

El régimen colegiado 1952-1966

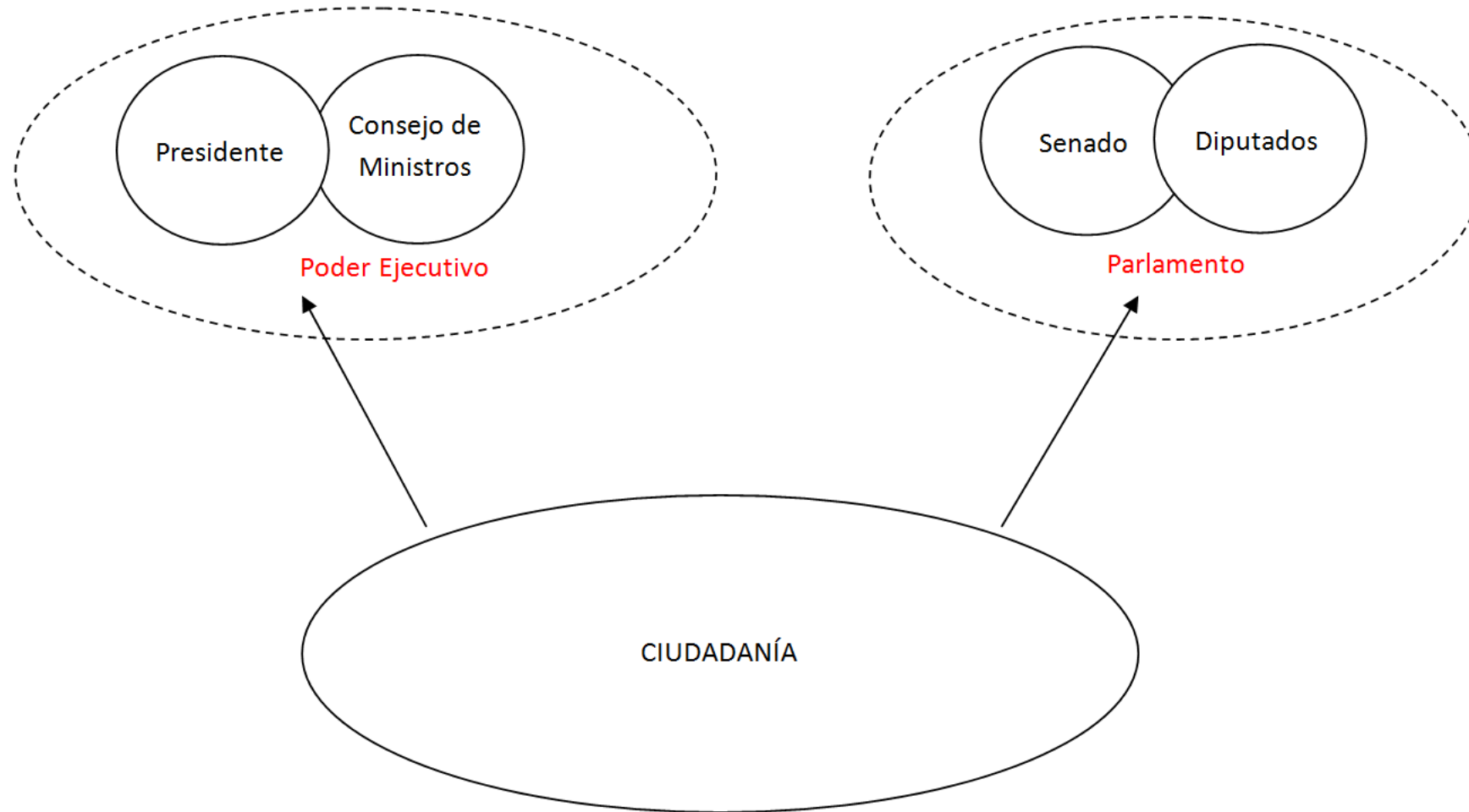
Sesión 8

Pregunta

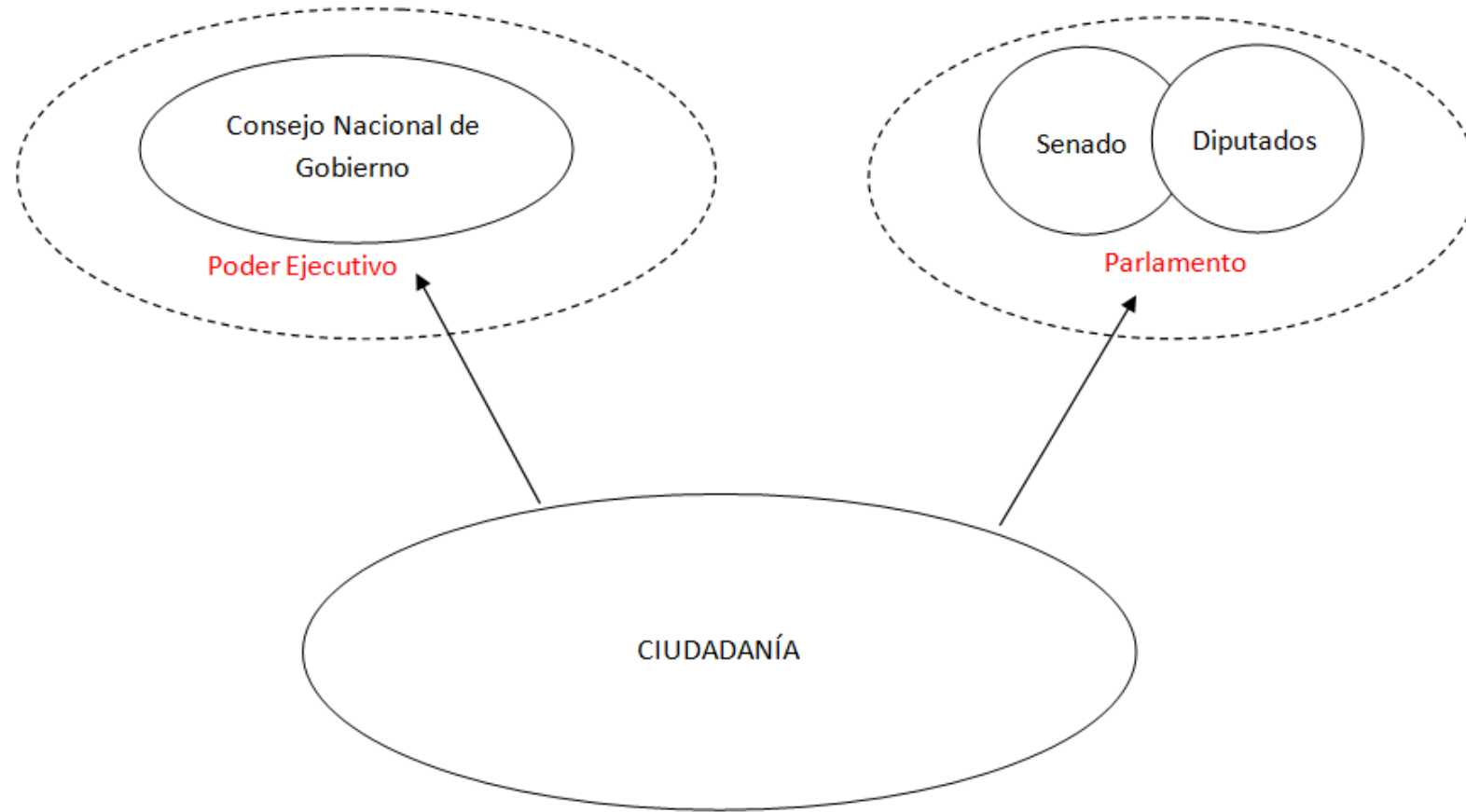
¿Puede el enfoque institucionalista contribuir a comprender la política del siglo XX?

Punto de equilibrio institucional: Cuando los actores asumen que el costo de intentar cambiar las reglas es mayor que el costo de aceptarlas.

El régimen de gobierno de 1942



El régimen colegiado

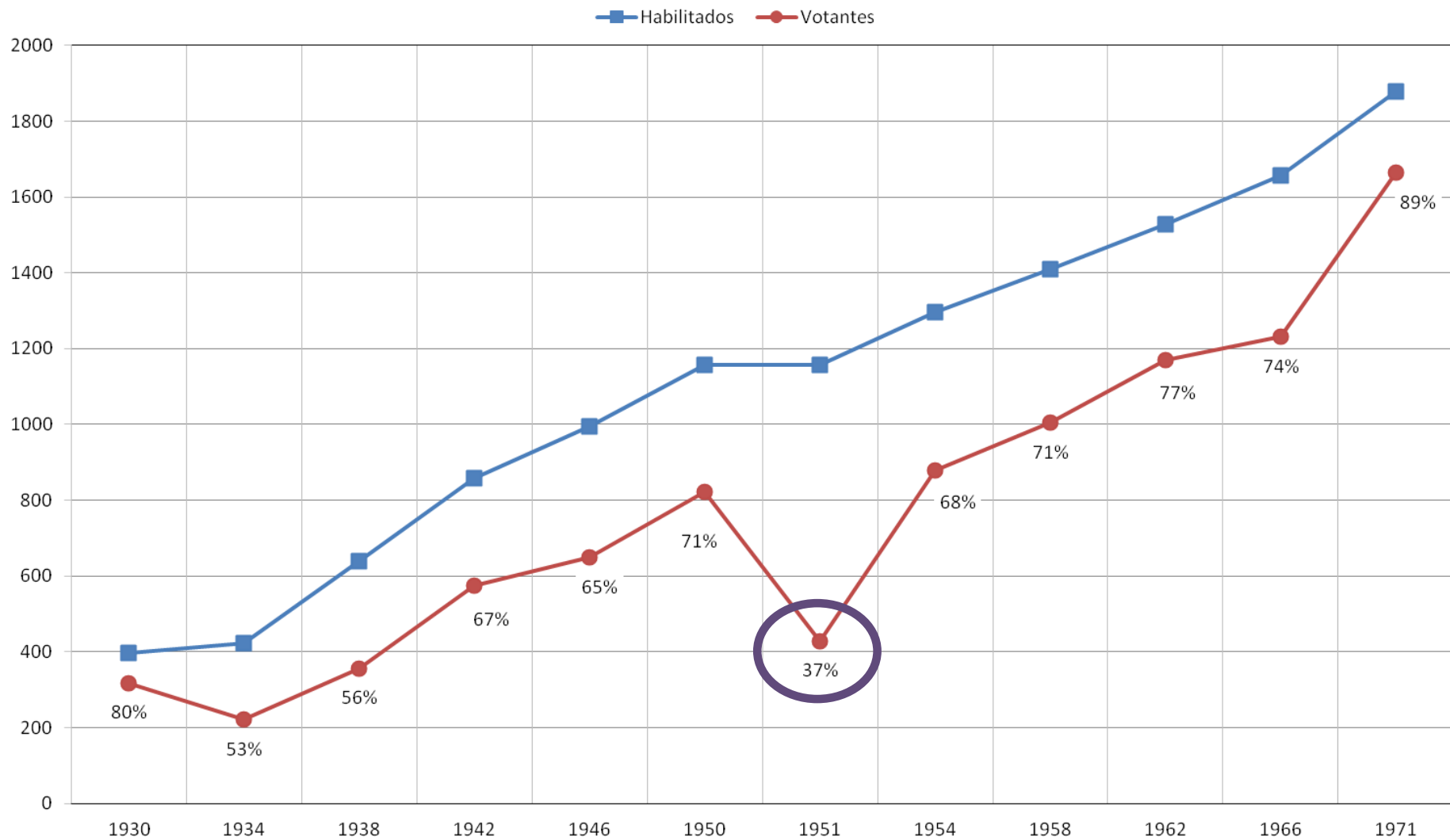


El origen de la reforma

- Coalición reformista conformada por actores con diferentes preferencias:
 - El Batllismo era el principal grupo político del país y tenía una fuerte orientación programática (en las elecciones de 1946 había propuesto sin éxito un plebiscito de reforma colegiada)
 - El Herrerismo estaba convencido que no podía ganar (1942, 23%; 1946, 33%; 1950, 32%).
(Herrera a Haedo: *“entraremos a su gallinero y le comeremos algunas gallinas”*)
 - Dentro del Batllismo, la Lista 15 se oponía a la reforma pero no manifestó públicamente su discrepancia
(confesión de Luis Batlle Berres a su hijo Jorge: *“con el colegiado, en cinco años ganarán los blancos y en quince tendremos un golpe militar”*)
- Mecanismo de reforma: ley constitucional votada en ambas cámaras por 2/3 de miembros y plebiscito constitucional

Participación electoral en Uruguay

(en miles de votos)



Diseño institucional

- **Consejo Nacional de Gobierno.** 9 miembros electos en forma directa para un mandato de cuatro años
 - Lista más votada del partido ganador obtenía 6 cargos. El segundo partido obtenía los restantes 3 que se asignaban en forma proporcional.
 - Presidencia del CNG duraba un año y era ejercida por los primeros 4 de la lista mayoritaria.
- El CNG tenía las mismas prerrogativas legislativas que el presidente de la Constitución de 1942.
- El criterio de decisión en el CNG era la mayoría simple
- Los 9 ministros seleccionados por el CNG eran responsables ante el Parlamento y podían ser censurados, pero el CNG no podía observar esa decisión.

Problema crucial: fragmentación de la mayoría

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Fracciones
1	1952-1955	B15	B15	B15	B14	B14	LJ	H	H	H	4
2	1955-1959	B15	B15	B15	B15	B15	B15	H	H	MPN	3
3	1959-1963	H	R	H	R	H	R	B15	B15	B14	4
4	1963-1967	UBD	UBD	UBD	UBD	HO	HO	B15	B15	UCB	4

- **Colegiado 1.** Mayoría fragmentada. Fue designado buscando representar de todo el PC
- **Colegiado 2.** Mayoría compacta. Lista 15 no negoció la integración de su nómina de candidatos
- **Colegiado 3.** Mayoría fragmentada. Herrera cedió tres lugares al Ruralismo (problemas previos)
- **Colegiado 4.** Mayoría muy fragmentada. Nómina integrada por la alianza de dos grupos: UBD (que ya era una coalición) y el Herrerismo Ortodoxo. La muerte de Fernández Crespo complicaría aún más las cosas.

UBEDOXIA (1962)

CONSEJO

- | | |
|---|--------------------------|
| 1 | Fernández Crespo, Daniel |
| 2 | Giannattasio, Luis |
| 3 | Beltrán, Washington |
| 4 | Heber, Alberto |
| 5 | Penadés, Carlos María |
| 6 | Guadalupe, Washington |

SENADO

SUBLEMA UNIÓN BLANCA Y DEMOCRÁTICA

- | | |
|---|-----------------------------|
| 1 | Fernández Crespo, Daniel |
| 2 | Beltrán, Washington |
| 3 | Ferrer Serra, Salvador |
| 4 | Rodríguez Camuso, Francisco |

- | | |
|---|------------------------|
| 1 | Bottinelli, Eduardo P. |
| 2 | |
| 3 | |
| 4 | |

SUBLEMA LUIS A. DE HERRERA

- | | |
|---|---------------------------|
| 1 | Haedo, Eduardo Víctor |
| 2 | Artigas, Carlos Ma. |
| 3 | Zorrilla de SM, Alejandro |
| 4 | Guadalupe, Washington |

- El sistema electoral permitía este tipo de estrategias que terminaban repercutiendo en la integración del Poder Ejecutivo.
- Las listas al Senado acumulaban votos por sublema articuladas con la lista común al CNG
- Lo mismo ocurría a nivel de Diputados

	36 1951-55	37 1955-59	38 1959-63	39 1963-67
Status legislativo del partido ganador de la elección				
	PC	PC	PN	PN
Senado	18 58%	17 55%	17 55%	14 45%
Diputados	53 54%	51 52%	51 52%	47 47%
Status legislativo de la mayoría del CNG				
	B	L15	H	UBD
Senado	13 42%	10 32%	9 29%	7 23%
Diputados	41 41%	33 33%	25 25%	22 22%

La fragmentación del sistema de partidos y la fraccionalización interna de los partidos fue agravando la situación a medida que transcurría el tiempo

Estabilidad gabinetes

	Ministerios	Ministros	Promedio	% Mandato
1951-55	9	21	626	43%
1955-59	9	26	504	35%
1959-63	9	13	1010	69%
1963-67	9	18	730	50%
1985-90	11	19	1042	57%
1990-95	11	31	701	38%
1995-00	11	23	947	54%
2000-05	12	29	807	44%
2005-10	13	27	879	48%

Ejemplos de problemas motivados por el equivocado diseño
institucional del Colegiado

Crisis de gabinete de 1956

- El gabinete colorado estaba integrado por 7 ministros de la Lista 15 y 2 de la Lista 14 (Carlos B. Moreno y Renán Rodríguez).
- A los cinco meses de gobierno, en agosto de 1955, se generó la primera crisis con la renuncia de los ministros de la Lista 14 por discrepancias con una iniciativa tributaria del gobierno.
- Luis Batlle, Presidente del CNG, evitó la ruptura y consiguió el reintegro de los ministros.
- Pero en mayo de 1956, el senador Carlos Mattos (Lista 14), interpeló al ministro de Salud Pública, Julio César Estrella (Lista 15), obligándolo a renunciar en virtud de las acusaciones recibidas.
- Este hecho provocó una crisis y la inmediata salida de los ministros de la Lista 14 del gobierno (16/05/1956).
- El sector mayoritario quedó en minoría en el Parlamento

"en la misma noche del triunfo de 1954, Luis Batlle, reclamó el apoyo del otro sector batllista para la labor de gobierno. El apoyo se obtiene y hombres del sector de la Lista 14 integran los directorios de entes autónomos y ministerios (...)

Unidos los votos batllistas a los de otros sectores colorados menores, permitían lograr una mayoría en el Parlamento.

Hasta que un buen día ocurre un hecho insólito. Un senador de la 14, cuyos compañeros están en ministerios en función de un acuerdo político, interpela a un ministro. La interpelación se lleva a cabo y el acuerdo político denunciado de tan original manera, se rompe.

El sector batllista de la 15 asume la tarea de gobernar pero no tiene el respaldo parlamentario necesario para lograr la sanción de leyes que el país reclama y necesita. Y desde entonces el Parlamento se dedica a sabotear por omisión o por juego táctico todos los esfuerzos que el Poder Ejecutivo realiza"

Amílcar Vasconcellos (1960)

Parlamentarización del CNG

- Al igual que el CNA (1919-1933), el CNG permitió que los debates en su seno alcanzaran trascendencia pública
- Los principales diarios (Acción, El Debate, El País, El Día), publicaban con riguroso detalle las crónicas de las sesiones.
- Los consejeros hacían uso de la palabra a sabiendas que su discurso tendría estado público al día siguiente.
- Cualquier tema, por insignificante que fuera, podía desatar un fuerte temporal político
- La presencia de Herrera en el 2° Colegiado fue un punto alto en este problema.

...Con ochenta y tantos años de edad, Herrera, vencido 50 años por el batllismo, se sentó en el Consejo Nacional de Gobierno en 1955 para reparar el fiasco de su vida aniquilando en vendavales toda posibilidad de gobierno.

Nombrar a un portero podía dar lugar a un escándalo (...) Sintaxis, coherencia, sombrero y escrúpulos los colgaba en un perchero antes de cada sesión y, escudado en su octogenariedad, en el impropio disparatado y en los millares de blancos que lo seguían como alienados, cuestionaba como negociados cuanto se le cruzara por delante.

Giraba como fundamento de voto, por ejemplo, "¡herido está el pato! ¡Va caer en la laguna!"

Flores Mora, 1985

Disidencias en el seno del CNG

- La UBD surgió en 1959 como una coalición del MPN (Lista 51) de Fernández Crespo, Reconstrucción Blanca (Lista 400) y los restos del Nacionalismo Independiente
- En 1962, antes de la elección construyó una alianza con el Herrerismo Ortodoxo (desprendimiento del Herrerero-Ruralismo)
- Antes de asumir el gobierno (1963), se desata un conflicto con el consejero electo Washington Guadalupe (HO). Es obligado a renunciar y lo reemplaza Lorenzo y Losada (UBD)
- En julio de 1964, fallece el líder de la UBD, Fernández Crespo. Los consejeros de la UBD continúan actuando unidos pero en el Parlamento sus legisladores se dividen.
- En el seno del CNG, el HO comienza a votar con el PC por diferencias en torno a la asignación de cargos.

“...durante mi período en la Presidencia del CNG (1965), se dio muchas veces que proyectos llevados al acuerdo por ministros blancos, fueran rechazados por 5 votos contra 4, ya que sólo sufragaban por ellos los consejeros de la UBD.

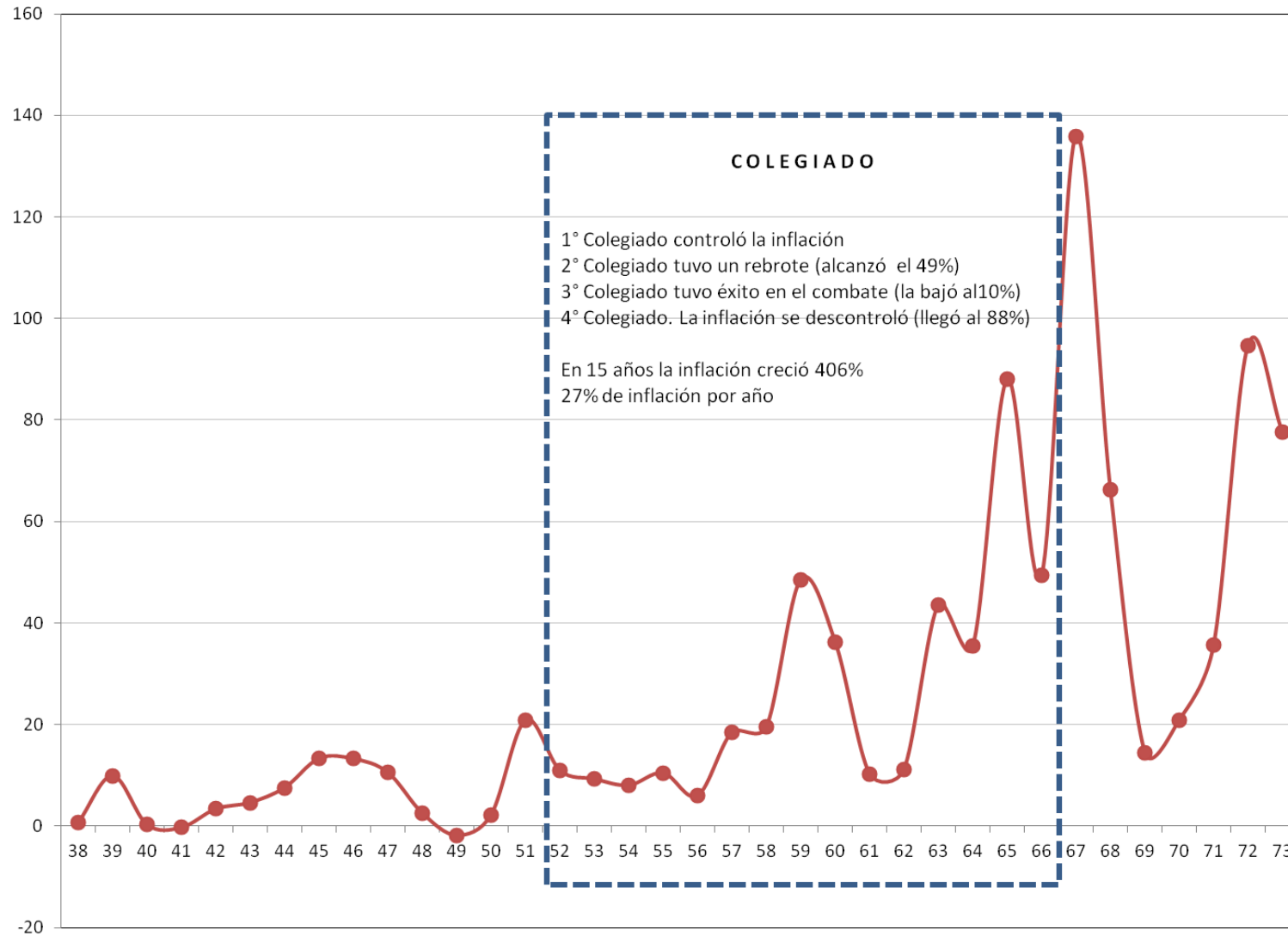
Cuando al escribano Dardo Ortiz, en momentos muy apremiantes para la vida económico-financiera del país, se le designó Ministro de Hacienda (Diciembre de 1965), las manos que se alzaron para rubricar el nombramiento fueron las de 4 de los 7 consejeros presentes. Dos consejeros blancos se habían retirado de Sala”.

Washington Beltrán
Pamperada Blanca

Problemas estructurales

- Igual que a comienzos de la década de 1930, Uruguay combinó **crisis económica** con **fragmentación del poder**.
- El **erróneo diseño del Colegiado** (sistema electoral) favoreció la “*parlamentarización del Poder Ejecutivo*”
- El Colegiado convivió con una de las peores etapas económicas de la historia, caracterizada por **el estancamiento y la inflación**
- No debe sorprender que en ese esquema aumentara la protesta social, la polarización y surgiera la violencia política
- La mayoría del sistema político se fue convenciendo que **la solución** sería reunificar el poder en la figura presidencial (reforma de 1967) y aplicar planes de estabilización (1968).

La inflación



Economía: estancamiento

