

URUGUAY 2006: ÉXITOS Y DILEMAS DEL GOBIERNO DE IZQUIERDA

DANIEL CHASQUETTI
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Resumen

El artículo repasa el año político uruguayo a partir de la evaluación de los éxitos del gobierno en materia de crecimiento de la economía, mejoras en el terreno social y avances en los derechos humanos. También se examinan el papel del conflicto entre Uruguay y Argentina, el debate sobre la inserción internacional del país, la elección interna del partido de gobierno y el trabajo del Poder Ejecutivo y Legislativo. El artículo concluye con una reflexión sobre los desafíos de la democracia uruguaya.

Abstract

The article reviews the Uruguayan political year, taken into account the government successes in areas as the growth of the economy, the social indicators, and the advances in the human rights. The article also analyses the conflict between Uruguay and Argentina, the debate on the Uruguayan international insertion, the election of authorities of the government party, and the performance of the Executive and Legislative branches. The article concludes with a reflection on the challenges of the Uruguayan democracy.

PALABRAS CLAVE • Democracia • Gobierno • Izquierda

I. LA AGENDA POLÍTICA EN EL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO DE TABARÉ VÁZQUEZ¹

“El país está mejorando”². Con esta sentencia, el Presidente Tabaré Vázquez concluía la memoria anual correspondiente al segundo año de su mandato. El crecimiento de la economía, las mejoras en el terreno social y los avances en materia de derechos humanos son rubros que ilustran el éxito de su gobierno. Una encuesta de opinión pública, divulgada a fines de diciembre de 2006, corrobora esta apreciación al mostrar que la popularidad del gobierno había ascendido al 50%, luego de haber descendido al 44% a mitad de año³. Pero el año político uruguayo estuvo también caracterizado por la profundización del conflicto con Argentina y el debate respecto al rumbo que debe seguir la política exterior del país.

1. Éxito económico y éxito social

La conducción económica del gobierno de Vázquez está a cargo del contador Danilo Astori. Con un equipo de jóvenes economistas con sólida formación y una filosofía que hace del cumplimiento de

¹ Tabaré Vázquez resultó electo Presidente el 31 de octubre de 2004 y asumió el cargo el 1° de marzo de 2005.

² Ver discurso en www.presidencia.gub.uy

³ Encuesta regular de Equipos-Mori (28/12/06) “Aprobación de Vázquez crece al 50%”, disponible en www.equipos.com.uy

las reglas de juego su *leitmotiv*, el Ministerio de Economía alcanzó el principal objetivo trazado al inicio de su gestión: mantener el crecimiento de la economía. En el 2006, el Producto Bruto Interno (PBI) se incrementó un 7%, completando así el cuarto año consecutivo de crecimiento económico del país (28% acumulado). Este desempeño estuvo fuertemente inducido por el flujo exportador del país (creció un 16,7% respecto a 2005), que superó por primera vez en la historia los cuatro mil millones de dólares⁴. Asimismo, el resultado fiscal del sector público mostró un superávit primario de 3,95% del PBI y un déficit consolidado de 0,5%; la inflación se movió en los parámetros previstos por el equipo económico al registrar un aumento del 6,7%.

Las relaciones laborales estuvieron pautadas por la convocatoria a los Consejos de Salarios⁵, donde un 85% de las instancias culminaron con convenios colectivos. Como resultado de ese proceso, los salarios aumentaron un 10,4% en el año, y el ingreso medio de los hogares un 11,5%⁶. De este modo, la tasa de desempleo descendió hasta el 10%, el guarismo más bajo desde el año 1988.

Otro éxito del equipo económico fue la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria (N° 18.083), que modifica drásticamente el sistema impositivo uruguayo, que crea el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, bandera histórica de la izquierda. El proyecto de ley fue presentado en marzo de 2006 pero recibió sanción recién en diciembre, luego de una larga y dura negociación entre las fracciones del FA. Otra hecho relevante en la materia fue el anuncio realizado en noviembre de que el país cancelaría su deuda con los organismos financieros internacionales (FMI, BID y Banco Mundial).

Los resultados económicos impactaron directamente sobre los indicadores sociales. Los estudios disponibles⁷ muestran que en 2006 el porcentaje de personas ubicadas por debajo de la línea de la pobreza descendió de 20,5% a 19,0% y el de personas en situación de indigencia cayó de 4,7% a 3,9%. Si bien la caída de la pobreza obedece al aumento de la actividad económica (pasó de 58,5% en 2005 a 61,6% en 2006) y del empleo (pasó de 51,4% a 55,4%), y a los resultados del proceso de negociación colectiva que posibilitaron un incremento del salario real, las causas de la mejora de los indicadores de indigencia se vinculan también con la implementación del Plan de Emergencia Social (PANES)⁸, que durante el 2006 atendió a unas 400.000 personas en 91.000 hogares.

Algunos miembros del gabinete afirmaron en 2005 que una de las tareas prioritarias de este gobierno era la reconstrucción del Estado de Bienestar. Para ello consideraron prioritario desarrollar reformas en la educación, la salud y la seguridad social. Un año y medio más tarde observamos que los avances reformistas no han alcanzado grandes logros en ninguna de las tres áreas.

En la enseñanza se lanzó el “debate educativo” orientado a involucrar en el proceso de reforma a los diferentes actores de la enseñanza. Unas 700 asambleas locales y otras 30 sectoriales

⁴ Los principales destinos de los productos uruguayos fueron Brasil (14,5%), Estados Unidos (13%), Argentina (7,5%), Rusia (5,5%), China (4,2%), y Alemania y Chile (ambos con 4,1%).

⁵ Los Consejos de Salarios son convocados por el Poder Ejecutivo. Básicamente son una negociación tripartita por rama de la economía, donde intervienen el Ministerio de Trabajo, las cámaras empresariales y los sindicatos.

⁶ Cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (<http://www.ine.gub.uy>).

⁷ Instituto Nacional de Estadística, “Informe pobreza y desigualdad en Uruguay 2006”, disponible en www.ine.gub.uy

⁸ Principalmente, el Programa “Ingreso Ciudadano” que proporciona a sus beneficiarios (personas que no acceden a una dieta alimenticia básica) una partida mensual de aproximadamente 50 dólares. (información disponible en www.mides.gub.uy).

precedieron la realización de un Congreso Nacional de la Educación. Este ámbito formuló ideas para la redacción de un proyecto de reforma educativa que el gobierno enviaría este año al Parlamento. Desde la oposición se criticó duramente la metodología adoptada como así también la excesiva influencia de las corporaciones sectoriales. En cierto modo, el gobierno abrió un ámbito de participación sin presentar antes las líneas concretas de reforma, lo cual genera incertidumbre respecto a las características que ésta tendrá.

Con la reforma de la salud sucedió algo distinto, pues las autoridades del Ministerio adelantaron las principales líneas, pero el Ministerio de Economía vetó de facto su tramitación debido a que suponía un aumento del gasto público. Desde entonces, el proyecto es analizado por una comisión interministerial que redactará un proyecto de ley final. En materia de seguridad social, los impulsos reformistas fueron aún más tímidos. Algunas voces del gobierno reconocieron la necesidad de ajustar el sistema de fondos privados creado en 1996. Pero también en este caso el examen quedó a cargo del Ministerio de Economía, aunque a diferencia de la salud, no está claro si finalmente se presentará un proyecto de reforma.

2. Los avances en Derechos Humanos

En el primer año de gobierno el tema de los derechos humanos adquirió centralidad en la agenda debido al hallazgo de restos de detenidos desaparecidos; en 2006 el tema volvió al centro de la escena debido al procesamiento del ex dictador, Juan María Bordaberry, y algunos militares que cometieron crímenes de lesa humanidad durante la dictadura militar.

Los movimientos judiciales comenzaron en septiembre cuando se conoció el fallo que procesaba con prisión a ocho militares y policías vinculados a la desaparición de un militante de izquierda durante la dictadura militar. Dos meses más tarde, la Justicia volvió a emitir otro fallo que procesaba con prisión al ex dictador, Juan María Bordaberry, y a su Canciller, Juan Carlos Blanco, por “delitos de homicidio muy especialmente agravados” (asesinatos de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz ocurridos en Buenos Aires en mayo de 1976). En diciembre, la Justicia ordenó un nuevo procesamiento de Bordaberry, por “coautoría” de diez delitos de “homicidio especialmente agravados” contra militantes del Partido Comunista.

Estas sentencias históricas responden, sin duda, a la novedosa interpretación de la “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” (ley de amnistía a los militares) que desarrolló el gobierno de Vázquez. Esta norma votada en 1986 otorga una importante discrecionalidad al Ejecutivo para determinar los casos que deberán ser amparados por la ley. A diferencia de los anteriores Presidentes, Vázquez dejó afuera un conjunto de casos emblemáticos que implican a los principales personajes de la dictadura militar.

Pese a que algunos dirigentes de la oposición pronosticaron un desacato, el respeto de los generales a la Justicia y al mando civil se mantuvo inalterado. El gobierno se mostró atento y cuidadoso en su relación con los militares en todo momento, procurando dar muestras de autoridad y liderazgo. Promovió un debate sobre la futura Ley de Defensa Nacional y propuso la modificación de la Ley Orgánica Militar. Por otra parte, en octubre de 2006, el Presidente removió de su cargo al Comandante del Ejército, Gral. Díaz, cuando trascendió que había mantenido reuniones con dirigentes del Partido Colorado –entre ellos, el ex Presidente Julio Sanguinetti– sin haber solicitado la correspondiente autorización.

3. El conflicto con Argentina

La controversia entre Uruguay y Argentina se inició cuando el gobierno uruguayo autorizó a las empresas Ence y Botnia a instalar fábricas de celulosa sobre el Río Uruguay. Desde el litoral argentino se argumentó que el impacto acumulado de ambas plantas provocaría daños irreversibles para el medio ambiente. Lo que en principio parecía un debate técnico centrado en el modo de producción de las plantas, devino rápidamente en un conflicto político centrado en la presunta violación del Estatuto del Río por parte de Uruguay, y en la ilegalidad del bloqueo de los puentes internacionales realizado por los ambientalistas argentinos.

Al respecto, los principales hechos son los siguientes:

El 2006 comenzó con cortes de puentes que impedían el paso a miles de turistas argentinos, por lo que Uruguay inició una ofensiva diplomática para demostrar la ilegalidad de la medida, llevando sus argumentos a distintos foros internacionales (Mercosur, OEA, etc.). En oportunidad de la asunción de Michelle Bachelet en Chile, los presidentes de Uruguay y Argentina intentaron una tregua basada en el compromiso de detener por noventa días la construcción de las fábricas, y levantar los cortes de ruta por idéntico lapso. El intento fracasó cuando la empresa Botnia comunicó al gobierno uruguayo que el plazo exigido modificaba su plan de inversiones. Desde Argentina, altos funcionarios de gobierno acusaron a Vázquez de no poder controlar las empresas que funcionaban en su país, en tanto desde Montevideo se respondió que Uruguay respetaba las leyes y contratos de los inversores extranjeros.

Tras el fracaso del diálogo, los ambientalistas de Gualaguaychú lograron comprometer a Kirchner con la idea de presentar una demanda ante la Corte Internacional de La Haya, iniciativa que se concretó en mayo de 2006 cuando Argentina acusó formalmente a Uruguay de no respetar el Estatuto del Río Uruguay y solicitó la aplicación de una medida cautelar que suspendiera la construcción de las plantas. A mediados de julio, la Corte rechazó esa solicitud, lo cual fue interpretado en Uruguay como un respaldo a su postura en el conflicto. Ese mismo mes, la diplomacia uruguaya demandó a Argentina ante el Tribunal Arbitral del Mercosur, consiguiendo un fallo positivo que dictaminaba que Argentina había sido omisa en garantizar la libre circulación como lo exige el Tratado de Asunción. Fue la segunda victoria consecutiva de Uruguay en los tribunales internacionales.

Mientras ello acontecía, Argentina lograba que el gobierno de España intercediera ante la empresa Ence a los efectos de trasladar su planta de celulosa. Meses más tarde, la empresa española comunicaría públicamente su decisión de trasladarse a otra zona de Uruguay, lo cual puede catalogarse como el mayor éxito de la diplomacia argentina en este proceso. Pero, además, el gobierno argentino decidió en ese período desarrollar una ofensiva ante los organismos multilaterales de créditos para evitar el financiamiento de las fábricas. Esta iniciativa resultó infructuosa, pues la Corporación Financiera Internacional otorgó a la empresa finlandesa el dinero necesario para completar las obras. Este resultado fue un golpe para el gobierno argentino, por lo que decidió como salida solicitar al Rey de España una intermediación en el conflicto. Tras entrevistarse con las partes, el monarca español comunicó que aceptaría la solicitud, aclarando que su labor no sería la de un “mediador” sino la de un “facilitador” que genere condiciones para el diálogo.

La decisión de involucrar a España no convenció a los militantes ambientalistas y en el mes de diciembre se volvieron a bloquear los puentes. Ante esto, el gobierno uruguayo solicitó a la

Corte Internacional la aplicación de una medida cautelar que pusiera fin a la agresión. Pero la Corte entendió que la medida de fuerza, si bien afectaba a la industria turística, lejos estaba de provocar “daños irreparables”. Desde entonces, el conflicto permanece abierto y casi en foja cero.

Mientras este intrincado conflicto se desarrollaba, la política doméstica estuvo sujeta a reacciones sobre el desempeño de la diplomacia. A comienzos de año, el Presidente Vázquez formó un frente común con los partidos de oposición para respaldar la posición uruguaya en el conflicto, y salvo en el momento en que Vázquez negoció directamente con Kirchner en Santiago de Chile, la coalición multipartidaria se mostró sólida y respaldó al Presidente en todo momento. Sin embargo, la oposición criticó a lo largo del año la gestión del Canciller Reinaldo Gargano, en virtud de que su labor estuvo casi siempre opacada por la participación directa en el conflicto de la Secretaría de la Presidencia. De este modo, el Canciller debió sufrir una interpelación y numerosas convocatorias a las comisiones del Parlamento. La opinión pública, en cambio, se mantuvo estable en el tiempo respaldando la postura del gobierno⁹.

4. La inserción internacional: ¿TLC o Mercosur?

En forma simultánea al conflicto, el sistema político uruguayo procesó un debate referido a la inserción internacional del país. El anterior gobierno había anticipado esta discusión cuando concretó un Acuerdo de Libre Comercio con México y un Tratado de Protección de Inversiones con EEUU.

Pese a que el programa del Frente Amplio (FA) colocaba al Mercosur como “el instrumento de inserción en el mundo”, ya en el primer año de gobierno el Presidente Vázquez reconoció que intentaría alcanzar un Tratado de Libre Comercio con EEUU (TLC). El Ministro de Economía, Danilo Astori, reiteró este concepto en enero de 2006 al señalar que como EEUU era el principal mercado de Uruguay sería razonable avanzar por el camino de un TLC. En marzo, Vázquez visitó a Bush en Washington y dejó abierta la posibilidad de negociar el Tratado en los meses siguientes. Desde entonces, la Cámara de Comercio Uruguay-EEUU analizó qué características podría alcanzar el acuerdo sin llegar a una conclusión final, pues Uruguay deseaba un Tratado similar al alcanzado con México, y EEUU proponía uno similar al que firmara con Perú y Colombia.

Mientras tanto, los sectores tradicionales de izquierda del partido de gobierno comenzaron a manifestar públicamente su desacuerdo con el TLC, provocando una inesperada polarización. De un lado, estaban algunos ministros y las fracciones Asamblea Uruguay (Astori) y Alianza Progresista (del vicepresidente Nin Novoa); del otro, el Partido Comunista, el sector más conservador del Partido Socialista vinculado al Canciller Gargano y la mayoría del Movimiento de Participación Popular (MPP), fracción mayoritaria del FA. La oposición, por su parte, abrazó rápidamente la idea del TLC, pero hizo muy poco por apoyar al sector que lo impulsaba desde el gobierno. Los líderes opositores apuntaron más a señalar las contradicciones del partido de gobierno, que a argumentar a favor de un TLC. Las encuestas mostraban un apoyo mayoritario de la ciudadanía

⁹ Ver encuesta Grupo Radar, correspondiente al mes de octubre (disponible en www.gruporadar.com.uy) o encuestas de Equipos Mori de abril, julio y diciembre (disponibles en www.equipos.com.uy).

al TLC, pero los votantes del FA aparecían divididos en mitades¹⁰, reproduciendo la división existente en la dirigencia.

En ese marco de polarización, el Presidente Vázquez prefirió negociar con EEUU un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (TIFA) y no un TLC. En cierto modo, Vázquez optó por mantener unido a su partido antes que alcanzar una victoria a cualquier precio. Esta decisión fue criticada duramente desde la oposición y, en cierto modo, marcó un cambio en el clima político doméstico. La última parte del año, mostró a la dirigencia del Partido Nacional (PN) y del Partido Colorado (PC) atacando frontalmente a la Cancillería, promoviendo interpelaciones y exigiendo la renuncia del Ministro.

Desde el punto de vista de la inserción internacional de Uruguay, el conflicto con Argentina y la relación comercial con EEUU son parte de un mismo problema. Parece claro que Uruguay se encuentra ante una disyuntiva que el gobierno intenta evitar afrontar. Esto es, continuar en el Mercosur a merced de la voluntad del eje Brasil-Argentina o iniciar un camino de relación unilateral con el mundo al estilo chileno. Para Vázquez, ambos caminos podrían combinarse, pero para los socios del Mercosur no. Desde el gobierno brasileño se ha afirmado que si Uruguay firma un TLC con EEUU deberá abandonar el bloque. Vázquez busca ganar tiempo mediante el ejercicio de la diplomacia en todos los frentes, pero éste no parece ser un punto de equilibrio que se sostenga en el mediano plazo.

II. ELECCIONES

Un suceso relevante del 2006 fue sin duda la elección interna del FA. En un hecho sin precedentes en Uruguay, el partido gobernante fue a las urnas con el objetivo de elegir los integrantes del Plenario Nacional y de los 19 Plenarios Departamentales. Este comicio se realizó en un momento político candente (noviembre), caracterizado por el ríspido debate entre el gobierno y la oposición, la crisis con Argentina y el debate sobre la decisión de no negociar un TLC con EEUU.

Según su Estatuto el FA debería haber realizado elecciones internas en 2007, pero el acuerdo entre el FA y las nuevas fuerzas incorporadas formalmente tras la elección de octubre de 2004 (Nuevo Espacio, Alianza Progresista, Partido Demócrata Cristiano) estableció el comicio para fines de 2006. Era la tercera vez que el FA realizaba esta clase de elección, con la singularidad de que en esta ocasión se podía transformar en un plebiscito sobre la gestión de gobierno. En la elección anterior de 2002 habían participado casi doscientos mil adherentes, estimulados por la crisis económica y la delicada situación que vivía el país. En esta oportunidad, el partido de gobierno asumía el desafío de mantener su capacidad movilizadora y de evitar un resultado adverso que pudiera dañar la imagen del gobierno. Por esa razón, la dirigencia planteó como objetivo principal alcanzar una participación similar a la lograda en 2002.

Sin embargo, los resultados finales superaron las expectativas. En una muestra elocuente de la fortaleza política del partido de gobierno, los datos finales mostraron que uno de cada cinco votantes

¹⁰ Según la encuesta de julio de la empresa Interconsult, un 58% de los uruguayos estaba a favor de un TLC con EEUU, un 15% estaba en contra, y un 25% mantenía dudas. Entre los votantes del FA, un 47% se manifestaba a favor y un 43% en contra. Disponible en www.interconsult.com.uy.

de la elección de 2004 concurrió a votar. En esta elección podían participar los adherentes del FA mayores de 14 años, pudiendo inscribirse al momento de votar con el sólo hecho de completar un formulario de adhesión.

El sistema electoral utilizado por el FA establece que cada votante debe escoger, tanto para el nivel nacional como departamental, candidatos de una lista propuesta por los organismos de base y entre listas presentadas por las fracciones del partido. El principal organismo a elegir es el Plenario Nacional que cuenta con 85 representantes de base y 85 representantes de las fracciones partidarias.

Esta clase de comicios suele favorecer a los grupos mejor organizados y con mayor número de militantes, y castiga a los sectores que cultivan el voto de opinión. La izquierda tradicional (comunistas, socialistas y tupamaros) contaba, en principio, con mayores posibilidades que los grupos de izquierda moderados.

El resultado del 12 de noviembre confirmó esta idea al mostrar una primacía del Movimiento de Participación Popular, integrado por tupamaros y militantes independientes y liderado por José Mujica (ex guerrillero y actual Ministro de Ganadería). La votación del 31,1% ratificó el resultado alcanzado por este sector en octubre de 2004, cuando se transformó en el principal grupo del FA. El resultado también ratificó el liderazgo en alza de Mujica y lo colocó como un posible precandidato para la próxima elección. El Partido Socialista y el Partido Comunista también consiguieron buenas votaciones, colocándose en tercer y cuarto lugar del ranking con el 12,9% y el 9,4% respectivamente. La sorpresa la dio Asamblea Uruguay, fracción liderada por el Ministro de Economía, Danilo Astori, que quedó ubicada en segundo lugar tras alcanzar un 13,3% de los sufragios. Si tomamos en cuenta que este grupo tiene una débil organización y que su electorado se autodefine mayoritariamente como de centro o centroizquierda, podemos concluir que su peformarncce fue plenamente exitosa. En ello influyó obviamente la gestión de su líder al frente del Ministerio de Economía y el deseo de una parte de los adherentes del FA por construir equilibrios en su interna.

Tabla 1: Resultado elecciones internas del Frente Amplio

Fracción	Líder	Cargo de Gobierno	Votos	Porcentaje
Movimiento Participación Popular	José Mujica	Ministro Ganadería	69.187	31,1
Asamblea Uruguay	Danilo Astori	Ministro Economía	29.626	13,3
Partido Socialista	Reinaldo Gargano	Canciller	28.799	12,9
Partido Comunista	Marina Arismendi	Ministra Desarrollo Social	20.960	9,4
Alianza Progresista	Rodolfo Nin Novoa	Vicepresidente	15.069	6,8
Vertiente Artiguista	Mariano Arana	Ministro Vivienda	14.786	6,6
Nuevo Espacio	Rafael Michelini	Senador	9.753	4,4
Otras fracciones			22.012	9,9
Anulados y en blanco			12.603	5,7
Total			222.795	100

De este modo, las internas del FA fueron una prueba delicada para el partido de gobierno que supo sortear con éxito. Las figuras de José Mujica y Danilo Astori salieron fortalecidas, confirmando lo que las encuestas venían mostrando, esto es, que ambos Ministros son los más populares del gabinete y que entre ellos puede definirse el sucesor de Vázquez.

III. EL PODER EJECUTIVO

1. Composición del gabinete

La llegada al gobierno del FA con una mayoría legislativa propia, marcó un cambio sustantivo en el formato de gobierno uruguayo. A diferencia de sus antecesores, Vázquez instaló un gobierno de partido, debido a que es el primer mandatario electo desde la recuperación de la democracia que cuenta con una mayoría absoluta de escaños en ambas cámaras. El actual gobierno está en condiciones favorables para gobernar (aprobar leyes, sostener ministros y designar a voluntad la dirección de las Empresas Públicas), por lo que la cohesión de su partido en el Parlamento se transforma en un factor crucial de la gobernabilidad.

Por otra parte, el FA es el partido con mayor nivel de fraccionalización interna del sistema. Este fenómeno responde a su diversidad de corrientes internas y también a su espectacular crecimiento en las últimas dos elecciones. Para contrarrestar los peligros que entraña esta situación, Vázquez diseñó un gabinete donde conviven los jefes de las fracciones partidarias con dirigentes políticos de su particular confianza. El gabinete fue concebido como un centro de decisión que busca cohesionar al conjunto del partido político en torno a los objetivos del gobierno. Mientras esto funcione, Vázquez será un presidente institucional y políticamente fuerte¹¹. Durante los años 2005 y 2006, el Presidente no realizó ningún cambio sustantivo en el gabinete.

2. Análisis de funcionamiento del gabinete

La Constitución uruguaya define que el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente actuando con uno o varios Ministros (art. 149), por lo cual todas las decisiones deben contar necesariamente con la voluntad presidencial y la de alguno de sus secretarios. También existe un Consejo de Ministros (CM) integrado por los titulares de los Ministerios y cuya conducción está en manos del Presidente, dado que es responsable de su convocatoria y su agenda (arts. 160 y 161). El ritmo y las características del funcionamiento del CM dependerá por tanto de la voluntad del Presidente de la República.

Desde el inicio de su mandato, Vázquez otorgó gran importancia al CM. En su primer año lo reunió en 38 oportunidades y, en el segundo, en 42. Una novedad del actual gobierno fue la realización de sesiones abiertas del CM en localidades pequeñas del interior del país. Según el Presidente, se trataba de “acercar el gobierno a la gente”. En 2005 se realizaron CM en Pueblo Zapicán

¹¹ El Presidente uruguayo tiene la potestad de designar y sustituir a sus Ministros, pese a que éstos son también responsables ante el Parlamento. El Ejecutivo tiene la facultad de vetar total o parcialmente las leyes sancionadas y cuenta también con la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, políticas impositivas y creación de cargos públicos (por más detalles, ver Chasquetti y Moraes 2001).

(25-04-05), Pando (03-08-05), Bella Unión (09-06-05) y Villa Soriano (09-11-05) y, en 2006, en Santa Teresa (06-02-06), Salto (31-03-06), Melo (23-07-06) y Quebracho (20-09-06). En esas sesiones, intervenía el Presidente y los Ministros y, posteriormente, las organizaciones económicas y sociales de la región presentaban sus demandas y puntos de vista. Este tipo de instancias fue cuestionada duramente por la oposición por entender que suponían un acto político del gobierno y que nada tenían que ver con una sesión de trabajo del Ejecutivo.

Por otra parte, durante el bienio 2005-2006, el Poder Ejecutivo firmó 1.046 decretos, a razón de un decreto y medio por día. En 2005 se firmaron 521 decretos y en 2006, 525. Con la excepción del decreto que prohíbe fumar en lugares públicos –que despertó una gran polémica pero recibió un máximo acatamiento– y el que daba nombramiento provisorio a la Fiscal de Corte de la Nación –que también generó acalorados debates–, el resto de los decretos fueron de índole administrativa¹².

Tabla 2: Gabinete de Ministros del Presidente Vázquez (2005-2006)

Ministerio	Ministro	Fracción	Profesión	Edad	Actuación pública previa a 2005	Función
Defensa Nacional	Azucena Berrutti	Partido Socialista	Abogada	76	Asesora ONGs DDHH / Sec. Gral. Intendencia Montevideo	Confianza
Desarrollo Social	Marina Arismendi	Partido Comunista	Maestra	56	Senadora / Secretaria Gral. P. Comunista	Jefe Fracción
Economía y Finanzas	Danilo Astori	Asamblea Uruguay	Contador	65	Senador	Jefe Fracción
Educación y Cultura	Jorge Brovetto	Independiente	Ing. Químico	72	Presidente FA / Rector Universidad de la República	Confianza
Ganadería, Agricultura y Pesca	José Mujica	MPP	No	69	Senador / Diputado	Jefe Fracción
Industria, Energía y Minería	Jorge Lepra	Independiente	No	63	Presidente Cámara Uruguay-EEUU	Confianza
Interior	José Díaz	Partido Socialista	Abogado	73	Presidente Fundación Vivian Trías / Diputado	Confianza
Relaciones Exteriores	Reinaldo Gargano	Partido Socialista	No	71	Senador / Secretario Gral. P. Socialista	Jefe Fracción
Salud Pública	María Julia Muñoz	Independiente	Médico	56	Secretaria Gral. Intendencia Montevideo	Confianza
Trabajo y Seguridad Social	Eduardo Bonomi	MPP	No	56	Diputado	Confianza
Transporte y Obras Públicas	Víctor Rossi	Alianza Progresista	No	62	Diputado / Director Intendencia de Montevideo	Confianza
Turismo y Deportes	Héctor Lescano	Alianza Progresista	Veterinario	57	Presidente Comisión Programa FA / Diputado	Confianza
Vivienda, O. Territorial y M. A.	Mariano Arana	Vertiente Artiguista	Arquitecto	72	Intendente Municipal de Montevideo / Senador	Jefe Fracción

¹² El poder en la dictación de decretos del Presidente uruguayo es mínimo, dado que esos actos están orientados a reglamentar leyes o a tomar decisiones en la esfera de la administración pública y el Estado.

3. El particular estilo del Presidente

Tabaré Vázquez cultivó un estilo muy particular de actuación, consistente en realizar pocas salidas públicas (si se le compara con los últimos presidentes) y colocar a sus ministros como interlocutores del debate político cotidiano. Por esa razón recibió reiteradas críticas de la oposición que entendía que el Presidente se encontraba ausente y distante de las cuestiones públicas importantes. Si bien estas afirmaciones son discutibles, lo cierto es que Vázquez otorgó a sus ministros un papel importante, muy superior a lo observado en gobiernos anteriores. Como el Ejecutivo uruguayo no tiene un portavoz oficial, como sucede en otros sistemas políticos, tras cada reunión del CM, uno o varios ministros son los encargados de enfrentar a la prensa. Por otra parte, algunos de los ministros de Vázquez gozan de un gran prestigio entre la ciudadanía, como es el caso del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, José Mujica, o del Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, que reciben en las encuestas apoyos superiores a los del propio Presidente.

En cuanto a las escasas apariciones públicas de Vázquez debe decirse que siempre han estado vinculadas con los grandes temas de la agenda. Su intención deliberada es la de marcar el rumbo del gobierno o intentar saldar algún desencuentro entre sus ministros o sectores del FA. Una pieza clave en este esquema es sin duda el Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández (reconocido catedrático de derecho penal, de notoria filiación socialista y amigo personal de Vázquez), quien fue caracterizado recientemente por un medio de prensa escrita como “el otro yo de Tabaré Vázquez”. Fernández ha lidiado en estos dos años con complicadas tareas como la organización de la delegación uruguayo en La Haya, la negociación del TIFA con EEUU, la conducción de la búsqueda de restos de detenidos desaparecidos, la coordinación de la comisión que está creando el programa de Reforma del Estado, etc.

IV. EL PODER LEGISLATIVO

1. El Parlamento uruguayo

El Poder Legislativo en Uruguay es ejercido por la Asamblea General, compuesta por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, que actúan, según los casos, en forma separada o conjunta. La Cámara de Representantes está integrada por noventa y nueve miembros, electos directamente mediante un sistema de representación proporcional, que toma en cuenta los votos emitidos en favor de cada partido en todo el país, correspondiéndole a cada circunscripción (departamento), por lo menos dos representantes (artículo 88). La Cámara de Senadores está compuesta por treinta miembros, electos también en forma directa y mediante un sistema de representación proporcional “integral”, en una única circunscripción nacional (artículos 94, 95 y 96). El Vicepresidente de la República, ejerce la Presidencia de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores, con voz y voto (artículo 94).

2. Composición partidaria

La actual legislatura está dominada por una mayoría del partido de gobierno en ambas cámaras como resultado de la elección nacional de octubre de 2004. Como muestra la Tabla 3, el FA cuenta con un 53% de escaños en la Cámara de Representantes y un 55% en el Senado. Esta mayoría le permite al Presidente tramitar su agenda, siempre y cuando mantenga la disciplina de la representación de su partido.

Tabla 3: Integración del Poder Legislativo 2000-2005

	Representantes		Senadores	
Frente Amplio	52	53%	17	55%
Partido Nacional	36	36%	11	35%
Partido Colorado	10	10%	3	10%
Partido Independiente	1	1%	0	0%
Total	99	100%	31	100%

Fuente: Banco de Datos del ICP. www.fcs.edu.uy/pri

Los partidos tradicionales se ubican en la oposición y cuentan con un peso legislativo suficiente como para llamar a sala a los ministros (más de un tercio de cada Cámara). Su influencia también aumenta en aquellas materias donde la Constitución exige mayorías especiales, como la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Ministros de la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Fiscal de Corte (2/3 de la Asamblea General), o los Directores de las Empresas Públicas y de los Concejos Descentralizados del Estado (3/5 del Senado).

3. Funcionamiento de las Cámaras

El sistema bicameral uruguayo no presenta grandes asimetrías, ya que las potestades de cada cámara difieren mínimamente. No obstante, la organización de los partidos en el propio Parlamento impone diferencias importantes. El Senado es normalmente el ámbito de los líderes de las fracciones, en tanto la Cámara Baja es el lugar de expresión de representación local (particularmente de los departamentos del interior del país). Durante los gobiernos de coalición, el Senado solía iniciar el trámite de las leyes relevantes (con la excepción de las presupuestarias que entraban por Diputados), asumiendo así el monopolio de las enmiendas. Esta división del trabajo transformó al Senado en la Cámara decisiva y relegó a la Cámara de Diputados a un rol meramente ratificatorio (Chasqueti y Lanzaro, 2003). En la presente legislatura no se observa una división del trabajo de esa naturaleza. El trabajo del Parlamento parece estar distribuido en función de la sobrecarga de trabajo que muestre cada Cámara.

El tipo de organización del trabajo en el Parlamento está en manos de su Presidente (Vicepresidente de la República), que oficia de *gatekeeper* para los proyectos del Ejecutivo. Entre sus potestades está la de decidir qué Cámara estudiará el proyecto. A su vez, en el Senado también será él quien defina a qué comisión se destinará. En Diputados la tarea de *gatekeeper* queda a cargo del Presidente anual elegido por la Cámara.

La definición de la Cámara a donde se envía el proyecto es una decisión crucial. Los datos de la presente legislatura muestran que un 30% de las leyes sancionadas fueron efectivamente enmendadas en la comisión de la primera Cámara que las trató. Cada Cámara cuenta con 16 comisiones permanentes, y en cada legislatura se crean comisiones especiales y/o investigadoras que analizan temas que el cuerpo considere relevantes. Las presidencias y vices de todas las comisiones se eligen al comienzo de cada año legislativo y para ello los partidos realizan un acuerdo por Cámara, distribuyendo los cargos según el peso alcanzado en la elección.

4. Producción parlamentaria

Como se afirmó arriba, en el período 2005-2006 se aprobaron 238 leyes, de las cuales 158 fueron presentadas por el Ejecutivo (66%) y 80 por el Legislativo (34%). El Ejecutivo presentó en los dos años un total de 281 proyectos, aprobando 63 en 2005, y 95 en 2006 (tasa de eficacia del 56%). El Poder Legislativo, en cambio, presentó 476 proyectos y sólo logró aprobar 80 (tasa de eficiencia del 17%). Estos datos son ilustrativos de la relevancia del Ejecutivo en el proceso legislativo. El principal factor que contribuye con esta pauta es obviamente la existencia de una mayoría legislativa favorable al Presidente.

Tabla 4: Proyectos y Leyes. 2005-2006

	PE	PL	Total
Total de proyectos	281	476	757
Leyes sancionadas 2005	63	28	91
Leyes sancionadas 2006	95	52	147
Total de leyes sancionadas	158	80	238
Proyectos pendientes	123	396	519
Eficacia (leyes / proyectos)	56%	17%	31%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria-PL.

5. Los partidos en la Cámara

Los partidos tradicionales dominaron históricamente la vida del país. Con la excepción de los dos períodos de interrupción militar (1876-82 y 1973-85), ejercieron siempre el gobierno, desarrollando primero ingeniosas fórmulas de coparticipación y más tarde mecanismos para la formación de coaliciones. La capacidad de adaptación a los diferentes momentos históricos, junto a su capacidad de proponer rumbos posibilitó el desarrollo de un sistema de partidos estable, que solamente se modificó con el surgimiento del FA en la elección de 1971. Esa centralidad condujo a algunos analistas a considerar al régimen político uruguayo como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez, 1988).

Como se ha dicho, el FA surge como una alianza electoral de partidos de izquierda en 1971 y con el paso del tiempo desarrolla un proceso de *tradicionalización* (Lanzaro 2004, Yaffé 2005) que lo transforma en un verdadero partido político, con rasgos ideológicos definidos y un universo simbólico basado en el martirologio de sus miembros (persecución, cárcel, exilio, etc.). El Partido Independiente es un conglomerado de centro que surge como una escisión del Nuevo Espacio, partido que actuó con cierto éxito entre la elección de 1989 y la de 2004, momento en el cual decide ingresar al FA.

La transformación del bipartidismo histórico en un sistema de multipartidismo moderado provocó importantes consecuencias en el ejercicio de gobierno. Los presidentes electos a partir de 1971 carecieron de mayorías legislativas y debieron ensayar acuerdos multipartidistas para garantizar niveles mínimos de gobernabilidad. Esta tendencia se profundizó a partir de 1990 y, sobre todo, luego de la reforma constitucional de 1996, que estableció dispositivos institucionales para la formación y mantenimiento de coaliciones (Chasquetti, 1999).

Los partidos uruguayos han tenido al Parlamento como su arena principal de actuación. Las representaciones legislativas reproducen las estructuras fraccionalizadas de los partidos. El Senado alberga a buena parte de los líderes de fracción, al tiempo que en la Cámara baja, se edifican carreras legislativas tensionadas por la pertenencia a la fracción partidaria y la representación local que ostentan los diputados (Altman y Chasquetti, 2005).

En cada Cámara, los partidos designan “coordinadores de bancadas”, al tiempo que las fracciones designan “coordinadores de sectores”. Los presidentes de cada una de las Cámaras se reúnen semanalmente con los coordinadores de bancadas para analizar la agenda del pleno y dar cuenta sobre la distribución de nuevos proyectos de ley en las comisiones. Los coordinadores de bancadas se reúnen a su vez con los coordinadores de sectores o con toda la bancada partidaria a los efectos de analizar la agenda y establecer estrategias legislativas.

Por otra parte, los partidos uruguayos han sido extremadamente disciplinados, al menos desde 1985 a esta parte. Los estudios existentes muestran altos niveles de cohesión de los mismos al momento de votar (Lanzaro et al. 1999). En el actual período, las votaciones con indisciplina han sido inexistentes. En el Senado, por ejemplo, de las 238 leyes votadas, 213 (89%) fueron por unanimidad o cuasiunanimidad (uno o dos votos en contra) y de las 25 leyes con votaciones divididas, ninguna registró actos de indisciplina partidaria.

V. EVALUACIÓN GENERAL SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El triunfo del FA en octubre de 2004 supuso un reto para la democracia uruguaya. Por primera vez en la historia un partido distinto a los partidos fundacionales y precisamente de izquierda, gobernaría el país. A dos años de ese hecho histórico, la incertidumbre fue despejada y podemos afirmar que el sistema democrático uruguayo sorteó con éxito el desafío de la alternancia.

Pero la democracia uruguaya tenía también pendiente otras cuestiones que este gobierno se encargó de superar (Buquet y Chasquetti, 2004). La Ley de amnistía a los militares de 1986 había imposibilitado la investigación y la búsqueda de los detenidos desaparecidos, lo cual provocaba una honda fractura en la sociedad uruguaya. Si bien el Presidente, Jorge Batlle, había creado en el 2000 la “Comisión para la Paz” con el objetivo de avanzar en ese sentido, la tarea de investigación y la búsqueda de restos de detenidos desaparecidos se vio frenada por el abroquelamiento de las Fuerzas Armadas y la falta de voluntad política de los partidos de la coalición de gobierno. El gobierno de Vázquez dio un gran paso en la resolución de este déficit, pues como expresáramos antes, consiguió encontrar restos de desaparecidos y permitió el procesamiento con prisión de importantes jerarcas de la dictadura militar. Estos hechos marcan un cambio cualitativo en el tema y permiten abrir paso a una definitiva reconciliación futura.

Sin embargo, permanecen en pie otros desafíos vinculados con la calidad del funcionamiento de algunas instituciones como el Parlamento, el Poder Judicial, los organismos de contralor (Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo) y la Corte Electoral. Los avances en esta materia son escasos por el momento.

Asimismo, otro problema importante consiste con la falta de consenso que existe para designar la Corte Electoral (justicia electoral) y el Tribunal de Cuentas (control del gasto público). La última vez que el sistema político renovó esas autoridades fue en 1995 y los intentos de renovación realizados entre 2000 y 2006 resultaron fallidos. Para resolver su integración, la Constitución de la República exige el voto de los 2/3 de la Asamblea General (reunión de ambas cámaras), lo cual supone en los hechos un acuerdo entre los principales partidos del sistema. Históricamente, estos organismos estuvieron integrados por representantes partidarios en arreglo al peso electoral de las distintas fuerzas políticas. Los intentos por resolver el tema durante las últimas dos administraciones naufragaron porque la regla de la proporcionalidad en la integración se ha vuelto imposible de aplicar. Los partidos tradicionales dominan la composición de ambos organismos, por lo que prefieren mantener el *statu quo* antes que relegar posiciones frente a la izquierda. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas está compuesto por cinco integrantes, cuatro de los partidos tradicionales y uno del FA. El gobierno ha intentado aplicar el criterio de proporcionalidad concediendo a los partidos tradicionales dos integrantes, pero ello no ha sido una solución aceptada por éstos. Una salida consistiría en que el FA acepte ser minoría y ceda tres asientos a los partidos de la oposición. Sin embargo, esta posibilidad tampoco es aceptada por los integrantes del gobierno, por lo que la renovación del organismo se mantiene pendiente. Otro tanto sucede con la Corte Electoral de nueve miembros.

REFERENCIAS

- Altman, David. 2000. "Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999". *Party Politics* 6 (3): 259-283.
- Altman, David. 2004. "Intraparty and Interparty Politics: Factions, Fractions, Parties and Coalitions in Uruguay (1985-1999)". *Nordic Journal of Latin American And Caribbean Studies* XXXIV: 1-2.
- Altman, David y Daniel Chasquetti. 2005. "Re-Election and Political Careers Path in the Uruguayan Congress, 1985-1999". *The Journal Of Legislative Studies* 11 (2): 235-253.
- Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales. Área Política y Relaciones Internacionales. [en línea] <<http://www.fcs.edu.uy/pri/>> [Consulta: 15-03-2007].
- Buquet, Daniel. 1999. "Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: La reforma constitucional de 1996". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 9-24.
- Buquet, Daniel. 2005. *Las Claves del Cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-ICP.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes. 1998. *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: FCS-ICP.
- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti. 2004. "La Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso". *Revista Política* 42: 221-247.
- Caetano, Gerardo, Romeo Pérez y José Rilla. 1988. "La Partidocracia uruguaya" en *Cuadernos del Claeh* 44. Montevideo: CLAEH.
- Chasquetti, Daniel. 1999. "Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y coaliciones en Uruguay (1971-1997)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 25-46.
- Chasquetti, Daniel. 2004. "Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio". *Nordic Journal of Latin American And Caribbean Studies* XXXIV: 1-2.
- Chasquetti, Daniel y Juan A. Moraes. 2001. "Hipótesis para una teoría del Ciclo Político uruguayo", en *La Segunda Transición en Uruguay*, editado por J. Lanzaro. Montevideo: FCU-ICP, 297-338.
- Chasquetti, Daniel y Jorge Lanzaro. 2003. *Estudio de tres leyes relevantes*. Documento de Trabajo Unión Interparlamentaria Mundial.
- González, Luis E. 1993. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Equipos-Mori. Consultores Asociados [en línea] <<http://www.equipos.com.uy/>> [Consulta: 15-03-2007].
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. 2004. *La era progresista*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

- Grupo Radar [en línea] <<http://www.gruporadar.com.uy>> [Consulta: 15-03-2007].
- Interconsult [en línea] <<http://www.interconsult.com.uy>> [Consulta: 15-03-2007].
- Instituto Nacional de Estadística [en línea] <<http://www.ine.gub.uy>> [Consulta: 15-03-2007].
- Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1999. *Estudio de la productividad parlamentaria. 1985-1999*. Montevideo: Poder Legislativo.
- Lanzaro, Jorge. 2004. *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Ministerio de Desarrollo Social [en línea] <<http://www.mides.gub.uy>> [Consulta: 15-03-2007].
- Moreira, Constanza. 2004. *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Editorial Trilce.
- Morgenstern, Scott. 2001. "Organized Factions and Disorganized Parties: Electoral Incentives in Uruguay". *Party Politics* 7 (2): 235-256.
- Presidencia de la República [en línea] <<http://www.presidencia.gub.uy>> [Consulta: 15-03-2007].
- Yaffé, Jaime. 2005. *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.

Daniel Chasquetti es profesor de política comparada del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Publicó en coautoría el libro "Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?", y numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales.
(E-mail: chasquet@cpolit.edu.uy)