

*Universidad Católica del Uruguay “Dámaso Antonio Larrañaga”
Fundación Konrad Adenauer
Montevideo, Octubre de 2011*

PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO: UN DEBATE INCONCLUSO

*Romeo Pérez Antón
con la colaboración de Ernesto Pampín*

El objeto de este análisis consiste en revisar las novedades surgidas en Uruguay respecto de la alternativa de organización presidencialista o parlamentarista de sus instituciones y prácticas de gobierno político (sistema de gobierno), con atención constante a la circunstancia de que la alternativa mencionada es tanto dicotómica como axial (se pasa de uno a otro sistema gradualmente, por deslizamiento en un eje en el que se inscribe una cantidad abierta de combinaciones y fórmulas intermedias). Las novedades a examinar se plantean en el plano del discurso, por una parte, y en el plano de las decisiones normativas (el Derecho Constitucional) y las prácticas concretas, por otra parte. Planos obviamente muy vinculados, en cada uno de los cuales se registran comportamientos que influyen los comportamientos correspondientes al otro.

El período que estudiaremos comprende los últimos quince años, vale decir, se extiende a partir de las enmiendas constitucionales aprobadas en 1996. Ello no obstante, apuntaremos algunos antecedentes significativos, del mismo modo que, aunque nuestro referente son las definiciones y los cambios en Uruguay, no omitiremos algunas referencias a la alternativa de parlamentarismo o presidencialismo en los procesos políticos de otros países.

I.- Antecedentes y principales argumentaciones

Si bien este trabajo construye su tesis en torno a la cuestión parlamentarismo-presidencialismo más que nada a partir de insumos de los últimos quince años en la política y el mundo académico uruguayo, es apropiado emprender antes un ejercicio de

repasso de varios antecedentes, especialmente en relación a las ricas contribuciones a esta discusión formuladas durante la primera década tras la recuperación de la democracia. Tampoco se debe olvidar que al estar enfrentando a una de las disyuntivas clásicas de la teoría de la democracia contemporánea, difícilmente se pueden ignorar tesis de quienes han enfrentado esta cuestión en el mundo académico internacional. Ya que un repaso exhaustivo de estas últimas contribuciones escapa a los objetivos de este trabajo, es apropiado limitarse a algunas de las perspectivas más paradigmáticas.

Giovanni Sartori, autor una de las síntesis más ejemplares de la cuestión, esencialmente aboga por la adopción de sistemas políticos mixtos con elementos tanto de parlamentarismo como de presidencialismo. Sugiere que de esta manera los sistemas políticos pueden corregir los males inherentes a un extremo con virtudes del otro (Sartori, 1992; *passim*). Se debe destacar, sin embargo, que la historia reciente no ha alabado algunas de sus predicciones sobre limitaciones de los distintos sistemas. Yendo a un ejemplo específico: sobre la suerte de un modelo del parlamentarismo como es el Reino Unido, Sartori opina que no podría sobrevivir intacto si pasara a operar un gobierno de coalición. Claramente ilustra que esto no es así el establecimiento en 2010 de la coalición entre los Partidos Conservador y Liberal Demócrata, y el posterior rechazo del electorado británico, por referéndum, del sistema de voto alternativo propuesto por este último. Esto recuerda palabras sobre la representación en el parlamentarismo de Martín Peixoto, en su contribución al debate en el Uruguay: “*la mayoría parlamentaria es una mayoría representativa y puede o no coincidir con la mayoría comicial, que es plebiscitaria*” (Peixoto, 1992; página 68). En cambio, en un sistema netamente presidencialista, el gobierno fundamentaría su existencia por mayoría, en una instancia electoral esencialmente plebiscitaria.

Cuando la literatura reflexiona sobre formas puras de los sistemas en discusión, suele insistir con que Estados Unidos es la única historia de éxito prolongado del presidencialismo. Sin embargo, esto no supone algún tipo de elogio tocquevilleano sobre una excepcionalidad estadounidense. La obra principal de Richard Neustadt, a pesar de ser publicada durante el período de la “Presidencia Imperial” identificada por Schlesinger, insiste que el presidente de los Estados Unidos es una figura débil (Neustadt, 1966; página 17). Sostiene que el presidente recibe más demandas del público que las que concebiblemente puede atender. Termina por eso dependiendo, para el ejercicio satisfactorio de sus prerrogativas, de un alto nivel de prestigio y de su capacidad de convencer tanto a congresistas como a funcionarios del Poder Ejecutivo,

que comienzan a acumular poder independiente del presidente a pesar del carácter no electivo de sus cargos (Ibídem).

Robert Dahl, por su parte, considera una especie de locura colectiva el confiar a un único hombre la dirección de un Estado. Sostiene que es peligrosa la noción difundida en el sistema político y el público estadounidense de que el presidente recibe algún tipo de mandato de parte del electorado para formular y llevar a cabo ciertos programas (Dahl, 1988; página 39), ya que esto lleva a prácticas que exceden el rol constitucionalmente establecido para el mandatario, además de reducir la capacidad deliberativa del electorado.

Esta capacidad deliberativa es uno de varios elementos sobre los que enfatizan distintas producciones teóricas uruguayas al evaluar la deseabilidad de un sistema parlamentario. Quienes abogan por la adopción de un sistema de esta naturaleza en el Uruguay afirman su compatibilidad con un sistema partidario pluralista y estable, formado por múltiples partidos con capacidad de coalición y negociación y fuertes vínculos de asociación política con una sociedad a la cual se atribuye un alto nivel de discernimiento, tal como el que reconocidamente existe en el país (Pérez, 1992; página 158). Carlos Pareja señalaba, a principios de la década de 1990, que un presidente que se desalineara de reglas para-constitucionales sobre la interacción en el seno del sistema de partidos sería percibido como *“un actor desorbitado, que, al buscar legitimaciones plebiscitarias al margen de los partidos, erosiona el marco de restricciones y compromisos que garantizan la convivencia política de los uruguayos”* (Pareja, 1992; página 141). Por otro lado, la persistencia de una figura presidencial fuerte parecería diluir la responsabilidad de los partidos por malos desempeños de gobierno, juzgada en instancias comiciales (Pérez, 1992; página 108).

En distintas magnitudes, la cuestión parlamentarismo-presidencialismo siempre ha existido en el Uruguay, incluso antes del nacimiento del Estado republicano: se ha dicho que puede datarse en la Asamblea de la Florida la primera confrontación entre actores del sistema político favorables al parlamentarismo y otros favorables al presidencialismo (Pérez, 1992; página 123). Se ha expuesto que estos últimos lograron, en la elaboración de nuestra primera Carta codificada, la concesión al Presidente de la República de ciertas potestades “estadounidenses”, especialmente en la designación de cargos, sin perjuicio de una primacía del Parlamento en el sistema político, inusual para su contexto espacio-temporal. Se interpreta la coparticipación partidaria que ha existido en Uruguay como una fórmula que responde a una concepción de representación similar

a la que la teoría política ha atribuido al parlamentarismo: *“La coparticipación y el parlamentarismo se nutren ambos de la expectativa de síntesis y pertenecen [a] la representación traducida en apoyos para la negociación”* (Ibídem; página 130). Con esta idea explicitada, se asevera que la Constitución de 1919 hizo avanzar la parlamentarización a la vez que la coparticipación, en tanto la Carta de 1934 establecía un esquema orgánico inequívocamente parlamentarista e imponía la coparticipación en el Poder Ejecutivo en virtud de la obtención de ciertas mayorías en el Legislativo. El progreso conjunto de la coparticipación y la parlamentarización se detiene en la Carta de 1942, siendo más notorio el avance de la última. Sin embargo, respecto a las dos siguientes reformas constitucionales estructurales, se sostiene: *“En 1952 se advierte [...] un giro, aún tímido, hacia los criterios presidencialistas de estabilidad y responsabilidad de las mayorías (electorales, no parlamentarias, de mandato y no de habilitación para la búsqueda de síntesis). El giro se acentúa en 1967”*. (Ibídem; página 130). Aunque se expresa, en la obra últimamente citada, que no se podía caracterizar de todos modos de netamente presidencialista a la Constitución de 1967, observadores extranjeros opinaron (en momentos en que operaba esta Carta sin las modificaciones significativas de 1996) que *“el sistema político uruguayo no es parlamentario, en términos del gobierno comparado está muy lejos de serlo, es presidencialista”*, y que con una reforma que introdujera la segunda vuelta electoral se estaría reforzando su carácter presidencialista (Nohlen y Rial, 1986; página 257).

El debate de reforma constitucional que ocurrió hasta 1996 excedió el mundo académico y existieron también actores políticos que consideraban la adopción de un sistema parlamentarista como el cambio institucional más deseable (Arocena y Bodemer, 1992; *passim*). Los documentos convocantes a un debate, presentados en 1990 por Rodrigo Arocena, Ana Lía Piñeyrúa, Rafael Michelini y Ope Pasquet (este último notable por pertenecer al Partido Colorado, el partido que ha presentado menos elementos parlamentaristas de los tres que han alcanzado el gobierno), postularon la necesidad de la adopción de un sistema parlamentario, que garantizara gobiernos mayoritarios sin recurrir a artificios que transformaran mayorías simples electorales en mayorías absolutas en instituciones del sistema político (lo cual, mencionan, sucede en la integración de las Juntas Departamentales). Los convocantes hasta llegaron a delimitar (si bien vagamente) potestades gubernativas y modos de elección que podrían corresponder en Uruguay, tras la adopción de este régimen, a un gabinete ministerial, un

Primer Ministro y un Presidente de la República (Arocena y Bodemer, 1992; páginas 15-21).

Carlos Pareja considera que incluso en su mejor versión el presidencialismo es una “*máquina de desaprender*”, la cual se presta a desviaciones e intereses coyunturales que no tienen que pagar ningún “*derecho de piso*”, como deben pagar en el parlamentarismo (Pareja, 1992; página 86). Esto probablemente contribuya a que, incluso sí el debate fue apaciguado por el éxito de quienes promovieron un cambio constitucional de naturaleza presidencialista, no haya desaparecido la apreciación de que el sistema político uruguayo se beneficiaría significativamente de la adopción de más mecanismos parlamentaristas.

El último aporte a esta discusión provino de Hebert Gatto e Ivette Trochon, que en 1993 publicaron “Parlamentarismo y Presidencialismo en el Uruguay”, donde brindaban una visión histórica y un análisis crítico de la alternativa. Se recogían allí, junto con abundantes elementos originales, las argumentaciones más relevantes sostenidas desde 1986 a aquella fecha. Trochon y Gatto, acreditando así su pertenencia a una vigorosa corriente de opinión, probablemente mayoritaria en los ámbitos de investigación y reflexión, sintetizaban en los siguientes términos las conclusiones de su estudio. “*el presidencialismo como forma de gobierno carece de futuro porque es técnicamente inadecuado y obedece a una etapa superada de la evolución institucional. Dígase lo que se diga en su defensa, no podrá constituirse en un sistema apto para manejar tensiones políticas ni podrá evitar los riesgos de la personalización del poder. Tampoco está capacitado para afrontar adecuadamente las relaciones entre poderes ni facilitar la formación de coaliciones que habiliten gobiernos plurales, mayoritarios y participativos. Menos podrá contribuir a crear una cultura política acuerdista, donde la confrontación partidaria ceda su lugar a emprendimientos consensuales*” (página 147).

La intensa acumulación de análisis y definiciones registrada en el curso del período señalado apuntaba en una dirección y un sentido determinados, por más que no se alcanzaron unanimidades (indeseables, por lo demás, en esta materia) ni se puede desconocer que la coincidencia entre los que favorecían el parlamentarismo revestía un carácter aproximado, tendencial, no riguroso.

Unos pocos años después, se introducen algunas variantes constitucionales relativas al sistema de gobierno, pero esas variantes no van en la dirección y el sentido que habían predominado en la exploración intelectual anterior. Aunque hubo y hay discrepancias

sobre el punto, parece prevalecer la opinión que califica de presidencialistas las variantes mencionadas. De aceptarse esta calificación, a nuestro juicio muy fundada, en la que nos detendremos un poco más adelante, ¿cómo explicar la oposición entre el rumbo que indicó el debate y la orientación de las modificaciones del texto de la Constitución en cuanto al sistema de gobierno uruguayo?

La pregunta, o acaso las respuestas que puede suscitar, es revulsiva. Porque no parece admisible contestarla por el expediente fácil de una neta separación de especializaciones o de funciones sociales: se inclinan por el parlamentarismo, mayoritariamente, los académicos, en tanto prefieren vigorizar los rasgos presidencialistas los políticos y gobernantes. En perspectivas de largo plazo, estos dos grupos, ciertamente distinguibles, no han estado incomunicados en nuestro país, se influyen recíprocamente, tienden a moverse hacia los mismos espacios, si bien con ritmos diferentes (no siempre el mismo para determinado grupo, por otra parte). Los desencuentros críticos que ofrece nuestra historia política (no numerosos, pero innegables) han tenido lugar en otro corte, el de élites y masas, por decirlo pronto aunque mal. Y en el caso de la discusión sobre parlamentarismo y presidencialismo entre 1986 y 1993, no sólo intervinieron intelectuales y académicos sino también políticos, como se desprende de los antecedentes y la bibliografía que hemos presentado antes. Y hubo sin dudas políticos que preconizaron reformas parlamentaristas, postura en que se encontraron con una mayoría del otro grupo.

La discordancia entre el “desenlace” de la reflexión y un decisivo acuerdo interpartidario posterior en unos tres años lleva a pensar, entonces, en dos respuestas, no excluyentes entre sí, a la interrogante planteada. Una estriba en un funcionamiento excesivamente cupular de todos o algunos entre los partidos más gravitantes, en un cariz dirigentista que habría tomado la estructura del sistema partidario, al grado de amparar algo así como una cultura de los líderes, fuertemente alimentada por sus continuados intercambios de pautas, de inquietudes, de elogios y reconocimientos. Como cupular, precisamente, vio Ricardo Gorosito el proceso que llevó a las enmiendas constitucionales de 1996 (Gorosito Zuluaga, 1997; página 197).

La otra respuesta admisible remite a influencias exteriores, particularmente de esas tecnoburocracias de los organismos internacionales (en rigor, por su funcionamiento efectivo, organismos intergubernamentales) que habían avanzado ya en los noventa sobre tópicos del debate institucional antes ventilados en los ámbitos de cada Estado. No obstante lo difícil de respaldarlo con datos incontestables, es perfectamente legítimo

dejar la afirmación de que el presidencialismo gozaba y goza de claras preferencias entre los expertos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras instancias análogas.

II.- Las enmiendas constitucionales de 1996

En el curso de los años 1995 y 1996 se desarrollaron intensas negociaciones interpartidarias con vistas a introducir cambios de envergadura en la Constitución de la República. Algunas de las enmiendas propuestas retomaban los contenidos de iniciativas anteriormente fracasadas en la instancia plebiscitaria en que culminan todos los procedimientos de modificación de la Carta (caso de la llamada “minirreforma”). Otras eran de elaboración reciente y no fueron interpretadas de ningún otro modo que en vinculación estrecha con las ansiedades y expectativas suscitadas por el “triple empate” de los tres lemas mayores en las elecciones de 1994.

No obstante que todos los partidos con representación parlamentaria intervinieron en las negociaciones aludidas, el Frente Amplio no respaldó finalmente el proyecto sometido a plebiscito en diciembre de aquel año, que resultó sancionado por una exigua diferencia de los votos de aceptación sobre el mínimo de sufragios constitucionalmente exigido. Las enmiendas más trascendentes se agrupan en dos áreas temáticas: la del régimen electoral y de gobierno, por una parte, y la de la descentralización territorial, por otra. Sólo nos interesa, en este análisis, la primera de ellas, en la que se incluyen, principalmente, las siguientes modificaciones:

- a) El establecimiento de las candidaturas únicas por lema a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, con la consiguiente imposición de las elecciones primarias o internas (o preliminares, no nos parece pertinente abordar aquí esta relevante clarificación);
- b) La exigencia de mayoría absoluta para la elección de Presidente y Vicepresidente en primera vuelta o, en su caso, la realización de una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas;
- c) La alteración del régimen constitucional del respaldo parlamentario que se requiere a los titulares de los ministerios del Poder Ejecutivo;
- d) Las restricciones a las condicionantes constitucionales de la coparticipación.

¿Por qué vías y en qué grado impactan las enmiendas del régimen electoral-gubernativo la naturaleza, más o menos parlamentarista o presidencialista, de nuestro

sistema de gobierno? ¿Implican un deslizamiento hacia el polo presidencialista o hacia el polo parlamentarista, si algún deslizamiento implican?

1.- Candidaturas presidenciales únicas y doble vuelta electoral

Dando por supuesto que el sistema de gobierno existente antes de las enmiendas de 1996 representaba una solución intermedia, no polarizada, en el eje parlamentarismo-presidencialismo, una interpretación piedeletrista de las novedades electorales introducidas sostendría que éstas no tocan aquel eje, que corresponde sólo a variantes de las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. No importaría, para esta visión, cómo se eligen los titulares de los cargos en dichos Poderes, salvo en un punto. El parlamentarismo neto supone que el Presidente (en tanto jefe del gobierno) no es elegido inmediatamente por el Cuerpo Electoral sino por el Legislativo o una de sus Cámaras. El mandato electoral directo al jefe del gobierno es un instituto presidencialista, que sólo aparece en fórmulas de presidencialismo neto o intermedias. Pero nuestro sistema nunca se apartó de la elección inmediata del Presidente (salvo en la Carta de 1830, que por múltiples razones no consagraba sin embargo un parlamentarismo neto). El sistema uruguayo de gobierno, por tanto, antes y después de las modificaciones de 1996 se situaba en puntos intermedios de la bipolaridad axial de referencia.

Los cambios electorales no lo llevaron al presidencialismo puro ni lo apartaron de un parlamentarismo de máxima que nunca ostentó (Pareja, Peixoto, Pérez y Caetano (ed.), 1992; Gatto y Trochon, 1993).

Una lectura jurídica menos simplificadora del texto constitucional reformado, e innegablemente una lectura politológica del mismo, no desvincularían en igual medida las normas electorales de la naturaleza del sistema de gobierno. El modo de elección de los titulares de los Poderes mencionados aproxima ese sistema a uno de los dos polos, aun si no lo lleva a un extremo del eje. Dicho más sencillamente, un esquema constitucional se mueve hacia el parlamentarismo o el presidencialismo si se alteran ciertas circunstancias de las elecciones aludidas. Y entre estas circunstancias se cuentan las candidaturas únicas, presidencial y vicepresidencial, así como, mucho más claramente, la exigencia de mayoría absoluta en primera vuelta o la realización, en su defecto, de una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas. La sanción conjunta de esa clase de cambios refuerza su repercusión sobre la proximidad del sistema a uno de los dos puntos polares. Y el conjunto de los cambios concretos

introducidos en esta área en 1996 sólo puede repercutir llevando la fórmula constitucional hacia el extremo presidencialista.

No cabe profundizar aquí en la argumentación de los sectores que propugnaron la implantación de las candidaturas únicas y la doble vuelta, y que defendieron posteriormente la aprobación del proyecto plebiscitado, pero nos parece indiscutible que tendieron expresamente al fortalecimiento de la jefatura del gobierno, entendida como capacidad de disciplinar partidos fraccionalizados, cuando no coaliciones aun más complejas e inestables. De la unicidad de las candidaturas y de la mayoría absoluta (o casi, en segunda vuelta) que consagraría al Presidente se esperaba aquel fortalecimiento y la superación de los particularismos en que habían naufragado, según un diagnóstico, sucesivos gobiernos. Se volvían así, en ese prospecto, mucho menos probables las rebeldías parlamentarias respecto de un Presidente ungido por los sufragantes para mandar, cohesionar, imponerse. No se anulaban, por cierto, la división de Poderes de gobierno ni la coexistencia de mandatos representativos, no se eliminaban los múltiples institutos parlamentaristas de nuestras diversas Constituciones, pero se corría sin dudas hacia el polo del presidencialismo. Así apreciaban los efectos de estas variaciones del régimen electoral algunos politólogos, entre ellos el autor de estas páginas, inmediatamente después de sancionadas las enmiendas: *“(...) se registran algunas visiones que enfatizan en que uno de los principales efectos político-institucionales del **ballotage** estará en el fortalecimiento de la figura presidencial. Estará emergiendo en la escena política nacional una figura presidencial que no conocimos nunca antes en el siglo. El futuro le depara al Uruguay no otro Presidente después del **ballotage**, sino ‘un Presidente Otro’. Y, se estima, que el fortalecimiento presidencial puede causar el debilitamiento de los partidos políticos. Esta posición institucional más fuerte implica que en la configuración de la coalición gobernante la energía del Presidente sobrepuje a toda otra, sea de la institución ministerial en sí como de otras instancias de poder. Las fuentes principales de ese fortalecimiento del Presidente se identifican en la forma de su elección, en la investidura de los Ministros y en la dependencia política de la constelación de Directorios de empresas públicas. Algunos sostienen que si este nuevo Presidente fuera, además, reelegible, se estaría prácticamente ante ‘una monarquía constitucional temporaria y electiva’ (Gorosito Zuluaga, 1997; página 196).*

2.- El respaldo parlamentario a los ministros del Ejecutivo

Los artículos 174 y 175 del nuevo texto incorporan una serie de innovaciones relevantes en el régimen constitucional que desenvuelve el principio que requiere apoyo parlamentario a quienes sean designados para integrar el Consejo de Ministros. Componentes de los dos órganos típicos de nuestro Poder Ejecutivo (el acuerdo y el Consejo señalado), los ministros de Estado no son designados ni aprobados originariamente por el Parlamento (donde no se forma el gobierno, lo que supondría un parlamentarismo cabal), aunque deben disfrutar del respaldo del Legislativo. Antes de las enmiendas de 1996, según había establecido el consenso de los constitucionalistas, aquel respaldo se suponía existente mientras una desaprobación formal de la gestión de un ministro, de algunos ministros o del Consejo en su totalidad no fijara lo contrario.

El artículo 174 dispone, en su inciso 4º, que el “Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros”. La cláusula involucra un movimiento hacia el parlamentarismo, aunque el trámite de esa solicitud (facultativa, por lo demás, para el jefe de gobierno) impone al Legislativo la menos parlamentaria de las conductas posibles: “a tal efecto éste (el Consejo de Ministros) comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado”. Es patente que la decisión del Parlamento, adoptada en el más numeroso de sus órganos, con prohibición de debatir y arrinconado por un plazo mínimo, por un quórum alto para resolver y por la amenaza de que el fracaso en pronunciarse implicará otorgar la confianza solicitada (!!!), queda vaciada de eficacia como coincidencia de Poderes, como concordancia en orientaciones gubernativas específicas. Se perfila así un funcionamiento parlamentarista pero de Parlamento presionado, desvirtuado, sometido al seguidismo respecto del Ejecutivo.

El artículo 175 corrobora ese designio de la reforma de 1996, nada menos que en la trascendente regulación de la confianza o apoyo del Legislativo a los ministros. Se abre, en efecto, con esta cláusula, seguramente desprovista de análogas en el constitucionalismo comparado: el “Presidente de la República podrá declarar, si así lo

entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario”, lo que habilita a aquél a “sustituir uno o más Ministros”. No entraremos a considerar ahora si esta habilitación agrega o no algún margen de acción que el Presidente no tuviera antes de declarar la carencia de respaldo parlamentario. Nos interesa subrayar, en cambio, la insólita capacidad presidencial de declarar que el Consejo de Ministros ha perdido (si se le confirió en las circunstancias del artículo 174) o deja de gozar de una presunción de confianza...del Legislativo. Obsérvese que se contempla la situación en que el Presidente manifiesta no su apreciación personal de que el Parlamento no está respaldando a los ministros sino el hecho mismo, la propia actitud de desconfianza hacia esos gobernantes de parte de un Poder de gobierno que él no integra. ¿Por qué no es el Parlamento el que expresa si retira o mantiene su respaldo a los ministros? ¿El Presidente debe establecerlo? ¿Es su tutor? ¿Por qué el Presidente no sustituye a uno o más ministros que hayan cesado de tener su confianza, no la del Legislativo? ¿Qué sentido tiene que la declaración de carencia de respaldo parlamentario faculta a actuar no a quien retira la confianza sino a un componente de otro órgano, que puede no hacer saber si los ministros sustituidos carecían o no de su propio apoyo?

En conjunto, estos dos artículos, cargados de novedades y paradojas, amagan un corrimiento parlamentarista que, por lo contrario, disimula, y muy mal, un fortalecimiento del presidencialismo, en rigor corroborante de la figura de Presidente plebiscitario inducida por las novedades electorales examinadas en la sección anterior de este análisis

Aunque discrepamos con Augusto Durán Martínez en su caracterización del sistema de gobierno uruguayo (que entiende semipresidencial) y en cuanto a la gravitación de las novedades normativas que contienen los artículos 174 y 175, en su actual redacción, transcribimos su interpretación de esas novedades, innegablemente perspicaz: “(...) *consideramos que los cambios operados en estos artículos 174 y 175 no producen alteraciones esenciales en el relacionamiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (...) Es cierto que los institutos previstos en estos artículos 174 y 175 no tienen su equivalente en el sistema presidencial. Es cierto también que se asemejan, sobre todo el del 174, a los de los gobiernos parlamentarios. Pero también es cierto que no tienen equivalencia exacta con los eventualmente similares existentes en sistemas parlamentarios o neoparlamentarios que muestra el Derecho Comparado. Asimismo debe tenerse presente que ninguno de los dos artículos analizados incrementa los poderes jurídicos del Poder Legislativo respecto al Poder Ejecutivo.*”

Por otra parte, el artículo 175, aunque no altera las relaciones entre los poderes tiende, aunque tenuemente, a fortalecer al Poder Ejecutivo como conductor de las políticas sectoriales. Y el artículo 174 (...) fortalece la posición del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, al impedir que la negativa de un voto de confianza produzca efectos jurídicos (...) Por otro lado, si bien no se han introducido nuevos institutos de tipo presidencialista debemos advertir que se ha reforzado alguno de ellos. En efecto, el veto (...) se ha visto levemente fortalecido al dificultarse la posibilidad del levantamiento por parte de la Asamblea General de las observaciones interpuestas oportunamente por el Poder Ejecutivo (arts. 138 y 139). Asimismo al reducirse los plazos (art. 168 numeral 7) del que disponen los órganos legislativos competentes para considerar los proyectos remitidos con declaración de urgente consideración, se fortalece también en algo la primacía del Poder ejecutivo. No debe olvidarse por último la reforma electoral operada, que con el sistema previsto en el art. 151 se posibilita la elección de un Presidente de la República con mayor respaldo político” (Durán Martínez, 1997; páginas 104-105).

3.- Las lesiones de la coparticipación

El segundo de los artículos recién comentados, el 175, en los cuatro incisos que completan el resultado de su desbordante y audaz inspiración ordenadora, cumple una operación nada trivial. Procura despachar a la historia el instituto de la coparticipación. Esos cuatro incisos son, efectivamente, incompatibles con la noción fundamental de la coparticipación, vale decir, con la ocupación de cargos de gran significado político-ejecutivo por representantes de uno o más partidos de oposición, no coaligados en el gobierno. Esos cargos han variado durante el proceso histórico de la República, desde las Jefaturas Políticas de la Carta de 1830 hasta los Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pasando por el Consejo Nacional de Administración (Carta de 1919) y el Consejo de Ministros (Carta de 1934) (Pérez Antón, 1988, *passim*).

La incompatibilidad referida surge del complicado mecanismo de sustitución de miembros no electivos de los Directorios mencionados, que se mueve, en lo que aquí nos interesa, sobre el supuesto de que todos los cargos ejecutivos relevantes deben ser ocupados por personas que profesen solidaridad política con el Poder Ejecutivo, en especial con el Presidente de la República. Supuesto exactamente contrario al que amparó la coparticipación, ya desde su propio establecimiento, en 1872. En opinión

de muchos, no de todos, y que por nuestra parte hemos sostenido desde tiempo atrás (Pérez Antón, 1988; páginas 52-53), el desafío al simplismo de instituir los Ejecutivos sobre el principio de que serán mejores y más sólidos si presentan homogeneidad político-partidaria resultó una genialidad constituyente, que contribuyó como ninguna otra reforma (porque precedió a las regulaciones del sufragio libre, garantizado y representativo) con la pacificación de nuestro fecundo bipartidismo (después, pluripartidismo). El apartamiento del artículo 175 sólo expresó lo que desde unos años antes era práctica presidencial, aunque la dotó de un inmerecido rango constitucional. A partir de la gestión del Presidente Lacalle, en efecto, los que ejercieron ese cargo preconizaron la necesidad de la cabal consustanciación de los directores de las entidades autónomas con la política económica y otras directrices estructurales de la gestión del Ejecutivo. Argumentaron, expresa o implícitamente, que la importancia de aquellas entidades, sobre todo en los procesos económicos concretos, imponía la fidelidad al centro del gobierno, la que sólo la pertenencia a los partidos oficialistas garantizaría. Esta argumentación, que no se molestaba en intentar refutar la que por tantas décadas había respaldado a las prácticas coparticipativas, no recibió réplicas explícitas en el Parlamento, las convenciones partidarias o los medios de comunicación. Cosechó, por lo contrario, múltiples apoyos, en medios políticos y académicos (Durán Martínez, 1997; páginas 101-103, con remisiones y transcripciones corroborantes de la afirmación que acabamos de expresar y de la posición de ese autor, sumado a esa tesitura). Lo que resulta sorprendente, puesto que sus premisas no son obvias (por ejemplo, no es indiscutible que la incidencia de los precios de los combustibles que fija ANCAP en la inflación y los costos de producción convierta a ese Ente en un gobernante de la economía, en un actor y ni siquiera ejecutor necesario de la política económica) ni, aun admitidas las premisas de los Presidentes, es válida la conclusión de la necesidad de que los directores de las autonomías estén consustanciados con la orientación que ellos y sus Ministros mantienen, consustanciación que no se espera de la actuación racional y prudente sino de la pertenencia al partido del Presidente o a uno de los que formen parte de la coalición de gobierno. Tampoco parece que esta discusión se haya producido en la fase de elaboración del nuevo texto del artículo 175, porque faltaron las voces que justificaran la coparticipación o, por lo menos, reclamaran un fundamento más preciso (y más ilustrado en cuanto a la trascendencia histórica del instituto que se vulneraba

en su núcleo como norma constitucional) para la decisión de sustituirlo, si es que en rigor se lo sustituía y no eliminaba.

Pero la coparticipación renació, una vez más, de sus cenizas. La reciente renovación práctica de la coparticipación, aun tímida y recortada, ha vuelto a probar que sigue representando un lugar normativo y una cultura de amplia aceptación popular, que sana las relaciones interpartidarias y tiende a mejorar, en su sabia administración de los equilibrios de tensión y oposición, las gestiones gubernativas. Después de cuatro presidencias no coparticipativas (Lacalle, Sanguinetti II, Batlle y Vázquez), aunque en cierta medida flexibles en la materia, el Presidente Mujica retornó de hecho a la pauta contraria, si bien puede echarse de menos una declaración de que se procedía así con plena conciencia, sistemáticamente, en consecuencia con acumulaciones indebidamente abandonadas. Recuperada en los hechos, la coparticipación retribuye a Mujica también en los hechos: dispuso por buen tiempo de una actitud opositora abierta al diálogo y, principalmente, recoge en las Administraciones coparticipadas los beneficios de la crítica desde sus propios directorios, la capacidad de iniciativa de opositores provistos de toda la información y demás prerrogativas de esos cargos (casos del CODICEN y la conducción de ANCAP, elocuentes pero no únicos). Si esos beneficios son suficientes para superar otras carencias y otros bloqueos, constituye una cuestión distinta, en la que no corresponde que nos internemos aquí.

La coparticipación no se inscribe en el eje parlamentarismo-presidencialismo, pero atendemos a ella porque es una de las notas definitorias de nuestro sistema de gobierno y porque se encuentra íntimamente emparentada con las bases teóricas y los saberes que animan las conductas de negociación, transacción y coalición entre partidos políticos, como hemos destacado antes en este mismo análisis.

Desde su propio origen, todas las novedades de los artículos 174 y 175 de la Constitución enmendada en 1996 despidieron un tufillo a “letra muerta”, que el tiempo transcurrido ha intensificado gradualmente. Nunca pidió el Presidente un voto de confianza al Consejo de Ministros, nunca el egreso de un grupo de la coalición de gobierno arrastró, junto con los ministros de ese grupo, a Directores de Entes y Servicios. Y cuando se optó por renovar la coparticipación, nadie se acordó de los últimos cuatro incisos del artículo 175.

III.- Los meses en que fuimos parlamentaristas sin saberlo

Pocos años después de la reforma parcial de corte presidencialista que experimentó nuestra Constitución, la práctica de la función gubernativa exhibió comportamientos casi sin precedentes, que abordaremos de inmediato. Comportamientos de corte parlamentarista, es decir, de sentido contrario a los que quiso inducir, en nuestra opinión, la reforma de 1996.

El período en que aparecen aquellas novedades no es largo- no llega a cubrir un semestre- pero resulta extraordinariamente rico en decisiones de gobierno y calificado por la excepcional complejidad, perentoriedad y trascendencia de los problemas tratados (Steneri, 2011; *passim*). Cobra, por todo ello, un carácter experimental, de prueba de pautas alternativas, entre las cuales destaca la que consiste en aplicar institutos presidencialistas o parlamentaristas.

Es el pico de la crisis económica y financiera que afecta al país en 2002. Sobre fines de julio de ese año, la fase bancaria y monetaria del proceso iniciado en enero, al alcanzar al país los impactos de las caídas argentinas de 2001, obliga a decretar el cierre de todas las instituciones financieras, públicas y privadas. El país ha agotado sus reservas internacionales, los depósitos fugan de varios bancos, la plaza está extremadamente nerviosa y contagia su ansiedad al comercio y la opinión pública. Se cortan las cadenas de pago. Sólo el ejercicio de la función de gobierno puede comenzar a detener la catástrofe, a invertir las tendencias, a reducir las incertidumbres, a insinuar algún orden. Después vendrán, si vienen, las “respuestas” de los agentes económicos y sociales, tan indispensables como aquel ejercicio pero sólo posibles si se gobierna a tiempo y con aciertos sustantivos.

1.- Los acontecimientos, las negociaciones y las decisiones

El Poder Ejecutivo eleva, en los primeros días de agosto, un proyecto de ley de reestructuración y capitalización bancarias. Ha sido elaborado en el Ministerio de Economía, asumido poco tiempo antes por el Senador Alejandro Atchugarry. Participó, obviamente, de esa elaboración el Banco Central, presidido por Julio de Brun, muy reciente también en su cargo. Equipo nuevo, aún no consolidado en su ascendiente político, problemáticamente ligado a un Presidente de la República que dos años antes había confiado la conducción económica a otras personas, con perfiles muy diferentes a los de Atchugarry y de Brun. Presidente, a su vez, debilitado políticamente, que había encarado sin éxito los largos seis meses iniciales de la crisis que ahora alcanza su máxima gravedad (entrevista con el Senador Gallinal).

Para salvar al sistema bancario, el proyecto del Ejecutivo acude a la última línea de defensa, el crédito internacional del Estado. Es una opción plausible. Amputa algunos miembros insanables (envía a algunos bancos a la liquidación) y dispone una reprogramación parcial de los plazos de los depósitos, lo que entraña descartar los corrales y corralitos experimentados unos meses antes en Argentina. Es una segunda opción plausible. Ni “default” ni “corralito”, en la jerga de entonces.

¿Eran esas medidas suficientes para permitir la reapertura de las instituciones de crédito? ¿Se confiaría en el gobierno? ¿Quién comunicaría las decisiones? ¿Se limitarían los parlamentarios a sancionar una norma redactada por las tecnocracias del Ministerio de Economía y del Banco Central? ¿Se cobrarían ya los precios de los errores cometidos en el curso de los meses previos? ¿Dejaría la oposición solo al oficialismo, en la aprobación de este crucial proyecto?

La iniciativa es cursada en primer término al Senado. Y pasada, como corresponde, a la Comisión de Hacienda. A la que concurren, además de sus integrantes, un alto número de senadores y no pocos diputados. Se inicia así un trámite vertiginoso, pues es viernes y se procura que la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario quede promulgada antes del lunes, para reabrir los bancos este mismo día. En la Comisión de Hacienda del Senado se producirán, en nuestra opinión, las definiciones de posturas, las negociaciones interpartidarias y las decisiones parlamentarias más importantes. Analizada cuidadosamente, la versión taquigráfica de su debate y sus votaciones permitirá identificar la estructura de la gestión gubernamental cumplida en las difícilísimas circunstancias señaladas. Remitimos pues indispensablemente, para la comprensión de lo que sigue, a la lectura íntegra de dicha versión taquigráfica, sin perjuicio de ofrecer en un anexo algunos extractos que nos parecen significativos, a los efectos de facilitar pero no sustituir aquella lectura.

- a) El proyecto enviado por el Ejecutivo es expuesto y fundamentado ante la Comisión por el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central, lo que constituye una práctica frecuente, casi de rigor. Pero esos dos funcionarios permanecen en la sesión mientras ésta dura (salvo algunas ausencias ocasionales de las que la Comisión recibe justificaciones precisas) y esta conducta resulta excepcional, máxime que se trata de una presencia activa, que depara intervenciones reiteradas del Ministro y el Presidente así como preguntas o solicitudes de información que les son dirigidas y que evacuan detenidamente.

- b) Las primeras manifestaciones de senadores de las cuatro bancadas despejan ya algunas de las interrogantes que mencionamos y revelan actitudes de seriedad legislativa y administrativa (la Ley en trámite revestía plenamente ambas calidades), de cooperación por encima de la competencia inherente a las relaciones entre partidos, de flexibilidad y pragmatismo en la búsqueda de las arduas soluciones requeridas.
- c) Ello lleva a que la orientación general del proyecto (ni “default” ni “corralito”) obtenga un respaldo generalizado *entre los legisladores*, no en voces de gravitación política que suenan fuera del Palacio ni, al menos con igual claridad, en los dirigentes sociales cuyas opiniones escucha largamente la Comisión.
- d) Como contrapartida, y también tempranamente, los legisladores expresan propósitos de no votar el proyecto “a tapas cerradas”, de revisarlo y modificarlo, aun dentro de los estrechos límites del tiempo disponible. Atchugarry y de Brun comparten esa tesitura y admiten el carácter reformable de la norma propuesta.
- e) Con base en todas las actitudes y tesituras señaladas, la sesión toma un sesgo no pronosticable, muy alejado del que tomarán, pocas horas después, las deliberaciones en la Cámara de Representantes, aunque ésta termine aprobando sin modificaciones el texto elaborado en la Comisión de Hacienda del Senado y votado favorablemente por mayoría en el plenario de esta Cámara. La tónica de la sesión de Diputados indica lo que el Senado supo eludir, razón por la cual recomendamos también la lectura íntegra de la versión taquigráfica de esa sesión de la Cámara de Representantes.
- f) El desafío de sancionar un acto materialmente tan legislativo como administrativo, cuya recepción por la sociedad definiría en pocos días su eficacia como gestión de la crisis, determinó un expediente funcional que nos parece discernible en la versión taquigráfica senatorial de referencia y reconocido por el Senador Gallinal en la entrevista efectuada. Expresa o tácitamente convenido, operó en el trámite en la Comisión de Hacienda algo así como un órgano informal, un comité de senadores cuyos componentes oscilaban en torno a seis, representativos de las tres bancadas mayores. En él se discutieron las modificaciones más sensibles, en él se corroboraron las disposiciones o actitudes que condujeron a un trabajo parlamentario fecundo. Integraban el comité informal los Senadores Astori y Couriel (Frente Amplio-Encuentro Progresista), Hierro López y Brause, si no el propio Atchugarry, un Senador-Ministro que

aportó el cumplimiento brillante de una doble investidura (Partido Colorado) y Gallinal y Heber (Partido Nacional). La no pertenencia al comité no quita mérito ni trascendencia al desempeño de otros legisladores, ya que, aunque ese órgano informal condujo o coordinó, muchas son las contribuciones que explican el logro definitivo.

- g) La cooperación, la flexibilidad, la negociabilidad de todos los puntos en discusión, el pragmatismo y el hacerse cargo de la explosiva situación llegaron a verbalizarse inusitadamente, en la reunión de la Comisión de Hacienda. Así, el Senador Astori, que la presidía, hace expreso que *no puede* votar el texto que activamente concurre a redactar (se lo impide, como a los demás legisladores frenteamplistas, una resolución de la Mesa Política de ese Partido). Parece obvio, sin embargo, que aunque los senadores del Frente Amplio votan negativamente el proyecto aprobado, éste prospera en las sucesivas instancias parlamentarias y, una vez promulgado, pasa a la hirviente sociedad del momento, donde tantas contradicciones debe regular y tantas expectativas invertir, con el prestigio de un acuerdo unánime, con el influjo del consenso lúcido y bien inspirado.
- h) Representaciones de la Asociación de Bancarios y de la Asociación de Bancos son recibidas y escuchadas en la Comisión de Hacienda. Práctica habitual, ciertamente, pero que toma en este caso un especial significado. Al mostrar directamente a esas gravitantes entidades su esfuerzo de redacción de la norma que se estará aplicando en pocas horas más, los legisladores asumen íntegramente la responsabilidad de lo que sancionan, lo que, por otra parte, harán saber a toda la ciudadanía los medios de comunicación. Rasgo netamente parlamentario, una visibilidad segura de sí misma.

2.- Interpretación y consecuencias, con un poco de teoría

¿Se trató de un episodio parlamentarista? ¿Se prolongó durante unos meses? ¿Dónde estaba o qué hacía, hablando de su función, durante esos días críticos, el Presidente de la República (que, nos apresuramos a precisar, ni en ésta ni en otras ocasiones no menos ingratas que debió afrontar durante su azaroso mandato exhibió la menor señal de pusilanimidad o desconcierto)?

El episodio sucintamente reconstruido y cuyo análisis se comenzó en la sección anterior representó efectivamente, a nuestro juicio, un ejercicio parlamentarista.

Ante un retiro temporario, parcial y convenido del titular de la Presidencia de la República (volveremos pronto sobre esa operación), el Poder Legislativo, en rigor el Senado, aunque con la conformidad de la otra Cámara, “forma gobierno” (también él, necesariamente, temporario, parcial y convenido) dentro del espacio de competencias que deja libre aquel retiro. Se trata de un gobierno de lo económico, que guarda las formas constitucionales (el Doctor Batlle promulgará la Ley de Fortalecimiento Bancario en acuerdo con los Ministros correspondientes) y que afronta en las condiciones más hostiles una crisis gravísima en su momento más agudo. El Doctor Atchugarry desempeña una doble investidura y, sancionada la Ley, simplifica su función y actúa como Ministro de Economía de la estructura parlamentarista. Si alguna duda nos ofrece la estructura desde la que se gobernó en esos días y posteriormente, esa duda recae sobre si más que en términos parlamentaristas no se gobernó en términos de asamblea o, una variante de esta última modalidad, en términos de gobierno directorial (Loewenstein, 1986). Sea como fuere, parece innegable que la eficacia política concreta, la capacidad de persuadir a una marea de conciencias excitadas derivó del Parlamento, de su representatividad, de su heterogeneidad, de la presencia en él de los partidos y de la demostración por parte de ese Poder de toda su idoneidad para el debate y la síntesis de intereses.

Transcurridos los días culminantes, no se extinguió ese gobierno, así estructurado. Aunque debe investigarse aún, académicamente, un asunto tan complejo, cabe hipotetizar, sobre una primera observación de los acontecimientos, que no sólo la aplicación de aquella primera Ley de Fortalecimiento Bancario sino las negociaciones en el exterior y el flujo completo de decisiones de gestión de la crisis fueron durante algunos meses consistentemente dirigidos por el comité informal de Senadores, el Ministro Atchugarry, el Presidente y demás directores del Banco Central y varios asesores y representantes de éstos. A nuestro modo de ver, la etapa parlamentarista se cancela con la sustitución de Atchugarry por Alfie en el Ministerio de Economía, decisión que marca el fin del eclipse presidencial y la reanudación del funcionamiento del sistema de gobierno previo a la culminación de la crisis. Dicha cancelación no representa una ruptura con el ejercicio parlamentarista (todas las normas establecidas de esta manera se mantienen), Alfie no estuvo ausente de ese ejercicio y tanto él como Batlle trabajaron, después de

restablecido el gobierno habitual, en lo económico, cuidando una armonía básica con el Parlamento, ajenos a cualquier veleidad ejecutivista o tecnocrática.

Hemos calificado al retiro funcional del Presidente como temporario, parcial y convenido. La información a que hemos accedido nos induce a pensar que hubo, entre figuras influyentes de las altas jerarquías políticas, principal pero no exclusivamente del Partido Colorado, comprendido por cierto el mismo Batlle, un acuerdo del que derivaron comportamientos de abstención, de no aplicación de competencias y potestades del cargo presidencial, de cese de la comunicación inmediata del Presidente con la opinión pública. Una ausencia que no alcanzaba a todas las responsabilidades (de allí la calificación de parcial) y cuya duración se extendería hasta que el Presidente Batlle resolviera ponerle fin.

En tanto haya sido así, se trató de un expediente de alta, altísima política. Porque más difícil que actuar e intervenir resulta, no sólo en la actividad partidaria y gubernativa, administrar las abstenciones y cesiones de espacios. Conductas éstas, por su parte, mucho más eficaces que sus opuestas, en determinados cuadros de decisión y acción.

En las circunstancias de principios de agosto de 2002, en Uruguay, aquel acuerdo reconocía un debilitamiento del titular de la Presidencia, del que derivaban serias incapacidades para decidir y orientar (*hacer hacer*) (Steneri, 2011; página 13). Desestimaba los voluntarismos y activismos “contra viento y marea” que suelen aconsejar los círculos áulicos, pero desechaba también los excesos de retiro presidencial respecto de las necesidades planteadas por la administración de la crisis (en el límite, la renuncia al cargo, siempre conmocionante). Después del encadenamiento de errores entre febrero o marzo y julio de aquel año, este pacto, no sabemos si expreso o tácito, seguramente verbal, representa un primer acierto, que se encadenará con otros, durante muchos meses, hasta configurar una gestión competente de la crisis... de su culminación en adelante. Las dos afirmaciones nos parecen correctas: las mismas jerarquías partidarias cometieron primeramente una sucesión excepcional de equivocaciones y supieron sumar luego múltiples actos de prudencia y sagacidad, en los planos institucionales y financieros. Los públicos involucrados (ahorristas, trabajadores, empresarios, consumidores, profesionales) interpretaron lúcidamente las decisiones del gobierno (parlamentarizado) y en ese marco de precondiciones determinaron todos los demás entendimientos, todos los demás procesos y todas las demás aceptaciones de riesgos sin los cuales no se habría

contenido, ante todo, y superado después las gravísimas amenazas y bloqueos de mediados del 2002.

¿Cuáles son las pruebas de la parlamentarización que sostenemos? Se admite ampliamente que nunca puede conocerse intuitivamente la naturaleza o estructura de un régimen u ordenamiento político. Ni siquiera el régimen normativo, el que resulta jurídicamente de la Constitución, que no sólo no se capta inmediatamente sino que, en el caso uruguayo entre muchos otros, carece hasta ahora de una calificación unánimemente aceptada (es notorio que discrepan los especialistas en cuanto al carácter más cercano al parlamentarismo o al presidencialismo de nuestro orden constitucional). Mucho menos, el *sistema de gobierno* (normas más prácticas, aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas, institucionalidad sociopolítica que no se confunde pero tampoco se encuentra desligada del texto constitucional), que centra el objeto de estas páginas.

Identificar la naturaleza de un sistema gubernamental representa, entonces, un punto de llegada, no un punto de partida ni un logro temprano. Máxime si aquello que se señala consiste en una variación, y todavía parcial y a término. Una variación, sin embargo, sustancial y coherente.

Las pruebas que respaldan las afirmaciones contenidas en este trabajo son las siguientes:

- a) El modelo que reconstruye lo ocurrido es “completo”, en el sentido de que pretende incluir a todos los actores, elitarios y mayoritarios, así como a todas sus interacciones e influencias recíprocas.
- b) En ese modelo se inscribe una narración sostenible, verosímil, no refutada por documentación expresa y pertinente ni por conductas que la desvirtúen (como sucedería si se acreditara la participación activa, determinante y desde el pleno ejercicio de su cargo del Presidente Batlle, en el lapso de gestión de la crisis al que el modelo y la narración refiere). La narración se halla presentada aquí de modo extremadamente sintético, y se nutre de la remisión a las versiones taquigráficas de las sesiones parlamentarias, pero ostenta, en nuestra opinión, todas las circunstancias que la exponen a la refutación (fechas, nombres de protagonistas, caracterización del ambiente social y político, escenarios institucionales, contactos y negociaciones decisivos, retóricas utilizadas, compromisos asumidos, etc.)

- c) Tanto el modelo como el relato en él amparado reciben corroboraciones empíricas de significación y se enlazan con los hechos reconocidos por otros o percibidos fuera del modelo que sostenemos (como por ejemplo, el desgaste del Presidente y el equipo económico al entrar la crisis en su fase más aguda, que menciona Steneri).
- d) Una pieza de la narración es conjetural (el pacto de retiro de Batlle), lo que se deja bien claro en nuestra presentación. No se trata de un procedimiento ilegítimo. Nuevos datos, surgidos de ulteriores investigaciones, podrían refutar ese punto o, por lo contrario, autorizar a sustituir la conjetura por afirmaciones históricas.
- e) Nuestra reconstrucción no contradice la del Economista Carlos Steneri pero compite con ésta, en cuanto Steneri relata (con honestidad, precisión y coherencia innegables) dentro de supuestos de permanencia estricta del sistema de gobierno nacional. En otras palabras, no advierte parlamentarización alguna ni acude a la operación de aquel sistema para explicar hechos o circunstancias incorporados a su narración. Observamos, en términos de aquella competencia, que Steneri explica la respuesta pronta y consensual del “cuerpo político” a las urgencias del momento sólo en virtud de las actitudes de dos líderes, los Doctores Sanguinetti y Lacalle (Steneri, 2011, páginas 74-75), sin escudriñar la “anatomía” de la decisión adoptada (la primera Ley de Fortalecimiento Bancario), tal como se encuentra reflejada en las versiones taquigráficas que tantas veces hemos traído a colación. Si bien es cierto que el economista aludido parece limitarse a dar testimonio de aquello que le consta por su propia intervención, esa anatomía vuelve, a nuestro juicio, al menos insuficiente la explicación del complejísimo resultado emergente por las enérgicas intervenciones de los dirigentes nombrados (intervenciones, asimismo, conjeturales). Steneri sostiene, por otra parte, que el Parlamento aprobó “a tapa cerrada” el proyecto del Ejecutivo, lo que no se desprende en absoluto de las versiones mencionadas.

Un apunte teórico, meramente. Cuando en un sistema de gobierno escalonado, o piramidal, en el sentido de que sobre una base representativa relativamente ancha, en la que caben buena parte de las heterogeneidades societarias, como la que proporcionan los Legislativos democráticos, se asignan funciones de conducción e iniciativa a grupos reducidos, comités o círculos ejecutivos presidenciales, las fallas

o fracasos funcionales, o el debilitamiento en cualquier sentido del sistema sólo admiten soluciones estructurales por el pasaje de atribuciones y tareas *de arriba hacia abajo*, de la cúspide de comités o gabinetes a las instancias representativas, a los organismos parlamentarios. El reflejo contrario, justificado habitualmente por las supuestas garantías de practicidad y tecnicismo de los pequeños ámbitos de decisión, contribuye con el ulterior descaecimiento del sistema, en cuanto le sustrae representatividad y empuja a muchos sectores de opinión, partidos y corrientes a situaciones de exclusión muy propensas a la radicalidad crítica, el talante catastrofista y los actos irresponsables. Estas tesis, fácilmente mayoritarias, terminan en algún momento por cercar a las cúpulas sobrecargadas de facultades, que frecuentemente se alejarán de la política para ingresar en la dominación, tras olvidar que, en último análisis, sólo la persuasión estabiliza los sistemas sociales y, en el plano político, no existe gobierno eficaz que no se asimile *casi completamente* al autogobierno.

Sorprenderá a muchos esta última afirmación. Es sin dudas radical. Y controvertible, como cualquiera en la teoría de la política. Pero por ella, y sólo por ella, se accede, entendemos, a la asunción cabal de todos los procesos políticos bien conocidos, en particular los recientes (posteriores a la Segunda Guerra Mundial) y, especialísimamente, de la actualidad gubernativa, marcada por los impactos de Internet y el carácter autogobernado del ciberespacio (Barrow, 1996). A la hora de la *gobernanza*, nacional e internacional, la cuestión mayor vinculada al ejercicio de las funciones y las profesiones político-gubernamentales consiste en cómo trasladar a los públicos autogobernados las reglas y los dispositivos que dieron alguna eficacia a la exigencia de responsabilidades a los gobernantes (control electoral, controles jurisdiccionales de la legalidad de sus actos, separación de Poderes, libertades de opinión y asociación en sus múltiples manifestaciones). Esa, y no la restauración de asimetrías pretéritas (mucho menos productoras de genuino cambio que lo que se ha supuesto en la modernidad), es a nuestro juicio la reflexión urgente. Porque los públicos que se gobiernan a sí mismos, cada vez en más materias y más establemente, sólo de forma esporádica parecen actuar responsablemente. Ejercen, como nunca antes, las libertades democráticas, lo que ninguna conciencia que profese esta filosofía podría rechazar, pero no dan muestras de ajustarse reflexivamente a las restricciones técnicas que limitan las alternativas de decisión ni a las consecuencias múltiples y con frecuencia paradójicas de los diversos cursos de

acción. Es probable que esos públicos tengan ya, no obstante, una primera percepción de estas faltas y quizás se abra así un espacio para la sobrevivencia consensual de los liderazgos y la representación.

Estos sucumbirán, en plazos breves, si no advierten que es en tal espacio, no en los que pudieron albergarlos en estructuras pasadas, reales o quiméricas, que resultan legítimos, donde pueden desarrollar conductas que deberán revestir novedad, en el sentido de la persuasión.

Muy delicado es el caso de la representación en las estructuras de esta política inusualmente próxima al autogobierno. Para constituir efectivamente una representación, no puede caer en la mera reproducción de lo que los públicos autogobernados saben y desean. Algo debe añadir, alguna diferencia debe introducir respecto de cuanto los representados ponen (que puede surgir tosca y fragmentariamente o, por lo contrario, calificado por la sabiduría acumulada y los cauces institucionales que “las masas”, en el viejo lenguaje a desechar, preservan a menudo mejor que los círculos minoritarios). Pero lo que los representantes añadan y, en grado significativo, opongan a las mociones de los representados sólo estará casi completamente asimilado al autogobierno si consiste exclusivamente en mensajes de convicción, en apelaciones a reflexionar mejor, en directrices prácticas indirectas, en *hacer pensar para que otros hagan mejor*.

Aunque categórica y polémica, la afirmación del autogobierno no está en absoluto desprovista de antecedentes ilustres. Entre los cuales, saltando épocas para robustecer este argumento de autoridad, queremos destacar los de Aristóteles y Hanna Arendt.

La experiencia política es para Hanna Arendt crucial y en ella no se deciden sólo cuestiones de orden o desorden, de tranquilidad o agitación social. Se abren o cierran configuraciones concretas de la convivencia y de las relaciones interpersonales, estados de paz o violencia. La autora concibe la política, al igual que Aristóteles, como una creación radical, en los cimientos mismos de la civilización, no como mera consecuencia de las fuerzas productivas, las relaciones económicas o el desenvolvimiento científico-tecnológico. A diferencia de Aristóteles, sin embargo, Arendt no revisa el supuesto de que donde hay política hay poder, asimetría gobernante. Pero en rigor, para asumir la heterogeneidad de la experiencia política y para comprender los logros de la aventura republicana, no sólo distingue poder de dominación sino que introduce modos o clases de poder

antagónicos. No prescinde del término, pero presenta un poder plural, cruzado de incompatibilidades llenas de consecuencias. Si bien su poder está siempre “destinado a crecer” por su propio empleo (poder reflejo), esta expansiva estructura surge, en una de sus modalidades, de las asambleas pacíficas, de la acción común sin dueños, indisponible incluso para aquellos que la protagonizan, propicia a las búsquedas y experimentaciones, descentralizada, limitada por los derechos de todos (los derechos humanos). Por esta vía, Arendt, como Aristóteles, nos ha facilitado una revisión libre de los supuestos del gobierno. Aunque debamos ir más allá de donde ella llegó, desafiados ahora por los procesos de la posmodernidad.

Es indispensable que profundicemos hoy en las posibilidades del ciudadano, vale decir, de la ciudadanía en su pluralidad anónima. El ciudadano, cada vez más, actúa políticamente, pero no es un activista. La acción del ciudadano, eventualmente su movilización, sólo pueden sustentarse en la aprehensión de las vastas, complejas y permanentes asociaciones políticas, orientadas a la justicia (datos primordiales del gobierno para Aristóteles). El ciudadano está exigido de verdaderas hazañas de intelección y de juicio (Beiner, 1987, *passim*). Se pronuncia y se comporta en el aquí y ahora, en aplicación empero de visiones de mediano y largo plazo, En la medida en que la revolución informática y la de las telecomunicaciones le amplían constantemente las fuentes de información y las oportunidades de hacer llegar sus iniciativas, en las sociedades evolucionadas el ciudadano delega menos y se suma o no, caso por caso, a corrientes que influyen. En las corrientes que influyen y generan poder reflejo se hallan, hoy en día, las precondiciones, las bases únicas de las decisiones gubernativas, aunque no son las decisiones mismas, no anulan el momento en que éstas se vuelven necesarias.

Esta crucial alternativa de espacios y estructuras de gobierno estuvo planteada durante los días más críticos del 2002. Según un testigo calificado, participante en algunas de las gestiones más trascendentes, hubo entonces dirigentes de importancia que contemplaron modos de regulación autoritarios (aprobación de la primera Ley de Fortalecimiento Bancario por medidas prontas de seguridad; Steneri, 2011; página 74), mientras el comité informal de senadores, el Ministro Atchugarry y el Presidente del Banco Central, con sus asesores, trabajaban sobre bases opuestas, en un itinerario de representación extraordinariamente próxima al autogobierno que, muy probablemente, se ensayaba por primera vez en nuestro país. No estaban,

obviamente, aplicando ninguna flamante elaboración teórica. Estaban gobernando en las condiciones de la estricta contemporaneidad política.

Vale que se vuelva sobre lo que hicieron, no hicieron, acordaron, intuyeron y emitieron. Que se vuelva sobre la recepción de sus actos y sobre cómo llegaron a ellos, y a todos los dirigentes políticos, los actos que esta recepción inspiró o produjo. Para avanzar un paso hacia la teoría de la política en el estricto presente y el futuro previsible.

IV.- Coda

Otras novedades de importancia ofrecen los años posteriores al episodio de parlamentarización que acabamos de estudiar, respecto de la alternativa parlamentarismo-presidencialismo. Entre las más importantes, los pronunciamientos parlamentaristas del Partido Independiente y del sector nacionalista que encabeza Juan Andrés Ramírez, por una parte, y la práctica de funcionamiento (riguroso o no) del Consejo de Ministros en las administraciones de Tabaré Vázquez y José Mujica, por otra. No pretendemos asimilar esta práctica a algún movimiento hacia un sistema cabalmente parlamentario, pero nos parece indudable que insinúa una corrección de la pauta de presidencialismo plebiscitario que expresa la segunda vuelta de la elección presidencial.

Consideradas en conjunto, estas definiciones recientes demuestran que el debate sobre parlamentarismo y presidencialismo no ha concluido, entre los uruguayos. Y que hay en nuestra ciudadanía muchas más premisas y convicciones parlamentaristas que las que han atendido las enmiendas de la Carta sancionadas en 1996. Sólo que ese parlamentarismo sigue siendo, entre nosotros, tácito e inseguro de sí mismo.

BIBLIOGRAFIA

-Arocena, Rodrigo y Bodemer, Klaus (editores): "Reforma Constitucional: Aportes para una Discusión Necesaria"; FESUR, Montevideo, 1992.

-Barrow, John Perry: "Declaración de Independencia del Ciberespacio"; disponible en Internet, *Wikisources*.

-Beiner, Ronald: "El Juicio Político"; Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

-Dahl, Robert A.: "The Pseudodemocratization of the American Presidency"; "The Tanner Lectures on Human Values", volumen 10, 1988. Una traducción al español,

autorizada por Dahl, fue publicada, con el título “El mito del mandato presidencial”, en *Cuadernos del CLAEH N° 67*, Montevideo, noviembre de 1993, páginas 81-98.

-Gatto, Hebert y Trochon, Ivette: “Parlamentarismo y Presidencialismo en el Uruguay”; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.

-Loewenstein, Karl: “Teoría de la Constitución”; Editorial Ariel, Barcelona, 1986

-Neustadt, Richard E.: "El Poder Presidencial: la Dirección de un Gobierno"; Editorial Limusa-Wiley S.A., México D.F., 1966.

-Nohlen, Dieter y Rial, Juan (compiladores): "Reforma Electoral: ¿Posible, Deseable?"; FESUR / Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.

-Pareja, Carlos; Peixoto, Martín; Pérez, Romeo y Caetano, Gerardo (editor): "La Alternativa Parlamentarista"; CLAEH / ESC, Montevideo, 1992.

-Pérez Antón, Romeo: “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya”; en *Revista de Ciencia Política N° 2*; Instituto de Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1988.

-Sartori, Giovanni: "Ni presidencialismo ni parlamentarismo"; en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 5*; Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1992.

-Steneri, Carlos: “Al Borde del Abismo. Uruguay y la Gran Crisis del 2002-2003”; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2011.

-Varios autores (citados en el texto, Durán Martínez y Gorosito Zuluaga): “Reforma Constitucional 1997”; UCUDAL, Montevideo, 1997.

RESPALDOS DOCUMENTALES

Extractos de la versión taquigráfica (Distribuido N° 1680/2002) de la sesión de la Comisión de Hacienda del Senado

(todos los énfasis, marcados con negritas, han sido puestos por los autores)

Señor De Brun: ***“Queremos señalar a los señores Legisladores, y dar un mensaje también al conjunto de la sociedad uruguaya, que el Banco Central va a dejar actuar sobre el terreno del sistema financiero uruguayo a aquellas instituciones que tengan las condiciones necesarias para hacerlo”*** (Página 6).

Señor Ministro Atchugarry: ***“Reunamos el manejo de las cuentas en dólares en el Banco de la República. Si reunimos todo, no sólo se mejora y simplifica sino que, además, se tiene un manejo común de su liquidez y demás aspectos. Por otro lado, entre***

los dos Bancos tenemos [U\$S 3.385.000.000 que tiene tomados del público, de los cuales U\$S 1.100.000.000]¹ son caja de ahorro y cuenta corriente a la vista, en números redondos. Disculpen que los maree con las cifras, pero después trataré de hacer un resumen de conceptos. **Creo que el Parlamento tiene derecho a saber, por lo menos hasta dónde yo sé, aunque quizás no sea demasiado**” (Página 8).

Señor Presidente de la Comisión: “*Quisiera compartir con los señores Legisladores el hecho de que, como es natural, estamos procesando una experiencia parlamentaria de difícil desarrollo por muchos motivos, por lo que solicitaría que la administremos de la mejor manera posible y, sin pretender con esto limitar absolutamente ninguna intervención, va a sugerir la siguiente metodología de trabajo. [...] Si los señores Legisladores están de acuerdo, pasemos a realizar una ronda de consultas de tipo general y luego a examinar el proyecto de ley artículo por artículo. La Presidencia realiza esta propuesta porque si no tenemos un orden o una metodología de trabajo resultará difícil poder seguir con la sesión y extraer el mejor fruto que todos deseamos para la misma*” (Página 10).

Señor Presidente de la Comisión: “*Si los señores Legisladores están de acuerdo, pasaríamos ahora a hacer consultas, que podríamos llamar de tipo general, sin evitar, por supuesto, entrar en aspectos específicos cuando así se considere conveniente. Pero sepamos desde ya que luego tendremos una instancia de análisis en particular del proyecto de ley que ya está en poder de todos los señores Legisladores. Precisamente, estamos haciendo una lista con las solicitudes para hacer uso de palabra que nos han llegado hasta ahora*” (Página 11).

Intercambio entre Atchugarry y González Álvarez en página 17:

Señor Ministro Atchugarry: “*Solicito que se reanude la toma de la versión taquigráfica y que el señor diputado González Álvarez tenga a bien repetir la última pregunta, que con mucho gusto responderé*”.

Señor González Álvarez: “*Vuelvo a reiterar al señor Ministro que, en una sesión que celebró el Senado el día 4 de abril, yo pedí al Ministro de entonces, el contador Bensión, que me diera a conocer el documento, cosa que no sucedió. Usted, siendo Senador en ese momento, interfirió y dijo que en los próximos días el señor diputado, que tiene todo el derecho a pedir la documentación, la va a tener. Bueno, han*

¹ Corrección de los autores: la versión taquigráfica erróneamente dice: “U\$S 3.385:000.000 que tiene tomados el público, de los cuales U\$S 1.100:000.000”.

pasado cuatro meses y no sé qué son "próximos días" para el señor Ministro; para mí son menos de treinta pero, de pronto, manejamos tiempos distintos. Entonces, reitero una vez más que quisiera conocer ese documento".

Señor Ministro Atchugarry: *"En estos días, que son un poco complejos, lo voy a pedir, lo invito a un café y lo miraremos juntos".*

(Concluye intercambio de página 17)

Señor Baráibar: *"Señor Presidente: la exposición del señor Ministro ha sido de una amplitud y profundidad tal, por lo que -realmente, creo que esta reunión tal vez inédita de la Comisión de Hacienda del Senado con invitación a los miembros de su par de la Cámara de Representantes y con la presencia prácticamente del pleno de Legisladores, es como una cuasi Asamblea General; entendemos que el haber recibido en un tema de esta importancia y en este momento toda la información - como creo que la estamos teniendo por la vía de la exposición del señor Ministro y de las preguntas de nuestros colegas- nos está permitiendo llegar prácticamente a obtener un conocimiento del tema casi como si estuviéramos sentados en el despacho del titular de la Cartera del Ministerio de Economía y Finanzas o del señor Presidente del Banco Central del Uruguay. Debíamos destacar ese aspecto y lo hacemos, especialmente, porque quienes llevamos años en el Parlamento sabemos que eso no venía ocurriendo en los tiempos pasados más lejanos ni en los más recientes"* (Página 19).

Señor Ministro Atchugarry: *"No va a haber restricciones y es bueno señalar que tampoco las va a haber para los nuevos depósitos que se hagan en el Banco de la República. Aún para quien no nos acompañe en la opinión de que esto es lo mejor, creo que la batalla de la comunicación nos va a todos y es muy importante cómo informemos y como llevamos esto a la opinión pública. En lo personal, no soy un buen comunicador, pero ustedes seguramente conforman un punto de opinión y es bueno que destaquemos estas cosas"* (Página 21).

Señor Couriel: *"No hay ninguna duda de que estamos viviendo una situación dolorosa, angustiante, crítica y brutal. Seguramente, sobre las causas del fenómeno cada uno de nosotros tendrá posiciones distintas. Sin embargo, quisiera decir que existan o no posiciones distintas, he oído hoy, aquí, al señor Ministro de Economía y Finanzas y yo, Alberto Couriel, deseo manifestar que sus expresiones me dieron credibilidad. El señor Ministro hizo un gran esfuerzo en su presentación y me dio credibilidad; podré estar o no de acuerdo, pero reitero que me dio credibilidad [...]* El

señor Ministro está en la misma posición que tenemos nosotros y que -seguramente, también- sustenta la inmensa mayoría de los Legisladores en cuanto a que todos queremos defender al Banco de la República Oriental del Uruguay” (Páginas 21-22).

Señor Garat: “Muy brevemente quiero expresar mi satisfacción por este diálogo o cambio de opiniones que estamos manteniendo con el señor Ministro Atchugarry. **Evidentemente, esto ha significado una modificación tremenda en el relacionamiento con el Parlamento.** También ha habido un enorme cambio en las medidas que se han implementado últimamente sobre la materia económica y la gestión” (Página 27).

Señor Presidente de la Comisión: “La Mesa quiere indicar que [...] correspondería escuchar un análisis o un comentario de cada artículo por parte del señor Ministro de Economía y Finanzas y, también, del señor Presidente del Banco Central” (Páginas 33-34).

Señor Presidente de la Comisión: “Si los señores Legisladores están de acuerdo, la metodología más práctica para continuar con este trabajo, sería que el señor Ministro continuara exponiendo comentarios sobre cada artículo, y cuando se entienda necesario, se efectuaran las preguntas correspondientes” (Página 34).

Señor Ministro Atchugarry: “Naturalmente, como es un convenio del Banco Central del Uruguay con la Tesorería de otro país, **lo hemos traído para la aprobación parlamentaria para que no hubiera dudas**” (Página 42).

Señor Heber (Luis Alberto): “**Veo que el señor Ministro ha venido con buena disposición a esta Comisión, buscando además que quienes a veces discrepan con estas cosas puedan tener una mejor idea y que la presenten.** [...]. Me gustaría saber si se ha manejado la misma solución del Banco de la República Oriental del Uruguay en cuanto a extender los depósitos a plazo fijo por tres años garantizándolos con certificados de depósitos. ¿El Gobierno estudió esta posibilidad? ¿Entiende que no es conveniente para el país?” (Páginas 43-44).

Señor Ministro: “Agradezco, entonces, al señor Senador [Heber] porque su intervención me permitió explicar todo esto, no por referencia a su pensamiento, sino porque notoria y simplemente me dio pie a hablar de este tema” (Página 44).

Señor Presidente de la Comisión: “La Comisión de Hacienda del Senado, con la participación de su similar de la Cámara de Representantes y de otros Legisladores presentes, da la bienvenida a una delegación de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay, a quienes agradecemos desde ya sus opiniones sobre el proyecto de ley que está a consideración de esta Comisión. Lamentablemente, **estamos sometidos a un**

régimen de trabajo excepcional por razones que ustedes conocerán tan bien como nosotros, por lo que les solicitamos la mayor síntesis posible” (Páginas 46-47).

Señor Presidente de la Comisión: *“Correspondería pasar a considerar ahora el artículo 8º, pero si los señores Senadores me lo permiten, voy a alterar un poco el procedimiento que venimos siguiendo, porque más temprano me había comprometido a hacer algunas modificaciones de redacción que tuvieran en cuenta propuestas que, inclusive, desde nuestra propia fuerza política se habían planteado como, por ejemplo, las que hizo el señor Senador Couriel y que fueron aceptadas por el Gobierno. También recuerdo algunas propuestas que hizo el señor Senador Heber, en cuanto a limitaciones que el señor Ministro de Economía y Finanzas, en consulta con el Presidente del Banco Central del Uruguay, aceptó para ofrecer mayores garantías en la operación de este artículo” (Página 58).*

Señor Presidente de la Comisión: *“Ojalá fuera cierto eso de que se incorporen otras fuerzas políticas” (Página 58).*

Señor Couriel: *“Señor Presidente: en el día de ayer, a través de diversos mecanismos de contactos informales, intentando encontrar algunos elementos para fortalecer y ayudar al Banco de la República, pusimos arriba de la mesa este tema, aunque sin elaborar una redacción” (Página 58).*

Extractos de una entrevista de los autores con el Senador Francisco Gallinal (1/7/2011)

“Yo era el miembro informante. Yo parecía el presidente de la Cámara, prácticamente. [...] A mi me pedían todas las interrupciones y las consultas”.

“El presidente me dijo, ‘¿Y qué nombres hay para Ministro de Economía? Porque me han dejado sin Ministro’. [...] Y yo le dije: [...] ‘Yo creo que siempre el gran referente es el Presidente de la República. Sobre todo en las grandes crisis, se necesita un líder para salir de las crisis, y la persona cantada evidentemente es el Presidente de la República. En este caso no, me parece que la figura del Presidente está en crisis. Hay que darle tiempo para que se recupere, entonces vos necesitas al frente del Ministerio de Economía una figura política que lidere la salida de una crisis de las características que estamos viviendo, y la única figura que tenés política respetada por todos y que sabe de economía es la de Alejandro Atchugarry. Evidentemente que el nombre ya todos sabíamos que se estaba manejando. Para mí ahí empieza a salir el país de la crisis”.

“Cuando se desata la crisis, el Ministro de Economía Alejandro Atchugarry nos convoca a Luis Alberto Heber, Jorge Larrañaga y a mí para [...] interiorizarnos de lo que estaba sucediendo. Y para darnos cuenta que la crisis era en su contenido mucho más grave que lo que públicamente había tomado el estado esos días. Y nos dice que va a mandar un proyecto de ley al Parlamento”.

“Yo no sé quien inventó esa solución, pero sin duda que esa solución de [...] reprogramar los depósitos a plazo fijo que tenía el Banco de la República y pagar, devolver, el importe todos los depósitos que ya se hubiesen celebrado [...] era la manera de evitar que se cortará la cadena de pagos”.

“Yo creo que [la Ley] la pergeñaron dentro del Ministerio de Economía con los representantes que tenía el gobierno en Estados Unidos , de la banca americana, y una cuota de participación de parte del Presidente en su relación personal con el hermano del Presidente de los Estados Unidos”.

“Atchugarry no solamente mandó el proyecto sino que vino y se instaló en el Parlamento los dos días. El jugó un doble rol de legislador y ministro. Él acababa de dejar el Senado pero fue protagonista permanente de todas esas alternativas. Eso ayudo muchísimo. Era un hombre muy proclive a la negociación”.

“Cuando se aprueba el proyecto de Ley en Comisión, Atchugarry entendió que yo tenía que ser miembro informante, además de Brause que era el Senador de la Comisión de Hacienda del Partido Colorado. [...] Hay un legislador del Partido Nacional que vota en contra de que yo sea miembro informante, porque consideraba que era exponer el Partido Nacional a la resolución”.

“El bicameralismo tiene dos razones de ser. El bicameralismo tiene una razón de ser que cuando un proyecto pasa de una Cámara a otra que la opinión pública se entere que hay en vías de aprobación un proyecto sobre un tema determinado [...] Y la otra razón de ser es que se supone que la Segunda Cámara puede mejorar o corregir los errores justamente recibiendo otras opiniones”.

“Del punto de vista de la opinión pública una cosa era que el Parlamento asumiera sus responsabilidad, se pusiera del lado del Poder Ejecutivo para sacar al país adelante y otra cosa muy distinta hubiera sido si la Ley hubiera salido con fórceps y los votos se hubieran logrado simplemente para decirle ‘Bueno, tú sos responsable, hacéte cargo, nosotros simplemente te damos la visa’. Yo creo que ese día como nunca funcionó el sistema parlamentario”.

“Yo no tengo mucha opinión formada sobre cuál [sistema es mejor]. Un día, en el año 1981, una cantidad de integrantes de nuestra generación nos [fuimos] a Porto Alegre porque Wilson había sido invitado por el Congreso de Rió Grande do Sul a hacer una exposición sobre qué forma los países podían recuperar la democracia. [...] Al otro día los jóvenes blancos de Por La Patria tuvimos una reunión con Wilson de mañana en el hotel [...] Ese día le preguntamos a Wilson: ‘Para su juicio, ¿cuál es el mejor sistema constitucional, el parlamentario, el presidencialista?’ Y Wilson dijo ‘Cualquiera, con tal que se haga durar’. Me parece que es la definición más clara de cuál es el sistema. ¿Qué sistema? Yo creo que el que tenemos nosotros es bueno, y ¿Por qué? Bueno, porque se hizo durar”.

“A veces hay una predominancia del Poder Ejecutivo, a veces del Parlamento, depende. Yo creo que hoy...yo creo que es consecuencia de los actores, no del sistema, queda en claro que nos es bueno para el país un gobierno con mayoría propia en el Parlamento. No solamente porque las soluciones no son las mejores sino también porque la técnica legislativa cae enormemente. Entonces yo creo que sí, que la participación del Parlamento en esa instancia fue muy importante”.

“[Jorge Batlle] actuaba en las negociaciones que permitieron entre otras cosas conseguir los fondos, pero no actuaba en el ámbito parlamentario. El había perdido liderazgo [...] El tenía que hacer dos cosas: una, conseguir plata y negociar afuera, y otra, bajar el perfil adentro. Y lo hizo. [...] Se comportó como se tenía que comportar. Asumió que no era su momento. Adentro de fronteras, afuera de fronteras evidentemente sí. [...]. Fue el Jefe de Estado. El Jefe de Gobierno fue Atchugarry”.

“Hay momentos...Yo creo que hoy está en crisis la figura del Presidente. Tanto, más, menos que cuando estaba Batlle no sé, pero está en crisis [...] Le toca al Parlamento dar la señal que el Presidente no está en condiciones”.

