



**HAL**  
open science

# Liberalización política y la transformación del sistema político uruguayo

Morales Fajardo María Esther

► **To cite this version:**

Morales Fajardo María Esther. Liberalización política y la transformación del sistema político uruguayo. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.375-392. halshs-00103379

**HAL Id: halshs-00103379**

**<https://shs.hal.science/halshs-00103379>**

Submitted on 4 Oct 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

María Esther MORALES FAJARDO  
Universidad Autónoma Metropolitana-xochimilco  
chess56@hotmail.com

**RESUMEN:** El presente trabajo profundiza en el proceso de liberalización política para abordar las etapas de transición y consolidación democrática en el Uruguay. En primera instancia se analizan los acuerdos políticos interpartidarios que permitieron la salida negociada de los militares del poder, el interés de los ciudadanos por participar en el proceso de recuperación democrática y la reinstalación del sistema o *Ley de Lemas* para garantizar la gobernabilidad del país durante estas primeras etapas. En seguida se hace mención del sistema de partidos, el cual evolucionó de un bipartidismo hacia un pluripartidismo, donde es fundamental el crecimiento de la izquierda uruguaya. Por último se analizan las nuevas configuraciones del sistema político uruguayo, a partir de los cambios institucionales provocados en gran medida por la Reforma Constitucional de 1996. Estas transformaciones políticas corroboran la evolución en el sistema de partidos políticos, así como el interés de la ciudadanía para ser partícipe de los procesos democráticos, pero también demostraron que la izquierda uruguaya es una opción y oposición política fuerte que derrotó a las fuerzas tradicionales en los comicios de 2004.

Palabras clave: Uruguay, sistema político, sistema de partidos, *Ballotage*, izquierda uruguaya.

## *Presentación*

En el sistema político uruguayo se encuentran una serie de factores, tales como el sistema electoral y de partidos, que han hecho de éste un sistema *sui generis* en la política latinoamericana. El trabajo que se presenta se deriva de un análisis sobre la política exterior del Uruguay en el periodo 2000-2004, a partir del esquema analítico de Miles Kahler (1997) que sitúa los posibles efectos de los procesos de liberalización económica y política sobre las estrategias de política exterior de los países en transición.

En el presente trabajo únicamente se profundizará en el proceso de liberalización política<sup>1</sup> para abordar la transición democrática y, particularmente, la transformación del sistema político uruguayo a partir del esquema partidista que dio origen a la Reforma Constitucional de 1996 y el ascenso al poder del Frente Amplio en el año 2005.

La primera parte del trabajo abarca el análisis de los factores que dieron origen a la salida de los militares del poder, particularmente se enfatiza la labor realizada entre los partidos políticos para llegar a una salida negociada de la dictadura, así como el reconocimiento por parte de la ciudadanía del sistema político uruguayo y su interés por participar en la recuperación de la democracia. En seguida se menciona el proceso de consolidación democrática, a partir de la explicación en el funcionamiento del sistema político uruguayo (a través de la conocida *Ley de Lemas*), así como el afianzamiento del sistema partidista y el crecimiento de la izquierda uruguaya, factores que provocan un cambio en las reglas electorales y en el sistema político en general. La parte final muestra como los cambios institucionales del *ballotage*, o segunda vuelta electoral, instaurados con la Reforma Constitucional de 1996, generaron una nueva configuración de las fuerzas políticas y permitieron que la izquierda (aglutinada) ganara las elecciones presidenciales en 2004, con una votación sin precedentes en el país. En las conclusiones se resalta la fortaleza del sistema de partidos en el Uruguay, el cual evolucionó de un bipartidismo hacia un pluripartidismo, así como el compromiso por parte de la ciudadanía para participar en los procesos políticos y democráticos nacionales.

## *Elementos de la transición democrática*

El proceso de liberalización política hace referencia a la “introducción de una mayor competencia en el sistema político, una mayor participación de los actores políticos y la transparencia en la conducción política en la gobernabilidad” (Kahler, 1997:3). Dicho proceso implica la introducción o incremento en la competencia política electoral, un mayor desempeño de las instituciones legislativas y el surgimiento de fuentes de información independientes o menos sujetas al control estatal. En la liberalización política ocurre una expansión de la actuación de la sociedad civil y la eliminación o reducción de los monopolios políticos del Estado, a través de la construcción de las instituciones democráticas que son precisamente las que procuran la amplia participación e intensifican la transparencia. La propuesta analítica de este tipo de liberalización debe considerar el análisis de los procesos de transición y consolidación democrática, la competencia electoral y el sistema de partidos.

En el caso uruguayo, además de los factores económicos<sup>2</sup> e internacionales,<sup>3</sup> el ejercicio político entre los militares, los partidos y la sociedad fue fundamental no solo para el proceso de transición, sino también para la construcción de la institucionalidad democrática a partir de la definición que se establecería en la relación entre civiles y militares. Dutrénit (1999) resalta que los acuerdos sociales y transpartidarios del rechazo a la continuidad de la dictadura, que desembocaron en una negociación

---

<sup>1</sup> La parte de la liberalización económica se presenta como anexo de este trabajo, con el fin de completar la propuesta analítica.

<sup>2</sup> Las circunstancias económicas jugaron un papel importante en la retirada de los militares: el PIB había descendido un 17% entre 1981 y 1985, el descenso salarial fue del 30%, el desempleo alcanzó un 14%, el proceso de migración fue del 10% con respecto a la población total, la deuda externa llegó a casi 5 mil millones de dólares y la quinta parte de los hogares se ubicó por debajo de la línea de la pobreza (De Sierra, 1995:256).

<sup>3</sup> Una de las circunstancias internacionales en el plano internacional fue que los generales uruguayos eran presionados, por un lado, tanto por los Estados y desde la administración Carter que decidió retirar el apoyo a las dictaduras latinoamericanas y, por otro lado, como por los procesos democratizadores que se sucedían en Argentina y Brasil.

para pactar la salida de los militares, así como el reconocimiento de la identidad política y electoral de la ciudadanía fueron las circunstancias más significativas para la celebración de los comicios electorales en 1984.

Sin embargo, si formalmente se habla de una transición periodizada de 1984 hasta la finalización de la administración del presidente Julio María Sanguinetti en 1989, no se debe olvidar que desde cuatro años antes de las primeras elecciones posdictatoriales se había votado y ganado en plebiscito el rechazo a la propuesta de una nueva Constitución,<sup>4</sup> posteriormente, en 1981 las fuerzas armadas diseñaron un proyecto de transición de tres años para dejar el poder y levantaron las primeras proscripciones para la actuación de los partidos blancos, cívicos y colorados; la coalición de izquierda integrada por el Frente Amplio (FA) continuaba excluida de la escena política.<sup>5</sup> En 1982, los militares aprobaron la Ley para los partidos y, aunque con algunas restricciones,<sup>6</sup> sirvió para que las fuerzas políticas se reorganizaran y pudieran celebrar sus elecciones internas.

Antes de continuar es importante mencionar que el sistema político uruguayo desde la segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por ser bipartidista, conformado por el Partido Nacional o blanco (PN) y el Partido Colorado (PC), entre los cuales no existe una gran diferencia ideológica y son considerados los partidos tradicionales del país. A principios del siglo XX surgió la Unión Cívica como un partido cristiano-conservador pero que con una menor incidencia política que los anteriores. Fue hasta 1971 cuando surgió el movimiento de izquierda con el FA y se conformó por la coalición integrada por la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) y el Frente Izquierdo de Liberación (FIDEL), (Allier, 2001). Dentro de cada partido político se agrupan una serie de frentes o facciones políticas conocidas como lemas, de manera que para las elecciones internas de 1982 el PC presentó a la Unión Colorada y Ballista (representada por Jorge Pacheco Areco), la Unidad y Reforma y Libertad y Cambio (donde se encontraba Julio María Sanguinetti y Enrique Tarigo), y la Corriente Ballista Independiente (liderada por Manuel Flores Silva). Por su parte el PN presentó la facción Adelante con Fe (conducida por Wilson Ferreira), el Consejo Nacional Herrerista (representada por Luis Alberto Lacalle) y el sublema Libertad y Servicio (donde estaba Alberto Gallinal).

Si bien, aunque la izquierda no pudo regresar directamente al escenario político, sí hizo sentir su presencia en las elecciones internas de los otros partidos políticos –aunque llegó dividida entre el voto en blanco y el voto útil hacia aquellas fracciones de los partidos tradicionales que se consideraban más progresistas de acuerdo con la ideología de la izquierda. Fue hasta agosto de 1983 cuando se creó la Intersectorial, organismo que agrupó a todos los partidos políticos y movimientos sociales, que el FA pudo participar abiertamente y, junto con las demás fuerzas políticas, conjuntaron un núcleo opositor al gobierno militar (Allier, 2001).

Los meses previos a la celebración de las elecciones estuvieron marcadas por distensiones en los diálogos entre los dirigentes políticos y los militares, ya que a pesar de estos acercamientos la dictadura hacía sentir su poder con acciones tales como la tortura, represión y censura en los medios de comunicación. Tras la liberación en marzo de 1984 del líder de la izquierda, el General Seregni, el acercamiento entre el FA y el PC se volvió más fuerte. Dicha alianza fue ratificada en junio y luego en agosto cuando se asistió al Pacto del Club Naval, acuerdo que avalado por todas las facciones políticas –excepto por el PN que no concurrió al diálogo debido a que su líder Wilson Ferreira fue arrestado– permitió la salida de los militares del poder y se aseguraron sus garantías hasta después de un año de gobierno civil sobre su tratamiento con respecto a la justicia civil.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> El proyecto constitucional preveía la eliminación de la Ley de Lemas y el doble voto simultáneo, la institucionalización del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) integrado por militares que tendrían a su cargo la conducción del Estado, el condicionamiento para la realización de huelgas, la modificación de la ley de allanamientos nocturnos y de la inmovilidad del personal de la administración pública (Allier, 2001:135).

<sup>5</sup> Con el golpe de Estado de 1973 el movimiento político de izquierda fue proscrito así como algunos de los sectores del Partido Nacional.

<sup>6</sup> Algunas de las restricciones que continuaron vigentes fueron: la prohibición de la elección directa de los dirigentes políticos, la prohibición para acumular votos a través de los sublemas o fracciones políticas dentro de cada partido, la exigencia de que un candidato para ocupar un puesto público lo pudiera ser sólo si conseguía el 25% de la votación del lema o partido, la autorización exclusiva para votar solo a los ciudadanos mayores de 18 años y no proscritos y la condicionalidad para tratar sólo ciertos temas en las campañas electorales (Allier, 2001, 137-138).

<sup>7</sup> Uruguay tuvo el más alto porcentaje de presos políticos. Uno de cada cincuenta uruguayos padeció durante el régimen dictatorial (Huntington, 1994:199)

Con este acuerdo y la creación de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), se conjuntaron los momentos más importantes en el proceso de transición democrática porque marcaron un acuerdo y consenso entre los partidos. La CONAPRO se alzó como garantía de desempeño del primer gobierno no importando quien triunfara, ya que los partidos coincidieron en la necesidad del consenso nacional ante la gravedad de los problemas políticos y económicos<sup>8</sup> (Dutrénit, 1999:84).

Las elecciones concurren en noviembre de 1984 donde el PC ascendió al poder como primera minoría con un 41.2% de los votos. Esto le permitió al presidente nombrar a su gabinete sin negociar su programa, pero lo dejó con minoría en las cámaras legislativas.<sup>9</sup> El Ejecutivo comenzó a conducir su política con base en la Constitución política de 1967, la cual fue retomada en 1985. Asimismo, el Ejecutivo se valió de procedimientos legales (como iniciativas reservadas, leyes de urgencia, vetos a las leyes aprobadas por el Parlamento,<sup>10</sup> etc.), por ejemplo, el Presidente envió al Parlamento el proyecto conocido como “pacificación nacional” que proponía una amnistía –que en realidad era de tipo parcial- para los presos políticos del régimen dictatorial, pero el Parlamento lo rechazó y aprobó en su lugar una amnistía general (Dutrénit, 1999:89). El presidente también hizo uso de otras medidas no tan legales, como *recomendaciones* al Parlamento en la redacción de leyes, imposición de directores en organismos autónomos, etc. (De Sierra, 1995:154). Además de estos medios, el gobierno mantuvo en sus puestos a varios funcionarios y la vigencia de leyes y reglamentos del periodo anterior.

Sin embargo, además de los problemas económicos, uno de los más graves retos a la reciente gobernabilidad democrática estribó en el tema de la verdad y la justicia, particularmente en cuanto a la ley relativa al tratamiento que se le daría a los militares. La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, mejor conocida como Ley de impunidad, que significó poner punto final a la posibilidad de enjuiciar a los militares por las violaciones en contra de los derechos humanos cometidos durante la dictadura, fue aprobada por el Parlamento nacional con el voto en contra del FA y el Movimiento Nacional de Rocha del PN, que consideraban que la reconciliación y consolidación democrática debían pasar por la búsqueda de la verdad y justicia. Posteriormente, diversos ciudadanos y organizaciones políticas (FA, los tupamaros, etc.) decidieron reunir las firmas necesarias para convocar al plebiscito sobre la Ley. Dicho proceso se llevó a cabo hasta 1989 y la “voluntad ciudadana expresó su acuerdo por el olvido” (Dutrénit, 1999:83).

Dutrénit (1999:94) menciona que después de estos acontecimientos del primer periodo posdictatorial, los partidos políticos sufrieron un reacomodo interno hacia los extremos de cada espectro político.<sup>11</sup> Al final de la transición democrática, entonces, encontramos un sistema de partidos caracterizado por un pluripartidismo que apunta hacia la solidez ideológica, donde dicho sistema cumple con la función de articular las demandas generadas por la ciudadanía, una ciudadanía comprometida con la democracia a través de su participación electoral y un régimen presidencial de compromisos.

### *Consolidación democrática*

Para que ocurriera la consolidación del proceso democrático del Uruguay, los actores políticos debieron atender las reglas del sistema político. Parte importante de estas reglas la constituyó el régimen electoral conocido como la “Ley de Lemas” que se reimplantó con el regreso a la democracia hasta su derogación por la Reforma Constitucional de 1996. La *ingeniosa* “Ley de lemas” establecía que las elecciones no las ganaban los candidatos presidenciales con más votos, sino los lemas más votados.

---

<sup>8</sup> La CONAPRO fue un acuerdo de concertación de las diferentes facciones políticas antes de la restauración del régimen civil y con respecto al área económica se analizaron los temas de la deuda externa, la relación entre sectores productivos y financieros, los controles de precios, el papel del mercado interno para la reactivación productiva y los salarios (De Sierra, 1995).

<sup>9</sup> Este primer mandato de Sanguinetti estuvo respaldado por el pacto de gobernabilidad por parte del PN y su dirigente Ferreira, también algunos ministros pertenecían a esta facción pero su actuación era a título personal (Lanzaro, 2001:217).

<sup>10</sup> La Constitución otorga este poder al Presidente y se necesitan tres quintos de los votos del Parlamento para levantar el veto. Esta facultad provocó tensión entre ambos poderes, especialmente en material económica, ya que el Presidente vetó las modificaciones que el legislativo había realizado en el proyecto original de gasto público anual y también vetó la Ley de Emergencia en Materia de Alquileres y Arrendamientos que resolvía muchas dificultades creadas por una ley anterior (Dutrénit, 1999:89).

<sup>11</sup> Particularmente, el FA sufrió el desprendimiento de su facción más centrista “Nuevo Espacio” en 1989 (Lanzaro, 1998), Mientras que los partidos tradicionales se alinearon hacia la derecha.

Estos lemas o subfacciones políticas podían presentar varios candidatos presidenciales, con lo que el electo es aquel candidato del lema más votado que haya recogido más adhesiones. Las características de este sistema permitía acumular los votos a distintos candidatos a presidente y ello generó el acceso a la presidencia del país de candidatos minoritarios en el electorado y que carecían de mayoría parlamentaria. De acuerdo con Lanzaro (2001:214), este sistema de participación electoral “...sirvió durante muchas décadas para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las élites, cumpliendo en clave "poliárquica" con la exigencia básica de un cuerpo democrático: reconocimiento de las identidades y la diversidad política, de un lado, producción de gobierno del otro, pasado siempre por los asientos de partido”.

Este tipo de sistema electoral animó los esquemas de coparticipación mediante el reparto de puestos públicos a las minorías políticas diferentes a la figura presidencial, así como una distribución sistemática en la composición del Parlamento, ambos casos con base en los resultados electorales (Lanzaro, 1998 y 2001). Asimismo, esta coparticipación también estuvo fundamentada en el “doble voto simultáneo” esto es, el hecho de que el ciudadano pudiera votar a la vez por un partido político y por distintas candidaturas dentro del partido.<sup>12</sup> Por ello, las características del sistema político uruguayo impulsan un presidencialismo de compromiso,<sup>13</sup> dado que existen frenos y contrapesos entre los poderes del Estado y también, de acuerdo con las reglas electorales, los actores cuentan con un acceso plural a los recursos del Estado “sin que los ganadores se lleven todo y sin que las minorías tengan que renunciar a su condición opositora” (Lanzaro, 2001:214); así como una competencia dentro y entre las distintas fuerzas políticas.

Huntington (1994:239) menciona que la consolidación democrática es la prueba de los recambios “una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde la siguiente y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones”. Es por ello que los analistas políticos consideran que a partir de las segundas elecciones posdictatoriales, la democracia uruguaya transitó hacia un estado de consolidación, ya que en 1989 las elecciones fueron ganadas por el PN y su representante Luis Lacalle, y en 1994, el PC y el lema de Sanguinetti regresaron al poder. Sin embargo, aunado a estos recambios, se afianzó el pluralismo del sistema partidista con el desarrollo de la izquierda uruguaya. El Cuadro 1. sintetiza el crecimiento electoral del FA frente a las opciones tradicionales.

Partido político	1971	1984	1989	1994	1999	
					1ª vuelta	2ª vuelta
PC	40.9%	41.2%	30.3%	32.2%	32.8%	54.1%*
PN	40.1%	35.0%	38.9%	31.2%	22.3%	---
FA	18.3%	21.3%	21.2%	30.6%	40.1%	45.9%
NE**	---	---	9.0%	5.2%	4.6%	---

↓ Previo a la dictadura
 → Democracia

\* En coalición con el PN

\*\* NE Nuevo Espacio fue un partido político que existió hasta 1989

Fuente: Buquet, 2000:8; Lanzaro, 2001:218.

El FA ha tenido un crecimiento electoral importante desde la reinstauración de la democracia, en comparación con los partidos políticos tradicionales. Los analistas uruguayos mencionan que esta representación política ha tenido una evolución importante, ya que ha transitado desde sus orígenes de ser una coalición de partidos hasta convertirse en un partido finalmente unificado (Lanzaro, 1998).

<sup>12</sup> Este mecanismo permitió que las elecciones internas de cada partido se dieran dentro de los comicios nacionales permitiendo que las distintas facciones de un lema compitieran entre sí y, a la vez, acumulaban votos, por lo que competían entre ellos y contra los otros partidos (Lanzaro, 2001:214).

<sup>13</sup> Este presidencialismo de compromiso irá transitando hacia un presidencialismo de coalición conforme avance la consolidación democrática.

Después de su participación en la transición democrática, las siguientes elecciones (1989), a pesar del desprendimiento de su ala más centrista (Nuevo Espacio), el FA logró ganar en la capital del país, Montevideo. Al adquirir y enfrentarse por primera vez con las responsabilidades de gobernar, la izquierda pasó a ser opositora de un gobierno cuyo presidente tenía un perfil derechista y conservador. En los próximos comicios electorales, el FA ratifica su triunfo en la principal intendencia, aumenta su capacidad electoral pero, sobre todo, se muestra “como una fuerza política responsable y con capacidad de gobierno” (Buquet, 2000:12). Este crecimiento es importante para participar dentro de una democracia competitiva, ya que se articula a través de un programa político moderado y cuenta con un líder carismático, que si bien no ganó en la segunda vuelta de las elecciones de 1999, sí alcanzó la presidencia en el 2004.

### *La transformación del sistema político uruguayo*

No obstante el triunfo de Tabaré Vázquez en la segunda ronda de los comicios electorales de 2004, la izquierda tuvo que sortear la Reforma Constitucional de 1996 armada por la coalición de los partidos tradicionales, la cual afectó principalmente al sistema electoral. Si bien, durante el periodo de la presidencia de Luis Lacalle (1990-1994), todavía se observaron arreglos de gobernabilidad entre las fuerzas políticas, fue hasta la segunda administración de Julio María Sanguinetti (1995-2000)<sup>14</sup> cuando se inauguró el presidencialismo de coalición al incorporar a todos los sectores tanto del PC como del PN en la composición del gabinete, la administración pública, las decisiones políticas y los procesos parlamentarios<sup>15</sup> (Lanzaro, 1998:211).

Pero fue la Reforma Constitucional el mayor logro de la coalición,<sup>16</sup> esta reforma fue aprobada por plebiscito<sup>17</sup> y estrenada en las elecciones de 1999. El objetivo político detrás de esta reforma era conseguir una mejor gobernabilidad a través de la estabilidad política, pero también por medio del freno en el ascenso al poder de la izquierda uruguaya. Recuérdese que, de acuerdo con el Cuadro I., el escenario electoral de 1994 determinó un triple empate entre el PC (32.2%), el PN (31.2%) y el FA (30.6%), lo cual visto desde una perspectiva electoral preveía la posibilidad de un triunfo para este último partido político en las siguientes elecciones de 1999 (Buquet, 2000:6).

Los cambios introducidos reforzaron la figura presidencial y la búsqueda para construir coaliciones<sup>18</sup> que apoyen la gestión gubernamental (Lanzaro, 1999:160). También sustituye la mayoría simple para la elección presidencial por el *ballotage*, es decir, la segunda vuelta para las dos fórmulas más votadas en el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta, aunque en la primera vuelta se vota tanto al legislativo como al presidente, y la segunda solo a éste último. Otro de los cambios es la eliminación del doble voto simultáneo, ya que solo se establecen candidaturas únicas a la presidencia –que en realidad representa la fórmula del presidente y vicepresidente-, se limita solo hasta dos candidatos a las intendencias municipales y la eliminación de sublemas para diputados. Con ello, el proceso electoral dura más de un año, ya que en abril<sup>19</sup> se realizan las internas de cada partido, en octubre es la primera vuelta (para elegir al presidente y el parlamento), en noviembre se establece si fuera necesario la segunda vuelta (únicamente para presidente) y en mayo del siguiente año se llevan a cabo las elecciones municipales (Buquet, 1998 y 2000; Lanzaro, 1999).

La coparticipación en la administración pública continua pero ahora depende de las mayorías en el gobierno: “Esto permite que la administración ejecutiva quede en manos de los sectores partidarios

---

<sup>14</sup> Las elecciones en Uruguay se realizan cada cinco años en octubre (antes de la reforma de 1996 eran en noviembre) y el Ejecutivo asume sus funciones en marzo del siguiente año.

<sup>15</sup> Esta colaboración interpartidaria quedó reflejada también en la aprobación del presupuesto, la reforma administrativa al Estado y a la enseñanza pública, la reforma a la seguridad social, la aprobación de la ley de seguridad ciudadana y el nuevo código procesal penal, así como medidas fiscales tendientes a la reducción inflacionaria (Buquet, 1998:6-7).

<sup>16</sup> A favor de la reforma se concentraron el PC, el PN y NE, así como algunos frentistas (como el General Seregni y Astori). En contra se alineó casi todo el FA (Lanzaro, 1999:159).

<sup>17</sup> La aprobación se consiguió rozando la mayoría exigida por la Constitución (50.4%) contra un 46.2% por el “no”, un 1.9% en blanco que cuenta en contra y un 1.4% de votos anulados (Lanzaro, 1999:159).

<sup>18</sup> Estas coaliciones podrán hacerse y rehacerse a lo largo de la administración, pero se plantean en el proceso electoral, en las internas de cada partido y antes y después de la primera vuelta (Lanzaro, 1998:213).

<sup>19</sup> Aunque para las elecciones de 2004 las elecciones internas se cambiaron al mes de junio.

que forman la base de apoyo del gobierno, es una inflexión exclusiva y sin franquear los espacios de coparticipación a las fuerzas opositoras” (Lanzaro, 2001:222).

Si la consigna coalicionista fue evitar la llegada del FA al poder o al menos colocarle una barrera más exigente, mediante este régimen de elección mixta que permite y otorga incentivos para la cooperación y la construcción de coaliciones partidistas, la reforma cumplió su cometido en las elecciones de su estreno en 1999. En abril se llevaron a cabo las internas de cada partido y en ellas se definieron a los candidatos presidenciales: Jorge Batlle por el PC, Luis Alberto Lacalle por el PN, Tabaré Vázquez por el FA y Rafael Michelini por NE.<sup>20</sup>

El partido más fuerte después de estos primeros comicios fue el PC,<sup>21</sup> ya que obtuvo la mayor cantidad de votos (38%), su candidato tuvo un tono más moderado en el proceso y al final de éste, conjuntó la fórmula con su adversario, Luis Antonio Hierro (Caetano, 1999:11). Sin embargo, como partido en el gobierno enfrentaba dificultades económico-financieras que se reflejaban en la disminución de los principales indicadores macroeconómicos, como lo era el caso del PIB per cápita que para 1997 había registrado una tasa de variación de 4.1% y para el periodo 1998-1999 fue descendiendo de 3.8% al -3.9% respectivamente (CEPAL, 2000:86). El país entró en una recesión económica a partir de 1999, entre otras causas por el proceso de dolarización del sistema monetario uruguayo, porque no existió un patrón de crecimiento que desplegara un mercado de capitales que fuera destinado al funcionamiento a largo plazo, la disminución de entrada de capitales externos a la región latinoamericana,<sup>22</sup> la pérdida de competitividad del mercado brasileño y de las exportaciones uruguayas hacia Europa (Failache y otros, 2003:12). Pese a estas condiciones, y después de ganar las internas, Batlle emprendió una campaña de perfil bajo y atenuando su tono liberal, de manera que en la primera vuelta y con el estreno de las nuevas reglas electorales no ganó la fórmula mas votada, que fue el FA con el 40% del total de los sufragios.

El FA se constituyó como la primera fuerza política de la capital del país, ganando Montevideo con un 51.9% de los votos, y también ascendió como la segunda fuerza política en el interior, con el 31.1% de los votos (Moreira, 2004:46). Una de las posibles explicaciones en este crecimiento electoral está asociado a la forma en la cual uno de los partidos tradicionales (el PN) no supo asimilar las nuevas reglas, así los blancos redujeron considerablemente su electorado (véase Cuadro 1.) y perdió su posición como primera fuerza política en el interior del país, (véase Cuadro 2.). “A diferencia del Partido Colorado o del EP-FA [Encuentro Progresista-Frente Amplio], el Partido Nacional vivió en forma muy traumática la imposición de la candidatura única consagrada por la reforma constitucional. Las heridas no se restañaron, y la candidatura del doctor Lacalle siguió siendo vista con desconfianza por buena parte de los electores” (Moreira, 2004:47).

Partido político	1971	1984	1989	1994	1999
PC	42.04%	45.80%	34.84%	37.14%	35.05%
PN	47.87%	42.07%	49.33%	39.59%	29.70%
FA-EP	9.58%	10.34%	9.93%	19.46%	31.25%

Fuente: ICP, Elecciones en Uruguay, 1999-2000, en Moreira, 2004:160.

Sin embargo, para la segunda vuelta el PN y el PC llegaron a un acuerdo en sus cúpulas, de forma que el PN apoyó explícitamente la candidatura de Batlle y la simbología colorada fue reemplazada por la bandera nacional y en un ataque hacia la izquierda, mientras que ésta no modificó ni su discurso, ni su estrategia (Buquet, 2000:11). Así pues, la coalición PN-PC permitieron el ascenso al poder al doctor Jorge Batlle para el periodo 2000-2005, en medio de la crisis financiera, con la limitación del déficit fiscal y de la política cambiaria; a todo esto hubo que agregar que la posición del nuevo presidente era extremadamente débil, ya que su facción era minoritaria dentro del propio partido en el gobierno.

<sup>20</sup> Todos ellos ya habían sido anteriores candidatos presidenciales en diversas ocasiones y solo Lacalle pudo ser presidente (Caetano, 1999:8).

<sup>21</sup> La contienda dentro del PN fue más enconada, ya que en la Convención Nacional se dividieron entre los herreristas y Alianza Nacionalista. En el FA fue menos reñida porque Tabaré Vázquez acumuló poco más del 80% de los votos (Moreira, 2004:45).

<sup>22</sup> Entre otras causas, esta disminución de capitales externos en la región se debió a la crisis financiera brasileña (1997) y rusa (1998).



El escenario planteado a partir del año 2000 provocó una confrontación de posiciones dentro de la misma sociedad uruguaya –que por cierto refrendó su convicción democrática al asistir masivamente a las siguientes elecciones, los que no votaron pasaron desapercibidos y solo un 2% fueron votos en blanco, véase Cuadro III. Por un lado, se presentó el gobierno de coalición más apegado a la derecha política del PN. Sin embargo, la sociedad también otorgó un voto de confianza hacia las fuerzas tradicionales para que resolvieran el problema de la recesión económica, cuestión que la coalición no pudo resolver durante aquel quinquenio y el PC fue quien pagó la factura en las elecciones de 2004 al convertirse en el gran perdedor con el desastre electoral más grande de su historia, ya que únicamente recabó poco más del 10% de la votación para la elección presidencial y cayó hasta el tercer puesto como fuerza política nacional (véase Cuadro III.).

#### *De cara a las elecciones de 2004*

Las elecciones primarias o internas de los partidos presentaron en esta ocasión, contrario a lo que sucedió en 1999, a un PN más fortalecido, con Larrañaga como candidato, ya que el PC cargaba con los costos de la crisis financiera de 2002, con la renuncia de su líder Sanguinetti y la presentación de su nuevo candidato Stirling; mientras que la fórmula del FA junto con Encuentro Progresista parecía inmóvil con Tabaré Vázquez como candidato. Aunque continuaba elevado el número de indecisos, ya en campaña la izquierda política confiaba en su triunfo y realizaba desde giras en el exterior, contactos con los organismos internacionales, hasta el nombramiento del Ministro de Economía. El enfrentamiento electoral solo tuvo a dos contendientes: Larrañaga y Vázquez, ante un inminente desplome del partido en el gobierno.<sup>23</sup> Los colorados en lugar de centrarse contra el PN, descalificaron a la izquierda, en especial a los tupamaros a quienes hicieron ver como terroristas.

Sin embargo, ninguna de las estrategias anti-izquierda fue lo suficientemente cautivadora para los electores, quienes en la primera vuelta le dieron la presidencia y la mayoría parlamentaria al FA-EP, fuerza política que además contó con un nuevo lema: Nueva Mayoría (véase Cuadro 3.).

Partido político	Total	Total interior	Senadores	Diputados
PC	10.61%	12.16%	3	10
PN	35.12%	42.24%	11	35
FA-EP-NM	51.68%	43.88%	16	53
Otros partidos	2.50%	1.70%	0	1
Participación electoral	91.2%	89.60%		

Fuente: Datos de la Corte Electoral en Marius y Giménez, 2005: 41,52,86; Moreira, 2004:69

En los últimos cincuenta años, era la primera vez que un partido acumulaba más del 50% de los votos. La Reforma Constitucional que había sido pensada en un escenario de tripartidismo constante, donde la segunda vuelta tenía la intención de juntar a los partidos tradicionales para impedir que el tercero en discordia, la izquierda, subiera al poder, no contó con la evolución electoral favorable del FA y el descalabro de uno de los grandes partidos, lo que permitió abrirle finalmente y, a pesar de todos los obstáculos, la entrada al poder a la izquierda uruguaya. Bajo estas condiciones, la izquierda política no solo ganó la presidencia, sino la mayoría parlamentaria (lo que querían evitar los partidos tradicionales) con lo que se encuentra con la amplia posibilidad de llevar a cabo su programa de gobierno.

Bajo el lema de “la transición responsable” el Doctor Tabaré Vázquez asumió el poder en marzo de 2005 y con él, toda una gama de posibilidades para poder impulsar muchos de los proyectos que se tenían cuando eran minoría legislativa.

<sup>23</sup> Como ya se apuntó anteriormente, el Uruguay vivió una desastrosa crisis económica-financiera, pero la administración colorada en coalición tuvo que enfrentar a un 40% del Parlamento con ideología frentista y no supo cómo dialogar con la izquierda y se aprovechó de su poder para pasar leyes de urgencia, entre las cuales estaban las reformas estatales apegadas a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el gobierno comenzó a sufrir su primer revés cuando en 2003 por referéndum se abolió la Ley que habilitaba a la desmonopolización de la importación y refinación del petróleo, impulsada por la izquierda y diversos movimientos sociales (Moreira, 2004:114).

## *Conclusiones*

En este trabajo se ha procurado hacer un análisis de los factores más importantes que en primera instancia permitieron la transición y la consolidación democrática. En ambos casos, la colaboración interpartidaria fue fundamental, en primer término para pactar la salida de la dictadura y permitir la gobernabilidad en el país, y también porque se pudo reestablecer el sistema de partidos políticos y permitir que éste transitara de un bipartidismo (institucionalizado antes de la dictadura a través del Partido Nacional y el Partido Colorado) hacia un pluripartidismo (con la aparición de nuevas fuerzas políticas –como Nuevo Espacio– pero primordialmente por la evolución de la izquierda uruguaya). Dentro de la fase de consolidación democrática se pudo apreciar cómo funcionó el sistema electoral durante tres periodos electorales después de la reinstauración de la democracia. La conocida *Ley de Lenas* permitió arreglos de gobernabilidad entre los partidos políticos pero también dentro de los mismos partidos, sobre todo al enfatizar la competencia de todos los participantes hasta el final del proceso electoral (a través del doble voto simultáneo) porque medían y a la vez acumulaban fuerzas (Lanzaro, 2001:222).

Este proceso junto con la Reforma Constitucional, la cual afectó primordialmente al sistema electoral, también propiciaron la evolución de un presidencialismo de compromiso hacia una presidencialismo de coalición. Esta última forma de gobernabilidad es habilitada a partir de la transformación del sistema político, ya que permite que las coaliciones entre los partidos asciendan al poder, tal como fue el caso en 1999, cuando los colorados en coalición con los blancos ganaron la segunda vuelta electoral.

La transformación del sistema político uruguayo no sólo fue afectada por la reforma constitucional y la instauración del *ballotage* de segunda vuelta, o la instauración de una segunda ronda para la elección presidencial –que por cierto también prohibió las candidaturas presidenciales múltiples por partido– para el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta. Sino que también estuvo acompañada por el crecimiento electoral de la izquierda uruguaya, representada por el FA. La evolución que ha tenido esta fuerza política se ha afianzado tras la reinstauración de la democracia en el Uruguay y ha tenido como su núcleo a la capital del país, en donde gobierna desde 1989. Dicha evolución vivió su punto máximo en las elecciones de 2004 cuando obtuvo la presidencia de la república sin necesidad de acudir a la segunda vuelta.

Un último rasgo a destacar en el sistema político uruguayo es la participación electoral por parte de la ciudadanía, ello quedó registrado en la asistencia masiva que tuvieron los habitantes en las últimas elecciones celebradas en octubre de 2004, donde el 89.6% del electorado acudió a sufragar su voto. De acuerdo con el latinobarómetro (2005) con este porcentaje, Uruguay encabeza el primer puesto en la participación electoral real, muy por arriba del promedio para América Latina en su conjunto (71.1%) y del promedio sudamericano (72.7%). Este compromiso ciudadano estaría relacionado con la identificación ideológica hacia las diversas fuerzas políticas que componen el espectro político y con los incentivos dentro del mismo sistema político que animan al ciudadano a ser partícipes en los comicios, tanto internos de los partidos como en las elecciones nacionales en su conjunto.

## Bibliografía

- AGUIRRE Bayley, Miguel. *Frente Amplio, "La admirable alarma de 1971"*. *Historia y Documentos*. 1ª edición, Montevideo: Ed. Cauce, 2005.
- ALLIER MONTAÑO, Eugenia. La izquierda en las transiciones a la democracia. El caso uruguayo. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*. Enero-abril 2001, número 49, p. 131-150.
- BUQUET CORLETO, Daniel. Uruguay fin de siglo. Tiempos de coalición. *Revista Nueva Sociedad*. Mayo-junio 1998, número 155, p. 7-14.
- BUQUET CORLETO, Daniel. Uruguay. La novedad de seguir igual. *Revista Nueva Sociedad*. Marzo-abril 2000, número 166, p. 7-14.
- CAETANO, Gerardo. Uruguay. Nuevas reglas y apertura del calendario electoral. *Revista Nueva Sociedad*. Julio-agosto 1999, número 162, p. 7-13.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. 1ª edición, Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- DE SIERRA, Gerónimo. *El Uruguay posdictadura. Estado, política y Actores*. 1ª edición, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Depto. De Sociología, URU, 1995.
- DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia. Del consenso transpartidario al acuerdo blanquicolorado (1985-1989). *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*. Mayo-agosto 1999, número 144, p. 73-96.
- FAILACHE, César y otros. *Comisión sobre el diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida de la crisis*. 1ª edición, Montevideo: Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2003. (<http://www.ccee.edu.uy/investe/diag.PDF>)
- HUNTINGTON, Samuel. *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*. 1ª edición, Barcelona: Ed. Paidós, 1994.
- KAHLER, Miles. Introduction: liberalization and Foreign Policy. En KAHLER, Miles, (ed). *Liberalization and Foreign Policy*. New York: Columbia University Press, 1997.
- LANZARO, Jorge. Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. *Revista mexicana de sociología*. Año LX, abril-junio 1998, número 2, p. 187-215.
- LANZARO, Jorge. La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno. *Revista Nueva Sociedad*. Enero-febrero 1999, número 159, p. 97-107.
- LANZARO, Jorge. Democracia presidencial y alternativas pluralistas. En CHERESKY, Isidoro; POUSADELA, Inés, (comps.). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. 1ª edición, Argentina: Ed. Paidós, 2001, p. 189-231.
- LANZARO, Jorge, (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. 1ª edición, Montevideo: Ed. Fin de siglo, 2004.
- LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005*. 1ª edición, Santiago de Chile: Corporación latinobarómetro, 2005 (<http://www.latinobarometro.org>)
- MOREIRA, Constanza. *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. 1ª edición, Montevideo: Ed. Trilce, 2004.
- MARIUS, Jorge y Wilfredo Giménez. *Primera elección uruguaya del siglo XXI. 31 de octubre 2004*. 1ª edición, Montevideo: Ed. de la Proa, 2005.

ANEXO  
LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, AJUSTE ESTRUCTURAL Y CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA EN EL URUGUAY

*Liberalización económica*

Este apartado contempla los procesos que influyen en la liberalización económica del Uruguay, en particular se hace una revisión general del proceso de ajuste estructural o implantación de medidas económicas neoliberales a partir de 1984 y después se hace un balance de las principales variables económicas del país con énfasis en la crisis económico-financiera ocurrida desde 1999.

El proceso de ajuste estructural en Uruguay inició antes de la salida de los militares del poder en 1984. La economía inició un proceso de apertura que modificó la participación del Estado dentro de las actividades productivas del país. Parte de los cambios estuvieron relacionados con la disminución de las exportaciones no tradicionales y el recorte al gasto público.<sup>24</sup> Es decir, la dictadura ofreció espacios a los sectores bancarios transnacionales y se conformaron grupos económicos que permitieron la concentración del capital y el desarrollo de vínculos con las transnacionales. Además, existió un mayor peso de los sectores empresariales ligados a exportaciones agroindustriales y un retroceso en los sectores medianos y pequeños (De Sierra, 1995:256). Posteriormente, en 1991 se implementaron las políticas económicas del “Consenso de Washington”.<sup>25</sup> Estas políticas y el acceso a los mercados internacionales representaron para el país la consolidación del modelo económico neoliberal, pero sin perder de vista el ajuste gradual que los gobiernos civiles fueron introduciendo a la economía (en particular el referéndum sobre las privatizaciones en 1992).

*Proceso de ajuste estructural*

A pesar del cambio en torno al modelo económico, es decir del paso del sistema de Sustitución de Importaciones que acompañó a casi todo el periodo dictatorial, al esquema económico neoliberal implantado a fines de los años setenta, el Uruguay mantuvo hasta 1997 niveles de equilibrio económico, político y social diferentes a los del resto de América Latina. De acuerdo con el Cuadro 4. el Uruguay tuvo un nivel de equidad que lo diferenció de otros países de la región.

Cuadro 4.

<b>AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): ÍNDICES DE DESIGUALDAD Y POBREZA</b>			
		Desigualdad <sup>a</sup>	Pobreza <sup>o</sup>
Argentina	1990	9.3	16
	1997	9.6	13
	Variación	3.2%	-18.8%
Bolivia	1989	12.6	49
	1997	10.8	47
	Variación	-14.3%	-4.1%
Brasil	1990	16.3	36
	1996	16.8	25
	Variación	3.1%	-30.6%
Chile	1990	11.7	33
	1996	11.8	19
	Variación	0.9%	42.4%
Colombia	1990	10.2	35
	1997	12.2	39
	Variación	19.6%	11.4%

<sup>24</sup> Respecto a este último punto, existió un descenso del 50% en el gasto en educación entre 1973 y 1985 (Snoeck, Sutz y Vigorito , 1994:282).

<sup>25</sup> De acuerdo con lo que señala Kahler (1997), dichas políticas representaron el respaldo que requería la clase dirigente para llevar a cabo el programa económico y que necesitó para continuar en el poder.

Ecuador	1990	7.1	56
	1997	7.4	50
	Variación	4.2%	-10.7%
México	1989	9.1	34
	1996	7.7	38
	Variación	-15.4%	11.8%
Paraguay	1990	6.2	37
	1996	7.6	34
	Variación	22.6%	-8.1%
Uruguay	1990	6.2	12
	1997	4.7	6
	Variación	-24.2%	-50.0%

<sup>a</sup> Cociente entre el ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre.

<sup>o</sup> Porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza

Fuente: CEPAL, 1999 en Kaztman, Filgueira y Furtado (2000:81)

Los índices muestran una desigualdad y pobreza menores en el caso del Uruguay, es decir una mayor capacidad para enfrentar los riesgos del proceso de ajuste estructural.

Kaztman, Filgueira y Furtado (2000:85-89) mencionan que en el Uruguay la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida durante los últimos 15 años, también pudieron haberse originado por los siguientes factores:

- a) Apertura, ajuste fiscal y perturbaciones externas: En este rubro se localizan diferentes elementos como el singular proceso de privatizaciones<sup>26</sup> y la liberalización financiera desde la década de los años setenta. No obstante, el ajuste estructural se agudizó entre 1985 y 1998 con la apertura económica<sup>27</sup> y el control fiscal, para ello las tarifas arancelarias bajaron hasta un 12%, el déficit fiscal se redujo hasta el 1% en su relación con el PIB y la inflación descendió al 10%. Sin embargo, la crisis mexicana de 1994 influyó a través del “efecto tequila”, es decir la globalización que trajo consigo la apertura de las economías de la región, volvió vulnerables a las estructuras económicas nacionales que no estaban sujetas al control estatal, por lo que los problemas de un mercado económico y financiero se trasladaron hacia otros mercados de la zona. De esta forma, el efecto de la crisis mexicana se reflejó en mayores índices de desempleo (el índice varió entre el 11 y 13%) y el mercado laboral y los ingresos se modificaron debido a la cautela de los empresarios ante nuevos compromisos contractuales con los trabajadores y por la preferencia de elegir tecnologías en sustitución de la mano de obra (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000:86).
- b) Cambios en las fuentes de ingresos: entre 1986 y 1997 el peso relativo de fuentes de ingreso provenientes de jubilados y pensionados<sup>28</sup> creció al igual que los ingresos medios del capital y del trabajo. Si bien la evolución de los ingresos es diferente dependiendo de la fuente de ingresos, el estudio de estos tres autores demuestra que existió una mayor concentración en el ingreso captado por los trabajadores y los jubilados y una desconcentración del ingreso entre los propietarios del capital (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000:87).
- c) Cambios en la rentabilidad de la educación: diversos trabajos demuestran que los hogares donde los jefes de familia tienen una preparación por encima de la primaria tienen mayores ingresos. Aunque como se mencionó en el inciso a) la crisis mexicana influyó en la tasa de desempleo y los problemas económicos propiciaron que los pobres desertaran de las escuelas, efecto que se tradujo no sólo en el índice de desempleo sino en la rentabilidad de la educación para obtener ingresos. Es decir, los miembros de la familia buscaron empleos en lugar de continuar con sus estudios con el fin de compensar la pérdida de ingreso por parte de los miembros desempleados.

<sup>26</sup> Algunos sectores importantes como las telecomunicaciones continuaron bajo el control estatal.

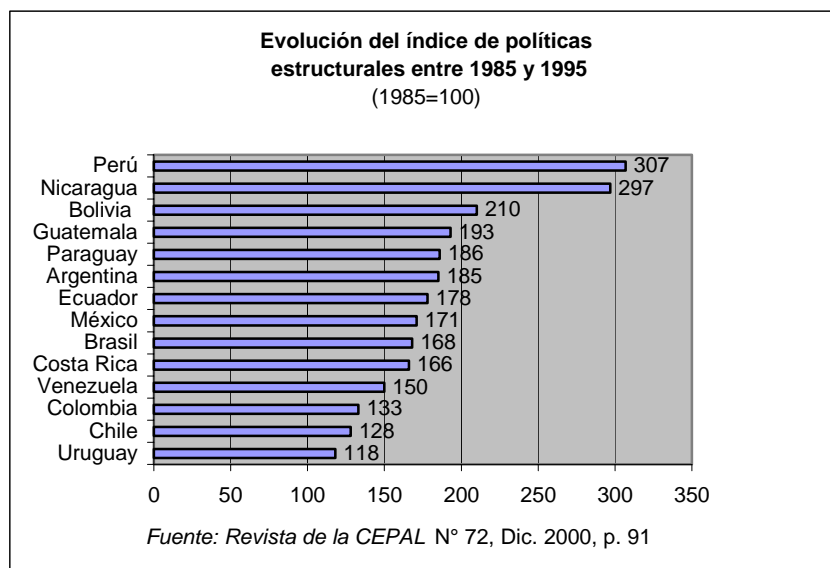
<sup>27</sup> En particular es conveniente señalar la firma del Tratado de Asunción en 1991, el cual dio origen a la conformación del mecanismo de integración económico-comercial MERCOSUR, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>28</sup> A solo cuatro años de la restauración democrática se decretó una enmienda que benefició a jubilados y pensionados de forma que sus salarios se indexarían con base en el índice medio de los salarios (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000:83).

- d) Estrategias de los hogares: Los hogares movilizaron a todos sus miembros que podían aportar alguna entrada económica, la más sobresaliente fue la incorporación de las mujeres en el mercado laboral.

Las medidas políticas del nuevo modelo también influyeron para amortiguar los efectos neoliberales. De acuerdo con los resultados mostrados en el gráfico 1, investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>29</sup> el Uruguay registró un proceso de gradualismo con respecto a los otros países. Este avance gradual de consolidación del modelo económico se empleó para favorecer los intereses de los grupos subalternos y reforzar la tradición democrática. Las conclusiones de los autores del documento de la CEPAL establecen que las medidas financieras y de apertura de mercado afectaron al capital y no al empleo porque las reformas laborales se llevaron a cabo más tardíamente - recuérdese que las reformas financieras comenzaron desde antes de la salida de los militares- por lo que los trabajadores dependientes del Estado fueron perdiendo sus medidas de protección más tarde (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000:91). Estas reformas también se produjeron desfasadamente porque el proceso de privatizaciones no fue lo que se esperaba, pero ello contribuyó a que algunos servicios públicos siguieran en manos del Estado y que el gasto público no descuidara ciertas políticas públicas; estas medidas también actuaron como un amortiguador de las presiones políticas porque dichos sectores no eran tan vulnerables económicamente.

Gráfico 1



La clave sociopolítica del gradualismo uruguayo en materia económica se debió a la estructura conformada por los sindicatos urbanos, la industria protegida, los jubilados, pensionados y los funcionarios públicos para concertar acuerdos que protegieron sus intereses en las luchas distributivas del país.

A pesar del proceso gradualista de apertura económica, el país comenzó a experimentar serias dificultades, con lo que algunos estudiosos dudaron del éxito de las reformas implementadas con anterioridad. Para autores como Failache y otros (2003), existieron cambios institucionales que no pudieron sostener el modelo económico que nuevamente entraría en crisis en 1999. Según estos autores el manejo de las empresas públicas, el sistema de seguridad social, el mercado de capitales y el funcionamiento general del Estado estuvieron determinados por políticas dirigidas hacia la liberalización de los mercados, la desregulación y su apertura; medidas que ocasionaron efectos negativos para la inversión pública y privada. En el caso de las empresas que aún quedaban en manos

<sup>29</sup> Este estudio consideró a la liberalización financiera, la liberalización comercial, la reforma fiscal, las privatizaciones y la reforma del aparato estatal, y la desregulación laboral (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000:91).

del Estado, los procesos licitatorios y concesión de obras y servicios fueron constantemente cuestionados y en muchos casos suspendidos. Respecto al uso de recursos públicos, existe un Tribunal de cuentas que interviene preventivamente para certificar la legalidad de los gastos y pagos, pero no tiene capacidades sancionadoras, lo que debilita el cumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento de la economía. Asimismo, durante el periodo de 1991 a 1998, existió una falta de consenso político sobre las reformas al Estado, la seguridad social<sup>30</sup> y el mercado de capitales, lo cual también impidió la consolidación del modelo económico.

Por lo que se refiere a la política monetaria, la disponibilidad de recursos financieros externos permitió una mayor flexibilidad para la adaptación de un régimen de banda de flotación a partir de 1991. El sistema monetario uruguayo comenzó un proceso de dolarización, a partir de la adopción del régimen de flotación y la inversión especulativa de depósitos en moneda extranjera realizados por residentes y no residentes. Este proceso junto a los esquemas monetarios de sus principales vecinos<sup>31</sup> originaron una paulatina inflación en dólares en la región. Todas estas acciones provocaron dos efectos: el primero fue que la dolarización a nivel regional afectó la competitividad de los mercados cuando a fines de los años noventa se registró una valorización de esta moneda frente a las divisas europeas. El segundo efecto fue el endeudamiento en dólares de los residentes y el problema que tuvieron que enfrentar al momento de la sobrevaluación (Failache y otros, 2003:9). En la práctica, el dólar fue adoptado como moneda, tanto como unidad de cuenta, como medida de valor y medio de pago, con lo que adquirió mayor importancia que la moneda nacional. Esta preponderancia del dólar con respecto al peso uruguayo fue la base para la crisis financiera que se desarrolló en 1999 porque el patrón de crecimiento no desplegó un mercado de capitales que fueran destinados al financiamiento a largo plazo.

Asimismo, persistió el déficit comercial y una incompleta reforma fiscal que provocaron una crisis en las finanzas públicas. Por lo que la reforma comercial y la política cambiaria fueron las bases de las principales dificultades financieras que Uruguay afrontó desde 1999. Y aunque ambas políticas, tanto la comercial como la cambiaria, también han propiciado el desarrollo de los sectores más productivos del país (servicios, transporte, construcción, comercio, restaurantes, hoteles y financieros), este desarrollo ha sido dependiente de la dinámica argentina.

#### *Desajustes económicos-financieros: 1999-2002. Causas y consecuencias de la crisis.*

Desde 1998 los principales indicadores económicos habían mostrado una disminución, entre ellos el Producto Interno Bruto por habitante el cual, para 1997, había registrado una tasa anual de variación de 4.1% y para el periodo de 1998-2000 fue descendiendo de 3.8%, -3.9% y -1.7% respectivamente (CEPAL, 2000:86). El país entró en una recesión económica a partir de 1999 debido a diversos factores internos, mencionados en el punto anterior, pero también externos, entre los que se encuentran: disminución del ingreso de capitales externos en la región latinoamericana, provocada por la desconfianza que habían originado las crisis asiática (1997) y rusa (1998), a pesar de que el país mantuvo el “grado de calificación” hasta el 2001; la pérdida de competitividad del mercado brasileño y el lento crecimiento de la economía del Brasil (6.8% de 1998-2001); recesión y deflación argentina (caída del 8.1% de 1998 a 2001); fortalecimiento del dólar frente al euro y la consecuente pérdida de la competitividad de exportaciones a Europa; deterioro de los términos de intercambio y fiebre aftosa del 2001 (Failache y otros, 2003:12).

La política económica del gobierno había estado centrada en la estabilidad de precios y del sistema financiero; sin embargo, ante las características del contexto internacional, el gobierno del entonces presidente Sanguinetti (1995-2000) aplicó un deslizamiento de la moneda en un 7.4% anual. Pero la devaluación del peso se duplicó a partir de junio de 2001, cuando se presentó la devaluación fiscal argentina y la caída del real brasileño.

El 1° de marzo de 2000, Jorge Batlle tomó la presidencia y las proyecciones elaboradas por la administración no eran alentadoras: una crisis de base agropecuaria, 11% de desempleo y un déficit

---

<sup>30</sup> Se espera que el fondo de ahorro previsional funcione como una fuente de recursos a largo plazo. Sin embargo, los ajustes en el sistema de jubilaciones, el aumento en el desempleo, la informalización de los puestos de trabajo afectan de manera conjunta al sistema de seguridad social.

<sup>31</sup> Argentina adoptó un esquema de convertibilidad en 1991 y Brasil escogió el esquema de estabilización en 1994.

fiscal de 2.5 del PIB (*La Jornada Virtual*, 1999). Las cifras preliminares (CEPAL, 2000:102) estimaban la deuda externa en 5,550 millones de dólares; no obstante, la crisis argentina se encargó de volver más vulnerable este indicador y la administración del presidente Batlle debió solicitar en el 2002 a través de una carta de intención al FMI ayuda por un monto de 3,900 millones de dólares; de manera que para el periodo 1999-2003 se contempló una recesión acumulada del PIB igual al 27.6%, con una inflación del 40% en el 2002 y 50% en el 2003, un déficit fiscal del 3.5% y 1.5% para el 2002 y 2003 (*La Jornada Virtual*, 2002).

Las primeras medidas tomadas por el nuevo parlamento fueron sobre la base de un presupuesto restringido para la periodo 2000-2004 y el ejecutivo aplicó una política de contención del gasto, aunque en el trienio de 1999-2001 el gasto público creció significativamente como porcentaje del PIB. Respecto a este mismo indicador, se incrementaron los gastos por concepto de intereses, prestaciones de seguridad social, remuneraciones y gastos no personales. Asimismo, la deuda pública neta de reservas internacionales que en 1998 era de 21.2% aumentó a 35% en 2001 (Failache y otros, 2003:14).

La crisis se agudizó en los primeros meses del 2002 precisamente con el agravamiento de la situación económica argentina. En febrero se perdió la calificación de *grado de inversión*, se registró un incremento del riesgo país de 217 puntos en diciembre de 2001 a 2.191 en octubre de 2002, el PIB se contrajo en un 10.8% y el ascenso del déficit fiscal fue de 4.2% con respecto al PIB. Failache y otros (2003) mencionan que los canales de transmisión de la crisis argentina a la economía uruguaya fueron: de tipo comercial por el peso de Argentina en las exportaciones de bienes y servicios (40%), las exportaciones de bienes a Argentina se redujeron en un 64% y el saldo de comercio en la frontera fue negativo; los canales de expectativas y de tipo financiero, es decir la especulación provocada en el sistema financiero argentino se transfirió también al sistema uruguayo.

El sistema financiero fue entonces el sector más dañado por la crisis. En los primeros nueve meses del 2002 se produjo una salida de capitales por 6,000 millones de dólares, es decir, casi el 50% del total de estos capitales a fines de 2001. La fuga de capitales se originó por el denominado "corralito" argentino de diciembre de 2001, el cual provocó un retiro de los depósitos argentinos en los bancos uruguayos, así como la crisis de los bancos Galicia Uruguay y el Comercial, el primero por la suspensión de actividades por el retiro de depósitos y el segundo porque cayó en fraude. Asimismo, los riesgos que presentaba el sistema financiero eran elevados, recuérdese la dolarización en el sistema crediticio<sup>32</sup> y la falta de un esquema de seguro de depósitos, además de que el Banco Central no contaba con las reservas internacionales suficientes para actuar como prestador de último recurso, ya que sólo poseía 3,100 millones de dólares a fines de 2001.

Las estrategias implementadas por el gobierno se dividieron en tres bloques de actuación durante el 2002:

- a) De febrero a mayo: se mantuvieron abiertos los bancos para hacer frente a los retiros con el propósito de disminuir la incertidumbre ante las medidas fiscales que se aplicaron y el apoyo del FMI, pero sucedió todo lo contrario.
- b) De mediados de junio a finales de julio: un nuevo acuerdo con el FMI y la creación del Fondo de Fortalecimiento del Sistema Bancario, éste último diseñado con la intención de servir como rescate bancario y restablecer la confianza de los inversores. Sin embargo, el establecimiento de esta institución bancaria no logró su objetivo porque se dudaba de la eficacia y suficiencia de los recursos.
- c) De agosto a la fecha: ante la salida de capitales, el gobierno finalmente decidió cerrar el sistema bancario del 30 de julio al 4 de agosto.<sup>33</sup> Se logró el apoyo del FMI y el Tesoro de los Estados Unidos (1,500 millones de dólares) para crear el Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario. Finalmente, la credibilidad de esta última institución financiera sólo se logró con el respaldo de los organismos internacionales.

---

<sup>32</sup> El 74% del crédito al sector privado estaba en dólares en diciembre de 2001 y la devaluación propuesta fue del 33% anual para el siguiente año, sin embargo la flotación cambiaria determinó una devaluación del 93% en el 2002 (Failache y otros, 2003: 16).

<sup>33</sup> La fuga de capitales se redujo de 494 millones de dólares a 44 millones de dólares en septiembre de 2002 y solo se registró una mini fuga en enero de 2003.



A finales de 2002, se creó la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario, la cual dota de mayores capacidades al Banco Central para supervisar a las instituciones financieras; con esta acción además de la reprogramación a tres años de los depósitos a plazo fijo en moneda extranjera en los bancos públicos, el cese del rescate de bancos privados y la liquidación o recapitalización de los bancos en dificultades, se pretende que el sistema financiero pueda tener nuevamente la estabilidad deseada.

Failache y otros (2003), en el diagnóstico que realizan sobre la crisis de 1999-2002 en el sistema económico y financiero uruguayo, mencionan los errores en la conducción y ejecución de las políticas económicas, siendo las más importantes:

- La falta de consenso político para enfrentar la crisis que no pudo lograr un acuerdo nacional y que debilitó la coalición del gobierno.
- La falta de credibilidad para los hacedores de la política económica porque no visualizaron la crisis y sus consecuencias.
- El deterioro de la imagen presidencial que provocó que el gobierno se debilitara ante la opinión pública nacional e internacional.

Inevitablemente la crisis financiera ha deteriorado las principales variables macroeconómicas del país. Si bien, como se mencionó al principio de la liberalización económica, Uruguay mantuvo una estabilidad sobre todo a nivel de los índices de bienestar social, factores que lo distinguían del resto de las naciones latinoamericanas, el periodo de 1998-2002 fue caótico en el modelo de desarrollo nacional. El cuadro V. muestra entre otros indicadores, la afectación a algunos índices sociales.

Cuadro 5.  
Principales indicadores económico-financieros de Uruguay (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002	1999-2002
OFERTA Y DEMANDA FINALES (var. real anual, en %)	5,5	-3,8	-1,0	-4,6	-16,3	-24,0
PBI	4,5	-2,8	-1,4	-3,1	-10,8	-17,3
Importaciones	7,6	-5,8	0,1	-7,7	-28,3	-37,6
Demanda interna	7,3	-2,7	-3,2	-3,2	-18,2	-25,2
Inversión Bruta Interna	12,1	-9,8	-13,0	-7,7	-31,1	-50,1
Inversión Bruta Fija	7,7	-8,1	-13,1	-10,7	-32,4	-51,8
Exportaciones	0,3	-7,4	6,4	-8,8	-10,9	-19,9
PBI (millones de dólares)	22,369	20,914	20,085	18,555	12,321	17,969
PRECIOS, SALARIOS Y EMPLEO (variación y tasas en %)						
IPC (variación Dic-Dic en %)	8,6	4,2	5,1	3,6	25,9	42,8
IPC (variación promedio anual, en %)	10,8	5,7	4,8	4,5	14,0	31,9
Devaluación (variación prom. Dic-Dic, en %)	8,3	7,6	7,3	12,9	93,7	152,5
Devaluación (variación promedio anual, en %)	10,9	8,3	6,8	10,0	59,6	103,1
Inflación minorista en dólares (variación prom. anual, en %)	-0,1	-2,4	-1,9	-5,2	-28,6	-35,2
Inflación mayorista en dólares (variación prom. anual, en %)	-1,4	-8,5	0,1	-3,1	-17,3	-26,6
Salario real (variación prom. anual, en %)	1,8	1,5	-1,2	-0,3	-10,7	-10,7
Ingreso medio del hogar total país urbano (variación prom. anual, en %) <sup>1</sup>	11,1	0,0	-4,0	-5,4	-13,6	-21,5
SECTOR EXTERNO						
Exportaciones bienes FOB (mill. de dólares)	2,829	2,291	2,384	2,144	1,931	2,187
Importaciones bienes FOB (mill. de dólares)	3,601	3,186	3,311	2,884	1,873	2,814
Balanza de bienes (mill. de dólares)	-772	-895	-927	-740	59	-626
Balanza del sector turismo (mill. de dólares)	496	424	432	358	173	347

Balanza en cuenta corriente (mill. de dólares)	-462	-500	-522	-513	189	-337
Balanza cuenta corriente (en % del PIB)	-2,1	-2,5	-2,6	-2,7	1,5	-2
Saldo de la Balanza de pagos (en mill. de dólares) <sup>2</sup>	-361,8	-9,0	-166,8	-302,2	2394,0	479,0
<b>FINANZAS PÚBLICAS (en % PBI)</b>						
Ingresos del gobierno central	19,5	20,8	20,4	20,7	22,3	21,3
Egresos del gobierno central	20,7	24,7	23,8	25,1	27,3	25,2
Resultado fiscal consolidado <sup>3</sup>	-0,9	-4,0	-4,1	-4,2	-4,2	-4,1
Deuda neta del sector público <sup>4</sup>	21,2	27,0	30,0	35,0	65,4	39,4
Deuda bruta del sector público <sup>4</sup>	33,9	40,8	45,3	54,1	92,1	58,1
<b>MONEDA Y CRÉDITO</b>						
Crédito del sist. financiero al s. privado (var. real, en %) <sup>5</sup>	13,1	10,7	-1,1	14,1	2,5	28,0
Crédito del sist. financiero al s. privado/PIB (en %) <sup>6</sup>	47,3	54,3	54,6	70,6	61,6	60,3
Depósitos del s. privado en el sist. financiero (var. real, en %) <sup>5</sup>	9,1	17,3	10,1	27,2	-26,0	21,6
Dep. mon. extranjera (mill. de dólares) <sup>7</sup>	9,317	10,860	11,786	13,588	5,925	10,540
Dep. no residentes (en millones de dólares) <sup>7</sup>	3,130	4,167	4,852	6,193	1,256	4,117
Grado de dolarización de los depósitos <sup>7</sup>	85,3	87,3	88,3	91,2	91,9	89,7
Crédito al sector privado total (en millones de dólares) <sup>7</sup>	10,584	11,371	10,969	10,991	7,547	10,220
<b>INDICADORES SOCIALES</b>						
Tasa de desempleo (país urbano, prom. anual en %) <sup>2</sup>	10,1	11,3	13,6	15,3	17	14,3
Tasa de actividad (país urbano)	60,4	59,3	59,6	60,6	59,1	59,7
Tasa de empleo (país urbano)	54,3	52,6	51,5	51,4	49,0	51,1
Índice Gini	43,4	43,4	44,2	44,5	n/d	n/d
Personas por debajo de la línea de la pobreza (en %)	23,1	22,8	25,2	27,3	n/d	n/d
Personas por debajo de la línea de la indigencia (en %)	2,09	1,81	2,25	n/d	n/d	n/d

<sup>1</sup> Los datos de 1998 en adelante corresponden a un marco muestral diferente al anterior

<sup>2</sup> A partir de 2002 se calcula sobre la base de los Activos de Reserva; el signo negativo indica aumento de reservas

<sup>3</sup> Medido por arriba de la línea

<sup>4</sup> A partir de 1999 se implementó un cambio en la metodología de cálculo de la deuda del sector público, por lo que los datos previos a ese año no son en rigor comparables a los correspondientes al periodo 1999 – 2002

<sup>5</sup> Los datos correspondientes a 2002 son valores proyectados en base al Informe de Coyuntura, marzo 2003

<sup>6</sup> Para el año 2002, los datos de crédito disponibles alcanzan hasta el mes de agosto inclusive. El ratio se calcula dividiendo el monto de los créditos entre el PIB de 2002.

<sup>7</sup> Los datos de 2002 corresponden al saldo a agosto 2002, último dato disponible

Fuente: Instituto de Economía, en base a datos del BCU e INE (en Failache y otros, 2003:21)

Si bien, como se ha explicado en este apartado, los sectores productivo y financiero se vieron afectados por la recesión y la crisis económica, los sectores sociales también sufrieron un grave desajuste. El capital humano, que también incide en el desarrollo económico de un país, fue uno de los sectores más golpeados por esta crisis porque se registró “un fuerte incremento en la emigración de la población joven y, presumiblemente, más capacitada que el promedio” (Failache y otros, 2003: 20). Al igual que en ocasiones pasadas, la emigración se vuelve una válvula de escape para las presiones a las que está sometida la sociedad uruguaya.

## Bibliografía

CEPAL, Comisión Económica para América Latina. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. 1ª edición, Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

DE SIERRA, Gerónimo. *El Uruguay posdictadura. Estado, política y Actores*. 1ª edición, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Depto. De Sociología, URU, 1995.

FAILACHE, César y otros. *Comisión sobre el diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida de la crisis*. 1ª edición, Montevideo: Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2003. (<http://www.ccee.edu.uy/invexte/diag.PDF>)

KAZTMAN, Rubén; FILGUEIRA, Fernando; FURTADO, Magdalena. Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. *Revista de la CEPAL*. Diciembre de 2000, número 72, p. 83.

LA JORNADA VIRTUAL. Triunfaron las ideas que inspiraron la coalición, sostiene Sanguinetti. *La Jornada virtual*. 30 de noviembre de 1999. (<http://www.jornada.unam.mx/1999/nov99/991130/mund1.html>)

LA JORNADA VIRTUAL. En Montevideo, paro de trabajadores bancarios en defensa de 2 mil 500 empleados. Caída del PIB del 11% e inflación de 40% en 2002, calcula el gobierno de Uruguay.. *La Jornada virtual*. 21 de agosto de 2002. (<http://www.jornada.unam.mx/2002/ago02/020821/022nleco.php?origen=economía.html>)

SNOECK, Michele; SUTZ, Judith; VIGORITO, Andrea. Uruguay: la incierta posibilidad de construir compatibilidad entre apertura económica y democracia. En HURTIENN, Thomas y otros. *Cambio de rumbo en el Cono Sur: crisis y oportunidades*. 1ª edición, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, 1994, p.282.