

## TIEMPOS POLITICOS Y CICLO INSTITUCIONAL EN LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA URUGUAYA

MARIA ESTER MANCEBO <sup>1</sup>

### I. Introducción

El objetivo de este artículo es presentar las variaciones en el modelo decisorio gubernamental procesadas durante la Administración Lacalle (1990-1993).

Se parte de la distinción de tres "tiempos políticos" en el "ciclo institucional" de dicha Administración y se observa que en cada uno de ellos la toma de decisiones asumió características específicas y diferenciales. Así en la "Primera Coincidencia" (marzo de 1990 a enero de 1992) pesó fuertemente el acuerdo de gobierno entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, gestándose un modelo decisorio competitivo; en la "Segunda Coincidencia" (enero de 1992 a diciembre de 1992) el sensible debilitamiento de la alianza inter e intra partidaria afectó la toma de decisiones gubernamentales agudizando las asimetrías del modelo competitivo dual (cú-

pula política-equipo económico); en la tercera fase (1993) se registra un neto predominio tecno-político por ruptura del modelo competitivo dual de la Coincidencia Nacional, aumento de la importancia del equipo económico y mayor centralidad del Gabinete.

El trabajo establece la correspondencia entre estos modelos decisorios y los tiempos políticos del gobierno de Luis A. Lacalle, vincula esta variación con el ciclo institucional fijo del Presidencialismo imperante y profundiza en el impacto de dicha relación en la consolidación de la democracia.

### II. El marco decisorio

El proceso decisorio de la Administración Lacalle se desarrolló en un marco constituido en tres niveles, a saber: a) un régimen de gobierno presidencialista y un sistema partidario de pluralismo moderado altamente fraccionalizado, como contexto macropolítico; b) estímulos y condicionamientos externos al sistema institucional; c) el contexto específico de cada decisión particular (el nivel micro de la decisión)<sup>1</sup>.

\* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Organización Iberoamericana de Ciencia Política, Santiago de Chile, setiembre de 1993.

<sup>1</sup> Véase Russell, 1990.

La Constitución de 1966 repuso la figura del Presidente de la República quien, electo directamente por la ciudadanía, es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y permanece en sus funciones por cinco años -no pudiendo el Parlamento remover al Presidente y convocar a elecciones presidenciales anticipadas<sup>2</sup>.

Los Ministros son responsables políticamente ante el Parlamento, que puede llamarlos a sala y censurar su actuación, pero el Presidente tiene la potestad de observar el voto de censura de la Asamblea General e incluso disolver las Cámaras y convocar a nuevas elecciones legislativas. Es decir que, en caso de conflicto de poderes, al persistir el Parlamento en su posición de censura, el Presidente puede disolver el Parlamento, pero éste no tiene la facultad de remover al primer mandatario. Según el Artículo 148 de la Constitución de 1966,

"Si la Asamblea General mantuviera su voto (de censura a un Ministro) por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso deberá convocar a una nueva elección de Senadores y Representantes."

A su vez, la Constitución de 1966 otorgó al Presidente amplias facultades (Artículo 168), tales como proponer a las cámaras proyectos de ley o modificaciones a leyes ya dictadas con "declaratoria de urgente consideración", y aumentó los ámbitos en los que el Ejecutivo tiene iniciativa privativa.

2 El artículo 172 de la Constitución establece que en circunstancias excepcionales el Presidente puede ser sometido a juicio político y suspendido en sus funciones: "El Presidente de la República no podrá ser acusado sino en la forma que señala el artículo 93... Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de componentes de la Cámara de Representantes el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones."

El Ejecutivo creado en la Constitución vigente es así sensiblemente más fuerte que el de las anteriores Cartas Magnas. Desde una óptica comparativa, el actual régimen de gobierno uruguayo ha sido clasificado como un Presidencialismo atenuado, en atención a las diferencias existentes con el Presidencialismo puro de países como Argentina. Por su parte, en el ámbito académico nacional se ha hablado de "cuasipresidencialismo" -en referencia a los períodos de gobierno colegiado que Uruguay ha tenido y a los rasgos secundarios característicos de los sistemas parlamentarios del régimen<sup>3</sup>- y, más recientemente, de "neopresidencialismo" -atendiendo a las prácticas de gobierno efectivamente desarrolladas a partir de la restauración democrática<sup>4</sup>.

Hay, sin embargo, discrepancias respecto al alcance efectivo de los rasgos parlamentarios. Así, mientras analistas como Correa Freitas señalan que en Uruguay no hay costumbre parlamentaria puesto que aún cuando las Constituciones de 1934, de 1942 y de 1967 previeron la censura y la disolución parlamentaria, esta última nunca se ha practicado<sup>5</sup>, para otros autores como Pérez la historia constitucional uruguayo delinea una "tenaz inclinación parlamentarista" presente tanto en las sucesivas reformas de la Carta

3 Véase González, 1988.

4 "Con el mismo carácter híbrido de otras experiencias nacionales, asistimos a un comportamiento presidencial decisivo y de nuevo cuño: un nuevo presidencialismo (o 'neo-presidencialismo'), en comparación con las experiencias anteriores al rompimiento democrático, distinto del que se practicó bajo la Constitución de 1967, que es no obstante la que ha vuelto a regir. En ese ejercicio hay por una parte un empaque presidencial significativo, que transita por ciertas liturgias, tanto a nivel nacional, como en los circuitos que la internacionalización creciente de la política va trazando. Hay asimismo una gramática de gobierno de otro tono, en la cual la primacía del Poder Ejecutivo y de su jefatura, pasa por un cultivo de coordinación importante y tiene que apoyarse en una serie de acuerdos intra e inter partidarios, reconociendo las ecuaciones políticas y el mapa parlamentario." (Lanzaro, 1993).

5 Véase El Día, 14/9/93.

Magna como en el conjunto de caracteres básicos de la forma constitucional permanente de Uruguay<sup>6</sup>.

### III. Los modelos decisorios de la Administración Lacalle

Conceptualizar un modelo decisorio supone plantear cuáles son los actores efectivamente participantes en un proceso de toma de decisiones, fijar su posicionamiento en la estructura de elaboración de políticas y evaluar el tipo de relacionamiento establecido entre ellos. La consideración analítica de estos tres aspectos en relación a la Administración Lacalle permite definir los modelos decisorios implícitos a lo largo del período de gobierno<sup>7</sup>.

#### 1. La Primera Coincidencia (marzo '90-enero '92)

En las elecciones de 1989 el Partido Nacional ganó con 38.9% de los votos, seguido por el Partido Colorado con 30.3%, el Frente Amplio con el 21.2% y el Nuevo Espacio con 9.0%. En el régimen de representación proporcional integral uruguayo, ello significó que el Partido Nacional obtuviera el 40.0% de las bancas en la Asamblea General, el Partido Colorado el 30.0%, el Frente Amplio el 21.5% y el Nuevo Espacio el 8.5% (véase Cuadro 1).

Así, para el período '89-'94 el Partido Nacional contaría con menos apoyo legislativo que el Partido Colorado en el período '84-'89 (42.3% de las bancas). Con todo su

6 Véase Pérez, 1992.

7 El análisis que sigue es el resultado de una aproximación personal a partir de la lectura de Alexander George, quien distingue tres variantes de modelos decisorios presidenciales -formalista, colegiada y competitiva- (1991).

partido, Lacalle podría reunir a lo sumo dos quintos de los votos parlamentarios, por lo que el problema de la construcción de mayorías devino neurálgico: a diferencia de Sanguinetti, el Presidente no contaba con más de dos quintos de legisladores para mantener los vetos que interpusiera el Poder Ejecutivo a ciertas leyes<sup>8</sup>, y, por tanto, no podría compensar parcialmente, por esa vía, la desventaja de no tener mayorías parlamentarias. Además, el crecimiento de las dos coaliciones de izquierda -Frente Amplio y Nuevo Espacio- supuso que ambos partidos tradicionales obtuvieran en 1989 el 70.0% de las bancas, frente al 77.7% de 1984. La profundización del pluralismo moderado del sistema político uruguayo confirmaron la convicción de Lacalle respecto a la imperiosa necesidad de conformar una alianza de gobierno, por lo que buscó una "coalición a la europea", que fuera una coalición vencedora mínima que asegurara "mayorías operativas"<sup>9</sup>.

La "coalición a la europea" quedó limitada a la alianza entre los dos partidos tradicionales y en su gestación el electo Presidente jugó un papel fundamental. Así, la Primera Coincidencia, nacida en febrero del '90, significó la integración del Gabinete con representantes de todos los sectores del Partido Nacional (nueve Ministros) y de tres de las cuatro fracciones del Partido Colorado (cuatro Ministros), pero desde el primer momento estuvo difuso cómo se traduciría el compromiso a nivel parlamentario. Teóricamente, la alianza podía reunir ochenta y cuatro votos en el conjunto de ciento treinta legisladores: por el Partido Nacional, el Herrerismo aportaba treinta votos, el Movimiento Renovación y Victoria seis, el Movimiento Nacional de Rocha catorce, el Movimiento Por la Patria

8 El artículo 138 de la Constitución de 1966 establece que "cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes."

9 Expresiones de aparición frecuente en el discurso de Lacalle.

dos. Por su parte, el Partido Colorado aporta treinta y dos votos: doce por el Batllismo Radical, diez por el Foro Batllista y diez por la Unión Colorada y Batllista (Cuadro 2).

El estudio del modelo decisorio vigente durante la Primera Coincidencia debe partir de la distinción entre el modelo teórico que Lacalle quiso impulsar y aquel que finalmente se dio. El líder herrerista era favorable a un modelo colegiado definido en dos niveles, jerarquizados y fluidamente conectados: en el primero, el Presidente estaría en el centro de una rueda cuyos rayos conectan con los miembros del Gabinete, quienes formarían un equipo colegiado y se comprometerían con la resolución de los problemas nacionales -no se concentrarían exclusivamente en los de su cartera-; en el segundo, el Parlamento actuaría como un ámbito de ajuste de las decisiones tomadas en el primer nivel, a partir de la discusión de los posibles matices. En este esquema, por su funcionalidad a la coalición que se quería crear, el Consejo de Ministros<sup>10</sup> tendría un rol fundamental. En opinión del Presidente el relacionamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo debía estar dotado de una gran fluidez, de forma tal que el respaldo de los proyectos por parte del Gabinete asegurara el voto de los parlamentarios de los socios de la alianza (Gráfico 1).

En la práctica, Lacalle asumió un papel fundamental en la toma de decisiones de la Primera Coincidencia, hizo de la Presidencia el centro decisor por excelencia y le imprimió su sello propio. Su cuño herrerista se reveló en cuanto, por un lado, el Presidente frecuentemente encaró el quehacer gubernamental a través de la aproximación personal, haciendo uso de sus contactos a nivel de todo el país y, por otro, mostró una fuerte tendencia a decidir sólo, apoyado en la legitimidad proveniente de su liderazgo. Si como dice George "el estilo cognitivo, el sentido de eficacia y

10 Instituto creado en la Constitución de 1934, mantenido en las de 1942 y 1966, que no resultó central en los procesos de toma de decisiones de las sucesivas Administraciones -incluida la de Lacalle.

la orientación hacia el conflicto... se combinan para determinar cómo estructurará un nuevo presidente el sistema de trazado de políticas que lo rodea y cómo definirá su propio papel y el de los demás en él", la amplitud temática, la tendencia a la afirmación del liderazgo, la premura y la ejecutividad de Lacalle marcaron el modelo decisorio de la Primera Coincidencia<sup>11</sup>.

En la marcha de la Primera Coincidencia el primer mandatario enfrentó el mismo problema que en la fase de conformación de la alianza en el verano '89-'90<sup>12</sup>: logró un relativo éxito en la definición de los puntos de la negociación y las reglas de procedimiento, pero no consiguió marcar los tiempos del juego decisorio. De ahí que muchos de los proyectos que, en su opinión, debían sancionarse en el Parlamento en los primeros cien días de gobierno experimentarían postergaciones importantes. Frente a esta dinámica, el fuerte predominio de la faceta ejecutiva en la personalidad del Presidente -y a pesar de su trayectoria como legislador- lo llevó a criticar la dinámica parlamentaria, no aceptando cabalmente que las legislaturas son por naturaleza lentas para actuar:

"no hubo celeridad suficiente en la actividad parlamentaria para algunas cosas que son importantes en el reordenamiento del país... Yo sigo sosteniendo que los 100 días aquellos de los cuales tanto hablamos eran posibles en la medida que hubiera habido más cohesión y voluntad de cambios. Yo creo que el espíritu conservador nacional es muy fuerte todavía." (Búsqueda, 10/1/91)

En la agenda de Primera Coincidencia la política económica ocupó un lugar central y en su definición intervinieron el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Banco Central, articulados por la Presidencia. Las metas económicas no fueron, pues, determinadas por los políticos sino por el equipo económi-

11 Sobre la incidencia de las características de personalidad del Presidente en el proceso decisorio, véase George, 1991.

12 Véase Mancebo, 1991.

co, el que tuvo un posicionamiento privilegiado en el sistema de trazado de políticas. Esta tecnocratización de la política tuvo enorme significación en términos del modelo de decisión vigente y estuvo, desde el inicio de la gestión, en el origen de la conflictividad entre las distintas fracciones del Partido Nacional.

La práctica de la Primera Coincidencia se apartó, así, del esquema colegiado en la toma de decisiones y desarrolló un modelo competitivo, en dos niveles (Gráfico 2).

En el primero, se dio una competencia asimétrica entre el equipo económico y la "cúpula" blanca -integrada por Carlos Julio Pereyra, en representación del Movimiento Nacional de Rocha, Gonzalo Aguirre por Renovación y Victoria, y el propio Presidente por el Herrerismo-, asimetría que, consentida por el primer mandatario, favoreció al primero de los polos.

En el nivel parlamentario, el Presidente frecuentemente se dirigió hacia la parte inferior de la estructura para comunicarse directamente con los legisladores de su propio partido, dándoles tareas en ocasiones superpuestas y generando jurisdicciones ambiguas y conflictivas en áreas políticas dadas; esto reforzó el papel del Presidente en el proceso decisorio porque la mayoría de los problemas debieron ser sometidos a su juicio.

Por otra parte, además de dificultades operativas como la falta de información o la vigencia de reglamentos pesados, el Parlamento experimentó dos problemas políticos serios: la ausencia de líderes que actuaran como "formadores de opinión" y la "doble legitimidad" del régimen presidencial<sup>13</sup>. Por un lado, los legisladores de los sectores coincidentes eran parte de una alianza que no podían desconocer sin riesgos políticos importantes, pero simultáneamente habían sido investidos de una legitimidad igual a la del Presidente, sentían el mandato de los ciudadanos que los habían votado y debían velar

13 Véase el trabajo clásico de Linz "Democracy: presidential or parliamentary, does it make a difference?", 1986.

por su propia reelección; frente a estas presiones de sentido contrario era sabio exhibir un bajo perfil. Ello redundó en la relativa dependencia del Legislativo de los impulsos del Ejecutivo.

En síntesis, desde el punto de vista del modelo decisorio es posible afirmar la existencia de una asimetría del Legislativo respecto al Ejecutivo, que se sumó a la de la cúpula blanca respecto al equipo económico: el acuerdo establecido en febrero del '90 no dotó al Parlamento de mayor capacidad de propuesta ni de anticipación a los impulsos del Ejecutivo, el que prácticamente monopolizó la iniciativa.

Ahora bien, el predominio del equipo económico y la política por él diseñada fueron factores profunda y constantemente disruptivos en la dinámica interna del Partido Nacional durante la Primera Coincidencia. Desde el Herrerismo, la pauta fue que la política económica trazada no era discutible, siendo sólo posible negociar en torno a tiempos, matices y atenuaciones. En tanto se observaba un importante desequilibrio fiscal (agravado por la reforma constitucional de reajuste de pasividades aprobado en noviembre del '89), un elevado nivel de endeudamiento público y una posición en moneda extranjera del Banco Central comprometida, los socios blancos del Herrerismo parecieron aceptar -aún al costo de fuertes disidencias internas- que tal política económica era la única posible. Sin embargo, cuando la capacidad del Movimiento Nacional de Rocha y de Renovación y Victoria de incidir se vio seriamente amenazada a fines del '91, se desencadenó la crisis de gobierno. La cuestión pasó a ser entonces hasta qué punto y hasta qué momento el Herrerismo sería acompañado en el gobierno por todo el Partido Nacional.

En el segundo círculo de la Coincidencia, integrado por las tres fracciones del Partido Colorado, es posible establecer un ordenamiento decreciente según el grado de compromiso con la gestión de gobierno: Unión Colorada y Batllista, Batllismo Radical y Foro Batllista. La salida, en mayo del '91, del Foro Batllista de la Primera Coincidencia fue el comienzo

del fin del acuerdo, proceso que se desencadenó irreversiblemente con la crisis de gobierno de fines de ese año y comienzos del '92.

En el primer momento de la crisis (fines de noviembre de 1991) se produjo el resquebrajamiento de la unidad del Partido Nacional cuando Renovación y Victoria y el Movimiento Nacional de Rocha exigieron firmemente al Herrerismo una flexibilización de la política económica. Más concretamente, la crisis se inició con el envío por parte de Gonzalo Aguirre de una dura carta a Luis A. Lacalle<sup>14</sup>.

La mera existencia de la misiva evidenció serias fallas de comunicación entre el Presidente y el Vice-Presidente y entre el Herrerismo y Renovación y Victoria -fracciones de la alianza electoral triunfante en el '89- pero, además, el contenido de la carta era crítico: Aguirre advertía al Presidente que Renovación y Victoria revisaría su forma de apoyo al Ejecutivo si no se encaraban ciertos cambios; emitía sus quejas respecto a la ausencia de un relacionamiento frecuente y habitual entre Presidente y Vice-Presidente -por suspensión de hecho de las reuniones de la cúpula blanca-; cuestionaba la falta de confianza del Presidente en el Vice-Presidente para encaminar las negociaciones parlamentarias de los proyectos promovidos por el gobierno; formulaba duras críticas al elenco económico del gobierno por su ortodoxia, y pedía su remoción antes del 31 de enero del '92; reclamaba mayor moderación en la aplicación de la política económica y proponía la formación de un nuevo equipo económico con expertos de todo el Partido Nacional y economistas no herreristas.

En esa situación ocurrió el segundo jalón de la crisis (enero de 1992), marcado por el anuncio de una posible interpelación al Ministro de Economía por parte del Batllismo Radical, actitud con la que tal sector esbozó un traslado de su posición de socio de la Primera Coincidencia a potencial opositor. Por esta vía el Batllismo Radical demandaba

14 Sin el consentimiento de su autor, la carta se hizo pública a principios de diciembre (Véase Búsqueda, 12/12/91).

al gobierno un mayor impulso al programa de liberalización económica y una mayor firmeza en el combate contra la inflación:

"A nivel del gobierno y del equipo económico hay una notoria confusión y dichos que se contradicen con los hechos. Morimos abrazados al mástil por el supuesto costo social y el costo social lo pagamos todos, todos los días. Lo peor que puede pasar es seguir creyendo en el gradualismo... ¿Cuándo nos vamos a decidir a cambiar?" (Batlle, Búsqueda, 30/1/92).

En otros términos, los socios blancos del Herrerismo demandaban la modificación de la orientación económica liberal y la flexibilización de la política económica, exigencias de signo contrario a las presentadas por otro socio de la Primera Coincidencia, el Batllismo Radical.

Frente a la crisis de gobierno, Lacalle pareció tentado a robustecer la influencia del Ejecutivo en la toma de decisiones gubernamentales<sup>15</sup>, pero superada la primera reacción de sorpresa, el Presidente subió la apuesta, pidió la renuncia a todos sus Ministros y exigió la correspondencia entre la integración del Gabinete y los votos parlamentarios:

"Es preciso que recompongamos nuestra ecuación política. No podemos aceptar que detrás de la presencia de Ministros en el Gabinete no estén claramente definidos los votos en el Parlamento... cumpliremos con el mandato que nos dio la ciudadanía con un Gabinete o con otro, solos o acompañados, porque tenemos claro ese deber de cumplir con los cometidos que la gente avaló, otorgándonos el triunfo en noviembre de 1989."

15 En ese sentido el Presidente podía apoyarse en las consideraciones hechas, desde el Derecho Comparado, por el destacado jurista blanco, Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Gros Espiell: "No se trata de retacear facultades al Parlamento, no se trata de violar la Constitución, no se trata de afectar la reserva legal que ella establece, sino de estudiar qué materias, eventualmente, pueden ser reguladas por decreto con una concepción más dinámica y moderna que la que hasta ahora se ha aplicado en Uruguay." (Búsqueda, 6/2/92)

(Alocución por cadena de radio y televisión el 30/1/92, Búsqueda, 6/2/92).

El análisis del tercer momento de la crisis (a partir del 30/1/92) muestra un importante cambio en la estrategia del primer mandatario en la negociación con sus socios -anteriores y potenciales. Lacalle ofreció al Partido por el Gobierno del Pueblo la participación en el Gabinete, con lo cual podría reunir la mitad más uno de los votos en el Senado y la mayoría absoluta en la Cámara de Representantes.

De esta forma, el líder herrerista se apartó de la meta de conformación de una coalición vencedora mínima que había perseguido cuando nació la Coincidencia Nacional: por el aumento del número de integrantes -blancos, colorados y PGP- y por la ampliación de la distancia ideológica entre ellos -abarcando un espectro más amplio que iría desde posiciones conservadoras de derecha hasta posiciones socialdemócratas de centro-izquierda.

## 2. La Segunda Coincidencia (febrero '92-diciembre '92)

El punto final de la crisis fue puesto a principios de febrero de 1992 cuando se acordó la Segunda Coincidencia, integrada por el Herrerismo, Renovación y Victoria, Movimiento Nacional de Rocha, un ala de Por la Patria y por la Unión Colorada y Batllista. El nuevo acuerdo significaba once Ministros blancos y dos colorados en el Gabinete, catorce votos en la Cámara de Senadores y cuarenta y siete en la de Diputados, con lo cual no se llegaba a las mentadas "mayorías operativas" (Cuadro 2).

Como instancia de superación de la crisis de gobierno, el nacimiento de la Segunda Coincidencia podría haber anunciado un intento de dotar de fluidez al proceso decisorio por medio del fortalecimiento de la unidad del Partido Nacional. No obstante, un indicador simple reveló los límites del compromiso de las fracciones blancas no Herreristas con el gobierno: detentaban tres Carteras antes de la

crisis, detentaron tres Carteras después de la crisis. El Herrerismo debió, pues, asumir los Ministerios que tuvieron los ex-socios colorados durante la Primera Coincidencia, pasando así de seis Carteras a ocho.

El modelo decisorio de la Segunda Coincidencia retuvo algunos de los rasgos de la Primera Coincidencia: la competencia entre el equipo económico y la cúpula blanca como principales centros decisorios, y el contacto directo y relativamente constante entre el Presidente y los legisladores nacionalistas. Además, la Presidencia continuó intentando ejercer un "executive leadership"<sup>16</sup> y exhibiendo un fuerte "sentido de urgencia", manifestado claramente en torno a la Reforma de la Seguridad Social. Así, a fines de marzo del '92, cuando la crisis recién estaba siendo superada, el Presidente anunció que se disponía a enviar su proyecto sobre dicho tema al Parlamento con carácter de urgente<sup>17</sup> y sin acuerdo político previo. El proyecto de ley de reforma jubilatoria fue finalmente remitido al Parlamento el 9 de abril y la Cámara de Diputados lo sepultó el 21 de mayo.

Cabe preguntarse, pues, por qué la Presidencia ha permeó su gestión con tal grado de urgencia. Una hipótesis remite a los requisitos de la propia consolidación democrática, en la que, casi por definición, el gobierno no puede encarar exclusivamente la estabilización del régimen (centro de la agenda de la transición) sino que debe promover transformaciones en los planos económico y social.

Otra respuesta posible -complementaria de la anterior- vincula ese rasgo a la meta del Herrerismo en general y del Presidente en particular de cristalizar un verdadero proyecto fundacional. Al decir de uno de los parlamentarios de la fracción:

16 Véase Campbell-Wyszomirski, 1991.

17 Según el inciso 7 del artículo 168 de la Constitución si en un plazo máximo de 130 días el Parlamento no introduce modificaciones o rechaza expresamente el texto de un proyecto de ley remitido por el Ejecutivo con declaratoria de urgente consideración la iniciativa queda automáticamente sancionada.

"El 1ro. de marzo (de 1990), cuando asumió el Presidente Lacalle, terminó el modelo de administración batllista de hace 60 años y comenzó uno nuevo que es el nacionalista y herrerista. Tenemos poco tiempo, quedan dos años y medio. Tenemos que demostrarle a la gente que es necesario probar cinco años más para que el gobierno continúe con su gestión." (Diputado J. Trobo, *Búsqueda*, 30/4/92)

Además, frente a este estilo del Ejecutivo de impulsar sus proyectos con premura es difícil no recordar a Linz cuando señala:

"Este exagerado sentido de urgencia de parte del Presidente puede conducir a iniciativas políticas mal concebidas, intentos excesivamente apresurados en la implementación, enojo frente a la oposición legal y otros males. Un primer ministro que puede esperar que su partido o la coalición gobernante gane la próxima elección está relativamente libre de tales presiones." (1990, pág. 66)

Más allá de estos rasgos constantes, entre la Primera y la Segunda Coincidencia variaron tres aspectos medulares del modelo decisorio (Gráfico 3).

En primer lugar, aumentó sensiblemente la asimetría entre el equipo económico y la cúpula blanca, organismo al que se intentó dotar de un funcionamiento más regular a raíz de la crisis<sup>18</sup>. Por un lado, a lo largo de 1992 el Ministro de Posadas se mantuvo absolutamente firme en sus posiciones y se ratificó la línea económica de defensa del macroequilibrio, combate a la inflación, apertura y desregulación progresiva en la senda de la integración regional, achicamiento del Estado y del gasto público. Por otro lado, la cúpula blanca sesionó en algunas ocasiones pero no logró el rol asignado en el momento de su creación, e incluso en alguna oportunidad

18 El otro organismo que entonces se formó fue una especie de comisión, integrada por técnicos del Poder Ejecutivo y del Movimiento Nacional de Rocha que se reuniría para interiorizarse de medidas económicas con la debida anticipación, a los efectos de fijar una posición. Esto confirmó la importancia de los técnicos en el quehacer de la Administración Lacalle.

tuvo que deliberar en forma conjunta con el Ministro y Subsecretario de Economía<sup>19</sup>.

Esto originó nuevamente duras críticas de los líderes nacionalistas y generó la segunda variación en el modelo decisorio: el grado de profundidad del compromiso de los socios blancos del gobierno disminuyó y, como consecuencia de ello, se debilitó la capacidad del Movimiento Nacional de Rocha y Renovación y Victoria de imponer disciplina partidaria a los legisladores de sus respectivas fracciones.

Los cuestionamientos se centraron en la débil participación del Movimiento Nacional de Rocha y Renovación y Victoria en la efectiva toma de decisiones gubernamentales, aspecto directamente vinculado al predominio de los técnicos y el correlativo desplazamiento de los políticos. Carlos Julio Pereyra lo expresaría claramente a mediados del '92:

"Si las propuestas nuestras van a caer siempre en el vacío, nosotros nos convertiremos en meros ejecutores, en simples mandaderos del Poder Ejecutivo. Y ese es un triste papel que no estamos dispuestos a desempeñar. **O participamos de las decisiones o no participamos.** Pero esto hay que definirlo. Y hay que definirlo lo antes posible y en forma terminante... Es hora de darle la sensación al país con absoluta claridad de que quienes gobiernan son aquellos que el pueblo eligió. **El Presidente de la República que el pueblo eligió, los legisladores que el pueblo eligió y no los técnicos contratados,** porque esos fueron puestos a dedo." (*Búsqueda*, 23/7/92)<sup>20</sup>

Por último, en la Segunda Coincidencia los actores gubernamentales pusieron un fuerte énfasis en la comunicación directa con la ciudadanía, emergiendo dos polos emisores con mensajes diferentes.

Desde un polo, el Herrerismo partió del convencimiento de que en la Primera Coincidencia se había fallado en la transmisión de los logros gubernamentales por lo que, para

19 Concretamente, en torno al aumento salarial para los funcionarios públicos, en mayo de 1992. Véase *Búsqueda*, 1/5/92.

20 El destacado es de la autora.

mejorar la imagen del gobierno, se necesitaba reforzar esa comunicación con los ciudadanos<sup>21</sup>. Las complejas cuestiones económicas debían, pues, plantearse con palabras sencillas que llegaran a la gente. Tal el carácter que asumió la alocución del Ministro de Posadas anunciando un paquete de nuevas medidas destinado a mejorar la situación de las finanzas públicas y a viabilizar un rápido entendimiento con el FMI:

"Amigas, amigos:

Como anunciara al asumir, dedicamos estas semanas a un análisis profundo y riguroso de nuestra realidad y lo compartimos con representantes de todos los partidos políticos, de gremiales y de sindicatos.... Si no tomamos medidas, el agujero provocado por el déficit sólo podrá ser tapado imprimiendo más y más billetes, lo que equivale a sacarle más y más recursos a la gente con el impuesto inflacionario. Volveríamos a una carrera ascendente del costo de vida; el peso del Estado acabaría por aplastar buena parte de nuestra producción; la necesaria reconversión para el Mercosur se tornaría imposible y nuestro país caería rápidamente en una situación de desorden y dolor como hemos visto suceder en otros lados... Así pues **vuestro gobierno enfrenta la obligación de decidir: o evita decisiones desagradables e impopulares, permitiendo que el país resbale rápidamente hacia el abismo, o asume la responsabilidad de pedir ahora los sacrificios necesarios (y comparativamente menores). Hemos resuelto hacer lo que todos ustedes harían si estuvieran en nuestro lugar.**" (*Búsqueda*, 5/3/92)<sup>22</sup>

21 En plena crisis del verano ya se había lanzado una campaña publicitaria que destacaba, fundamentalmente, el abatimiento de la inflación, el crecimiento del salario real y de las pasividades, la reducción de la tasa de desempleo procesados durante la Administración Lacalle. La información fue suministrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y articulada en cifras, lo que reveló la tónica característica del gobierno. A la manera de ejemplo se decía: "En 1990 la inflación alcanzó el 128.96%, a fin de 1991 la misma descendió a 81.45% y debemos continuar esa tendencia, descendente" (*Búsqueda*, 23/1/92).

22 El destacado es de la autora.

Desde el otro polo, el mensaje de los aliados nacionalistas del Herrerismo reveló la existencia de un verdadero proceso iterativo entre la opinión pública y las élites a través de las encuestas<sup>23</sup>, y mostró preocupación respecto al no tan lejano "tiempo electoral":

"La última encuesta de Equipos Consultores preguntó a los encuestados a quién votarían en 1994 ... si sumamos los que se expresaron por Lacalle y por Aguirre seguiríamos teniendo un 30% de adherentes contra un 33% del Movimiento Nacional de Rocha... **Yo voy a optar por lo que la gente quiere** ... Yo quiero que en 1994 el partido sea nuevamente opción de gobierno y pueda retener el poder, pero tengo claro que si se votara hoy perderíamos ampliamente las elecciones y quizás fuéramos la tercera fuerza. Eso es lo que nos tiene que preocupar." (Aguirre, *Búsqueda*, 21/5/92)<sup>24</sup>

### 3. La tercera fase

El Referéndum sobre la ley de privatización de las Empresas Públicas celebrado el 13 de diciembre de 1992 marcó el jalón entre la segunda y tercera etapa de la Administración Lacalle e incidió fuertemente en la transformación del modelo decisorio.

Entre quienes concurrieron a la consulta popular<sup>25</sup>, un 66.6% votó por el "Sí" a la derogación de la ley impulsada por el gobierno y un 25.2% por el "No"<sup>26</sup>. Estos resultados

23 En términos generales se habla de "reflexividad social" en relación a la influencia que las encuestas tienen en la realidad que ellas mismas ponen de manifiesto (Véase Arango, 1993).

24 El destacado es de la autora.

25 1.293.016 y 489.302 respectivamente. El total de votantes fue 1.941.829, equivalente al 82.8% de los 2.345.077 habilitados (Fuente: Corte Electoral).

26 Hubo 1.1% de votos en blanco, 5.2% de votos observados y 1.9% de votos anulados (Fuente: Corte Electoral).

constituyeron, sin duda, una seria derrota del gobierno en tanto el voto por el "No" -impulsado por el gobierno, la Unión Colorada y Batllista y el Batllismo Radical- recogió un número de adhesiones muy inferior a las logradas por el Partido Nacional en 1989: entonces dicho partido había obtenido 765.990 votos, el "No" consiguió 489.302 votos.

El Referéndum actuó como un registro puntual del bajo nivel de aprobación de la ciudadanía a la gestión gubernamental -sumándose al tendencial de las encuestas regulares de opinión. Los socios blancos del Herrerismo rápidamente se adelantaron a interpretar el resultado como un voto castigo:

"Sólo un gobierno suicida puede no entender el aviso que se le da dos años antes de las elecciones, por lo que las rectificaciones en la línea económica tienen que empezar ya... El triunfo del 'Sí' ha representado una clara desautorización popular de la gestión del gobierno, no sólo en su concepción de un redimensionamiento del Estado sino en cuanto a otras líneas de su acción política y más concretamente a su política económica." (Pereyra, Búsqueda, 23/12/92)

Ahora bien, qué repercusiones tuvieron estas cifras en términos del modelo de toma de decisiones? En primer lugar, las fracciones no Herreristas del Partido Nacional pasaron a la oposición<sup>27</sup>, con lo cual la "alianza de gobierno" se conformó con el Herrerismo y la Unión Colorada y Batllista. Entonces, el Gabinete -integrado con ocho Ministros Herreristas<sup>28</sup>, dos colorados de la Unión Colorada y Batllista y tres Ministros blancos

27 Este pasaje se produjo en sucesivas etapas: en enero del '93 se suspendieron las reuniones de la cúpula blanca y en marzo Renovación y Victoria y el Movimiento Nacional de Rocha abandonaron el Gabinete.

28 La importancia de los Ministros herreristas no radicó exclusivamente en el número (constituyeron mayoría en el Gabinete) sino en su carácter de "operadores políticos" del Herrerismo -encontrándose incluso entre ellos varios "Presidenciables" para la campaña electoral de 1994.

"sin representación sectorial"<sup>29</sup>- adquirió mayor centralidad en el proceso decisorio. A ello contribuyó el hecho de que, en el Parlamento, el gobierno sólo contaría con el respaldo de treinta y un Diputados y ocho Senadores (frente a sesenta y cuatro Diputados y veinte Senadores de la Primera Coincidencia, y cuarenta y siete Diputados y catorce Senadores, respectivamente, de la Segunda Coincidencia) (Gráfico 4).

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, se produjo un fenómeno de "soledad presidencial". Como todos los referendums, el del 13 de diciembre implicó un juego de suma cero, con un ganador y un perdedor netos. Lo más grave es que este "todo o nada" refería a la línea privatizadora, punto sustancial del programa de gobierno de Lacalle. Como señala Jorge Lanzaro:

"El Referéndum de diciembre de 1992 trancó los intentos de privatización más ambiciosos (sólo en el arco de las actividades estratégicas y no en otras zonas). Sin embargo, no ha cancelado la modificación en las racionalidades de la gestión pública, que viene gestándose desde que volvimos a la democracia y prosigue su curso... A esta altura es evidente que el estado seguirá teniendo en el Uruguay un lugar vertebral y que su reforma ha de consistir, más que nada, en la modernización de sus funciones y de sus texturas... Con los últimos virajes y cuando parece que el ciclo de fortuna del 'neo-liberalismo' llega a su fin, se retoma el debate sobre las funciones del estado y las responsabilidades po-

29 El Ministro de Salud se declaró "blanco independiente" por no responder a ningún sector del Partido Nacional, al tiempo que los Ministros de Relaciones Exteriores y de Ganadería -pertenecientes a Renovación y Victoria cuando fueron designados- asumieron su cargo "a título personal" y no en representación de dicha fracción. Así, para evitar la "representación política", se volvió a este mecanismo relativamente confuso que había estado ya presente en la "Entonación Nacional" durante el gobierno de Sanguinetti. Nunca se llegó a discutir cabalmente sobre las repercusiones de este carácter de la representación en términos de la "responsabilidad política" ("accountability") de la maquinaria gubernamental.

líticas, sobre los ensanches del control público y de la democratización." (1993)

El alejamiento de los políticos del Partido Nacional que bregaron por una política económica más flexible eliminó un contrapeso al poder de los técnicos y la soledad presidencial acentuó aún más la incidencia del equipo económico en la toma de decisiones.

En síntesis, en la tercera etapa de la Administración Lacalle se rompió el modelo competitivo dual vigente en la Primera y Segunda Coincidencia Nacional, aumentó la importancia del equipo económico y ganó centralidad el Gabinete, aunque éste no llegó a contrabalancear la influencia de aquél. Este viraje del núcleo decisorio hacia el Ejecutivo se asoció a la pérdida de bases de apoyo parlamentario que experimentó el Gobierno nacional.

#### IV. Tiempos políticos, ciclo institucional y consolidación democrática

En la marcha de la Administración Lacalle los distintos "tiempos políticos" encontraron una traducción casi directa en etapas de gobierno, caracterizadas por modelos decisorios diversos. Cabe plantearse, entonces, qué significación ha tenido la relación entre los tiempos políticos y el ciclo institucional de cinco años del Presidencialismo uruguayo.

En ese sentido, debe marcarse que el ciclo institucional fijo no pudo evitar las sensibles variaciones en el grado de compromiso de los partidos y sus fracciones con el gobierno. El ciclo institucional fijo tampoco pudo evitar una crisis de gobierno como la del verano '92.

Más aún, en la medida que las sucesivas etapas registraron el tránsito desde un gobierno con mayorías operativas a un gobierno en minoría a nivel del Legislativo, se produjo un debilitamiento de la capacidad decisoria, particularmente en cuanto a la posibilidad de impulsar el proyecto cuasi-fundacional, de transformación profunda del país, concebido

por el Herrerismo inicialmente<sup>30</sup>. En otras palabras, el ciclo institucional fijo impuso la duración del gobierno pero distó de asegurar fluidez y eficacia para el diseño de políticas públicas, fuente de legitimidad de todo régimen democrático durante la consolidación.

De alguna forma, la experiencia uruguaya introduce matices en uno de los postulados generales de Linz:

"Ganadores y perdedores están definidos tajantemente para todo el período de mandato presidencial. No hay esperanza para cambios en las alianzas, expansión de la base de apoyo del gobierno, nuevas elecciones en respuesta a nuevos eventos y así sucesivamente. En lugar de ello, los perdedores deben esperar por lo menos cuatro o cinco años sin ningún acceso al poder ejecutivo." (1990)

Esta relativización se fundamenta en los cambios en la alianza de gobierno, los que fueron procesados con una pérdida gradual y consecutiva de los integrantes originarios de la Coincidencia. Ciertamente no se produjo una expansión de la base de apoyo del gobierno -lo hubiera significado la inclusión del PGP en el Gabinete luego de la crisis del '92- ni hubo nuevas elecciones nacionales como respuesta a eventos como la derrota del Gobierno en el Referéndum sobre la ley de Empresas Públicas.

Por otra parte, la definición de quiénes eran los "ganadores" y quiénes los "perdedores" planteada en el momento electoral, no se mantuvo a lo largo de todo el ciclo. Los colorados fueron severamente derrotados en los comicios del '89, pero de sus cuatro fracciones, una -la Unión Colorada y Batllista-

30 "Tenemos que marcar una raya... el país del más o menos... frente al país que está dispuesto a asumir las grandes transformaciones realmente revolucionarias que tiene que hacer para no quedarse en un mundo que cambia todos los días... [Hay que] romper los tabúes de 60 o 70 años (eliminando) los monopolios que enferman la economía y [hacer] lo que hacen todos los países del mundo, porque han descubierto que terminó una etapa de socio-estatismo que sólo trajo miseria, ... para luego encontrar vientos frescos en otro tipo de filosofías." (Lacalle, Búsqueda, 12/7/90)

ha acompañado al ganador por excelencia -el Herrerismo- en el gobierno durante cuatro años (1990-1993) y los otros dos sectores -Batllismo Radical y Foro Batllista- también lo hicieron en la Primera Coincidencia. A su vez, una fracción del partido triunfador -Por la Patria- se dividió frente a la Coincidencia y el núcleo más importante de la misma pasó, tempranamente, a la oposición. Entonces, dado que los cambios en las alianzas estuvieron a la orden del día, no es posible identificar, para todo el período, a los ganadores y perdedores con el gobierno y la oposición, respectivamente. Se da, por el contrario, un proceso inicial de incorporación de perdedores en el Gobierno y un posterior pasaje a la oposición tanto de ganadores como de perdedores electorales.

Desde otra perspectiva, podría decirse que las tres etapas revelan la capacidad de la clase política de procesar ajustes por la vía de la recomposición del eje gobierno-oposición. El punto es que, necesariamente, tales ajustes se producen por medio de negociaciones que la ciudadanía no autorizó explícitamente en el momento de emitir el sufragio.

El mero transcurso del tiempo y las fases sucesivas -con las también sucesivas pérdidas de aliados- lejos de amortiguar el sentido de urgencia del centro presidencial, tendieron a acrecentarlo. En ese sentido, rigió plenamente la idea de Linz según la cual:

"la conciencia de un Presidente de los límites temporales que enfrenta y el programa al cual su nombre se ha atado no puede ayudar sino afectar su estilo político. Ansiedades respecto a la discontinuidad de las políticas públicas y el carácter de los posibles sucesores impulsa lo que Albert Hirschman ha denominado 'the wish of vouloir conclure'." (1990)

Finalmente, un comentario aparte merece el aprestamiento, iniciado en 1993, para los próximos comicios de 1994. Por definición, en todos los presidencialismos las elecciones actúan como "deadlines" pre-establecidos<sup>31</sup>,

31 En palabras de Linz: "La duración del mandato presidencial se convierte en un factor crucial en los cálculos de todos los actores políticos." (1990)

pero en el caso uruguayo se agudiza su "inexorabilidad" por el hecho de que todos los cargos elegibles a nivel nacional y departamental se renuevan simultáneamente el último domingo de noviembre cada cinco años.

En la tercera fase de la Administración Lacalle todos los sectores de todos los partidos comenzaron a aprontarse para la competencia del domingo 27 de noviembre de 1994. Tan temprano inicio de la carrera electoral parecería actuar en desmedro de la imagen del sistema político porque los ciudadanos perciben simultáneamente la baja productividad política -asociada íntimamente al bloqueo decisorio- y la lucha por votos que llevan, en el actual marco decisorio, a un triunfo pírrico.

En síntesis, el modelo decisorio colegiado delineado por Lacalle antes del inicio de su mandato nunca fue efectivamente ejecutado. En su lugar se desarrolló un modelo competitivo que fue agudizando la asimetría entre el equipo económico y la cúpula blanca hasta su punto de quiebre. Esta trayectoria de los modelos decisorios se inscribe en la difícil búsqueda de mecanismos de formación de mayorías, con lo cual la experiencia uruguayo viene a ilustrar, en forma absolutamente nítida, el frecuente desfasaje entre los tiempos políticos y el ciclo institucional en los regímenes presidenciales planteado teóricamente por Juan Linz.

Además de mostrar la complejidad de la relación entre ambos términos, parece necesario sondear su impacto en la consolidación del régimen democrático uruguayo, lo que supone pasar del nivel del régimen de gobierno al del régimen político y pensar la funcionalidad-disfuncionalidad de aquél en relación a éste.

Las élites políticas son concientes de la fuerza deslegitimadora de este proceso de reducción de la alianza de gobierno y de sus potenciales repercusiones sobre la estabilidad del régimen. Eso explica la frecuente invocación al tema de la "governabilidad" en plena consolidación.

Así, cuando el Foro Batllista salió del gobierno en mayo de 1991 se refirió, implí-

citamente a la necesidad de asegurar la "governabilidad":

"Mantenemos nuestra misma actitud constructiva, de colaboración, sólo que desde una posición diferente... podría llamarle a esto oposición constructiva." (Sanguinetti, Búsqueda, 30/5/91).

En el proceso de salida del Batllismo Radical del gobierno a principios del '92 se habló de la "governabilidad":

"estando o no estando en el Gabinete vamos siempre a dar nuestros votos en procura de las transformaciones que para nosotros son esenciales para la vida nacional... la primera cosa que tiene que hacer la coincidencia es asegurarle al gobierno la gobernabilidad para que no estén todos los días los Ministros cayéndose a pedazos y que el gobierno pueda funcionar." (Batlle, Búsqueda, 11/10/90).

Cuando Renovación y Victoria y el Movimiento Nacional de Rocha salieron del gobierno en marzo de 1993 hablaron de "governabilidad". Así, inmediatamente después del Referéndum de diciembre '92, frente a la pregunta de un periodista "Ud. cree que la gobernabilidad del país depende ahora de la actitud que asuman Sanguinetti y el Frente Amplio?", Aguirre respondió:

"No. Yo creo que depende de lo que haga el gobierno y el Presidente de la República. Para que el sistema político viabilice la efectividad de un gobierno no hay forma posible de lograrlo sin una definición de quienes están en el vértice del gobierno. No se puede desde afuera imponer una gobernabilidad si ésta no resulta viable desde adentro." (Búsqueda, 23/12/92).

El tema de la gobernabilidad se ubicó, así, en el plano de la estabilidad y duración del gobierno, sin explicitarse que la clave del problema reside en la imbricación del régimen de gobierno con el actual sistema de partidos fragmentado y fraccionalizado. No se plantea la gobernabilidad como condición esencial del desarrollo<sup>32</sup>, en parte por el ca-

32 Véase Tomassini, 1993.

rácter incipiente de la reflexión y discusión sobre el modelo de desarrollo viable para Uruguay como pequeño país.

Por su parte, las encuestas de opinión pública han reflejado evaluaciones profundamente críticas de la performance de las instituciones del gobierno nacional. Como se observa en el Cuadro 3, la aprobación de la gestión del Presidente sufrió un descenso gradual a lo largo de la actual Administración, pasándose del 31% de aprobaciones registrado a nivel de todo el país en marzo de 1988 al 13% en la medición de agosto de 1993. Simultáneamente, creció paulatinamente la proporción de uruguayos que explícitamente desaprueban la actuación del primer mandatario (del 41% de marzo de 1988 se llegó al 57% en agosto de 1993).

La evolución de las opiniones respecto al Parlamento no es más auspiciosa: si en marzo del '88 el mismo recibía un 23% de juicios favorables, en agosto del '93 tal cifra fue del 13%; si en aquella medición la desaprobación alcanzaba al 30% de los encuestados, en esta última llegó al 37%.

La diferencia entre las evaluaciones positivas y negativas constituye el llamado "saldo neto", el cual ha sido crecientemente negativo tanto para la gestión presidencial como para la parlamentaria. Así, mientras a comienzos de 1988 el saldo neto del Presidente era -10 y el del Parlamento -7, a mediados de 1993 el primero fue de -44 y el segundo de -24.

Dos factores confluyen en la determinación de estas tendencias. Por un lado, las dificultades para el diseño de políticas ha generado un extendido sentimiento de ineffectividad. Por otro, la ciudadanía percibe movimientos de "entrada" y "salida" del gobierno y la conformación de acuerdos a nivel de la clase política como si el régimen fuera parlamentario, cuando es presidencialista, cuasipresidencialista o neopresidencialista, pero no parlamentario. Ello arroja una sombra sobre las alianzas, que arraiga en una cultura política de "vicios públicos" y "virtudes privadas", al decir del politólogo Carlos Pareja.

El Presidencialismo, con sus ciclos institucionales fijos, puede ser visto como la búsqueda de certidumbre dentro del orden democrático. La cuestión es que, en cualquier régimen de gobierno, los tiempos políticos introducen, casi inevitablemente, incertidumbre, en gran parte porque ésta es, en toda organización, una fuente de poder y un verdadero desafío a la capacidad creativa de los actores.

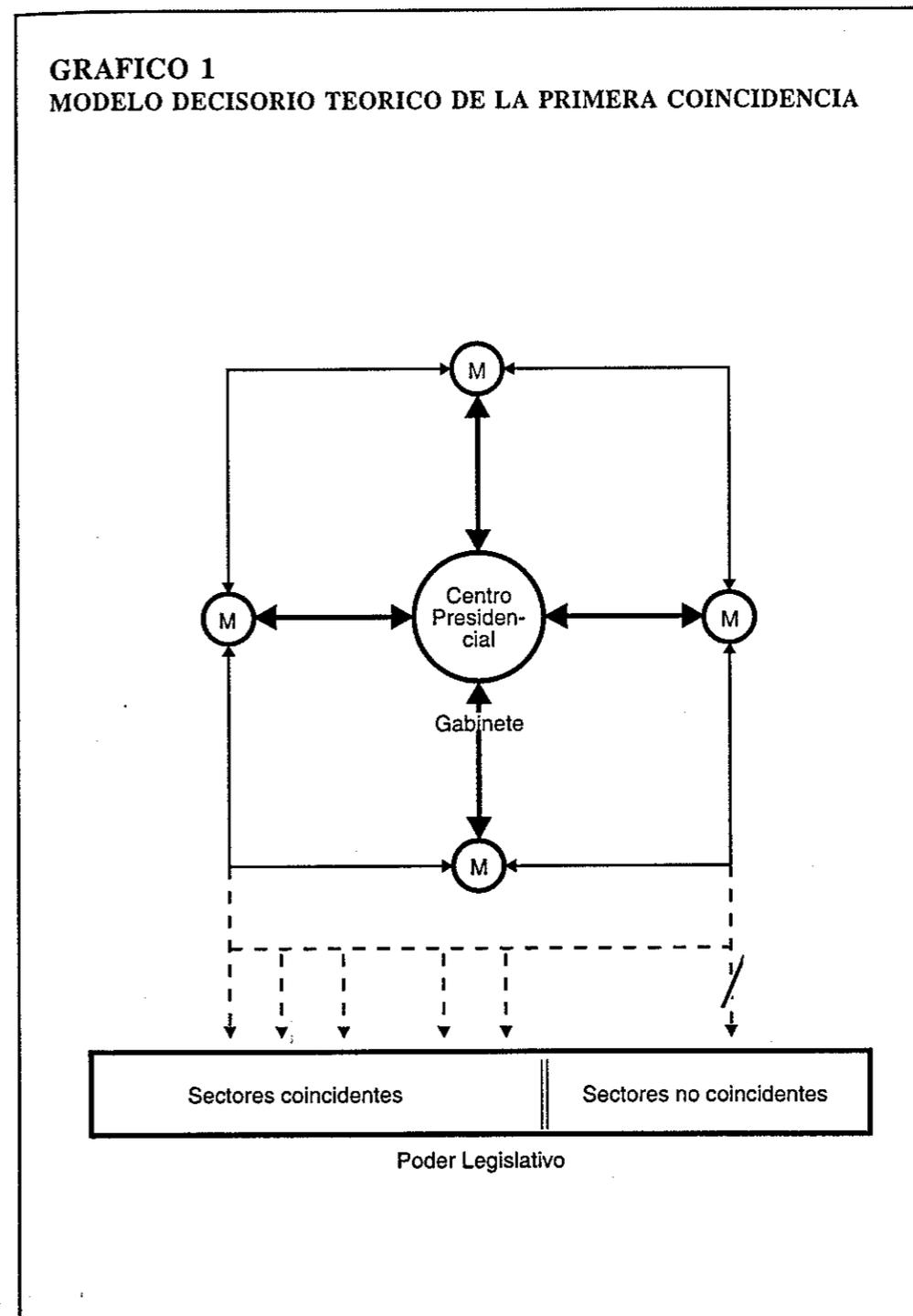
Entonces, aquel intento de limitación de la incertidumbre ¿contribuye a la persistencia o al mantenimiento del sistema, en el sentido de Easton?:

“La persistencia de pautas de interacción capaces de atender las funciones políticas fundamentales, requiere que los miembros

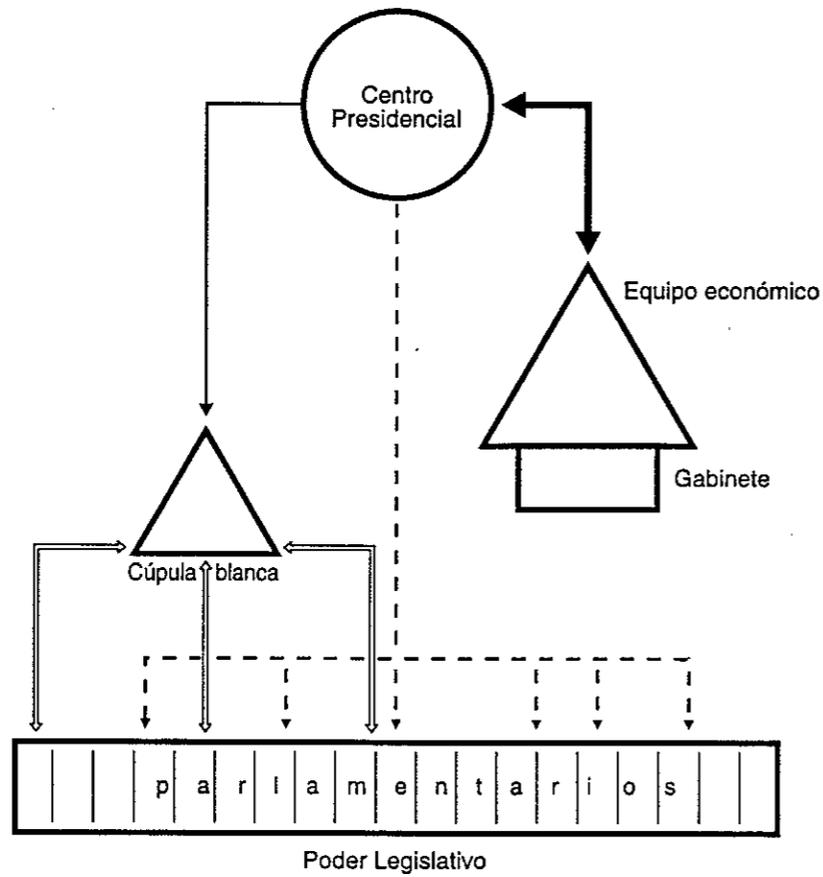
que se dedican a esta actividad puedan adoptar, corregir, reajustar, controlar o modificar el sistema o sus parámetros para enfrentar los problemas que crea la tensión interna o externa... La noción de persistencia va mucho más allá de la de mantenimiento; se orienta a investigar tanto el cambio como la estabilidad, pues ambos se pueden interpretar como soluciones alternativas para enfrentar la tensión.” (1989).

En principio, podría afirmarse que, durante la Administración Lacalle, el ciclo institucional fijo de cinco años -sin ser un obstáculo insalvable- no favoreció el modo en que los principales actores políticos afrontaron las tensiones del proceso decisorio. El sistema ciertamente se mantuvo, pero no es claro si persistió.

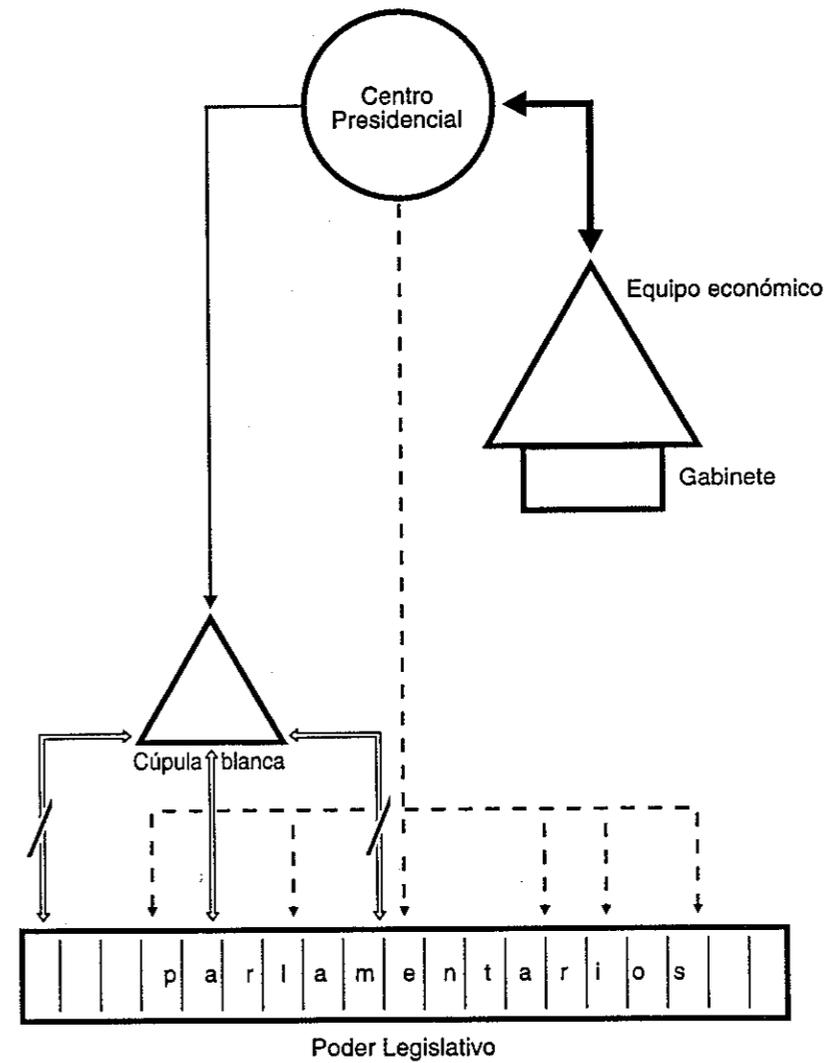
GRAFICO 1  
MODELO DECISORIO TEORICO DE LA PRIMERA COINCIDENCIA



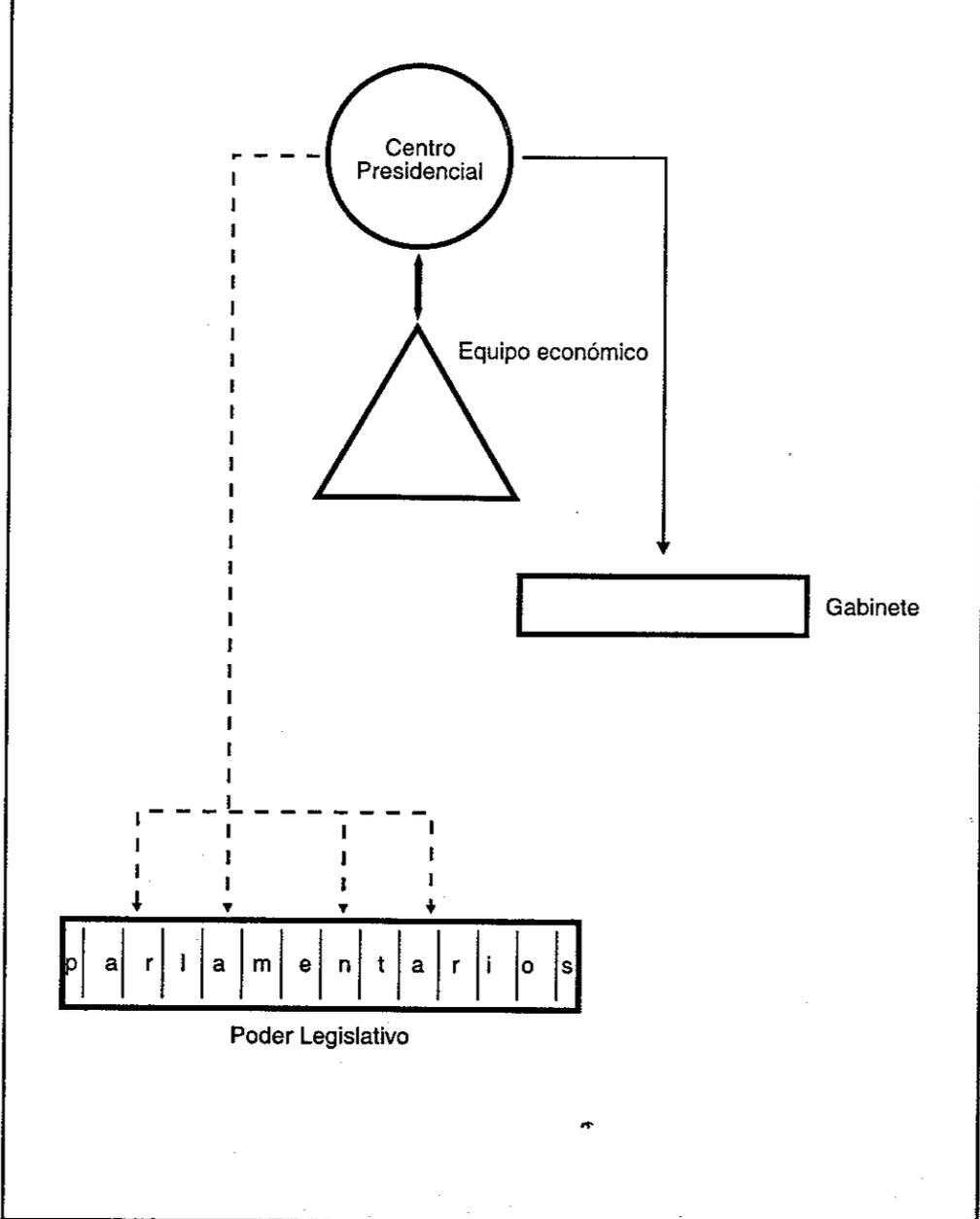
**GRAFICO 2**  
**MODELO DECISORIO DE LA PRIMERA COINCIDENCIA**



**GRAFICO 3**  
**MODELO DECISORIO DE LA SEGUNDA COINCIDENCIA**



**GRAFICO 4**  
**MODELO DECISORIO DE LA TERCERA FASE**



**CUADRO 1**  
**RESULTADOS ELECTORALES Y DISTRIBUCION DE BANCAS**

Partidos	Votos Absolutos (en miles)	% de votos (1)	% de bancas en la Asamblea General
<b>AÑO 1984</b>			
Partido Colorado	778	41.2	42.3
Partido Nacional	661	35.0	35.4
Unión Cívica	48	2.5	1.5
Frente Amplio	401	21.3	20.8
Total	1.886	100.0	100.0
<b>AÑO 1989</b>			
Partido Colorado	597	30.3	30.0
Partido Nacional	766	38.9	40.0
Nuevo Espacio	177	9.0	8.5
Frente Amplio	418	21.2	21.5
Total	1.971	100.0	100.0

Fuente: Elaborado en base a los resultados electorales de 1984 y 1989.

(1) Incluye otros pequeños partidos sin representación parlamentaria.

**CUADRO 2**  
**LAS ETAPAS DE LA ADMINISTRACION LACALLE**

	Ministros	Legislativo	
		Diputados	Senadores
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>99</b>	<b>31</b>
<b>MAYORIA</b>	<b>--</b>	<b>50</b>	<b>16</b>
<i>Primera Coincidencia</i> (feb.'90 - fines del '91)			
Herrerismo <sup>(1)</sup>	6 <sup>(3)</sup>	24	6
RENOVI <sup>(2)</sup>	1	3	3
MNR	1	11	3
PLP-Zumarán	-	-	1
PLP-Ferreira	1	1	-
Unión Colorada y Batllista	2	8	2
Batllismo Radical	1	10	2
Foro Batllista	1	7	3
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>64</b>	<b>20</b>
<i>Segunda Coincidencia</i> (feb.'92 - dic. '92)			
Herrerismo <sup>(1)</sup>	8 <sup>(3)</sup>	24	6
RENOVI <sup>(2)</sup>	1	3	3
MNR	1	11	3
PLP-Ferreira	1	1	-
Unión Colorada y Batllista	2	8	2
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>47</b>	<b>14</b>
<b>1993</b>			
Herrerismo <sup>(1)</sup>	8 <sup>(3)</sup>	23	6
Unión Colorada y Batllista	2	8	2
<b>Total</b>	<b>13<sup>(4)</sup></b>	<b>31</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaborado en base a los cambios de la composición de gobierno y oposición.

- (1) En el Herrerismo debe considerarse, además, el cargo de Presidente de la República.  
 (2) El Vice-Presidente de la República está incluido como Presidente de la Asamblea General.  
 (3) Se incluye la Oficina de Planeamiento que tiene rango ministerial.  
 (4) Incluye Ministros no sectorializados.

**CUADRO 3**  
**EVALUACION DE LA GESTION DEL PRESIDENTE Y DEL PARLAMENTO.**  
**TODO EL PAIS**

	1988	1989	1990		1991		1992		1993	
	Mar	Abr	Ago	Nov	Jul	Dic	Ago	Nov	Abr	Ago
<b>Presidente<sup>(1)</sup></b>										
(a) Aprueban	31	22	18	14	17	14	11	14	13	13
(b) Ni apr. ni des.	24	24	28	24	22	20	19	18	18	25
(c) Desaprueban	41	49	51	58	55	56	66	66	66	57
(d) NS/NC	4	5	3	4	6	9	4	2	4	5
<b>Total</b>	<b>100</b>									
<b>Saldo neto</b>										
(a) - (c)	-10	-27	-33	-44	-37	-42	-55	-52	-53	-44
<b>Parlamento<sup>(2)</sup></b>										
(a) Aprueban	23	18	16	17	12	11	12	14	13	13
(b) Ni apr. ni des.	29	31	34	35	31	23	30	30	27	35
(c) Desaprueban	30	35	34	37	36	44	40	40	41	37
(d) NS/NC	18	16	16	12	22	21	18	16	19	15
<b>Total</b>	<b>100</b>									
<b>Saldo neto</b>										
(a) - (c)	-7	-17	-18	-21	-24	-33	-29	-26	-28	-24

Fuente: Elaborado en base a datos de EQUIPOS Consultores.

- (1) "¿Ud. aprueba o desaprueba la forma en que Luis Alberto Lacalle está desempeñándose como Presidente?"  
 (2) "¿Ud. aprueba o desaprueba la forma en que el Parlamento se está desempeñando?"

## BIBLIOGRAFIA

- Arango, Joaquín, "Encuestas de opinión y procesos electorales: el caso de las elecciones generales de junio de 1993 en España", Ponencia presentada al Primer Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Santiago, 1993.
- Campbell, Colin-Wyszomirski, Margaret, *Executive leadership in Anglo-American systems*, University of Pittsburgh Press, EE.UU., 1991.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Bs. As., 1989.
- George, Alexander, *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*, GEL, Bs.As., 1991.
- Gillespie, Charles-González, Luis E., "Presidentialism and democratic stability in Uruguay", mimeo, Montevideo, 1990.
- González, Luis E., *Political structures and the prospects for democracy in Uruguay*, Ph.D.Diss., Yale University, 1988.
- Karl, Terry, "Dilemmas of democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, EE.UU., oct. 1990.
- Lanzaro, Jorge, "La 'doble transición' en el Uruguay: gobierno de partidos y neopresidencialismo en una democracia pluralista", 128/1993, *Nueva Sociedad*, Caracas.
- Linz, Juan, "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?", mimeo, EEUU, 1986.
- Mancebo, María Ester, "Modelo decisorio y régimen de gobierno en la consolidación democrática uruguaya", en Alcántara, M.-Montero, J.R., *Reforma Política y Consolidación Democrática en el Cono Sur*, Madrid, próxima aparición.
- \_\_\_\_\_, "De la 'Entonación' a la 'Coincidencia': los problemas del Presidencialismo en Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nro. 4, Montevideo, 1991.
- Pérez, Romeo, "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya", en Caetano, G., *La alternativa parlamentaria*, CLAEH-ESC, Montevideo, 1992.
- Russell, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Bs. As., 1990.
- Sartori, Giovanni, "Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nro. 5, FCU-ICP, Montevideo, 1992.

- Schmitter, Philippe, "The consolidation of political democracy in Southern Europe", mimeo, Stanford University-Instituto Universitario Europeo, EE.UU., 1988.
- Thibaut, Bernhard, "Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina", Documento de Trabajo nro. 6, Universidad de Heidelberg, Heidelberg, 1993.
- Tomassini, Luciano, "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Serie de Monografías*, nro. 9, BID, Nueva York, 1993.

## RESUMEN

Este artículo presenta los modelos decisorios desarrollados en tres fases de la Administración Lacalle: la Primera Coincidencia (marzo '90-enero '92), Segunda Coincidencia (febrero '92-diciembre '92) y la tercera fase, posterior al Referéndum del 13 de diciembre del '92. Teóricamente el estudio se nutre del enfoque centrado en la toma de decisiones así como de las reflexiones en torno al régimen de gobierno, por lo que los referidos modelos son analizados a la luz de la relación entre "tiempos políticos cambiantes" y "ciclo institucional fijo" característica de los regímenes presidencialistas. Por último, se considera el impacto de la brecha entre estos dos términos de la ecuación sobre la consolidación de la democracia uruguaya.

## ABSTRACT

This article presents the decision-making models developed during three phases of Lacalle Administration: First National Coincidence (March '90-January '92), Second National Coincidence (February '92-December '92) and Third Period (after the Referendum held on December 13, 1992). Theoretically based on decision-making approaches and literature on regime of government, the article analyzes the three successive decision models in consideration of the relation between "changing political times" and "fixed institutional cycle" that is typical of Presidentialism. Finally, the gap between these two terms is studied from the point of view of Uruguayan democratic consolidation.