Seregni (FLS), que reúne a Asamblea Uruguay (fracción de Astori), el Nuevo Espacio, Alianza Progresista y Banderas de Liber. En tercer lugar, el Partido Socialista se mantenía como una fracción de peso, pero por fuera de estos dos sectores dominantes. La definición de la fórmula Mujica-Astori logró superar las diferencias explicitadas en la campaña interna por la candidatura presidencial (donde Astori fue derrotado por Mujica) y unir al partido para las elecciones presidenciales de 2009. Un componente importante para lograr esta fórmula fue el acuerdo por el que Astori lideraría la línea económica del país, nombrando en los cargos más relevantes a figuras cercanas al FLS (empezando por el ministro de Economía y Finanzas).

En relación con los otros integrantes del sistema de partidos uruguayo, el presidente Mujica buscó tender puentes con la oposición, invitándolos a buscar acuerdos interpartidarios en temas clave, así como a integrar activamente organismos públicos, fomentando la coparticipación. Con este objetivo, en 2010 se firmaron acuerdos interpartidarios en las áreas propuestas por Mujica: seguridad, educación, energía y medio ambiente. Como corolario de los mismos, todos los partidos con representación parlamentaria nombraron representantes en la dirección de organismos públicos.

## Cambio en el balance de fuerzas en el FA: debilitamiento relativo del MPP y tensiones internas

El evento más importante de 2012 en la actividad interna del Frente Amplio fue la realización de las elecciones internas, el 27 de mayo de 2012. En esta ocasión se votó la integración del Plenario Nacional y los distintos plenarios departamentales.<sup>10</sup> A su vez, y esto fue una novedad respecto de anteriores elecciones internas, se votó directamente la presidencia del Frente Amplio.<sup>11</sup>

Sintéticamente, podemos destacar tres grandes conclusiones. En primer lugar, el Frente Amplio fracasó en lograr mantener (o aumentar) la participación de las elecciones internas anteriores. Mientras que en 2006 fueron 222.795<sup>12</sup> los frenteamplistas que acudieron a las urnas, en 2012 lo hicieron 170.770.<sup>13</sup> Esta baja en la participación puede dar cuenta de cierto descontento del electorado frenteamplista con su partido, que se reafirma al tomar en cuenta que 16,2% de los votos a la presidencia del partido fueron en blanco.<sup>14</sup>

La segunda conclusión que se impone del análisis de las elecciones internas refiere al aplastante triunfo de la candidata socialista Mónica Xavier sobre los demás contendores. Tomando en cuenta los votos válidos, Mónica Xavier (apoyada por el FLS y el Partido Socialista) obtuvo un 43% de apoyo, le siguió Ernesto Agazzi (candidato MPP) con un 23%, luego Enrique Rubio con 18% (apoyado por la lista 5005, la Vertiente Artiguista y algunos actores próximos a Mujica) y finalmente Juan Castillo con 16%<sup>15</sup> (del Partido Comunista). El resultado marca un debilitamiento del MPP a la interna del Frente Amplio. Esto fue un fracaso para Mujica, ya que Xavier por sí sola superó a los dos candidatos (Agazzi y Rubio) más cercanos al presidente.

El debilitamiento del MPP, la tercera conclusión que se desprende de la elección, se corrobora al observar los resultados relativos al Plenario Nacional. Al tomarlos en cuenta se constata una importante caída del MPP, que mantiene el liderazgo del FA, pero en un virtual empate respecto al segundo sector más votado (el MPP obtuvo 19,98% de los votos y el Partido Socialista el 19,68%; en 2006 el MPP había logrado un 33% de los votos).

En definitiva, las elecciones de mayo de 2012 marcaron una mayor dispersión de poder en el FA, debilitándose el MPP respecto a los demás sectores. Al asumir la presidencia del FA, Mónica Xavier designó tres vicepresidentes que dan cuenta de su voluntad de dirigir el partido respetando los equilibrios internos. Uno de los vicepresidentes es Juan Castillo, del Partido Comunista, quien fuera también candidato a la presidencia. En

<sup>10</sup> Los plenarios se integran por representantes de las distintas fracciones del Frente Amplio y por delegados de los organismos de base territorial (conocidos popularmente como los representantes de “las bases”).

<sup>11</sup> El MPP y el Partido Comunista hicieron primar su postura a la interna del FA respecto de que la presidencia debería ser de dedicación total. Por lo tanto, esta incompatibilidad hace que la senadora Xavier deba renunciar a su banca (luego de un período de transición para culminar con su labor legislativa).

<sup>12</sup> Ver [http://www.frenteamplio.org.uy/sites/frenteamplio.org.uy/files/Votantes\\_en\\_2006.pdf](http://www.frenteamplio.org.uy/sites/frenteamplio.org.uy/files/Votantes_en_2006.pdf) [página web consultada el 24/02/2013].

<sup>13</sup> Ver <http://www.frenteamplio.org.uy/noticia/informe-de-las-elecciones> [página web consultada el 24/02/2013].

<sup>14</sup> Ver <http://www.factum.edu.uy/node/547> [página web consultada el 24/02/2013].

<sup>15</sup> Resultados disponibles en <http://www.frenteamplio.org.uy/sites/frenteamplio.org.uy/files/EI2012-Acumulado.pdf> [página web consultada el 24/02/2013].



segundo lugar, encontramos un representante del Frente Líber Seregni: Rafael Michelini. En tercer lugar, Ivonne Passada aparece como figura del MPP vinculada a la dirección partidaria.

Un segundo punto importante respecto de la vida interna del FA en 2012 refiere a la creciente tensión que se ha constatado entre el MPP y el FLS. Diversos acontecimientos políticos han dado cuenta de esta situación. Ya se mencionó el diferendo en relación con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, que se evidenció en la columna pública del vicepresidente Astori. Por otra parte, un punto que ha generado polémicas a la interna del FA es la consolidación de lo que se ha dado a llamar por la prensa y la oposición como el “equipo económico paralelo”. En el inicio de esta sección se indicó que a comienzos del período gubernamental parecía saldado el hecho de que la conducción económica del gobierno de Mujica sería la propuesta por el FLS. No obstante, progresivamente la línea económica promovida por el FLS comenzó a ser criticada por dirigentes cercanos al presidente Mujica. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), oficina dependiente directamente de la Presidencia, se convirtió en el centro del equipo paralelo económico, más afín con las ideas del MPP y dispuesto a acelerar ciertos cambios socioeconómicos. Como señalaron reiteradas veces los miembros de la oposición, existirían dos líneas económicas dentro del gobierno, la encarnada por Astori y las figuras del FLS que dominan el Ministerio de Economía y Finanzas, y la representada por el director de la OPP Gabriel Frugoni y políticos cercanos a Mujica como Pedro Buonomo. También se asocia a este equipo algunos ministros, por ejemplo, Daniel Olesker del Ministerio de Desarrollo Social. Probablemente, el caso más simbólico de esta problemática sea el del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que provocó una importante crisis de gabinete entre los dos equipos económicos a comienzos de 2013.<sup>16</sup> Durante 2012 la postura de Mujica fue ambigua, negando la existencia de los dos equipos pero amparando la existencia del equipo paralelo y dándole la razón en algunas circunstancias. A partir de la crisis de gabinete de comienzos de 2013, todo indica que el presidente deberá resolver rápidamente esta situación, que puede ser muy perjudicial para su gobierno y las perspectivas electorales del Frente Amplio hacia 2014.

### **La oposición endurecida: con la mirada puesta en 2014**

En 2012 los principales partidos de la oposición, el Partido Colorado y el Partido Nacional, endurecieron su posición frente al gobierno, dejando en claro que el espíritu de los acuerdos interpartidarios de 2010 quedó definitivamente atrás.

El Partido Colorado tiene una interna claramente dominada por el sector Vamos Uruguay, con un peso muy superior al del sector minoritario Propuesta Batllista (PROBA). Vamos Uruguay es liderado por quien es actualmente líder absoluto del partido, el senador Pedro Bordaberry. A pesar de haber participado en los acuerdos interpartidarios de 2010, el Partido Colorado ha sido el partido de oposición que más rápidamente buscó desmarcarse del gobierno, haciendo especial hincapié en la crítica a la política de seguridad del Frente

<sup>16</sup> <http://ladiaria.com.uy/articulo/2013/2/terapia-de-grupo/> [página web consultada el 21/02/2013].

Amplio. Es así que desde comienzos de 2011 Pedro Bordaberry lideró una campaña de recolección de firmas para plebiscitar la baja a la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años. Detrás de Pedro Bordaberry se embanderó el Partido Colorado, y a su lado se sumó como aliado el sector Unidad Nacional (UNA) del Partido Nacional (liderado por el ex-presidente y actual senador Luis Alberto Lacalle). La campaña fue muy exitosa, y en abril de 2012 se entregaron 366.588 firmas al Parlamento uruguayo, que las remitió a la Corte Electoral (un número ampliamente superior al mínimo para convocar el plebiscito). En septiembre de 2012 la Corte Electoral corroboró la validez de las firmas necesarias, habilitando la realización del plebiscito que será llevado a cabo junto a las elecciones nacionales de 2014. Evidentemente la campaña electoral estará teñida por este tema, lo cual es un triunfo para el Partido Colorado. A finales de julio el senador Pedro Bordaberry marcó nuevamente distancias al retirar de los organismos públicos a los representantes de su sector. Esta decisión fue tomada luego de que el presidente Mujica contestara irónicamente a una pregunta de la prensa respecto de si iba a solicitar los cargos en organismos públicos a la oposición.<sup>17</sup> A pesar de las declaraciones del presidente Mujica, ningún otro sector de la oposición consideró el agravio tan importante como para llegar al extremo de retirar a sus miembros de los organismos públicos, ni siquiera los otros sectores del Partido Colorado, que mantuvieron a sus representantes en funciones. En definitiva, este hecho refuerza el perfil de oposición dura que Vamos Uruguay ha asumido como estrategia.

La interna del Partido Nacional es más balanceada que la del Partido Colorado, existen dos grupos principales relativamente equilibrados: Unidad Nacional (mayoritario) y Alianza Nacional (minoritario pero con el precandidato presidencial actualmente más potente, el senador Jorge Larrañaga). Mientras que Alianza Nacional privilegió una estrategia de mayor entendimiento con el gobierno, Unidad Nacional (UNA) ha privilegiado una estrategia de mayor confrontación. A fines de 2012, UNA comenzó su propia campaña de recolección de firmas, en este caso contra la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo aprobada por el FA. Poco después de aprobada la ley, el diputado Pablo Abdala lanzó una campaña de recolección de firmas con el fin de generar un referéndum sobre la ley. El éxito o fracaso de la misma se resolverá durante 2013, pero junto con la iniciativa colorada por la baja de la edad de imputabilidad es síntoma de un hecho novedoso en la vida política del país. Hasta ese entonces, los mecanismos de democracia directa habían sido una herramienta del Frente Amplio (Moreira, 2004; Monestier, 2010). Aunque UNA es el sector blanco que más ha privilegiado la confrontación, a mediados de 2012 Alianza Nacional también endureció su postura, adoptando la tónica que se ha vuelto imperante en los partidos tradicionales durante este año. El senador Jorge Larrañaga, que había privilegiado la cooperación con el gobierno, adoptó una postura más dura al declarar vacío al acuerdo educativo. El motivo declarado de esta ruptura fue el incumplimiento por parte del gobierno de sus compromisos asumidos en los sucesivos acuerdos en educación.

<sup>17</sup> Concretamente, el presidente respondió que no lo haría porque sería "condenarlos a la desocupación".

Por otro lado, mientras que en Alianza Nacional el senador Larrañaga aparece como el precandidato presidencial natural para 2014, desde mediados de 2012 comenzó la pugna interna en UNA para definir el precandidato presidencial del sector, generándose durante toda la segunda mitad del año un franco clima preelectoral.<sup>18</sup> El anuncio oficial de algunas precandidaturas y los movimientos internos del Partido Nacional provocados por estos anuncios no hacen más que confirmar que en 2012 la oposición ya echó a andar los motores en vistas de las elecciones de 2014.

El tercer partido de oposición con representación parlamentaria es el Partido Independiente. 2012 fue sin dudas un año importante, ya que uno de sus diputados, Iván Posada, alcanzó una relevancia parlamentaria inaudita en la historia del partido. Como se verá en la sección sobre el Poder Legislativo, su voto fue determinante para la aprobación de la despenalización del aborto, dándole un poder de negociación que le permitió incluir en la ley algunos elementos de relevancia. Aunque el otro diputado del Partido Independiente votó en contra del proyecto, la importancia de Posada durante la discusión de un proyecto tan controversial dio una importante visibilidad pública al Partido Independiente.

#### IV. EL PODER EJECUTIVO

##### **La agenda gubernamental y la agenda política**

Al inicio de 2010, en el comienzo de su gestión, el presidente Mujica había definido los principales objetivos que guiarían su gobierno. Como ya se vio, se determinaron cuatro áreas estratégicas en las que se buscó generar acuerdos interpartidarios de modo de generar políticas de Estado (educación, energía, medio ambiente y seguridad pública). En reiteradas ocasiones, el presidente hizo un especial énfasis en que la educación debía estar por encima de las demás. Por fuera de las áreas donde se buscarían los acuerdos interpartidarios, José Mujica manifestó también particular interés en la eliminación de la vivienda precaria, la reforma del Estado y la eliminación de la indigencia (Moraes *et al.*, 2012).

En materia educativa, el año comenzó con un importante triunfo para el gobierno, que a la larga resultó no ser tal. Inmediatamente de comenzado el año, se logró un nuevo acuerdo en educación con la oposición (que profundizó el acuerdo de 2010). No obstante,

<sup>18</sup> A mediados de año la diputada Ana Lía Piñeyrúa y el senador Luis Alberto Heber presentaron oficialmente sus precandidaturas al nacionalismo. Otros nombres que sonaron públicamente durante el año como precandidatos de UNA fueron José Carlos Cardozo, Francisco Gallinal y Luis Lacalle Pou (hijo del ex-presidente y líder de UNA, Luis Alberto Lacalle). En diciembre de 2012 Lacalle Pou reconoció públicamente su voluntad de ser precandidato, y a partir de ese entonces la precandidatura de UNA se fue decantando a su favor. En enero de 2013 Piñeyrúa bajó su candidatura. El mismo mes Lacalle Pou recibió el apoyo del diputado Cardozo, y durante febrero Heber bajó su candidatura y se sumó a la campaña por Lacalle Pou. Por lo tanto, Larrañaga y Lacalle Pou se perfilan como los precandidatos más fuertes en la interna nacionalista. Además de ellos dos, aparecen dos posibles precandidaturas de sectores minoritarios con pocas posibilidades, los senadores Sergio Abreu de Dignidad Nacional (escindido de Alianza Nacional) y Jorge Saravia de Concertación Republicana Nacional (escindido del Espacio 609 del Frente Amplio).

cuatro meses más tarde el líder blanco Jorge Larrañaga (uno de los principales aliados de Mujica para lograr el acuerdo) lo dio por terminado, declarando que el gobierno incumplía con sus compromisos. Esto fue un duro golpe para Mujica y su forma de conducción política. A pesar de ello, el gobierno aprovechó el nuevo contexto para orientar la política educativa hacia sus preferencias, privilegiando la educación técnica y amparando una autonomía de los centros educativos mayor a la deseada por los partidos de oposición (Buquet y Luján, 2012). A fines de 2012 se alcanzó el que fue sin dudas el mayor logro del gobierno en materia educativa del año: la creación de la Universidad Tecnológica. La fundación de una universidad tecnológica y la descentralización de la educación terciaria (la nueva universidad tendrá sede en el interior del país) han sido preocupaciones históricas de Mujica. La excesiva centralización de la educación universitaria en la capital del país ha sido un problema histórico. La nueva universidad implica una reforma mayor para democratizar el acceso a la misma.

Con respecto al tema seguridad, la agenda de 2012 estuvo marcada por un constante enfrentamiento entre oposición y gobierno. A pesar del acuerdo firmado en 2010, la estrategia privilegiada por la oposición (especialmente por el Partido Colorado) fue la crítica constante a la ineficiencia gubernamental para tratar el tema (aludiendo permanentemente al crecimiento de las cifras de delincuencia en el país, en particular de los delitos violentos). Ante el éxito del plebiscito propuesto por el senador Bordaberry las respuestas del gobierno no se hicieron tardar. El día 20 de junio los ministros del Interior, de Defensa y de Desarrollo Social presentaron quince medidas que componían la “Estrategia por la Vida y la Convivencia”.<sup>19</sup> Entre estas medidas destacan la creación de un Fondo Nacional de Indemnización a las víctimas de delitos violentos, el aumento de penas en algunos casos de tráfico de drogas, la modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia, la búsqueda de acuerdos con los medios de comunicación en lo referente a la comunicación de actos violentos y la legalización regulada y controlada de la marihuana (que discutiremos más adelante).<sup>20</sup> Algunas de estas proposiciones generaron controversia a la interna del FA y de sectores de la sociedad civil afines debido a su abordaje represivo del tema de la inseguridad (algo que el gobierno explícitamente quiso matizar, por ejemplo, teniendo presente al ministro de Desarrollo Social al anunciar las medidas).

Por lo tanto, de los cuatro acuerdos interpartidarios firmados en 2010, los dos más importantes, educación y seguridad, fueron en 2012 letra muerta (incluso a pesar del nuevo acuerdo en educación de comienzos de año). De este modo, la oposición restó estos temas del espacio de consenso interpartidario, poniéndolos nuevamente en el debate político y haciendo de ellos las banderas principales de crítica al gobierno (los colorados centrándose en la inseguridad y los blancos en la educación).

<sup>19</sup> Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf) [página web consultada el 27/02/2012].

<sup>20</sup> Ver <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/gabinete-seguridad-presento-paquete-15-medidas-promover-convivencia-ciudadana> [página web consultada el 21/02/2013].

Un logro presidencial que se plasmó legislativamente a fines de año fue la aprobación de la creación de un puerto de aguas profundas en el departamento de Rocha. A pesar de las protestas de algunos grupos ecologistas, el gobierno considera que su realización es fundamental como parte de la plataforma logística de desarrollo del país (basado en buena medida en la exportación de materias primas).

En materia de Derechos Humanos, en marzo de 2012 Mujica lideró un acto como representante del Estado ante el Parlamento en que se asumió la responsabilidad estatal en la desaparición forzada de María Claudia Irureta de Gelman y en la supresión de identidad de su hija Macarena, así como en torturas y desapariciones forzadas de centenares de personas. Este acto se hizo en cumplimiento de un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Otro acontecimiento importante en esta materia fue el hallazgo e identificación de los restos de Ricardo Blanco Valiente, encontrados en el Batallón 14 (cerca de donde en 2011 se habían encontrado los restos de Julio Castro).

Más allá de que las prioridades expresadas por Mujica, en lo que concierne a la agenda política probablemente el 2012 sea recordado por el debate parlamentario de lo que algunos analistas han tildado como la agenda liberal: la aprobación de la despenalización del aborto, el debate sobre la legalización de la marihuana y la media sanción del proyecto de Ley de Matrimonio Igualitario. Se trataría de una agenda liberal, en términos políticos, por avanzar en el reconocimiento de la igualdad en derechos de las personas, ampliando sus libertades a la hora de tomar decisiones individuales al limitar las interferencias estatales. Respecto de esta agenda es interesante destacar dos puntos. En primer lugar, que a pesar de la relevancia que adquirió a nivel político, no se trata de las prioridades señaladas por Mujica a comienzos del año ni de su gobierno. Tanto la ley de despenalización del aborto como el proyecto de matrimonio igualitario encuentran su mayor impulso en parte de la bancada oficialista (y en asociación con organizaciones de la sociedad civil). Un segundo punto a destacar sobre la agenda liberal refiere a la discusión del proyecto de legalización de marihuana, este sí, enviado por el Ejecutivo al Parlamento (aunque existían previamente algunos proyectos sobre el tema en el Legislativo, no tomados en cuenta por el Ejecutivo al presentar el suyo). Dos aspectos de este proyecto obligan a matizar el presunto fundamento liberal de la medida. En primer lugar, fue presentado junto a una batería de medidas dirigidas a combatir la delincuencia (la "Estrategia por la Vida y la Convivencia" que se señaló más arriba). Por lo tanto, no se presentó como una manera de asegurar derechos individuales de libre elección de consumo, sino como una medida estratégica para combatir el narcotráfico. Cabe preguntarse si esto es una estrategia para lograr mayor apoyo a la medida, pero en definitiva es la estrategia discursiva seguida por el presidente. En segundo lugar, la propuesta de monopolio de la producción y distribución de la marihuana por parte del Estado incorpora un fuerte componente estatista a la propuesta.

Por último, debemos señalar la quiebra de la aerolínea mixta PLUNA y todo lo que conllevó como uno de los puntos clave de la agenda gubernamental 2012. Evidentemente, este tema no fue planificado por el gobierno, pero una vez disparado acaparó buena parte de los esfuerzos gubernamentales (para matizar las consecuencias negativas del estrepitoso

fracaso de la aerolínea). Desde la oposición algunas voces indicaron que el proyecto sobre legalización de la marihuana fue una cortina de humo para desviar la atención pública.<sup>21</sup> La quiebra de PLUNA y la serie de medidas adoptadas posteriormente ocuparon la agenda pública durante meses y dejaron traslucir importantes descoordinaciones por parte del gobierno. No ahondaremos aquí en todas las marchas y contramarchas que tuvo el caso,<sup>22</sup> pero los ministros Enrique Pintado (de Transporte y Obras Públicas) y Fernando Lorenzo (de Economía) fueron duramente criticados por la gestión del mismo e interpelados en el Parlamento (lo cual impactó en el gobierno y particularmente en el FLS, sector frenteamplista al que pertenecen). Además, una fallida subasta de algunos de los aviones de la compañía también dejó mal parado al presidente del Banco República Oriental del Uruguay (BROU), Fernando Calloia, quien presentó una versión distinta a la del ministro Lorenzo respecto de cómo fue otorgado por el BROU el aval a la compañía que ganó la subasta (y que luego desistió de comprar los aviones por no disponer del capital suficiente). Tanto Fernando Calloia como Fernando Lorenzo fueron citados por la Justicia para dar su versión de los hechos. Culminado el 2012 el futuro respecto de la posibilidad de generar una nueva compañía de bandera nacional permanece incierto, y las alternativas que se manejaron por parte del gobierno oscilaron entre la asociación con otras empresas privadas a la posibilidad de generar una cooperativa aérea con los ex-empleados de la desaparecida PLUNA (alternativa preferida por Mujica). También es incierto el futuro de los aviones que no lograron ser vendidos en la frustrada subasta.

### El gabinete y funcionamiento del Poder Ejecutivo

En Uruguay existen trece ministerios. El presidente Mujica distribuyó los cargos entre las distintas fracciones del Frente Amplio, respetando un criterio de integración horizontal. La integración horizontal consiste en asignar el primer y segundo lugar de cada ministerio (ministro y subsecretario respectivamente) a figuras de distintos sectores políticos.<sup>23</sup> Esta estrategia, que buscó promover el control y cooperación entre sectores<sup>24</sup> generó algunos problemas al gobierno, en casos de desentendimientos importantes entre el ministro y el subsecretario. A su vez, la integración del gabinete de Mujica ha sido muy respetuosa de los equilibrios de poder en el seno del Frente Amplio en términos de representación parlamentaria.<sup>25</sup> Por otra parte, el hecho que solo hubiera una ministra sobre un total de trece ministerios indica que no existieron consideraciones de igualdad de género por parte de Mujica al conformar su equipo.

<sup>21</sup> Ver [http://www.montevideo.com.uy/notnoticias\\_175114\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_175114_1.html) [página web consultada el 20/02/2013].

<sup>22</sup> Una cronología del mismo puede consultarse en: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/239071/el-sinuoso-camino-que-padece-el-gobierno-por-garantia-a-cosmo/> [página web consultada el 21/02/2013].

<sup>23</sup> A excepción del Ministerio de Turismo y Deporte, donde a pedido del Frente Liber Seregini los dos cargos principales fueron figuras de ese sector.

<sup>24</sup> La idea teórica detrás de la integración horizontal es que la integración vertical de los ministerios (cada ministerio es dominado por un sector) puede generar enclaves de poder.

<sup>25</sup> Según cálculos de Buquet y Luján (2012), el Índice de Congruencia Parlamentaria del Gabinete para el año 2012 fue muy alto, asumiendo el valor de 0,781 (donde 0 indicaría ninguna congruencia entre la composición parlamentaria y del gabinete y 1 indicaría congruencia total). Con respecto a 2011, el índice no tuvo casi variaciones, a pesar de haber habido cinco cambios ministeriales. Esto da la pauta de que Mujica respeta ciertas cuotas a la interna del gobierno a la hora de cambiar los ministros.

Durante 2012 ocurrieron algunos cambios en el seno del Ejecutivo que no parecieron responder a criterios sistemáticos predefinidos, sino a problemas particulares de entendimiento entre jerarcas y funcionamiento de los equipos (ver Tabla 2). A nivel ministerial se produjeron dos cambios en el año (durante 2010 y 2011 se habían procesado tres cambios de ministros). En primer lugar, la sustitución de Héctor Lescano por Liliam Kechichián en el Ministerio de Turismo y Deporte. En segundo lugar, el cambio en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Graciela Muslera fue reemplazada por Francisco Beltrame. En ambos casos se reemplazó a los ministros salientes por miembros de su mismo sector político, por lo que el equilibrio interno del gabinete no se vio alterado.

Según Mujica, la remoción de Héctor Lescano obedeció a que había cumplido un ciclo, explicación que no satisfizo a los miembros del FLS que destacaron la excelente evaluación general de su gestión. Esta remoción se suma a las tensiones internas ya reseñadas entre el MPP y el FLS.<sup>26</sup> En el caso de la renuncia de la ministra de Vivienda Graciela Muslera también existieron especulaciones previas respecto de esta posibilidad, y las filtraciones en prensa aceleraron la presentación de su renuncia. No obstante, a diferencia del caso del Ministerio de Turismo, existían críticas a la gestión ministerial. Teniendo en cuenta que la vivienda era una de las prioridades del gobierno Mujica, y que la ministra es parte del MPP (el sector presidencial), este cambio generó menos tensiones que el de Héctor Lescano. De todos modos, el modo en que fue gestionada la salida, con anuncios previos de la prensa y contradicciones en las declaraciones de la senadora Topolanski y la ministra Muslera sobre las razones de la destitución, generó críticas.<sup>27</sup> A nivel de las subsecretarías se produjeron cuatro cambios durante 2012. Algunos de estos cambios fueron resultado de la integración horizontal, ya que respondieron a desentendimientos entre el ministro y su subsecretario.

## V. EL AÑO LEGISLATIVO

### La composición del Parlamento

Uruguay es un país presidencialista que cuenta con un Poder Legislativo bicameral. La Cámara de Diputados está compuesta por 99 miembros mientras que la Cámara de Senadores por 31 (treinta senadores elegidos más el vicepresidente de la República).

Del mismo modo que sucedió en el gobierno 2005-2010, las elecciones de 2009 dieron al presidente un apoyo mayoritario en ambas cámaras. Sin embargo, las mayorías con las que cuenta José Mujica son más ajustadas que las que tuvo Tabaré Vázquez. Como

<sup>26</sup> Otra remoción que molestó al FLS, y que se produjo casi simultáneamente a la de Lescano, fue la de Gerardo Rey, director de UTE (empresa eléctrica estatal). Según figuras del FLS ambas remociones fueron incomprensibles ya que existía acuerdo en que los jerarcas estaban realizando buenas gestiones.

<sup>27</sup> La senadora Lucía Topolanski (y pareja del presidente Mujica) afirmó que Muslera renunció por motivos personales. No obstante, la propia Muslera desmintió esta versión señalando que renunciaba por falta de apoyo político. Ver: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/6/costos-personales/> [página web consultada el 21/02/2012].

Tabla 2: Gabinete de José Mujica al 31/12/2012

Nombre	Sector	Ministerio	Fecha en que asumió	Predecesor en este periodo de gobierno	Sector predecesor	Edad al 31/12/2012 (promedio = 58 años)	Género
Eleuterio Fernández Huidobro	CAP-L	Defensa Nacional	26/07/2011	Luis Rosadilla	CAP-L	70	Masculino
Daniel Olesker	PS	Desarrollo Social	19/07/2011	Ana María Vignoli	PCU	60	Masculino
Fernando Lorenzo	FLS	Economía y Finanzas	01/03/2010	-	-	52	Masculino
Ricardo Erlich	MPP	Educación y Cultura	01/03/2010	-	-	64	Masculino
Tabaré Aguerre	Independiente	Ganadería, Agricultura y Pesca	01/03/2010	-	-	55	Masculino
Roberto Kreimerman	PS	Industria, Minería y Energía	01/03/2010	-	-	54	Masculino
Eduardo Bonomi	MPP	Interior	01/03/2010	-	-	64	Masculino
Luis Almagro	MPP	Relaciones Exteriores	01/03/2010	-	-	49	Masculino
Jorge Venegas	PCU	Salud Pública	15/07/2011	Daniel Olesker	PS	64	Masculino
Eduardo Brenta	VA	Trabajo y Seguridad Social	01/03/2010	-	-	53	Masculino
Enrique Pintado	FLS	Transporte y Obras Públicas	01/03/2010	-	-	54	Masculino
Liliam Kechichian	FLS	Turismo y Deporte	31/05/2012	Héctor Lescano	FLS	60	Femenino
Francisco Beltrame	MPP	Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	08/06/2012	Graciela Muslera	MPP	60	Masculino

Fuente: elaboración propia en base a información de páginas web de Presidencia y ministerios.



señalan Chasquetti y Guedes (2011), José Mujica dispone de una coalición mínima ganadora que vuelve fundamental la disciplina partidaria, ya que cada voto se vuelve clave al poner en riesgo la posibilidad de aprobar las leyes.

Al momento de asumir la 47ª legislatura, el Frente Amplio contaba con 50 diputados frente a 49 de la oposición. Por lo tanto, en caso de que algún diputado oficialista decidiera votar en contra de su partido, sería necesario para el oficialismo lograr apoyos de opositores (como veremos más adelante, esto sucedió en el caso de la despenalización del aborto). En la Cámara de Senadores, la diferencia era un poco mayor, 17 senadores oficialistas frente a 14 senadores opositores. No obstante, en junio de 2011 el senador elegido por Espacio 609 Jorge Saravia presentó su carta de renuncia al Frente Amplio, volviéndose a integrar un tiempo después al Partido Nacional (del que era originario). A partir de ese momento el balance entre oficialistas y opositores quedó en 16 contra 15, replicando la situación de diputados, donde la indisciplina de un solo legislador podría comprometer la aprobación de proyectos gubernamentales.

Durante 2012 existieron también algunos cambios de legisladores entre sectores al interior de los partidos tradicionales, modificando equilibrios internos de los partidos pero no el balance general entre gobierno y oposición.<sup>28</sup>

### Productividad legislativa

El año 2012 fue el tercer año de la administración Mujica. Una mirada a la productividad legislativa del mismo revela que durante 2012 se produjeron 176 leyes. Si se compara este desempeño con el de los anteriores gobiernos en su tercer año, constatamos que el de Mujica ha sido el gobierno más productivo.

Una mirada más amplia que integre los tres años que ya han transcurrido de gobierno lleva a contabilizar un total de 409 leyes entre 2010 y 2013. Si se agrupa el total de leyes producidas durante los tres primeros años de los demás gobiernos se observa que también según este criterio el gobierno de Mujica es el más productivo (ver Tabla 4).

Al analizar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo en 2012 según su origen, se observa que un 81% de las mismas tiene origen en el Poder Ejecutivo contra solo un 19% de origen en el Parlamento. Esto no es sorpresivo, ya que el sistema político uruguayo es presidencialista. Al agregar todas las leyes producidas durante la legislatura en estos tres primeros años los porcentajes son similares, un 79% de las leyes sancionadas por el Parlamento fueron propuestas por el Poder Ejecutivo, mientras que un 21% de las leyes sancionadas tuvieron origen en el Parlamento. Desde el retorno a la democracia el

<sup>28</sup> Dentro del Partido Nacional el senador Sergio Abreu renunció en 2012 a Alianza Nacional y fundó el sector Dignidad Nacional (buscando proyectar una eventual precandidatura presidencial). En mayo de 2012 el diputado Daniel Mañana se alejó de Alianza Nacional para integrarse a Unidad Nacional (UNA). En diciembre de 2012 el diputado Javier García hizo lo mismo, abandonó Alianza Nacional y se integró a UNA. En el Partido Colorado, en marzo de 2012 el diputado Daniel Espinoza abandonó Propuesta Batllista (PROBA) y se integró a Vamos Uruguay. La tabla número 2 da cuenta de la composición del Parlamento uruguayo al 31/12/2012, teniendo en cuenta las variaciones ocurridas respecto de la composición original de la misma.

Tabla 3: Composición de la 47a legislatura (2010-2015) al 31/12/2012

Partido	Fracción	Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		
		Escaños	% de diputados del partido	% de la cámara	Escaños	% de senadores del partido	% de la cámara
Frente Amplio	Espacio 609	24	48	24	5	31	16
	Asamblea Uruguay	6	12	6	4	25	13
	Partido Socialista	9	18	9	2	13	6
	Democracia Avanzada	2	4	2	1	6	3
	Alianza Progresista	2	4	2	1	6	3
	Nuevo Espacio	3	6	3	1	6	3
	CAP-L	2	4	2	1	6	3
	Vertiente Artiguista	1	2	1	1	6	3
	Cabildo	1	2	1	0	0	0
	Total FA	50	100	51	16	100	52
Partido Nacional	Unidad Nacional (UNA)	19	63	19	5	50	16
	Alianza Nacional	10	33	10	3	30	10
	Concertación Republicana Nacional	0	0	0	1	10	3
	Dignidad Nacional				1		
	Independientes	1					
	Total PN	30	100	29	10	100	29
Partido Colorado	Vamos Uruguay	15	88	15	3	60	10
	PROBA	2	12	2	2	40	6
	Total PC	17	100	17	5	100	16
Partido Independiente	Total PI	2	-	2	0	-	0

Fuente: Chasquetti y Guedes (2011), actualizada por el autor.

gobierno de Mujica es el que cuenta con un porcentaje mayor de proyectos del Ejecutivo entre el total de leyes aprobadas en los primeros tres años de gobierno (ver Gráfico 3).

### Leyes más relevantes

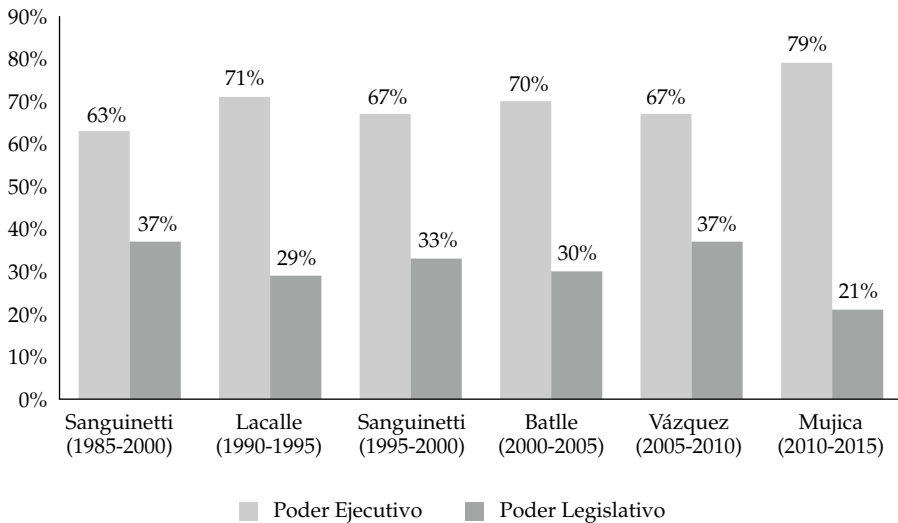
Culminemos esta sección sobre la actividad legislativa de 2012 con una breve presentación de las leyes más importantes sancionadas durante el mismo.

Tabla 4: Productividad legislativa durante los tres primeros años de los gobiernos (1985-2015).

Año de gobierno/ Gobierno	Sanguinetti (1985-1990)	Lacalle (1990-1995)	Sanguinetti (1995-2000)	Batlle (2000-2005)	Vázquez (2005-2010)	Mujica (2010-2015)
1 <sup>er</sup> año de gobierno	69	68	43	63	90	81
2 <sup>do</sup> año de gobierno	49	71	75	156	149	152
3 <sup>er</sup> año de gobierno	86	101	100	167	154	176
Total en los tres primeros años	204	237	218	386	393	409

Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria del Parlamento.

Gráfico 3: Origen de las leyes sancionadas en los tres primeros años de los gobiernos (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a información del Sistema de Información Parlamentaria del Parlamento.

### *Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo*

La Ley N° 18.987<sup>29</sup> de Interrupción Voluntaria del Embarazo tuvo su sanción definitiva el 17 de octubre de 2012 y fue promulgada por el Poder Ejecutivo el día 22 del mismo mes. El proyecto de ley fue presentado por un grupo de senadores y senadoras oficialistas. Esta ley reviste varios elementos que la hacen de particular importancia. En primer lugar, con esta ley Uruguay se convierte en el segundo país latinoamericano con una

<sup>29</sup> Texto de la ley disponible en [http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18987&Anchor=\[página web consultada el 22/02/2013\].](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18987&Anchor=[página web consultada el 22/02/2013].)

legislación de este tipo a nivel nacional (además de Cuba). El embarazo puede ser interrumpido voluntariamente en Uruguay en las doce primeras semanas. En segundo lugar, culminó un largo proceso de iniciativas legislativas recurrentes sobre el tema que fueron presentadas legislatura tras legislatura desde el retorno de la democracia en el país. Este proceso tuvo su punto más complejo en la aprobación de un proyecto de ley similar durante la legislatura pasada, pero que fue vetado por Tabaré Vázquez. En tercer lugar, se trata de un tema que atraviesa transversalmente a la sociedad y a los partidos. Esta complejidad se tradujo en el debate parlamentario. Un diputado oficialista (Andrés Lima) votó en contra poniendo en riesgo la aprobación del proyecto, hubo parlamentarios de oposición que argumentaron a favor y votaron en contra por disciplina partidaria (Ope Pasquet y Fernando Amado del Partido Colorado) y un diputado del Partido Independiente (Iván Posada) se volvió el voto clave que definió la votación. Esta situación de *pivotal voter* (Krehbiel, 1998) le dio una relevancia política y poder de negociación que hasta ahora había sido esquivo al Partido Independiente. De hecho, el proyecto que se aprobó incorporó modificaciones que no eran del agrado de la bancada frenteamplista impulsora del proyecto original (por ejemplo, una serie de requisitos a cumplir por parte de la mujer, descritos en el artículo 3 de la ley).<sup>30</sup> No obstante, frente a la posibilidad de fracaso de la votación, se acordó con el diputado Posada incorporar las modificaciones a cambio de su respaldo. En definitiva, la ley contó en el Senado con el apoyo de toda la bancada oficialista más el apoyo del senador blanco Saravia, mientras que en Diputados obtuvo 49 de los 50 votos oficialistas y el apoyo del diputado Posada del Partido Independiente. Finalmente, si bien la votación culminó un largo período de proyectos que no lograban ser aprobados, algunos sectores de la oposición lanzaron un proceso de recolección de firmas que aún está abierto, de modo de generar un *referéndum* contra la ley. Por lo tanto, y a pesar de que la ley ya está vigente y se aplica en el territorio nacional, el tema no está definitivamente resuelto.

### *Creación de la Universidad Tecnológica (UTECH)*

La aprobación de la Ley N° 19.043<sup>31</sup> que crea la Universidad Tecnológica es histórica porque hasta este entonces la única institución pública que otorgaba títulos universitarios en el país era la Universidad de la República, fuertemente centrada en la capital. Uno de los objetivos de la nueva universidad es descentralizar la formación universitaria, lo que generó un fuerte incentivo para los representantes del interior del país (oficialistas y de la oposición) por apoyar la iniciativa. Otro punto relevante al analizar esta ley, es que se necesitaban mayorías especiales para su aprobación. Por lo tanto, la mayoría absoluta de la que dispone el gobierno en las cámaras no era suficiente.

<sup>30</sup> Las activistas señalan que el proyecto aprobado es mucho más conservador que el aprobado durante el gobierno de Vázquez. Son muy críticas de las restricciones que debieron ser negociadas con Posada, ya que consideran que restringen los derechos de la mujer.

<sup>31</sup> Texto de la ley disponible en [http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19043&Anchor=\[página web consultada el 22/02/2013\]](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19043&Anchor=[página web consultada el 22/02/2013]).

Una vez roto el acuerdo interpartidario en educación, el Ejecutivo mantuvo en su agenda prioritaria la creación de la UTEC. La opción del gobierno fue avanzar con el proyecto, buscando generar respaldos durante el debate (y contando con la presión que la votación ejercería sobre los diputados opositores del interior del país). La estrategia resultó exitosa ya que el proyecto logró las mayorías especiales necesarias para ser aprobado, obteniendo el respaldo de la gran mayoría de la oposición. De este modo, se consiguió una importante concreción de la agenda presidencial para 2012 en materia educativa.

### *Otras leyes importantes*

Como se mencionó en el apartado referido a la agenda gubernamental, la seguridad fue un tema privilegiado en 2012. A fines de año se votaron tres leyes importantes que fueron anunciadas el 20 de junio como parte de las 15 medidas que componían la “Estrategia por la Vida y la Convivencia” del gobierno. Las tres iniciativas fueron presentadas por el Ejecutivo. Desde el punto de vista represivo, el 7 de noviembre se aprobó la Ley N° 19.007 que endurece las penas al tráfico de drogas, especialmente de pasta base.<sup>32</sup> Esta droga es considerada por el gobierno y la oposición como una causa fundamental del aumento de la delincuencia en el país. La norma también endurece las penas para aquellos funcionarios que, desempeñándose en centros de reclusión, ejerzan actos de corrupción. Otra ley de carácter represivo que fue aprobada a fines de año es la N° 19.055, que modifica el Código de la Niñez y Adolescencia endureciendo las penas a los menores en casos de delitos graves (estableciendo penas de internación no menores a doce meses en estos casos). Por otra parte, buscando atender a las víctimas de delitos violentos, el 18 de diciembre el Senado dio sanción definitiva a la Ley N° 19.039<sup>33</sup> que crea una pensión para las víctimas de delitos violentos.

Desde hace años se discute la posibilidad de realizar un puerto de aguas profundas que permita alcanzar otro nivel de inserción internacional del país, complementando al puerto de Montevideo y abriendo nuevas oportunidades comerciales al poder trabajar con embarcaciones de gran calado. El 20 de diciembre la Cámara de Diputados dio sanción definitiva al proyecto de ley que establece la creación de un puerto de aguas profundas en la zona El Palenque del departamento de Rocha. La ubicación del puerto generó importantes debates, ya que Rocha es un departamento con importante actividad turística basada principalmente en su costa oceánica. La proximidad del puerto con balnearios que viven del trabajo en temporada estival generó movilizaciones de residentes y trabajadores de la zona, así como de movimientos ciudadanos opositores al modelo de desarrollo económico impulsado por el gobierno. De todos modos, la Ley N° 19.046, aprobada el 20 de diciembre y promulgada el 13 de enero de 2013 es considerada como un logro importante por el gobierno (que recibió un importante apoyo parlamentario de la oposición para su aprobación).

<sup>32</sup> Texto de la ley disponible en [http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19007&Anchor=\[página web consultada el 22/02/2013\]](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19007&Anchor=[página web consultada el 22/02/2013]).

<sup>33</sup> Texto de la ley disponible en [http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19039&Anchor=\[página web consultada el 22/02/2013\]](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19039&Anchor=[página web consultada el 22/02/2013]).

Finalmente, cabe consignar dos proyectos de ley que no fueron aprobados aún, pero que marcaron el debate público a fines de 2012 y probablemente lo hagan durante 2013. En primer lugar, el proyecto de ley sobre legalización regulada de la marihuana. Este proyecto fue enviado por el Ejecutivo al Parlamento como parte del paquete de medidas orientadas al tema de la seguridad. En este caso, es interesante destacar cómo la línea argumental de quienes lo defienden corre por dos carriles distintos. Por una parte, existe una línea argumental (acorde a los grupos civiles que lo apoyan y sectores de jóvenes del FA) que refiere a los derechos individuales de los ciudadanos, a su capacidad de decidir libremente qué sustancias consumir. Desde este punto se adopta una perspectiva liberal. Por otro lado, desde el Ejecutivo se destaca al proyecto como parte de la estrategia para combatir el narcotráfico, arrebataando el mercado de la marihuana a grupos de delincuentes. De hecho, la propuesta original de Mujica preveía el monopolio de la producción de la marihuana por parte del Estado, y por momentos se dejó entrever la posibilidad de formular un registro de consumidores (lo que se aleja radicalmente de una mirada de corte más liberal).<sup>34</sup> El segundo proyecto que merece la pena destacar es el de matrimonio igualitario, que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo en igualdad de condiciones que el matrimonio tradicional (en realidad se determina un único tipo de matrimonio independientemente del sexo de los contrayentes). Este proyecto ya logró la media sanción (por parte de la Cámara de Diputados), obteniendo un fuerte respaldo de la oposición (lo que hace presagiar que la Cámara de Senadores lo aprobará rápidamente luego del receso parlamentario).

## VI. LA DEMOCRACIA URUGUAYA EN 2012

El año 2012 tuvo importantes cambios para el país. No caben dudas que la despenalización del aborto, la creación de la Universidad Tecnológica o la aprobación de la creación de un puerto de aguas profundas son reformas muy importantes. Sin embargo, a nivel de la ciudadanía solo la despenalización del aborto ha tenido un impacto inmediato, por su rápida reglamentación y puesta en marcha. En lo que concierne a la Universidad Tecnológica quedan muchos aspectos por ser definidos, incluso su ubicación geográfica. Su puesta en funcionamiento llevará un buen tiempo. Lo mismo sucede respecto del puerto de aguas profundas. En seguridad, los resultados no son aún los esperados. Desde el oficialismo es posible aducir que en temas como educación y seguridad los cambios no se pueden notar en poco tiempo, lo cual es verdadero. Pero la voluntad del gobierno a comienzos de 2012 era visibilizar los grandes logros. Por lo tanto, el gobierno comienza 2013 con la necesidad de mostrar éxitos que sean más perceptibles para la población. Muchos de los frentes abiertos en 2012 serán abordados durante 2013, el último año de gobierno efectivo antes de la campaña electoral que teñirá 2014 (situación de PLUNA,

<sup>34</sup> De todos modos, el mismo presidente aseguró que al presentar el proyecto buscaba lanzar el debate a la sociedad, de modo de proponer nuevas alternativas para combatir el narcotráfico. Por lo tanto, el proyecto probablemente mute en el Parlamento (por ejemplo, integrando la posibilidad del autocultivo para consumo personal, una posibilidad abordada por los proyectos previos presentados por legisladores en el Parlamento).

matrimonio igualitario, legalización de la marihuana). Tal vez el verdadero año bisagra para el gobierno sea 2013.

En 2012 la oposición se atrincheró en temas como la inseguridad y los problemas de la educación, fustigando al gobierno por no poder presentar buenos resultados y volviendo un simple recuerdo al espíritu que rodeó a los acuerdos interpartidarios. En definitiva, después de varios años de gobierno frenteamplista la oposición parece haber encontrado algunos flancos potentes de crítica, algo que por momentos le fue difícil.

La verdadera bisagra de 2012 fue el cambio en la dinámica política, que ha desfavorecido al gobierno. Es de esperar que la oposición no haga más que radicalizar su ánimo de confrontación conforme se acerquen las elecciones de 2014. Donde el gobierno puede realizar esfuerzos que permitan allanar el terreno de sus dos últimos años es en la superación de las diferencias internas al FA, que se han manifestado en el correr del año. Esto es clave para asegurar una buena gestión, así como para enfrentar las elecciones de 2014 de la mejor manera posible.

Para culminar, una reflexión. Todas las vicisitudes que se analizaron en este artículo se han procesado dentro de las normas del juego democrático. Los actores políticos han jugado sus fichas, buscado alianzas o endurecido posturas, pero siempre en el marco de las reglas de la democracia uruguaya. Cuando existieron dudas respecto de la transparencia de algún hecho (como en el caso PLUNA), la Justicia ha actuado. Por lo tanto, las incertidumbres que quedan sobre la mesa para el futuro próximo del país no son otras que las siempre existentes en la vida democrática. Esto es algo siempre digno de destacar.

## REFERENCIAS

- Buquet, Daniel y Diego Luján. 2012. "Actividad del Poder Ejecutivo". En *Política en Tiempos de Mujica. Un Balance a Mitad de Camino*, Instituto de Ciencia Política, Informe de Coyuntura N° 11. Montevideo: Estuario Editora.
- Chasquetti, Daniel y Alejandro Guedes. 2011. "El primer año legislativo del gobierno de Mujica". En *Política en Tiempos de Mujica: En Busca del Rumbo*, Instituto de Ciencia Política, Informe de Coyuntura N° 10, 194-209. Montevideo: Estuario Editora.
- CEPAL. 2012. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2012. "Estimación de la Pobreza por el Método del Ingreso Año 2011". [En línea] <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf> , [Consulta: 25-02-2013].
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics a Theory of US Lawmaking*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Moraes, Juan Andrés; Guedes, Alejandro y Diego Luján. 2012. "Uruguay: ¿Dónde Está el Piloto? A Dos Años de Gobierno del Presidente Mujica (2010-2011)". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 269-291.
- Moreira, Constanza. 2004. "Resistencia Política y Ciudadanía: Plebiscitos y Referéndum en el Uruguay de los '90". *América Latina Hoy* 36: 17-45.
- Monestier, Felipe. 2010. *Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa "Desde Abajo" en Uruguay (1985-2004)*. Buenos Aires: CLACSO.
- UCUDAL (Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga). 2012. "Las Relaciones Laborales en 2012. Síntesis de Prensa". [En línea] [http://www.ucu.edu.uy/docs2012/informe\\_relaciones\\_laborales\\_2012.pdf](http://www.ucu.edu.uy/docs2012/informe_relaciones_laborales_2012.pdf) [Consulta: 24-02-2013].

**Germán Bidegain Ponte** es magíster y candidato a doctor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También es magíster en Historia y Teoría Política por Sciences Po París.  
E-mail: [germanbidegain@gmail.com](mailto:germanbidegain@gmail.com)