

Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista

JORGE LANZARO*

Resumen: Remontando el debate parlamentarismo versus presidencialismo, este artículo se suma a los trabajos que proponen una evaluación más positiva de las matrices de la democracia presidencial e insiste en la necesidad de construir tipologías que den cuenta de la diversidad de los presidencialismos existentes, atendiendo a la complejidad de dimensiones de los sistemas políticos y distinguiendo, en particular, las formas de corte mayoritario o plebiscitarias, de las formas más pluralistas, tal como otros autores lo han hecho en relación con los regímenes parlamentarios y con las democracias en general. Este enfoque permite acercarse con otros ojos a las opciones de reforma y a las alternativas de la democracia en América Latina. Con referencia al análisis comparado, el artículo se asienta en la consideración del régimen uruguayo —como un caso histórico de presidencialismo pluralista— con prácticas seculares de compromiso y figuras de coalición, que se desarrollan con el cambio del bipartidismo al tripartidismo y se ven sometidas a nuevas pruebas a partir de la reforma constitucional de 1996.

Abstract: Going back to the debate on parliamentarianism vs. presidentialism, this article is part of the trend proposing a more positive evaluation of the matrices of presidential democracy. It stresses the need to construct typologies that account for the diversity of existing forms of presidentialism, note the complexity of aspects of political systems and above all, distinguish between those of a majority or plebiscite nature and those of a more pluralistic nature, as other authors have done in relation to parliamentary regimes and democracies in general. This approach casts a fresh light on the reform options and alternatives for democracy in Latin America. Using the technique of comparative analysis, this article focuses on an examination of the Uruguayan regime — as a historical case of pluralistic presidentialism — with well-established practices of compromise and coalition, which arose as a result of the shift from a two- to a three-party system and were subjected to further tests following the constitutional reform of 1996.

DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA, cuando muchos países de América Latina se enfrentaban a una “doble transición” —la transición democrática y una reforma estructural de largo aliento— se extendió en la región y desde fuera de ella el debate parlamentarismo *versus* presidencialismo: un debate fundamentalmente académico, con alguna incidencia política, a cuyo influjo se abundó en una crítica cerrada de los regímenes presidenciales que postula el pasaje a las fórmulas parlamentarias.

En una reconsideración de tal debate, este artículo se suma a los trabajos que proponen otra evaluación de la democracia presidencial, basándose en consideraciones de orden general y en los resultados del análisis comparado, a partir de la

* Dirigir correspondencia al Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Emilio Frugoni 1385, 11200, Montevideo, Uruguay, tel.: (5982) 409-81-68; fax.: 400-68-12; e-mail: lanzaro@cpolit.edu.uy.

caracterización del régimen uruguayo como un caso de presidencialismo pluralista. El razonamiento muestra ciertos aspectos positivos de la matriz presidencialista y subraya la necesidad de registrar especies distintas dentro del género, tomando en cuenta la densidad específica de cada complejo nacional —el enlace histórico de los modos de gobierno, el régimen electoral, el sistema de partidos, las tradiciones y la cultura política, los estilos de liderazgo, los patrones de ciudadanía, las heterogeneidades sociales y los grados de integración, el carácter unitario o federal del país, en fin, todos los elementos con base en los cuales se delinea la textura democrática—, y trata de rescatar las modalidades concretas, las etapas y los cauces de transformación en el presidencialismo realmente existente.

Haciendo honor a la diversidad que reina en el campo de los presidencialismos latinoamericanos, por ese camino se podría avanzar en la construcción de tipologías —paralelas a las que se hacen en el catálogo de los parlamentarismos— que permitieran acercarse asimismo a las alternativas, a las virtuales ganancias, a las posibilidades efectivas de reforma, en la textura democrática y en los modos de gobierno, que surgen en nuestros países en las últimas décadas del siglo XX. En términos más ambiciosos, un mejor conocimiento de los sistemas presidenciales latinoamericanos vendría a conjugarse con las discusiones sobre el rumbo del presidencialismo en los Estados Unidos, estableciendo una relación más estructurada entre ambas vertientes, con alimentaciones mutuas, que redunden a su vez en los desarrollos de la teoría y de las visiones prácticas.

LAS CLAVES DE LA “DOBLE TRANSICIÓN”

En América Latina, la “doble transición” —que puede ser comparada al proceso que se vive en Europa del Este— tiene sin duda peculiaridades propias y presenta un mapa variado. En lo que toca a varios países, la primera transición se refiere a la salida de las dictaduras instauradas en los años sesenta y setenta, en un proceso de afirmación de la democracia paralelo al que están experimentando a su vez otros regímenes de la comarca, desde puntos de partida distintos, que pueden ser considerados autoritarios o poco democráticos, pero no dictatoriales. La “segunda transición” remite a un proceso más amplio y extenso, que comprende una serie de reformas fundamentales: en el Estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la inserción regional y en las relaciones internacionales.¹

¹ Hay autores que —siguiendo el ejemplo de Guillermo O’Donnell— hablan de la “segunda transición” para referirse a la afirmación del *régimen* democrático, que viene después del pasaje al *gobierno* democrático. Aquí empleo la expresión en el sentido indicado en el texto, que remite a una transformación histórica mucho más abarcativa: de la matriz política, económica y social, del Estado y del mercado. Este enfoque se emparenta con el que ha presentado Marcelo Cavarozzi (“Consolidación democrática y reconstrucción

Estamos ante un giro de época, con una disputa por las pautas de civilización, que pone en jaque las construcciones (que se fueron levantando a lo largo del siglo, desde antes de la crisis de los años treinta y después de ella, mediante un proceso prolongado, todavía abierto, a través del cual, en formas inacabadas, más o menos nítidas, con irregularidades e incertidumbres, van apareciendo los trazos de los que han de ser los nuevos patrones de desarrollo.

En la senda de las reformas estructurales se registran a su vez ciclos determinados —por el signo político y los objetivos planteados— y cabe incluso marcar etapas o estadios diferentes, en una distinción que en modo alguno es cortante y que no siempre resulta clara: con un primer *round*, de corte más bien negativo, en el que resaltan las disciplinas de “ajuste”, estabilización y apertura, que se engancha con los objetivos ambiciosos del segundo *round*, los cuales nos remiten a procesos mayores, más complejos y más arduos, del armado (“positivo”) de un nuevo orden, con la reconstrucción normativa e institucional que ello implica.²

La nueva ola de modernización y el complejo de reformas que la jalona nos incluyen en un movimiento histórico mayor, que se viene produciendo en el mundo entero. Sin embargo, tras el manto de homogeneidades que acarrea supuestamente la “globalización”, ante el empuje pesado de la dependencia y los condicionamientos internacionales, se alzan —caso a caso— distinciones relevantes. Tal cual ha ocurrido en otros recodos fundamentales de la historia contemporánea, se trata de una evolución común, pero no uniforme. El mapa de la “segunda” transición, al igual que el de la “primera”, es un mapa de diversidades.

de la economía en América Latina”, *Revista de la UNAM*, México, junio de 1992), con el de Manuel Antonio Garretón y Malva Espinosa (“¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica?”, *Nuevos Estudios*, Santiago de Chile, 74/1992) y con el de Juan Carlos Portantiero, quien se refiere a un proceso de “transiciones”, complejo y “secuencial” (“Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica”, *Revista Sociedad*, 2/1993, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). En una postura semejante se ubican quienes hablan de transición “dual” o de “transiciones simultáneas”: la democratización y una reforma de la economía que la orienta hacia el mercado, sea que se aborde primero una u otra (véase en este sentido: Leslie Armijo, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal, “The Problems of Simultaneous Transitions”, *Journal of Democracy*, 4/1994).

² Para un enfoque acerca de los dos estadios, en los procesos de reforma estructural y de conversión de la economía, véanse los artículos incluidos en el *Journal of Democracy*, 4/1994 (en particular el de Moisés Naím, “Latin America: The Second Stage of Reform” y el de Joan Nelson, “Linkages Between Politics and Economics”). Véase asimismo Stephan Haggard y Robert Kaufman, “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, *Desarrollo Económico*, 139/1995. Como se dijo, la distinción es discutible y no siempre es dado recortar la historia en tales términos. Pero vale igualmente como una indicación de la complejidad y de la extensión de estos procesos, del carácter sobresaliente y determinante que adquieren las distintas tareas a realizar, en la “liberalización” inicial (ajuste, apertura, contención), en el “building” de nuevas organizaciones y en el establecimiento de normas de relevancia, a nivel del mercado y del Estado, de la economía, de la política, del trabajo y de la educación. Vale también como señal respecto de los diferentes requerimientos políticos, apelaciones ideológicas y ejes de consenso, que las diferentes tareas y los diferentes momentos pueden exigir. Acerca de esta cuestión en el caso uruguayo, véase Jorge Lanzaro, “Estado y política en el Uruguay post-autoritario”, en César Aguiar *et al.*, *Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur*, Obsur, Montevideo, 1991.

Desde esa óptica, hay trabajos que se ocupan de reivindicar la especificidad de los periplos nacionales y varios autores han avanzado en la elaboración de tipologías, en particular respecto de América Latina, con esquemas que hacen hincapié en la articulación entre lo político y lo económico, tomando en cuenta las distintas modalidades del “ajuste” y la forma de las reformas, que son surtidas: en virtud de su signo, por la índole de sus trámites y por sus resultados.³

En tensión con las variables económicas, la política hace la diferencia, en su tenacidad irreductible, al conjugar las legalidades de la historia propia y los fondos de cultura con los impulsos de innovación, mediante ese hilado de lo viejo y lo nuevo, de continuidades y rupturas, que en cada país tiene una figura singular y cuaja con la productividad específica de la relación de fuerzas.

Atendiendo a las características peculiares de esta ecuación de poderes, hay que decir que en el horizonte actual de América Latina, la “segunda” transición se ventila en el cauce de órdenes políticos disímiles, que en estos mismos lances experimentan transformaciones significativas y que pueden ser clasificados, primariamente y a grandes trazos, en función del tipo de democracia y de los modos de gobierno (normativa electoral, entereza, centralidad y fisonomía del sistema de partidos, patrones de cultura, tejido de la sociedad civil y de los actores gremiales, etc.). Todo ello incide fuertemente en la determinación de la lógica general —o si se quiere, del principio político— que preside el desenvolvimiento de las reformas, en sus distintas etapas.

Con respecto de América Latina y otros países (en Europa del Este, en Asia), se ha discutido acerca de las aptitudes de la democracia y de los regímenes autoritarios para llevar adelante las tareas de la reforma, en cada uno de sus estadios. No faltan los que alegan que la democracia puede ser ineficiente —e incluso “incompatible”— y el autoritarismo más apropiado, por lo menos en el despeque inicial, dada la aspreza de las medidas de ajuste y la resistencia que despiertan.⁴ Hay autores que se levantan contra este “mito de la ventaja autoritaria” (Maravall) y contra la “falacia

³ Son varios los trabajos que insisten en el reconocimiento del carácter decisivo de la dimensión política y desde esta óptica hacen un estudio comparativo, a fin de clasificar los procesos de “ajuste”, la remodelación económica y el conjunto de las transiciones en curso: las políticas de reforma —o la economía política de la reforma— en una cuerda sistemática de pluralidad. En este sentido pueden verse, entre otros: Gerald M. Meier (comp.), *Politics and Policy Making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy*, Institute for Contemporary Studies (ICS Press), San Francisco, 1991; Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton University Press, 1992; Joan M. Nelson (comp.), *A Precarious Balance. An Overview of Democracy and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Institute for Contemporary Studies (ICS Press), San Francisco, 1994; William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comps.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, University of Miami, North-South Center, Miami, 1994; William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comps.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, University of Miami, North-South Center, Miami, 1994.

⁴ Chile vendría a aportar las pruebas de la “ventaja autoritaria”. A su vez, las vicisitudes de otros países de la región hablarían en esta óptica de la “desventaja democrática”: de las dificultades de encarar simultáneamente la democracia y la reconversión, o de lo problemáticas que resultan las reformas, si se ha establecido “primero” la democracia, a continuación de un régimen autoritario que no avanzó en los trabajos fundacionales.

tecnocrática” (Haggard) —que le anda cerca— según la cual, para resolver los problemas de la reforma basta con poner las cosas en manos de “expertos” y alejarlas de los políticos. Como contrapartida llega la defensa de la democracia, sobre todo para acceder a una fase superior de las reformas, en la escala de la “segunda generación”: cuando ya no se trata solamente de alcanzar la estabilidad y la liberalización —lo que podría imponerse supuestamente mediante acciones de “comando”— sino que es preciso internarse en un proceso de construcciones, muy complicado, que reclama participaciones amplias.

Más allá de estas apreciaciones —que son en buena medida normativas e incurrir en a veces en generalizaciones apresuradas— la experiencia enseña que los paquetes de reforma, en sus distintos momentos, con distintos itinerarios y distintos componentes, pasan y han pasado por diversas avenidas políticas. En América Latina, después de las transiciones de los años ochenta, el cotejo democracia *versus* autoritarismo se ha reformulado y se ubica en una sintonía en la que cuentan por supuesto los “grados” de democratización, pero también la clase de democracia que se edifica, su “calidad” y su género.⁵

Vale entonces acudir a los acervos elementales de la ciencia política, para distinguir —con Max Weber y con Robert Dahl, con Arend Lijphart, Giovanni Sartori o Norberto Bobbio— las democracias “pluralistas” de aquellas que tienen un porte “populista” o “plebiscitario”, las que operan en clave “mayoritaria” o con juegos “decisionistas” y las que se ajustan a una dinámica más “consensual”; las que desenvuelven apelaciones de “hegemonía” o concurren mejor a la negociación y al compromiso, las que acuden prioritariamente a la resolución electoral y las que incluyen también un componente “contractual” —en intervenciones partidarias o corporativas, más “societalistas” o más “estatistas”— según tengan un perfil “competitivo” abierto o cerrado, con o sin magnitudes consistentes de pluralidad, en el plano político, en el elenco civil y en la órbita gremial. Para avanzar por este camino, necesitamos profundizar en la investigación propia de las distintas configuraciones de la democracia latinoamericana, conocer mucho mejor sus antecedentes históricos y sus modos de funcionamiento, extendiendo seriamente el campo del análisis comparativo y de nuestras categorías teóricas.⁶

⁵ En esta línea se encuentra la idea de “democracia delegativa” acuñada por Guillermo O’Donnell: “Democracia delegativa”, *Cuadernos del CLAEH*, 61/1992; así como la noción de “despotismo democrático” o de regímenes “híbridos”: encuadrados en la democracia por su origen electoral competitivo, pero no tanto por el estilo de liderazgo y la impronta de sus procesos decisivos: James Malloy, “Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais”, en Lourdes Sola (comp.), *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1993; Catherine Conaghan y James Malloy, *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Pittsburgh University Press, 1994.

⁶ Una indagación como ésta se nutre indudablemente de otros troncos de estudio, acerca del Estado, la política y los formatos de ciudadanía, de la génesis y la transformación de las democracias. Se puede retomar, por ejemplo, la herencia de Barrington Moore (como han hecho Rueschemeyer, Stephens y Stephens en su estudio sobre *Capitalist Development y Democracy*, University of Chicago Press, 1992), o apoyándose en los enfoques de R. Bendix y de T. S. Marshall (como hace Gøsta Esping-Andersen para

DEL DEBATE PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO A LAS TIPIFICACIONES
DEL PRESIDENCIALISMO REALMENTE EXISTENTE

Es en el contexto de estos parámetros que surge a mediados de la década de los ochenta el debate parlamentarismo *versus* presidencialismo. Este debate —que se despliega a partir de un artículo señero de Juan Linz y pudo alcanzar una audiencia académica considerable— subrayó la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia; señaló los puntos críticos de este régimen de gobierno y se empeñó en un llamado a la reforma, con un signo parlamentarista sustitutivo.⁷

En apoyo de este llamado, el planteo evocaba las circunstancias dramáticas —de polarización radical, de vaciamiento y de confrontación de poderes— que nos arrastraron en su momento hacia las dictaduras,⁸ manejaba estadísticas donde se mostraba que la mayor parte de los autoritarismos de las últimas cuatro décadas sobrevivieron en países de sistema presidencial. Se afirmaba a la vez que éste no resultaba el ré-

construir su tipología de “Estados de bienestar”), volviendo sobre líneas de estudio que ya han sido exploradas en América Latina. Una reflexión muy sugerente sobre la cuestión de la democracia, sus vertientes y sus alternativas de aparición, es la que expone con su proverbial solvencia Charles Tilly: “La democracia es un lago”, *Revista Sociedad*, 7/1995 (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

Algunas miradas sobre la democracia resultan particularmente ilustrativas en el sentido que postulamos, ya que reivindican fuertemente el principio de diversidad y ensayan tipologías que toman en cuenta la articulación de varias de las dimensiones que hemos mencionado, cruzando los formatos de resolución política con el género y el número de los actores intervinientes. Es por ejemplo el caso de Gregory M. Luebbert, *Comparative Democracy*, Columbia University Press, Nueva York, 1986. También el de Philippe C. Schmitter y Terry Karl, “The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America”, en Peter Volten (comp.), *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe*, Institute for EastWest Studies, Nueva York, 1992. Para la problemática de la diversidad puede verse también: Lawrence Whitehead, “Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina”, *Pensamiento Latinoamericano*, 14/1989; y Jonathan Hartlyn, “Democracia en la actual América del Sur: convergencias y diversidades”, *Síntesis*, 22/1995.

⁷ La argumentación que ha hecho escuela es la que expuso Juan Linz, en un artículo que se hizo famoso (“Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”), cuya primera versión data de 1984. Una traducción se encuentra en la recopilación editada por Oscar Godoy, *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990, que proporciona un buen panorama al respecto y recoge asimismo otros textos influyentes. *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994), trae una última versión del trabajo de Juan Linz (fiel a la original, pero aumentada, corregida, con comentarios que incorporan referencias a una discusión de diez años) e incluye los artículos básicos de Arend Lijphart, Giovanni Sartori, Alfred Stepan y Arturo Valenzuela; el segundo tomo está dedicado a una revisión de los casos de América Latina. El primer volumen ha sido editado en español: *La crisis del presidencialismo*, Alianza, Madrid, 1997. La otra línea de desarrollo en esta materia ha sido encabezada por Dieter Nohlen. Cf. Dieter Nohlen y Mario Fernández (comp.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991. Un examen del debate y de los planteamientos reformistas se encuentra en el artículo de Bernhard Thibaut, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 6/1993 (Instituto de Ciencia Política, Montevideo).

⁸ El caso de Chile —el gobierno de la Unidad Popular, la conflictiva que se desató y el fin trágico de Salvador Allende— aparece aquí como ejemplo fatídico, equivalente, *mutatis mutandi*, a lo que representó en su momento, dentro del panorama europeo, la crisis de la República de Weimar.

gimen más apto para enfrentar en democracia las tareas de la época actual —precisamente, los trabajos de la “segunda” transición— los cuales exigen flexibilidad gubernamental y enlaces de mayoría.

Estas tesis se inscribían en el lanzamiento de un “nuevo institucionalismo” y remontaban las corrientes que habían prevalecido en las etapas anteriores, rescatando la importancia de las reglas procesales y de la estructura institucional en el despliegue de las gramáticas políticas.⁹ De ahí que, desde un principio y dentro de las propias filas parlamentaristas, con trabajos como los de Sartori o de Nohlen, surgieran advertencias sobre las dificultades existentes y junto con ello, la propuesta de una ingeniería que fuera “paso a paso”, con un mayor respeto por las tradiciones y por el itinerario histórico, accediendo a sistemas “mixtos”, semipresidencialistas o semiparlamentarios.¹⁰

Los cargos que se hacen al régimen presidencialista, como tal y más allá de las deformaciones de la práctica latinoamericana, se refieren fundamentalmente a su rigidez y a sus posibilidades de “bloqueo”, a la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de eficiencia, y remiten a elementos de su propia matriz constitutiva: independencia de poderes, legitimidad doble del parlamento y del presidente, periodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección, dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo (*winner takes all*), lo que hay que relacionar con el catálogo de facultades del poder ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, ciclos de productividad política y de sanción legislativa recortados por el mandato fijo, la temporada electoral y las ecuaciones de competencia, falta de incentivos para armar coaliciones duraderas, riesgo de gobiernos de minoría más o menos ineficaces, y por otro lado, riesgo de gobiernos de temperamento “plebiscitario” y vocaciones hegemónicas e imperativas, más o menos monopólicas, más o menos excluyentes... Complicaciones que crecen si los partidos y los sistemas de partido son endebles y cuando el número de unidades es nutrido (y se distancia del modelo estadounidense), en situaciones “problemáticas” de pluripartidismo.¹¹

⁹ Como contrapartida, algunas de las iniciativas trasuntaban una suerte de ingenuidad fundacional, sobrealaban la capacidad de llegar a las obras de diseño y no calibraban suficientemente el peso de la tradición presidencial, las inversiones de cultura y las conjugaciones políticas que se hubieran requerido para abrir la “opción parlamentaria”; imaginaban la tarea de reforma a la manera de los *framers* originarios del constitucionalismo estadounidense y soñaban con una manufactura “inaugural” como la que habría plasmado en España a la salida del franquismo, con la Carta de 1978, desconociendo la complejidad y el espesor que tuvieron realmente estas empresas.

¹⁰ Véase por ejemplo Giovanni Sartori, “Ni presidencialismo, ni parlamentarismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5/1992.

¹¹ Una buena presentación de las críticas al presidencialismo se encuentra en Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26-2/1993; y en el libro de Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992. Véase asimismo la ponderación de Carlos Pareja, “Los partidos políticos y el ‘Señor Presidente’: un matrimonio mal avenido”, *Cuadernos del CLAEH*, 55/1990.

En general, se tendía a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo, a través de un encuadre que merece una reconsideración cuidadosa.¹² Sin entrar aquí en un examen prolongado, ni referirnos a los problemas que genera a su vez el parlamentarismo solamente en lo que respecta al presidencialismo, cabe subrayar al menos cuatro extremos.

1. Por lo pronto, es preciso tener en cuenta que, como demuestran Shugart y Carey, más allá del horizonte de América Latina, las tandas de ruptura democrática han afectado a los regímenes parlamentarios, tanto como a los regímenes presidenciales, si no más. Hasta la segunda postguerra y en los campos europeos, caen sobre todo los parlamentarismos. Posteriormente, y en particular en el territorio latinoamericano, caen sobre todo los presidencialismos. Y si en vez de tomar en cuenta solamente las últimas décadas —como han hecho los críticos del presidencialismo— se echa una mirada a todo el siglo XX, se ve que los quiebres institucionales alcanzan a 21 de los regímenes parlamentarios, a 12 de los regímenes presidenciales y a seis de los regímenes mixtos.¹³ Las causales de la crisis deben pues buscarse en un encadenamiento más complejo de circunstancias, aun cuando valga decir que, en abstracto, las instituciones del parlamentarismo ofrecen salidas más flexibles.

2. Además, y sin perjuicio de la pertinencia de muchos de los artículos de crítica evocados, hay que reivindicar ciertas virtudes en el diseño matriz del régimen presidencial y cabe sostener legítimamente que algunos de los elementos considerados como defectos pueden a su vez operar positivamente. Por definición, y aunque algo similar suele ocurrir con los aspirantes a primer ministro en los sistemas parlamentarios, en el presidencialismo, los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos a la jefatura de gobierno y tienen en principio la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un periodo establecido, lo cual los obliga a asumir, para bien y para mal, una responsabilidad directa y por ende un temperamento cuidadoso acerca de los rumbos políticos.

3. Pero el punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas, y no precisamente por azar, es el que está en la base de los diseños de origen: la separación de poderes, su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios; el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales, que atraviesa los enlaces de partido y genera condiciones de balance en la gramática de gobierno. Lo que es visto como problema por las críticas al uso, y sin duda puede serlo en determinadas situaciones, aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno “unificado”, sino las articulaciones que en vez de

¹² Esa reconsideración se alimenta con trabajos importantes, algunos de los cuales brotan del tronco de la misma *mainstream* dominante. Es el caso del texto de Shugart y Carey citado (*Presidents and Assemblies*), que contiene argumentos retomados luego en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.

¹³ Cf. Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, *op. cit.*

facilitar, acotan la marcha de la presidencia y apuestan a un juego de “frenos y contrapesos”, con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida.

Aquí puede plantearse una dinámica adversativa, de bloqueos y confrontaciones, sin salida o con desembocaduras críticas. Puede dibujarse un cuadro de presidencialismo “duro” o “reforzado”, que para evitar los “puntos muertos”, concentra potestades en la jefatura de gobierno. Pero puede igualmente respetarse la geometría de los equilibrios institucionales y el abanico de opiniones, mediante una conjunción de voluntades en la que pese plenamente la pluralidad de poderes y la pluralidad de representaciones políticas y se tengan en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas, lo cual reclama por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones.

Esto sucede en casos en que el partido o la fracción del presidente cuenta con la mayoría en el parlamento, por los intercambios políticos, las disidencias o la “indisciplina” en sus propias filas, compensadas o combinadas mediante tratos con sectores de la oposición. Sucede asimismo en casos en que, por el contrario, el partido o la fracción del presidente no cuenta con la mayoría en los órganos legislativos: en esquemas bipartidistas, tal como ha ocurrido durante las décadas de gobierno “dividido” en los Estados Unidos, o en esquemas pluripartidistas, que plantean otras alternativas dentro del presidencialismo, en situaciones comparables con los gobiernos de minoría que prosperan en algunos de los regímenes parlamentarios de Europa continental.¹⁴ Tras esto surge también la posibilidad de gobiernos de coalición en clave presidencial, a través de fórmulas que se suponían ajenas a tal régimen y que sólo el parlamentarismo parecía propiciar.

4. Estas indicaciones remiten a un panorama de diversidad en el territorio del presidencialismo. En efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas, que tienen consecuencias determinantes en el hilado político.

¹⁴ En los Estados Unidos, el gobierno “dividido” surge cuando la presidencia corresponde a un partido y al menos una de las dos cámaras legislativas está controlada por el partido de oposición, más allá de las exigencias, la autonomía o el disenso que el presidente pueda encontrar entre los legisladores de su propio partido. Esto ha ocurrido a menudo desde 1955 (durante periodos que suman en conjunto más de treinta años), dado que el voto por la presidencia y el voto por las cámaras puede separarse: en el mismo acto, cuando las elecciones para ambos órganos son conjuntas (*split-voting* o *ticket-splitting*) o bien, cuando hay elecciones puramente parlamentarias, en periodos que no coinciden con la renovación presidencial. Estirando esta noción, el gobierno dividido puede darse asimismo en regímenes parlamentarios: en los gobiernos de minoría de algunos países de Europa continental, con sistemas pluripartidistas. Es también el cuadro que se presenta en Francia, con un régimen semipresidencial de poder ejecutivo “dualista” y elecciones parlamentarias intercaladas; en los casos de “cohabitación”: con un presidente que no es meramente figurativo y un primer ministro de otro partido a la cabeza del gabinete gobernante (Mitterrand-Chirac, Chirac-Jospin). Más adelante veremos cómo se presenta la situación en el Uruguay.

La tipificación deriva del cruce de las relaciones de partido con la división institucional y supone un desarrollo de la hipótesis originaria de la separación de poderes, para la cual el gobierno debía ser por definición “dividido” y así se lo quería, al margen de la entrada de los partidos y de la “unificación” que se puede perfilar si algún conjunto tiene la mayoría a la vez en el ejecutivo y en el legislativo.

Dentro de esa matriz hay sin embargo variedades, que proponen arquitecturas de poder diferentes, en cuyo tendido intervienen a la vez otros elementos. Los modos de gobierno no dependen de una sola dimensión. Se deben a una trama de ligamentos, con reglas escritas y reglas no escritas, en la que intervienen también, de manera decisiva, las normas electorales y la naturaleza del sistema de partidos, así como la legalidad de las tradiciones y de los rasgos de cultura, la dinámica de poderes sociales y regionales, los estilos de liderazgo y el formato de la competencia política, en la textura histórica de larga duración y con los cambios impuestos por las circunstancias políticas. Las características fundamentales del presidencialismo actúan en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y diversas, según sea la articulación de los factores mencionados y los movimientos de coyuntura. Por lo cual, la misma especie da lugar a distintos tipos de régimen y a variaciones dentro de un mismo cuadro.

Las críticas corrientes se refieren, en general, a un modelo único y uniforme, atendiendo a ciertos elementos definitorios básicos y soñando a menudo con un salto hacia el modelo opuesto, sin concebir distinciones en el tapete ni alternativas más acotadas de corrección. No obstante, y al igual que los regímenes parlamentarios, los presidencialismos son surtidos y cabe establecer figuras distintas, en una tarea que ya ha tenido sus desarrollos.

5. La clasificación puede hacerse focalizando las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento, atendiendo al índice de las competencias del presidente en materia legislativa, a sus facultades de administración y su discrecionalidad, a los poderes de veto y a las alternativas de gobernar por decreto o mediante medidas de "urgencia".¹⁵ Este ejercicio se enriquece cuando se toman en cuenta el régimen electoral y el sistema de partidos.¹⁶

En su articulación con el régimen electoral, el sistema de partidos es una variable altamente significativa. Por lo que resulta imprescindible verificar sus cortedades y sus avances, la consolidación posible y los cambios que se advierten: tanto en lo que toca a las mutaciones sustantivas que estas entidades experimentan —pasando del keynesianismo criollo a otros tipos de gobierno político— como en lo que toca a los realineamientos y las reconversiones en el número y en la ideología; la clase de organismos que hay en plaza; la fragmentación, el fraccionamiento y la disciplina; la aparición de nuevos partidos, con "tercerías" significativas, en esquemas monopólicos o bipartidistas; la formación de bloques bipolares en arcos multipartidarios; los de-

¹⁵ Véase en este sentido: Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal*, Kellogg Institute, WP 200/1993 (publicado en español en *Desarrollo Económico*, 135/1994); así como la ponencia de John Carey y Matthew Shugart, "Presidential Decree Authority: Toward a Theoretical Understanding" (XVIII Congreso Internacional de LASA, Atlanta, 1994) y su libro *Presidents and Assemblies, op. cit.*

¹⁶ Como lo han hecho los autores mencionados, retomando una línea clásica en la materia: John Carey y Matthew Shugart, *Presidents and Assemblies, op. cit.*; Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America, op. cit.*

sarrollos pluripartidistas más netos; la expansión de los conjuntos de izquierda y el giro de los partidos “tradicionales”.

En fin, los estudios del presidencialismo pueden alcanzar su mayor densidad si se incorporan asimismo otras dimensiones institucionales (como la estructura federal o el ordenamiento de los cuerpos superiores de la administración y de las empresas públicas), junto con las demás piezas a que hemos hecho referencia —formas de la política, estilos de liderazgo, patrones de ciudadanía y producciones de cultura, vetas de tradición y cambios de coyuntura, relaciones corporativas, desempeño de otros actores, redes civiles— que tienen también efectos considerables.

6. Por más que pueda constituir entre nosotros una “moda universal” —como decía Woodrow Wilson en otro recodo de este siglo— en los años que corrieron desde el planteo seminal de Juan Linz, la “opción parlamentaria” no se ha puesto en movimiento. Y las incidencias de la “segunda” transición continúan ventilándose en América Latina dentro de los cauces presidencialistas, por impulso de liderazgos de esta filiación, con saldos diversos, pero sin duda importantes, en materia de eficiencia gubernamental, de innovación política y de reformas estructurales. Por cierto que a través de variaciones: en unos sitios porque se remodelaron los estatutos normativos y, en general, porque en el curso de las últimas décadas los sistemas políticos pasan por cambios importantes, de distinta proyección y de distinto saldo democrático.

Más que nunca interesa, pues, desarrollar el estudio de casos, la pesquisa histórica y los análisis comparativos del presidencialismo realmente existente. Para avanzar en su clasificación, distinguir los tipos de este régimen y sus respectivas biografías, la institucionalidad completa en que se inscriben y sus dinámicas específicas. Para registrar también las alteraciones en el modo de gobierno, en el sistema de partidos y en el escenario electoral, haya habido o no actos formales de ingeniería constitucional, en trayectos que se mantienen dentro del mismo género, pero que —tal como ha sucedido con anterioridad— dan lugar a fórmulas de características peculiares. Éstas pueden ser identificadas como variantes de otro etapa del presidencialismo latinoamericano, que combina rastros precedentes y nuevas improntas. Un “neopresidencialismo”, que viene con la “ola” democrática de este fin de siglo y como protagonista de las grandes obras de reforma, alineándose a las transformaciones de la política, del Estado y de la economía, del espacio doméstico, de los bloques regionales y de los ejes de las relaciones internacionales.

Hay que avanzar por la vía señalada, caso a caso y elaborando tipologías que cataloguen a los presidencialismos con base en los elementos anotados, construyendo paralelamente periodizaciones históricas que den cuenta de las posibles variantes del modelo presidencialista, retrospectivamente y para el corte actual, en distintos ciclos del sistema político, en el mismo país, dentro del mismo tipo o cambiando de especie.

7. Tomando en cuenta la conjunción de factores que hacen a la especificidad de un sistema determinado, las siluetas de democracia que componen y, en particular,

atendiendo a su grado de pluralismo, sin perjuicio de otras ilustraciones, las figuras presidencialistas pueden inscribirse en un espectro ordenado con base en dos boquetes polares.¹⁷

En una punta, tenemos los presidencialismos que operan en clave “mayoritaria” (o “mayoritarista”), no sólo por sus códigos electorales, sino también por las pautas de resolución política, los empujes “unilaterales” o “decisionistas”, que rodean los trámites parlamentarios y otras escalas de intervención, merced a las prácticas de una jefatura de gobierno con facultades amplias y discrecionalidad extendida, al amparo de las normas jurídicas —en construcciones “institucionalizadas”— o con base en ejercicios de corte “plebiscitario”, “populista” (en el sentido de Dahl): por el tipo de vínculo con los ciudadanos y la forma relativamente “excluyente” en que se despliega el dominio de un partido, el patrón de las relaciones representativas y un estilo de liderazgo “impactante”, con pretensiones de “hegemonía”. En los extremos, están los fenómenos de “gobierno plenipotenciario” (Eli Diniz) o del “hiper-presidencialismo” (Carlos Nino), con gestos más o menos autoritarios, que pueden ubicarse en las fronteras de la legalidad y llegan algunas veces a transgredirla, pero que no necesariamente se salen del cauce de su modalidad peculiar de democracia.¹⁸

En la otra punta tenemos un presidencialismo moderado —como el que prospera en Uruguay— que puede acercarse a gramáticas más pluralistas, en virtud de la composición y las reglas del sistema de partidos —que modulan a su vez la entrada múltiple de otros actores— gracias a las características del estatuto electoral, de las disposiciones orgánicas y de los cánones de decisión, a través de recorridos de negociación y de compromiso.

Dentro del continuo que así se dibuja, y acompañando los flujos de transición que experimenta América Latina, las evoluciones de los últimos años presentan perfiles distintos, en órdenes institucionales más o menos consolidados, pasando por situaciones críticas o por armaduras consistentes. Algunos reinciden en los vicios

¹⁷ Esta aproximación corresponde a los enfoques generales de la democracia y el pluralismo a que hemos hecho referencia, los cuales han sido a su vez empleados para calificar a los regímenes de gobierno, distinguiendo en concreto diversos tipos parlamentarios y presidenciales. Como se dijo, seguimos fundamentalmente el rastro abierto por autores como Alexis de Tocqueville o Max Weber, haciendo baza en los aportes señeros de Robert Dahl y Arend Lijphart, cuyas obras contribuyen a tender las líneas maestras de la teoría democrática y marcan las reflexiones modernas sobre el pluralismo. Cf. especialmente: Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática* (1956), GEL, Buenos Aires, 1989; y Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas* (*Democracies*, 1984), Ariel, Barcelona, 1987.

¹⁸ Vale recordar aquí las referencias a la “democracia delegativa” (O’Donnell) y al “despotismo democrático” o a los regímenes “híbridos” (Malloy y Conaghan), que hicimos en la nota 5. Un panorama del presidencialismo brasileño, en los procesos de reforma del Estado, desde Collor de Mello a Fernando Henrique Cardoso (1985-95), se encuentra en Eli Diniz, *Crise, reforma do estado e governabilidade*, Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1997. Desde una óptica similar, Vicente Palermo y Marcos Novaro han hecho un buen estudio de las fases y las facetas del menemismo (1989-95): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma, Buenos Aires, 1996; texto que realiza una observación cuidadosa y fructífera, sin concesiones, pero con una marcada preocupación por los matices, la densidad efectiva del curso político y los avances en la democracia y en la pluralidad, aunque sean pequeños.

del presidencialismo “duro”, caen en manifestaciones “neopopulistas” o mantienen simplemente un esquema “mayoritario”. Pero otros han ido ampliando el grado de pluralidad y acaso la expectativa de pluralismo, a causa de cambios en el régimen electoral y en los principios de representación, de una “movilidad” importante en el sistema de partidos y en la relación de poderes, dando lugar a tratos entre gobierno y oposición menos disruptivos y en un momento dado, cooperativos, accediendo sobre todo a juegos institucionales, contiendas de competencia y cotejos de fuerza mejor balanceados, con mayores oportunidades de estabilidad y eficiencia. Se reanuda y en varios lados se inaugura el camino de los “pactos” y de los acuerdos de régimen. Se registran asimismo ciertas convergencias en las políticas de reforma, con alianzas cruzadas de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia. Asistimos incluso a fórmulas nuevas de compromiso y de coalición: francamente inéditas, como las que surgen de la “parlamentarización” del presidencialismo en Bolivia, o que tienen sus antecedentes en otras modulaciones y en otras circunstancias, como en Costa Rica, Chile y Uruguay.

Al desarrollar la perspectiva que expuse en un artículo previo,¹⁹ las notas siguientes pretenden contribuir al desarrollo de las perspectivas teóricas señaladas, mostrando los rasgos pluralistas típicos del régimen uruguayo y marcando el pasaje del presidencialismo de compromiso al presidencialismo de coalición.

LAS VERTIENTES DEL PRESIDENCIALISMO PLURALISTA

La edificación del pluralismo uruguayo encuentra su cimiento en la gesta originaria de los partidos tradicionales (el Partido Colorado y el Partido Nacional o “blanco”), que pasó por una combinatoria dolorosa de guerras civiles y pactos constituyentes, proporcionando ciertos dispositivos fundamentales.

En primer lugar, a través de los esquemas sucesivos de la “coparticipación” —con un estilo *consociational*— que empieza por las divisiones territoriales y se instala a nivel nacional, mediante un reparto regular de puestos públicos, que incluye a las minorías como tales, independientemente de las posturas políticas que sostengan, sin requerir para ello una convergencia consensual —apoyos al gobierno, una alianza o una coalición— y por el contrario, mediante una regla de atribución sistemática de derechos, basada en los resultados electorales, que comprende precisamente a los sectores de oposición.²⁰

¹⁹ Jorge Lanzaro, “La ‘doble’ transición en el Uruguay: gobierno de partidos y ‘neopresidencialismo’”, *Revista Nueva Sociedad*, 128/1993 (Caracas).

²⁰ Las experiencias de tipo *consociational* surgen como modalidades peculiares de resolución del conflicto, frente a clivajes “sociales” de distinto tipo (religiosos, étnicos, de nacionalidad), que afectan a la construcción nacional. Tal caracterización puede aplicarse igualmente a los clivajes generados por los partidos, cuando han sido, como en el Uruguay, “patrias subjetivas”. La idea fue cultivada por Arend Lijphart en trabajos sucesivos y a partir de un texto clásico: “Consociational Democracy”, *World Politics*

La coparticipación es un ingrediente de la unidad del Estado, y obra a la vez como pilar de asentamiento del sistema de partidos y del sistema político, en términos de integración y de integridad. Pero llega a tener además una proyección singular en los modos de gobierno como elemento de ponderación y como mercancía en el manejo de bienes de poder, en alternativas importantes del intercambio político, en los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias, según la configuración del arco de partidos y la geometría política.²¹

En términos encadenados se compone un régimen electoral ingenioso (conocido como la “ley de lemas”), que ha sido derogado por la reforma constitucional de 1996, pero que sirvió durante muchas décadas para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las élites, cumpliendo en clave “poliárquica” con la exigencia básica de un cuerpo democrático: reconocimiento de las identidades y de la diversidad política, de un lado, producción de gobierno del otro, pasando siempre por los asientos de partido.

En una articulación de doble lógica, este régimen ensancha al máximo la circunferencia de la representación proporcional en el parlamento y mantiene un principio de mayoría para la elección presidencial directa. Adopta el “doble voto simultáneo” (por partido y por distintas candidaturas dentro de cada partido), con un mecanismo en el que las internas de cada colectividad se juegan públicamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un lema midan sus fuerzas abiertamente, pero a la vez acumulen votos, compitiendo entre sí y con los adversarios en el mismo acto.

Los libretos de la coparticipación y las reglas electorales dibujan una dualidad interesante: *i*) De poderes relativamente compartidos, con acceso plural a los recursos del Estado, sin que los ganadores se lleven todo y sin que las minorías tengan que renunciar a su condición opositora para tener puestos en los organismos públicos. *ii*) Con una competitividad abierta —moderada pero efectiva— que da cabida a la disputa democrática, entre los partidos rivales y en su interior. La coparticipación, el sistema electoral, las pautas de representación, abren los canales de competencia

(XXI/2, 1969). Aunque los mapas de ruta son muy distintos, resulta ilustrativa la comparación con el *proporz* austriaco, que supone, como en el Uruguay, un reparto de los puestos directivos en la administración pública y en los organismos de control, con base en los cocientes electorales. En América Latina hay que tener en cuenta la variante de Colombia, en donde también se llega a una fórmula *consociational* labrada por los dos grandes partidos tradicionales (véase al respecto: Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988).

²¹ En un par de situaciones, luego del golpe de Estado de 1933 y en el gobierno de 1942, ello remite a experiencias de coalición. Pero las más de las veces, estas incidencias de la coparticipación operan como insumo del sistema de compromisos, sin estar sujetas a un acuerdo político previo y admitiendo a los oponentes partidarios, lo que ayuda a gestar el clima de pluralidad y favorece las aproximaciones concretas. En todos los casos, esto se desarrolla en el marco del régimen presidencialista. Estas circunstancias nos distinguen de otros presidencialismos y al mismo tiempo de las ecuaciones *consociational* europeas que —aun con similitudes— se dan en un contexto parlamentario. De más está decir que también las coaliciones que allí se fabrican son distintas de las que pudo haber habido en nuestro régimen presidencial.

pero reducen los juegos de “suma cero”, acotan la regencia de mayoría y dan entrada a las minorías, partido a partido y dentro de éstos, sector a sector.

El régimen de gobierno presidencial configura entonces un “presidencialismo de compromiso” —pluralista— amoldado a una mecánica compleja: *a)* en la que incide naturalmente el principio basal de “frenos y contrapesos” entre los poderes del Estado; *b)* abriendo expresamente la posibilidad de tener un gobierno “dividido”, con presidentes sin mayoría parlamentaria propia, lo que en nuestro caso remite, más fuertemente que en otros, a esa autoridad limitada y repartida a que hemos hecho referencia;²² *c)* insistiendo permanentemente en la intervención regular y regulada de los partidos y las fracciones de partidos, en un compás de competencia y oposición modulado por las formalidades y las culturas cooperativas, en las escalas de corte asociativo (*consociational*).²³

En su conjunto, la horma política y la propia arquitectura institucional proporcionan un buen umbral para la combinatoria entre representación y gobierno (governabilidad), con tendencia a reclamar el desenvolvimiento de las lógicas negociales, permitiendo que crezca un sistema de compromisos robusto, con sus ciclos de fortuna y sus desventuras, que sufre un repliegue en la crisis de los treinta y tendrá una fisura profunda hacia fines de la década de los sesenta.

La competencia pluralista en el escalón de los partidos “históricos” —que exhiben una capacidad proverbial de “transformismo” y mantienen un predominio largo— aportó condiciones para que el ingreso de los demás actores se ajustara a códigos similares. Así transcurrió la primera incorporación obrera, a principios de siglo, mediante el sufragio universal masculino y la legalización del sindicalismo en claves de autonomía, con asignaciones concomitantes de ciudadanía política y de ciudadanía social. Esa entrada se hizo sin que las clases “altas” escaparan del ruedo de los partidos o tuvieran deslices “antisistema”, aunque hubo por cierto tensiones considerables, con un incremento de la acción corporativa y cierta “reacción conservadora”.

Desde fines de los años veinte se fue dibujando asimismo una “coparticipación corporativa”, inscrita en los módulos de regulación económica en los que se asentó el keynesianismo criollo y que beneficiaba inicialmente a las representaciones patro-

²² Véase *supra*, nota 11. En el Uruguay la figura del gobierno “dividido” se plantea desde el momento en que pasamos a un sistema pluripartidista, en el último tercio del siglo XX. En términos más extensos, también podría considerarse configurada durante la época del bipartidismo, por obra del régimen electoral y de la fisonomía “fragmentaria” de los partidos tradicionales, en la medida en que la fracción del presidente rara vez alcanza por sí sola la mayoría parlamentaria.

²³ Romeo Pérez estima que estas prácticas encierran una inclinación parlamentarista, con virtualidades propias (*cf.*: “El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH*, 49/1989). La noción de “presidencialismo coparticipativo” que él mismo maneja se ajusta mejor a las coordenadas que reseñábamos. En todo caso, considero más comprensiva la referencia al “presidencialismo de compromiso” —inserto en nuestra peculiar matriz pluralista— que aquí retomo y que adelanté en el trabajo ya citado (*cf.* Jorge Lanzaro, “La ‘doble transición’ en el Uruguay...”). Tales designaciones hablan en términos elocuentes del espesor y del carácter *sui generis* de la casuística uruguaya, dejando en evidencia la necesidad de profundizar en la investigación empírica y en las elaboraciones teóricas, con miradas comparativas, a fin de dar cuenta cabalmente de la especificidad del sistema.

nales. La segunda incorporación obrera, a partir de los años cuarenta, insistió en las liturgias plurales y estableció el régimen tripartito en otros organismos públicos de regulación. Merced a sus asientos sindicales, también la izquierda pudo entonces beneficiarse de la coparticipación corporativa.²⁴

La gramática pluralista remite así a una estructura peculiar de los procesos de decisión, modelada por una plana de fuerzas altamente compleja, de democracia “integrada” (Rama). La “ley del número” y las aplicaciones del principio de mayoría se ven atenuadas adrede y dificultan las andanzas políticas de corte bonapartista y los jaques plebiscitarios, los arrestos “fundacionales”, los lances de tono providencial.

La “partidocracia” uruguaya es un armazón de concurrencias cruzadas. En todo caso, y aunque puedan identificarse sectores de punta, la primacía no se logra por los partidos —de uno en uno— sino que se asienta en el sistema de partidos en su conjunto.²⁵ La competencia electoral, que es prioritaria y altamente relevante, debe empero articularse con las otras generaciones de poder. Los partidos hacen efectivo su dominio, cuando tienen la productividad necesaria y dentro de un campo tupido de participantes, en el que hay un tráfico espeso de “voces” e intereses y se advierte la densidad del “mundo de las asociaciones”, de los ejercicios gremiales y de otros ingresos colectivos, con expresiones de corporativismo de estirpe liberal.

En términos generales, la dinámica competitiva y las imposiciones de poder terminan ajustándose a una lógica más bien “consensual”.²⁶ Habrá por ende un reguero de transacciones y acomodos, con interposición de vetos, prácticas negociales y trabas de alianza, en aras de una combinatoria amplia, que debe esperar a que las alteraciones culturales se propaguen y sean asumidas en forma extensa por los sujetos sociales y los actores políticos.

La Constitución consagra formalmente estas reglas políticas, a través del régimen electoral y de la representación proporcional “integral”, mediante una serie de acotamientos en la asignación de poderes públicos, en las ecuaciones de mayoría y minoría, en el establecimiento de *quorum* especiales, en el juego —siempre limitado— de ganadores y perdedores. De una manera u otra, las pautas de la coparticipación

²⁴ He planteado el tema de la coparticipación corporativa, con una impronta liberal y pluralista, subordinada al sistema de partidos y dentro de marcos democráticos, esbozando una periodización al respecto: en lo que se refiere a las cámaras empresariales y en lo que se refiere a los sindicatos, controlados por la izquierda. Cf. Jorge Lanzaro, *Sindicatos y sistema político*, FCU, Montevideo, 1986; *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Trilce, Montevideo, 1992.

²⁵ Como norma, a través de ciertos cortes de importancia y con algunas rupturas, hemos tenido una larga trayectoria de política de partidos, con un sistema fuerte. A diferencia de lo que ha ocurrido, por ejemplo, del otro lado del Río de la Plata, en donde los partidos tienen una gran presencia, pero el sistema que forman ha sido “débil” (aunque en el correr de los años noventa se pueden atisbar algunos cambios importantes). Cf. Marcelo Cavarozzi, “El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil”, en M. Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón (comp.), *Muerte y resurrección: los partidos políticos y las transiciones del Cono Sur*, FLACSO, Santiago de Chile, 1989.

²⁶ Sobre la noción de “democracia consensual” en sociedades plurales, con un enfoque que retoma y reformula su antigua idea de la democracia *consociational*, véase el texto de Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, op. cit.

y los códigos de equilibrio partidario se hacen presentes en el conjunto del Estado, acompañando un principio político que no es condescendiente con las mayorías unívocas y que requiere, en su lugar, conjunciones amplias (por lo menos de consenso “negativo”). El pluralismo fundacional se plasma en los andamiajes institucionales y tiene efectos reproductivos al colocar los procesos de decisión en las sintonías de la lógica de la negociación y del compromiso.

Por cierto que, llegado el caso, esta utilería no ha podido evitar los accesos de autoritarismo. Por el contrario, las mismas trabazones a que aludimos han ocasionado esos rebotes, cada vez que los partidos desfallecen en su productividad política, en las muestras de cooperación y de lealtad, cuando el juego de las pluralidades y los arranques de oposición han adquirido un carácter agudo que exacerba el contencioso de las reformas, desembocando en el bloqueo. De hecho, si miramos bien la historia, se advierte incluso que los grandes giros de cambio —en las fundaciones del tercio final del siglo XIX y en la década de los treinta del siglo XX— han atravesado repetidamente por un enganche peculiar, de momentos autoritarios y momentos democráticos. Y esto es, virtualmente, lo que nos ha ocurrido en los últimos tiempos.

Luego de un periodo de desagregación y polarizaciones que tuvo desenlaces catastróficos, el régimen “cívico-militar” instalado en 1973 impulsó la apertura de la economía, apuntaló la reestructuración del capital y generó condiciones imperativas de “movilidad” de la fuerza de trabajo. No obstante —a diferencia de lo que pudo ocurrir en el Chile de Pinochet—, esta dictadura no avanzó demasiado en la fajina de refundación. La reforma económica y la reforma del Estado, junto con los demás procesos de “liberalización”, serán abordados en profundidad con la vuelta a la democracia, en ancas de un nuevo esquema de pluralismo, que impone una ingeniería gradualista y moderada, atenuando la magnitud y el “costo social” de la liberalización.²⁷

²⁷ Hay en este sentido diversos hechos demostrativos. Por ejemplo, la negativa a privatizar las empresas públicas estratégicas y el tenor que adopta la reforma del Estado. El planteo de un sistema coordinado de decisión conjunta y centralizada para el diseño de políticas de descentralización, que puede procurar mejor que otros los equilibrios y la cooperación regional, limando las aristas de fragmentación. Una reforma educativa —en sí misma muy polémica— que pone el acento en la enseñanza pública y esquivada las tendencias privatistas y los riesgos de la descentralización en esta materia. Los modos de la reconversión y de la apertura económica, la dificultad para bajar la inflación, el tratamiento que obtienen los trabajadores y los sindicatos, los límites y las formas de la flexibilización laboral, la defensa que lograron levantar los jubilados, a la par con las resistencias para alterar el régimen de seguridad social y la aprobación en este rubro de una reforma “mixta”. Umbrales de pobreza que algo descienden, en el único país de la región que, al crecer su producto, logra cierta mejora en la distribución del ingreso. En fin, ondulaciones menos severas en el desempleo, en los indicadores sociales y, más generalmente, en los cortes que hacen a la sociedad “dual”.

TRANSFORMACIÓN POLÍTICA Y REALINEAMIENTO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

A partir de la restauración de la democracia, en 1985, los itinerarios políticos se acomodan de vuelta a las reglas tradicionales de la cultura nacional, pero enfrentan grandes desafíos, en una nueva fase y con un encadenamiento nuevo.

Los nudos problemáticos de esta etapa derivan de la conjugación de dos factores:

a) La rotación histórica en el modelo de desarrollo, que pasa por la reforma del Estado y por un cambio en el modo de hacer política, alterando el principio vertebral de articulación de los partidos.

b) Un realineamiento duradero en el sistema de partidos, generado por la ruptura del bipartidismo tradicional y el crecimiento de la tercería de la izquierda, que delinea un nuevo formato de pluralidad.

1) En primer lugar, los trastornos del sistema de partidos son propios del ciclo de modernización en el que hemos ingresado. Particularmente: de las tribulaciones que provoca la gestación de una nueva forma de Estado, con otros códigos de administración pública, el cambio de modelo en la economía y en los mercados, la reestructuración de las pautas de regulación, las fronteras del espacio nacional, las ubicaciones interiores y los reacomodos internacionales.

La política traza una curva pronunciada, que empalma con la terminación de los diseños keynesianos y de las estructuras fordistas, la nueva movilización y la nueva movilidad del capital, el grado de “mercantilización” y las tallas privatistas, cuando no la privatización misma —en versiones más “duras” o más “blandas”—; el estrechamiento de la autonomía nacional, la redefinición de un Estado “social” que se cuenta entre los más añejos y los más asentados del mundo.

Para confirmar su liderazgo e impulsar el relevo en esos órdenes, los partidos tienen que asumir un papel conductor y, como no podía ser de otra manera, han de realizar a la par su propia conversión. Son en rigor seres mutantes, padecen crispaciones de identidad, ven sacudidas sus bases y tienen dificultades para adentrarse en una gramática de cambios, que los obliga a ajustar la fisonomía y los patrones de legitimidad en los que vivieron por años. Es “la transición en la transición”, ardua y problemática, en la que van pasando de la gestión keynesiana —de su misma calidad de partidos “keynesianos”— a otros modos de regulación, y tratan de acuñar un gobierno político de nuevo tipo.²⁸

En las coyunturas críticas precedentes, al atravesar por otros nudos revulsivos de transición, con censuras y cambios importantes, el proceso se ventiló —repetidamente— dentro de los carriles seculares del bipartidismo tradicional: por un juego entre fracciones de las familias blancas y coloradas, en claves significativas de continuidad y de transformismo en que se mantuvo a las grandes estirpes, aunque por cierto, con una redefinición de la silueta de los actores, de la composición concreta del

²⁸ Cf. Jorge Lanzaro, *Transition in Transition: Parties, State and Politics in Uruguay-1985-1993*, Institut de Ciències Polítiques I Socials, WP 90/1994, Barcelona.

sistema y de sus cánones de desarrollo. Esta constante resalta en la comparación del Uruguay con otros países y difiere de lo que ocurre en el presente.

2) En efecto, la crisis y los procesos de transformación de las últimas décadas se ven atravesados además por el realineamiento en el sistema de partidos: un cambio consistente en los patrones de comportamiento electoral y en la estructura de partidos, que se resuelve en un proceso complicado, de unos cuantos años, a causa de emergencias inéditas y a través de varias elecciones “críticas”, merced a la movilidad y a la conversión de las fuerzas actuantes.²⁹

En los cursos de la transición democrática y con los avances posteriores, la estructura pluralista surgida en los años sesenta vuelve a la superficie, mostrando continuidades y variantes. Ya no estamos ante un pluralismo “polarizado”, sino “moderado”: por el número de conjuntos partidarios, las parábolas ideológicas y un reciclaje que nos hace retornar en buena medida a la competencia temperada, centrípeta más que centrífuga, a pesar de las discrepancias sobre el signo de las reformas en trámite.

Se confirma en esta fase el realineamiento del sistema y la izquierda ratifica su presencia, deduciendo una tercería de relevancia: gracias a su *performance* electoral, en virtud de la transformación sustantiva que experimenta y por la posibilidad de incidir efectivamente en los procesos de decisión política.

En las elecciones de 1984, que inauguran el ciclo postautoritario, el Frente Amplio sacó el 21.3% de los votos, sumando tres puntos a su votación inicial de 1971 (que había sido de 18.3%). En Montevideo, donde tiene la mayor audiencia, superó su marca previa (30.1%), llegando al 33.7%. En la víspera de los comicios de 1989, se produjo el desprendimiento del “Nuevo Espacio”, constituido por grupos del ala más centrista. Votando solo, el Frente Amplio ganó la Intendencia de Montevideo y se instaló en el gobierno de la capital del país con el 34.5% de los votos de esta circunscripción, con lo que mantuvo su cuota a nivel nacional (21.2%). El Nuevo Espacio consiguió por su lado el 9% en todo el país y el 13% en Montevideo.

En 1994, el Frente Amplio —que componía la fórmula del “Encuentro Progresista”— sube al 30.6% de los votos, en una elección terciada, que lo coloca a escasos puntos del Partido Colorado (32.2%) y del Partido Nacional (31.2%). El FA/EP vuelve a triunfar en Montevideo —con gran holgura (44.1%)— y duplica prácticamente su presencia en los departamentos del interior (19.5%, contra alrededor del 10%, punto más, punto menos, en las tres elecciones anteriores).

Este progreso se vincula con la aparición de nuevos liderazgos, la rotación ideológica y un derrotero político relativamente moderado. Es un momento de inflexión

²⁹ Un realineamiento se resuelve en definitiva en el diseño de una nueva “norma” política, dentro de las matrices del sistema, con alteraciones graduales o con alteraciones bruscas, más o menos traumáticas. En algunos casos ello implica la salida de uno o de más de uno de los conjuntos partidarios en plaza, no necesariamente de la *filière* política o de las familias ideológicas. En nuestro caso, por el contrario, el mapa de los partidos “históricos” se mantiene y el realineamiento pasa por el desarrollo de la tercería de la izquierda, a través de recomposiciones múltiples. La nueva “norma” política, que todavía no se asienta, tiene que ajustarse a estas coordenadas.

en el que están vencidas las antiguas certezas y las claves de doctrina; las lógicas militantes quedan desplazadas por la competencia electoral. De los públicos “orgánicos” y la *classe gardée* se pasa a la apelación ciudadana y a una nueva fisonomía de conglomerado “popular” que acentúa los perfiles de *catch-all party*, más por el influjo de las personalidades caudillescas y por el desenvolvimiento de verdaderas fracciones que por el peso de los aparatos.

Asistimos a un proceso de “integración”, favorecido por el espíritu “inclusivo” con que se encaró inicialmente la reconstitución del sistema político, lo que lleva a remontar los desgarramientos precedentes y restablece las ligaduras nacionales. La izquierda pasa por una suerte de “tradicionalización”, en un esquema que la hace “parecerse” y “diferenciarse” de las divisas históricas y afirma su identidad propia, dentro de un cuadro de oposición acotada, de cierta “trivialización” de la competencia y de los conflictos, sin la amenaza de un vuelco “radical”.

Estos acontecimientos remiten a una metamorfosis de envergadura, que lleva casi cuatro décadas.³⁰ Se forma en ese viaje un partido de nuevo tipo, con una articulación compleja y mutante, en la que encajan varias familias políticas y compiten posturas diversas.

Lo que en su origen se constituyó como una coalición de partidos (un “frente” integrado), fue luego un “partido de coalición” y finalmente un partido unificado, en el que las unidades componentes, nuevas y viejas, aunque guarden sus nombres, ya no constituyen partidos autónomos, sino fracciones o sectores de un conglomerado complejo (con su identidad propia y las marcas de la biografía histórica, pero a semejanza de lo que ocurre en cualquier otro conjunto partidario). Esta transformación va acompañada de una modificación significativa en la estructura de liderazgo, en la que sobresalen las jefaturas personales, un “caudillismo” de izquierda que ha pasado por una sucesión de figuras y de estilos —desde el general Seregni a Tabaré Vázquez—, la apelación “popular” y “populista”, en claves electorales y en claves plebiscitarias.

PLURIPARTIDISMO Y PRESIDENCIALISMO

La agudización del pluralismo en el arco de los partidos —dentro de un régimen de corte presidencialista— es uno de los elementos que más se destaca en las miradas sobre la evolución del sistema político uruguayo. Los comicios de 1984, los de 1989 y de manera más marcada los de 1994, reproducen y extienden el esquema pluripartidista sobre la base de tres grandes conjuntos. Con la elección presidencial en una sola vuelta —por el régimen de pluralidad— y manteniendo la representación

³⁰ Cf. Jorge Lanzaro, “La izquierda uruguayo: de la adscripción corporativa al desarrollo de un partido de ‘nuevo tipo’”, en la serie de estudios sobre *La izquierda en el sistema político*, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, en prensa.

proporcional “integral” a nivel parlamentario, el partido ganador queda en una situación de minoría mayor, con saldos cada vez más justos.

Por otra parte, la escala de fraccionamientos internos, que es un dato permanente en la vida de los partidos, adquiere nuevas significaciones. Merced a los resortes de la “ley de lemas” —por la vía del “doble voto simultáneo”—, el presidente electo recoge una cifra de adhesiones propias, menor que la que alcanza su partido, lo que repercute naturalmente en el abanico de apoyos parlamentarios. Así, en 1984, la candidatura de Sanguinetti obtiene por sí misma un 31% del total de votos emitidos, equivalentes al 76% del caudal del Partido Colorado. En 1989, Lacalle gana con un 22% de votos propios, que representan el 58% de los que obtuvo el Partido Nacional. El saldo terciado de 1994 complicará aún más el panorama: Sanguinetti llega por segunda vez a la presidencia y su candidatura recibe un 24.7% del total de los votos emitidos a nivel nacional, que corresponden al 76.3% de los votos del Partido Colorado, el cual en esta ocasión ganó con el 32%, seguido de cerca por el Partido Nacional (31.2%) y por el Frente Amplio (30.6 por ciento).

Aunque la pluralidad no presenta en esta etapa rasgos de polarización, el movimiento de las fracciones internas queda además marcado por las diferencias de posición acerca de los procesos de reforma, con discrepancias en torno al signo —más o menos liberal— que ha de imprimirse a la secuencia de reformas.

De esta manera, el cuadro presenta las facetas que suelen subrayarse en las críticas usuales al presidencialismo, especialmente en el caso de un sistema multipartidista, con marcas de fraccionamiento. De acuerdo con la literatura más influyente en la materia, a la que se adhiere buena parte de la academia y algunos publicistas uruguayos, este escenario pronuncia los relieves que aparecieron tanto en el periodo previo como en la fase posterior a la dictadura, y vendría a generar necesariamente —si no una ruptura democrática— una serie de problemas graves de “gobernabilidad”, a los que ya hicimos referencia.³¹

Sin embargo, y a pesar de las dificultades, el presidencialismo “realmente existente” no cayó en la parálisis. Por el contrario, con todas las limitaciones del caso, fue capaz de avanzar en las tareas de consolidación —luego de la transición democrática— y fue también capaz de desarrollar en seguida las tareas de la “segunda” transición, de cumplir los cometidos de gobierno y de realizar varias operaciones de reforma, en un empeño sumamente trabajoso, con los gajes propios de una sociedad “amortiguadora”.

Con ese perfil se desarrolla una nueva era política, en la que el gobierno de partidos plasmó en un “neopresidencialismo de compromiso” —pluralista, transaccional

³¹ Rigideces propias de la armazón presidencial, legitimidad doble del parlamento y del presidente, complicaciones para dirimir conflictos entre ambos poderes, un juego de suma-cero, dificultades para componer coaliciones duraderas, gobiernos de minoría más o menos ineficaces y en todo caso ciclos de productividad recortados por las presiones de un mandato a término, tasas de impopularidad y de “lejanía” en el ambiente ciudadano.

y reformador— que dio lugar, finalmente, a partir de 1995, a un ejercicio novedoso del “presidencialismo de coalición”.³²

NEOPRESIDENCIALISMO DE COMPROMISO, “TRANSFORMATIVO”
Y “TRANSACCIONAL” (1985-1995)

Desde la vuelta a la democracia, el modo de gobierno retoma pues algunas de las características típicas del rastro histórico uruguayo, dentro de un cuadro que experimenta sin embargo un cambio de envergadura.

Con el mismo carácter híbrido de otras experiencias nacionales, asistimos a un comportamiento presidencial decisivo y de otro cuño: un nuevo presidencialismo (o “neopresidencialismo”), en comparación con las experiencias anteriores al rompimiento democrático. Distinto del presidencialismo “duro” —adversativo— que se practicó bajo la Constitución de 1967, que es, no obstante la que volvió a regir a la salida de la dictadura y hasta la reforma de 1996. Parecido al presidencialismo pluralista que prosperó en el segundo batllismo, pero con los advenimientos impuestos por las transiciones actuales, los procesos de reforma, la ruptura del bipartidismo y la tercería de la izquierda.

El presidente tiene un lugar de punta en el Estado y en el gobierno. Sin embargo, su posición relativamente minoritaria —de minoría mayor, dentro de su partido y en relación con los otros partidos—, las nuevas marcas del pluralismo, así como la naturaleza de las tareas de la “doble transición” y la voluntad política asumida por los propios gobernantes, empujan hacia una práctica de compromiso, con un planeo de permisividades y de consentimientos (más o menos directos, más o menos concretos, implícitos y explícitos), que ha querido extenderse mediante los recursos de la “coparticipación” y el ensanche de los respaldos políticos. Hubo líneas de cooperación, marcadamente entre fracciones de los dos partidos tradicionales. Hubo asimismo ensayos de coalición, que despuntan en términos discretos durante el gobierno de Lacalle (a partir de 1990), antes de cuajar en la “gran coalición” bipartidista que se arma en 1995.

A partir de la “entonación nacional” con la que Sanguinetti se estrenó en 1985 y durante la “coincidencia” que Lacalle puso en marcha posteriormente, entramos en una fase de negociaciones nutridas y se producen acuerdos de distinto porte, una

³² Algunos autores tienden a identificar el “compromiso” y la “coalición” asignando a este último término una acepción muy amplia y renegando de las denominaciones diferenciadas que se emplean en el análisis y en la jerga política (cf. Morris P. Fiorina, “Coalition Governments, Divided Governments and Electoral Theory”, *Governance*, 3/1991). Por más vaga que sea la noción de compromiso y por más que la idea de coalición se utilice en sentidos diferentes, dentro de una gama muy extensa, me parece pertinente mantener la distinción conceptual, tratando de mostrar la variedad de las figuras concretas, especialmente en casos como los que se registran en nuestro país —de manera particular, con las experiencias del gobierno de Lacalle— en los que las líneas de separación resultan borrosas.

“coparticipación” que se replantea y vaivenes de intercambio político, con empujes de competencia y de cooperación, desafecciones, vetos y bloqueos, en giros que inciden en la integración de los gabinetes ministeriales y en las jerarquías de la administración, marcando a su vez las relaciones parlamentarias.³³

La “entonación nacional” del primer mandato de Sanguinetti (1985-90) estuvo respaldada por un pacto de “governabilidad”, cuyo apoyo principal —aunque no el único— fue proporcionado por el Partido Nacional, con Wilson Ferreira a la cabeza. Esto permite que “el que gana gobierne” y haga andar los rodajes de la conducción política, contando para ello con el concurso limitado de otros partidos y fracciones de partido, en forma muy trabajosa y obrando usualmente en régimen de gobierno de minoría (estrictamente, de minoría mayor o de mayoría en pluralidad). Hay ciertas manifestaciones de un talante cooperativo y encontramos en el gabinete ministros blancos, que ocupan su cargo “a título personal”, por competencia “técnica” o en calidad de “notables”, sin actuar en representación ni comprometer la responsabilidad del Partido Nacional. Todo lo cual redundaba en una fórmula *sui generis*, que no tiene los rasgos de “gobierno compartido” y no alcanza a configurar una coalición.

Los distintos tramos de la “coincidencia” que se tejen luego durante el gobierno de Lacalle (1990-1995) operan con base en una serie de acuerdos interpartidarios e intrapartidarios de otro calado, a partir de los cuales se forman gabinetes con ministros blancos y también con ministros colorados, que esta vez sí representan a sus sectores y comprometen su responsabilidad política. Reposan sin embargo en un compromiso ambiguo, retaceado, con una entrada política visible pero renuente y una cooperación recortada por las líneas de competencia: de los blancos con los colorados, dentro de cada una de estas colectividades y con los sectores de izquierda, que presionan desde afuera y hacia afuera. Pueden verse así ciertos rasgos de gobierno de coalición, aunque con perfiles de baja intensidad, en fórmulas limitadas y opacas, que denuncian la cortedad de la *affectio societatis* y muestran la reticencia de algunos de los sectores participantes.

El Partido Colorado y el Partido Nacional siguen siendo los oficiantes principales en dichas ceremonias y recuperan la iniciativa en la dirección política. De una u otra manera, los acontecimientos en curso incorporan sin embargo a la izquierda, que en la primera administración de Sanguinetti ocupa sitios de coparticipación —en un acceso que no será renovado— y después “cohabita” con el gobierno nacional desde la Intendencia de Montevideo, respaldando en ocasiones las “políticas de Estado”.

³³ Para un análisis de estos itinerarios véase: María Ester Mancebo, “De la ‘entonación’ a la ‘coincidencia’: problemas del presidencialismo en el caso uruguayo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4/1991 (Instituto de Ciencia Política, Montevideo) y María Elena Laurinaga, “Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 6/1993 (Instituto de Ciencia Política, Montevideo).

Más allá de las lides electorales y de su debut en la gestión municipal, la izquierda se hace notar como foco de oposición y como punto de atención a tener en cuenta, con una presencia que contribuye a acentuar la tonalidad gradualista y moderada de los andares postautoritarios. Su participación directa en el Pacto del Club Naval —pacto que franquea la salida democrática en 1984— inaugura un periodo de intervenciones más o menos gravitantes, en ciertos casos “positivas” (coadyuvantes) y más a menudo “negativas”, de vigilancia, de crítica o de “bloqueo”, de veto o de moderación con respecto a tal o cual iniciativa, en una actuación de tercero en discordia, que dificultó durante un buen rato los acercamientos entre los otros partidos y obró como contrapeso ideológico e incidentalmente como ala de apoyo, mediante aproximaciones “pendulares”. En estas teclas, los sectores de izquierda comienzan a lidiar con los problemas que genera su nuevo papel de oposición (entre la responsabilidad y la confrontación) y con las contradicciones provenientes de los estrenos en la lógica de gobierno, a nivel municipal y en los abordajes nacionales.

En la estructura de los sucesivos gobiernos se advierte el papel preponderante de la administración ejecutiva, con un “mayorazgo” del Ministerio de Economía y de otros miembros del “equipo económico” (director de Planeamiento, presidente del Banco Central), que gozan, como en tantos lados, de prerrogativas peculiares. Sin embargo, los personajes que dirigen la economía quedan rodeados por los entornos de partido y sujetos al liderazgo presidencial, sin que haya en rigor fenómenos marcados de “insularidad tecnocrática”. La conducción política superior, la disposición del gabinete y de los demás cuerpos de dirección estatal, los esfuerzos para componer mayorías, la negociación política, los arreglos de “governabilidad” y de “coincidencia”, en fin, todo lo que toca a la jefatura del gobierno, es manejado netamente por el presidente de la república, que es a la vez jefe de Estado.

De acuerdo con tales claves, el gobierno político postautoritario depende en una medida considerable del “estilo de liderazgo” y de las aptitudes de gestión del presidente y sus equipos. Ese liderazgo no puede ser sino “transformativo” y “transaccional”,³⁴ con una dosis imprescindible de propuesta, de respuesta y de productividad —de fuerza política— más una dosis prescriptiva de equilibrio y de compromiso, que incluye el acotamiento en el rango de los conflictos más severos y surge de manera preventiva o se impone *a posteriori*, como método para dar curso efectivo a las resoluciones políticas.

Estamos ante un proceso comparable al del *muddling through*, pintado por Charles Lindblom.³⁵ Lo que en buen criollo remite a la capacidad de “arreglo” —no

³⁴ Sobre este apareamiento de lo “transformativo” y lo “transaccional” en los cursos presidenciales contemporáneos, véase el artículo de Alfredo Rehren, “Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina”, *Revista de Ciencia Política* (1-2/1992, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile). Rehren acude a la noción de “transformational and transactional leadership”, manejada por James MacGregor Burns (*Leadership*, Harper & Row, Nueva York, 1978) y por Bernard M. Baas (*Leadership and Performance Beyond Expectations*, Free Press, Nueva York, 1985).

³⁵ Me refiero al viejo artículo de Charles Lindblom (“The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 39/1959) que ha dado lugar a una extensa polémica y sobre cuyos planteamientos

simplemente para “salir del paso”, como creen algunos, sino para avanzar sinuosamente hacia las metas que cada quien se propone: a través de iniciativas y repliegues, en una suerte de regulación política de la consonancia y la disonancia— por medio de composiciones forzosamente limitadas, graduales, que deben dar cuenta de una serie abundante de demandas y disparidades, aspirando a convertir el conflicto, la rivalidad y la oposición en decisiones operativas y encarando a veces un contrapunto adverso, que suele operar sobre los puentes entre el parlamento y el poder ejecutivo.

Tales afanes se ponen en evidencia en vectores diversos, a través de negociaciones de los hombres del gobierno con los sectores del partido de gobierno, las demás falanges políticas y los agentes no partidarios, en desembocaduras parlamentarias y extraparlamentarias. Se advierten las articulaciones “concéntricas” y los recursos “transversales”, con encuentros y desencuentros que cruzan la frontera de los partidos y alinean en diferentes posturas a sus distintas fracciones, mayormente, a través de confluencias y cortes entre blancos y colorados. Los haces de negociación partidaria ponen en juego la dinámica de incentivos y los ejercicios de disciplina, en un panorama trabajoso, pero de relativa efectividad.

EL PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996: EL PLURALISMO PUESTO A PRUEBA

1) Las elecciones generales de noviembre de 1994 acarrearón, como se dijo, un saldo impactante: la división de los votos en tres grandes tercios, con los competidores mayores casi empatados y un cuarto agrupamiento que consigue su cuota, en un esquema que pronuncia la pluralidad partidaria que se viene perfilando desde 1971 y refleja el crecimiento sostenido que experimenta la izquierda en los últimos treinta años.³⁶

La primera respuesta a este acontecimiento fue igualmente inédita y relevante. El presidente Sanguinetti —que en las urnas obtuvo una ventaja escueta, de minoría mayor— inicia su segundo mandato con la armadura de una “gran coalición”, que comprende a todos los sectores del Partido Colorado y a todos los sectores del Partido Nacional, en un esquema que se traduce en la composición del gabinete ministerial, en la designación de los cuadros superiores de la administración, en la procesalidad de las decisiones políticas y en los trayectos parlamentarios.

ha vuelto a reflexionar posteriormente el propio autor. En este sentido, conviene revisar otro texto de Lindblom, publicado veinte años después, en *Public Administration Review*, 39/1979.

³⁶ Como se anotó, el Partido Colorado (PC) gana con el 32.2% de los votos, el Partido Nacional (PN) saca el 31.2%, el Frente Amplio llega al 30.6% y el nuevo “Nuevo Espacio” consigue un 5.2%. El FA aumenta de manera significativa su cota a nivel nacional (18.3% en su estreno de 1971, algo más del 21% en 1984 y en 1989), triunfa en Montevideo por segunda vez, con mucha comodidad (44.1%) y duplica sus votos en los departamentos del interior (19.5 por ciento).

Este acuerdo sin precedentes suministra un marco de amplitud para las tratativas de gobierno y encauza la negociación de una agenda de reformas ambiciosa, que toca a los nudos cruciales del ciclo de modernización: incluyendo materias en las que ha habido progresos durante las dos administraciones anteriores y abre la posibilidad de avanzar en otras, cuyo tratamiento se demoró o fue “bloqueado” por los juegos de la competencia inter e intrapartidaria. La presencia creciente del Frente Amplio, que hasta ahora había obrado como freno para las aproximaciones entre blancos y colorados, llega a un punto en el que, por el contrario, sirve de aliciente para un enlace inédito.

El país afronta de esta manera otro “ajuste” y trata de apurar la reestructuración de su modelo de desarrollo: insiste en los rumbos de política económica, encara la reforma de la educación y de la seguridad social y extiende la reforma del Estado, la reconversión productiva y la integración regional. Cada uno de los actores del sistema político, sea cual sea su ubicación, está haciendo un aprendizaje significativo al moverse en un horizonte abierto, de incertidumbre y de expectativa.

Queda todavía por hacer el balance de este proceso, comparándolo con otros que se registran en el continente (Bolivia o Chile, por ejemplo), en los que también se ha acudido a algún tipo de coalición en régimen presidencial.

2) Este experimento fue iniciado dentro del marco de la Constitución de 1967, sin pasar inicialmente por innovaciones normativas, extremando los recursos de la composición pluralista. Es una novedad mayúscula, pero supone asimismo una prolongación de las reglas nacionales del pluralismo, en un contexto que ha transitado del bipartidismo a una composición multipartidaria, con tres grandes entidades.

Tras ello, y como pieza decisiva en la agenda de la coalición, se da impulso a una reforma constitucional que de hecho implica un desafío para el pluralismo. Puede reproducir en otro cuadro las tendencias negociales y las fórmulas de coalición, en la misma cuerda pluralista. Puede también alimentar la “ilusión” mayoritaria y las inclinaciones plebiscitarias, incurriendo en las malas cadencias del presidencialismo.

A la luz de los resultados, tan parejos, de los comicios de 1994 y ante las expectativas —para algunos “amenazantes”— que genera el ascenso electoral de la izquierda, entramos en un nuevo capítulo que va a dar lugar a la Reforma Constitucional de 1996, sancionada mediante plebiscito, por una mayoría de votos más que ajustada.³⁷

La reforma introduce cambios sustanciales que modifican la normativa política y rompen con algunos de los pilares de la arquitectura montada en este siglo, afectando primordialmente al sistema electoral y a las claves de coparticipación de los partidos en la gestión de los organismos públicos. El régimen de gobierno no se altera

³⁷ 50.4% de votos por Sí, que pasan raspando la mayoría absoluta requerida por la Constitución. 46.2% de votos por NO, más 1.9% de votos en blanco (que cuentan también en contra), con 1.4% de votos anulados. En el voto afirmativo se alinean el Partido Colorado, el Partido Nacional, el Nuevo Espacio y unos cuantos frentistas (incluyendo a dirigentes de primera fila, como el general Seregni y Danilo Astori). En el NO se ubica el Frente Amplio y algunos sectores de los partidos tradicionales, con un margen importante de desobediencia.

más que para que pronunciar la matriz presidencialista y por las consecuencias que pueda tener en la práctica el conjunto de modificaciones adoptadas.³⁸ Tampoco se toca la representación proporcional “integral”, que algunos hubieran querido “racionalizar”, recortándola y otorgando premios al ganador.

En lo que es su designio fundamental, la reforma tiende a reforzar de nueva cuenta la figura presidencial, le arrima facultades suplementarias y busca promover la construcción de ecuaciones de mayoría, que puedan brindar más apoyo a las candidaturas y, consecutivamente, a las gestiones gubernamentales. Las coaliciones de gobierno, tan acariciadas, podrán hacerse y rehacerse durante el mandato de cinco años. Pero se plantean primero que nada en el proceso electoral, en las etapas preparatorias y en la final: en las internas de cada partido, antes y después de la primera vuelta, entre sectores de distintos partidos, como articulación habilitante de la presidencia y no como resultado posterior de las formaciones parlamentarias.

A diferencia de lo que ocurrió con la reforma de 1966, el realce del presidente no reposa directamente en el fortalecimiento jurídico de las competencias del poder ejecutivo. Sin embargo, respondiendo a una corriente que siempre ha tenido sus braceros, el articulado introduce retoques en este orden, agregando facilidades para hacer valer los vetos presidenciales en el proceso legislativo y aligerando el trámite de las “leyes de urgencia”.

No obstante, la reforma se centra, como dijimos, en el proceso electoral, y está focalizada de hecho en la elección de la fórmula presidencial, que incluye al vicepresidente. Se establece la candidatura única por partido, eliminando en este nivel la acumulación de sufragios por lema y el “doble voto simultáneo”. Se instaure además el *ballottage*, con una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas, para el caso de que ninguna alcance en la primera cita el 50% de los votos emitidos. La elección de base —presidencial y parlamentaria, conjuntamente— está prevista para el último domingo de octubre, cada cinco años. El segundo turno —sólo presidencial— tendrá lugar un mes después, el último domingo de noviembre.

La nominación de los candidatos únicos de cada partido se hará por medio de elecciones internas simultáneas, en modalidades a determinar por ley, sancionada con el voto de los dos tercios de los componentes de cada cámara. Merced a una norma transitoria, las internas de todos los partidos se realizarán el último domingo del mes de abril del año de las elecciones nacionales, a padrón abierto. Pueden participar todos los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico, pero el voto no es obligatorio.

Para las internas se establece un *ballottage* particular (semejante al adoptado en Argentina para la elección presidencial): si ninguno de los precandidatos obtiene

³⁸ Fuera de algunos detalles de filiación “mixta”, quedan por el camino las aspiraciones parlamentaristas. Hay quienes insisten en levantar esta opción, desde la academia y en la arena política, siempre con bazas minoritarias. Algunos de sus defensores —acérrimos y no tan acérrimos— desde la academia y en la arena política, la han dejado a un costado, para aceptar más o menos alegremente las afirmaciones presidencialistas de esta reforma “posible”.

en esa instancia mayoría absoluta, o supera el 40% de los votos de su partido, aventajando al precandidato que le sigue por más del 10%, la investidura se hará mediante votación nominal y pública —para elegir entre los dos precandidatos más votados— por la convención del partido o el órgano que haga las veces de colegio elector, surgido del mismo acto de elección interna.

El estatuto así concebido se aparta del principio de pluralidad que hasta ahora había regido la elección presidencial, a cuyo amparo ganaba la candidatura más votada del partido más votado (por mayoría relativa simple). Lo que de hecho, dentro del esquema multipartidario que se ha desarrollado, llevaba como vimos al triunfo de la minoría mayor.

Con las nuevas reglas, la carrera presidencial ocurrirá en términos más concentrados y sobre bases mayoritarias: 1^ª) dentro de cada partido y en la primera ronda, con el régimen de candidaturas únicas; 2^ª) entre los dos candidatos en punta, para la instancia del *ballottage*. Se trata de reducir la diversificación y el fraccionamiento (del lado de la oferta y del lado del voto), procurando que las alternativas sean menos abiertas y los pronunciamientos más cerrados, supuestamente más netos, ajustándose en definitiva a saldos de mayoría amplios, si no absolutos.

El diseño propone la concurrencia en torno a un menor número de figuras y de opciones políticas y quiere promover la hechura de coaliciones electorales, que deberían a su vez proyectarse como coaliciones de gobierno: en las internas de cada partido, en el apronte de la primera vuelta y para enfrentar en un momento dado el *ballottage*.

En tren de facilitar el armado y rearmado de coaliciones se abre la posibilidad de que el presidente de la república pueda remover a los directores de los entes públicos, para proceder a nuevos nombramientos, sujetos siempre a la venia del Senado, con mayoría especial. De tal manera, la coparticipación de los partidos en los directorios de dichos entes seguirá siendo preceptiva, pero su efectividad queda ligada al tejido de mayorías de gobierno, en una apoyatura para la gestión presidencial, que tiene empero un sesgo de “parlamentarización”. Este esquema viene a modificar el perfil que la coparticipación ha tenido secularmente, desde los diseños fundacionales.

Por el contrario, el articulado extiende los criterios de participación en lo que toca a la Corte Electoral, estableciendo que los delegados de los partidos que la integran serán electos por la Asamblea General, de acuerdo con un sistema de representación proporcional. La Corte superará así su antigua estructura bipartidaria, dando cabida a conjuntos mayores y permitiendo la entrada del Frente Amplio, que se había postergado demasiado.

La reforma separa en el tiempo las elecciones nacionales y las departamentales, apartándose del principio de unidad y de “atadura” entre ambas votaciones.³⁹ Se

³⁹ Aunque algo de esto queda. Porque en las internas partidarias se elegirán simultáneamente convencionales y candidatos nacionales y municipales. Porque las elecciones departamentales son cercanas a la elección nacional y al segundo turno presidencial, y los resultados de estas instancias pueden tener incidencia y eventuales “arrastrés” en el orden municipal.

mantiene la posibilidad del doble voto simultáneo, con acumulación por lema, para la elección de los intendentes municipales, reduciendo las candidaturas a dos por partido y abriendo la posibilidad de que la ley establezca, aquí también, la candidatura única.

La “dualidad” de las pautas electorales —mayoritaria para la presidencia, proporcional para el parlamento— es un nudo problemático en el diseño constitucional. En sí misma, plantea un “híbrido”, que sin embargo corresponde a la premisa de gobiernos “divididos” en un momento dado y poderes repartidos entre el legislativo y el ejecutivo, lo cual pronuncia así los trazos de las figuras vernáculas del presidencialismo. Los efectos no son unívocos, ni tienen por qué ser obligatoriamente perversos; hay espacio para distintas opciones, dependientes de la producción política.

La nueva fórmula puede prolongar la textura pluralista e insistir en la formación de coaliciones, en una competencia que se ubique en sintonías moderadas —con base en dos grandes opciones o dos “polos”, pero sin pasar necesariamente a la polarización— con candidatos, y luego con presidentes, que desarrollen un temperamento de compromiso y una práctica de negociación, a fin de obtener mayorías y llevar a cabo políticas de gobierno. Por otro lado, el esquema deja también abierta una alternativa de vocación plebiscitaria, con un presidente electo por el régimen de mayoría, a través del *ballottage*, y un parlamento electo definitivamente en la primera vuelta, que refleje el mapa pluripartidista existente: en la medida que prospere un espíritu de confrontaciones, que afecte la relación gobierno-oposición y el vínculo entre el ejecutivo y el legislativo.

La primera hipótesis es la más probable dentro del cuadro actual, dado el espectro de partidos y si nos mantenemos en el cauce uruguayo tradicional. Pero ambas ecuaciones son posibles y serán puestas a prueba a partir de las elecciones de 1999, justo cuando las fuerzas de la izquierda tienen una oportunidad importante de concursar por el gobierno.