

LA DESIGNACIÓN DE GABINETES EN URUGUAY:
ESTRATEGIA LEGISLATIVA, JERARQUÍA DE LOS
MINISTERIOS Y AFILIACIÓN PARTIDARIA
DE LOS MINISTROS

*Cabinet Appointment in Uruguay: Legislative Strategy, hierarchy of
portfolio and party affiliation of ministers*

Daniel CHASQUETTI

Universidad de la República, Uruguay

✉ dchasquetti@gmail.com

Daniel BUQUET

Universidad de la República, Uruguay

✉ dbuquet@gmail.com

Antonio CARDARELLO

Universidad de la República, Uruguay

✉ salcardarello@gmail.com

BIBLID [1130-2887 (2013) 64, 15-40]

Fecha de recepción: 2 de febrero del 2013

Fecha de aceptación: 7 de junio del 2013

RESUMEN: El artículo analiza la formación y cambio de gabinetes presidenciales en Uruguay durante el período 1985-2010. La primera sección presenta los rasgos institucionales y políticos del proceso de designación y renuncia de los ministros. La segunda describe los gabinetes formados en el período, mostrando que en general los presidentes ceden carteras a cambio de apoyo legislativo. La tercera sección analiza los atributos políticos de los ministros designados (filiación partidaria, experiencia previa) y el tipo de vínculo que desarrollan con el presidente. La cuarta analiza la relación entre la supervivencia de los ministros en su cargo, la responsabilidad política ante el Congreso y la existencia de mayorías legislativas favorables al gobierno. En la última sección se describe la existencia en Uruguay de un patrón de designación del gabinete cuyos atributos principales serían (i) el establecimiento de un orden jerárquico de las carteras, (ii) la nominación de individuos con filiación partidaria (ya sean políticos *insiders* o adherentes) y (iii) la influencia de los apoyos legislativos en la definición del elenco ministerial.

Palabras clave: gabinetes, presidentes, gobierno, partidos políticos, Uruguay.

ABSTRACT: The article analyzes the formation and change of presidential cabinets in Uruguay during the period 1985-2010. In the first section we present the institutional and political features of the process of appointment and resignation of the ministers. The second section describes the cabinets formed in this period and shows that presidents have exchanged seats in cabinet by legislative support. The third section analyzes the political attributes of the ministers appointed (party affiliation, previous experience) and the type of linkage that they keep with the president. The fourth analyze the relationship between the time survival of the individuals in office, the political responsibility in front of congress and the existence of a legislative majority that support the president. The last section describes the Uruguayan pattern of ministerial designation based in (i) the establishment of an order of importance of portfolios, (ii) the nomination of individuals with party affiliation (weather insider or adherent politicians) and (iii) the influence of the legislative support in defining the ministerial team.

Key words: cabinets, presidents, government, political parties, Uruguay.

I. INTRODUCCIÓN¹

Una de las características distintivas del régimen presidencial es la potestad del presidente para nombrar y despedir a sus ministros o secretarios de Estado (Lijphart 1984; Linz 1990; Shugart y Carey 1992; Sartori 1994). Dada esta facultad, el gabinete presidencial estaría integrado por individuos cuyos atributos principales serían la lealtad al presidente y cierta competencia técnica en la esfera administrativa que deberían orientar. El gabinete sería un área del gobierno conducida por el presidente y enfocada en la ejecución de políticas públicas. Sin embargo, la separación de poderes en América Latina no es tan clara como la teoría del gobierno presidencialista lo establece.

Las investigaciones empíricas han abordado el estudio de los gabinetes presidenciales desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, están los estudios centrados en el diseño del gabinete que toman su composición como un indicador de las intenciones estratégicas del presidente. Esta perspectiva considera al gabinete como un órgano de gobierno colectivo y, en función de la filiación partidaria de los ministros, analiza los factores que determinan su formación y las consecuencias que genera su desempeño (Deheza 1998; Amorim Neto 1998; Altman 2000; Chasqueti 2008; Cheibub 2002). Por otro lado, están los estudios que enfocan la selección y relevo de ministros como decisiones estratégicas de los presidentes con el fin de resolver problemas específicos de su agenda del gobierno. Los nombramientos y cambios estarían determinados por el tipo de poder institucional que posee el mandatario, su nivel de apoyo en la opinión pública y en el Legislativo, además de otros factores coyunturales asociados al contexto político de cada país (Martínez Gallardo 2005 y 2011). Ambos enfoques han aportado un conocimiento sustantivo sobre cómo funciona el presidencialismo en el continente, pero dejan abiertas muchas cuestiones todavía inexploradas, sobre todo aquellas relacionadas

1. Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

con las carreras de los individuos y la relación del presidente con los ministros (Camerlo 2012).

Los escasos trabajos sobre el caso uruguayo se centran en el estudio de los gabinetes como órganos colectivos de gobierno, considerando su composición como un indicador de la estrategia presidencial (Chasquetti 1999; Chasquetti y Moraes 2000; Altman 2000). Este artículo muestra como en el caso uruguayo los presidentes designan ministros con el objetivo de alcanzar y mantener respaldos legislativos. El proceso de nominación está casi siempre presidido por negociaciones entre el presidente y los partidos o sus fracciones internas y el resultado más común será la cesión de carteras ministeriales a los grupos que finalmente apoyen el acuerdo². De esta manera, la designación de los ministros será un complejo proceso donde las fracciones proponen nombres y el presidente acepta o rechaza de acuerdo a sus preferencias. Por otra parte, el artículo analiza la supervivencia de los ministros en el gabinete, sosteniendo que la permanencia en el cargo no está vinculada a la responsabilidad política ante el Congreso, dispuesta en la Constitución, sino a factores contingentes, vinculados con el retiro, la enfermedad o el deseo del ministro de competir por un cargo electivo o la emergencia de crisis gubernamentales.

En la primera sección se repasan las características institucionales del gabinete y los ministros en Uruguay. En la segunda, se examinan los nueve gabinetes formados en el período 1985-2010, mostrando que, en general, los presidentes ceden carteras a las fracciones partidarias a cambio de apoyo en el legislativo. En la tercera sección se estudian los atributos individuales de los ministros explicando los factores que pueden incidir en su selección para el cargo. En la cuarta sección se estudia la supervivencia en el cargo ministerial y su relación con la responsabilidad política ante el Congreso, la existencia o no de mayorías legislativas proclives al gobierno y el tipo de salidas efectivamente observadas. En la última sección, se presentan las conclusiones finales y se establece la existencia de un patrón de designación y reclutamiento de ministros en Uruguay.

II. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL GABINETE Y EL CARGO DE MINISTRO

El régimen de gobierno uruguayo es básicamente presidencialista, aunque algunos dispositivos de naturaleza parlamentaria han promovido más de un debate académico al respecto³. En la actualidad, parecería existir un consenso respecto a que el régimen

2. Un rasgo peculiar de los partidos uruguayos es la coexistencia en su seno de diversas fracciones que gozan de gran visibilidad, autonomía y persistencia en el tiempo. Este rasgo ha sido promovido y mantenido por el sistema electoral que permite a las fracciones presentar sus propios candidatos o listas a los diversos cargos en disputa (D. BUQUET *et al.* 1998).

3. Por ejemplo, H. GROSS ESPIELL y J. ARTEAGA (1991) caracterizan al régimen de gobierno como «semipresidencialista». J. SANGUINETTI y A. PACHECO SERÉ (1970) lo consideran «neoparlamentario». G. SARTORI (1994) escribió que «Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el cuasi-presidencialismo (constituciones de 1830, 1934, 1942 y 1967) y formas que no lo son (1918, 1952)...». J. LANZARO (1993) ha planteado que la Constitución de 1967 permitió en la década

cumple con los dos requisitos propuestos por Lijphart (1994) para considerarlo presidencialista: i) elección popular del jefe del Ejecutivo; y ii) mandatos fijos e independientes tanto para el presidente como para el legislativo.

En Uruguay, el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República actuando con uno o varios ministros, o directamente con el Consejo de Ministros, denominación que se atribuye al gabinete en su totalidad en tanto órgano de gobierno. El presidente cuenta con la potestad de designar y despedir a sus ministros como en todo régimen presidencial. Al momento de la designación, deberá escoger individuos «... que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo» (art. 174 de la Constitución).

Este requisito está establecido pues la Constitución asume que si el Parlamento no apoya a un ministro podría poner en marcha los dispositivos correspondientes para hacerlo caer. Adicionalmente, la reforma constitucional de 1996 incluyó en el mismo artículo la posibilidad de que el presidente, en caso de entenderlo conveniente, presente ante la Asamblea General (reunión de las dos cámaras) la nómina de integrantes del Consejo de Ministros con el fin de solicitar un apoyo explícito (voto de confianza de la mayoría de componentes) o implícito (para el caso de que el cuerpo no tome decisión). En ese caso el pronunciamiento de la Asamblea General tendría un valor estrictamente político pues no genera consecuencias de tipo jurídico como podría acontecer en un régimen parlamentario. Este dispositivo de voto de confianza hasta el momento no ha sido empleado en Uruguay.

Los ministros son individual y colectivamente responsables ante la Asamblea General por los decretos u órdenes que firman. Por un lado, cualquiera de las cámaras, con los votos de un tercio de sus miembros, puede convocar a los ministros con el fin de realizar preguntas y evaluar su desempeño (art. 119 de la Constitución). Por otro lado, cualquiera de las cámaras puede juzgar a los ministros proponiendo por mayoría a la Asamblea General la censura de sus actos. El voto de censura lo realiza la Asamblea General por mayoría absoluta de sus componentes y obliga al o a los ministros a renunciar (arts. 147 y 148 de la Constitución). Sin embargo, si la votación no alcanza los 3/5 de componentes, el presidente puede observar la censura (vetarla) y activar un complejo mecanismo que eventualmente podría terminar con la disolución de las cámaras y la convocatoria a elecciones anticipadas, aunque este extremo tampoco ha ocurrido nunca en el país⁴.

posterior a la dictadura el desarrollo de un «neo-presidencialismo», pero en un trabajo posterior (1998) considera al régimen como un «presidencialismo pluralista». L. GONZÁLEZ (1993) señala que por detrás de la confusa trayectoria constitucional uruguaya ha predominado una constante que denomina «cuasi-presidencialismo». R. PÉREZ ANTÓN (1989) ha observado que los cambios constitucionales presentaron una orientación parlamentarista hasta 1952 y posteriormente la Constitución de 1967 estableció «un presidencialismo atenuado, aún distante del tipo puro» de los Estados Unidos.

4. Este procedimiento fue incorporado en la Constitución de 1934 y preveía, además de la disolución de las cámaras, la posibilidad de caída del presidente tras la realización de las elecciones legislativas anticipadas (D. CHASQUETTI 2002). En la sección V de este trabajo se analiza con mayor detenimiento este asunto.

La responsabilidad política de los ministros también se canaliza a través de otros procedimientos. El primero es el llamado a sala al ministro en régimen de comisión general. Los reglamentos de las cámaras establecen la posibilidad de realizar sesiones especiales para considerar un asunto específico sin que ello implique la toma de decisiones. Esta modalidad de funcionamiento suele usarse para convocar a sala a los ministros con el objetivo de intercambiar opiniones sobre su gestión.

Los ministros no están constitucionalmente obligados a comparecer, pero como la convocatoria suele estar acordada por los partidos en el Legislativo, normalmente no les queda otra opción que concurrir. Como reglamentariamente en estas circunstancias las cámaras no pueden tomar decisiones, ese tipo de instancia no genera riesgos mayores para la supervivencia del ministro en el cargo. De todos modos, dichas convocatorias suelen ser instancias importantes donde el gobierno y la oposición debaten y publicitan sus puntos de vista respecto a asuntos importantes de la gestión.

El segundo procedimiento es la invitación al ministro a las comisiones permanentes del Legislativo. El sistema de comisiones de cada cámara tiende a reproducir la estructura del gabinete, por lo cual, cada ministro tiene una comisión permanente de referencia. Aunque la Constitución establece expresamente la potestad de los ministros de participar en esas reuniones así como en las sesiones de cualquiera de las cámaras (art. 180), la concurrencia de un ministro al Legislativo por su propia iniciativa es inusual. En la práctica, el proceso funciona exactamente al revés; las comisiones invitan una y otra vez a los ministros con el fin de preguntar e investigar y ellos normalmente concurren. Los ministros no están obligados a participar cada vez que se los convoca, sin embargo, el hecho de que sean responsables ante el Legislativo les obliga a mantener una relación cordial con las comisiones correspondientes.

El tercer mecanismo de control es el pedido de informes de los legisladores individuales, prerrogativa prevista por la Constitución de la República desde 1918 (actualmente art. 118). Esta solicitud se realiza por la simple voluntad del legislador, quien por intermedio del presidente de la Cámara envía las preguntas al organismo correspondiente. El bajo costo de este procedimiento estimula la presentación de numerosos pedidos de informe en cada legislatura. Sin embargo, la lentitud y poca precisión de las respuestas obliga a muchos legisladores a avanzar por otros caminos como la convocatoria del ministro a comisión o a sala (Chasquetti 2011).

Por tanto, el diseño institucional uruguayo determina que los ministros sean designados y despedidos por el presidente, pero su permanencia en el cargo puede verse afectada por la opinión que los legisladores tengan sobre su actividad. El gabinete es un órgano institucional colectivo que actúa junto al presidente y como tal es responsable ante el Parlamento. Estas peculiaridades del sistema incidirán obviamente sobre la forma de selección de los ministros por parte de los presidentes. Los poderes institucionales que la Constitución le reserva al jefe del Ejecutivo (fuerte poder de veto y de iniciativa exclusiva pero ausencia de poder de decreto) lo hacen más débil que muchos de sus colegas del continente (Mainwaring y Shugart 1997) y sus alternativas de gobierno se encuentran condicionadas por dichas restricciones. Por ende, el presidente uruguayo buscará gobernar por ley (Sartori 1994) y su relación con el Legislativo será una de

sus preocupaciones centrales. La designación y el reemplazo de ministros supondrán decisiones estratégicas donde el presidente buscará ganar y mantener respaldo legislativo. El siguiente apartado analiza la forma en que los presidentes diseñan sus gabinetes ateniéndose a objetivos estratégicos.

III. GABINETES COMO COALICIÓN

Como ya se mencionó, los estudios centrados en el gobierno presidencial consideran al gabinete «un órgano colectivo cuya integración revela la estrategia que desarrollará el Presidente» (Amorim Neto 1998; Martínez Gallardo 2005). Cada vez que asume un nuevo gobierno se designa un gabinete cuya integración responde a dicha estrategia. Pero mientras el presidente tiene un término fijo para su mandato, el gabinete puede sufrir modificaciones a lo largo del período. De todas formas, no puede considerarse que todo cambio de ministros implique un cambio de gabinete. Un ministro puede ser sustituido por diversas razones, pero para hablar de un cambio de gabinete deben existir causas y consecuencias políticas relevantes de dicha sustitución. Por lo tanto, para efectos de este trabajo, habrá un nuevo gabinete presidencial cuando (i) asume un nuevo presidente; ii) se produce un cambio en la composición partidaria del mismo; o (iii) se produce un cambio de más del 50% de los ministros (Amorim Neto 1998: 9).

La aplicación de estos criterios al caso uruguayo permite identificar la existencia de nueve gabinetes en el período 1985-2012⁵. La Tabla I muestra que en ese lapso 4 de los 6 presidentes formaron un solo gabinete durante su mandato de cinco años, lo cual no significa que no hayan procesado cambios en su equipo de gobierno sino que la rotación fue gradual y mantuvo la composición partidaria inicial. Los 2 restantes presidentes se vieron obligados a rediseñar el gabinete como resultado de crisis políticas ocurridas durante sus gobiernos de coalición.

La Tabla I también ilustra sobre otros tres fenómenos relevantes. En primer lugar, los gabinetes expresan diferentes estrategias de gobierno. Hay gabinetes de partido mayoritario, de coalición mayoritaria, de partido minoritario y de coalición minoritaria, lo cual indica que, durante los últimos veinticinco años, la democracia uruguaya ha sido conducida por diferentes formatos de gobierno. La variación se explica por la necesidad presidencial de construir mayorías legislativas, situación no siempre resuelta por los mandatarios de turno (Chasqueti 1999). En segundo lugar, la casi totalidad de los ministros presentan filiación partidaria. Los ministros independientes (o sea, los que no tienen filiación partidaria o que, teniéndola, no ocupan el cargo en representación de su partido sino a título personal) son muy pocos, lo cual induce a pensar que la lógica técnica es subsidiaria de la representación partidista.

5. El resultado de la aplicación de estos criterios coincide con los resultados de la identificación realizada en otros estudios. Ver, por ejemplo, M. MANCEBO (1993), O. AMORIM NETO (1998), D. CHASQUETTI (1999 y 2008) y D. ALTMAN (2000).

TABLA I
GABINETES FORMADOS EN URUGUAY (1985-2012)

Presidentes	Período	Tipo de gabinete	Ministros	Partido del Pte.	Partidos socios	Partidos Independientes	ICPG*	ICFG*
Sanguinetti I	1985-90	Partido minoritario	11	8	0	3	—	0,899
Lacalle I	1990-92	Coalición mayoritaria	12	8	4	0	0,905	0,818
Lacalle II	1992-93	Coalición minoritaria	12	10	2	0	0,744	0,742
Lacalle III	1993-95	Coalición minoritaria	12	10	2	0	0,738	0,754
Sanguinetti	1995-00	Coalición mayoritaria	12	7	4	1	0,887	0,813
Batlle I	2000-02	Coalición mayoritaria	13	8	5	0	0,936	0,910
Batlle II	2002-05	Partido minoritario	13	11	0	2	—	0,839
Vázquez	2005-10	Partido mayoritario	13	12	0	1	—	0,801
Mujica	2010-12	Partido mayoritario	13	12	0	1	—	0,835

* Índice de Congruencia Partidista del Gabinete e Índice de Congruencia de Fracciones en el Gabinete.
Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, los datos muestran que a la hora del diseño del gabinete los presidentes tienden a aplicar un criterio de justicia distributiva entre partidos y fracciones. Los valores del Índice de Congruencia Partidista del Gabinete⁶ y su versión adaptada para el caso de las fracciones (Índice de Congruencia de las Fracciones) muestran que las designaciones se atienen a un criterio de representación según el aporte en bancas que haga cada grupo⁷. Es decir, los presidentes uruguayos construyen respaldos legislativos mediante el uso estratégico de los nombramientos, fenómeno nada novedoso en la política uruguaya. Hace más de medio siglo, ante la posibilidad de ganar la elección e iniciar un nuevo período de gobierno, el entonces expresidente Luis Batlle Berres afirmaba⁸:

6. El Índice de Congruencia Partidista del Gabinete (ICPG) considera la relación entre la distribución de carteras en el gabinete y el peso legislativo de los partidos (o fracciones) allí representados (O. AMORIM NETO 1998). Cuando el gabinete no incluye ningún ministro de los partidos que apoyan legislativamente al presidente, el valor del índice será 0; en cambio, cuando el gabinete presenta una relación perfecta entre proporción de ministros y proporción de escaños legislativos de los partidos, el valor será 1. La presencia de ministros sin filiación partidaria hace caer el valor del índice. La fórmula es $ICPG = 1 - 1/2\sum(S_i - M_i)$, donde M_i es la proporción de ministerios que reciben los partidos cuando se integran al gabinete y S_i la proporción de escaños legislativos que aportan los partidos que ingresan al gabinete. El cálculo para el caso de las fracciones sigue el mismo procedimiento pero tomando como base a las fracciones partidarias.

7. De acuerdo a datos de O. AMORIM NETO (1998), la media del ICPG para doce países de América Latina con 73 observaciones era de 0,708. Ninguna medición de congruencia del caso uruguayo se encuentra por debajo de ese promedio.

8. Discurso pronunciado por Luis Batlle Berres el 27 de marzo de 1954 en la ciudad de Mercedes al iniciar la campaña electoral de ese año.

[...] el Ejecutivo electo deberá mirar la geografía política de las Cámaras y según los números obtenidos por las distintas fracciones del Partido, hacer la distribución de los ministerios. No hay nada que inventar; no hay nada que innovar; no hay caminos nuevos, sino repetir los que la vida democrática del país nos ha enseñado [...] (Rompani 1965: 235).

Esta forma de integración del gabinete se asemeja al de una típica coalición de gobierno parlamentario, aun en los casos donde el presidente cuenta con el respaldo de un partido mayoritario, ya que sus fracciones ingresan al gobierno a través de acuerdos basados en su aporte en escaños legislativos. Por tanto, en Uruguay, incluso cuando el partido presidencial obtenga una mayoría legislativa, el presidente negocia apoyos al interior, dada la naturaleza fraccionalizada de los partidos (Buquet *et al.* 1998).

III.1. *La asignación de los ministerios importantes*

Si bien los presidentes han sido cuidadosos en mantener un equilibrio entre sus apoyos a la hora de distribuir posiciones en el gabinete, no menos cierto es que han mostrado especial interés en reservar las principales carteras para los miembros de su partido y fracción. La clasificación de ministerios según su nivel de importancia de Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) señala que el núcleo duro del gobierno está compuesto por los ministerios de (i) Economía y Finanzas, (ii) Relaciones Exteriores, (iii) Interior y (iv) Defensa⁹.

La Tabla II muestra cómo los presidentes uruguayos distribuyeron esas cuatro posiciones. Como podrá apreciarse, salvo en Sanguinetti en sus dos períodos, los restantes presidentes reservaron las principales carteras para miembros de su propio partido (88% de los ministerios importantes).

9. Para crear esta clasificación, M. ESCOBAR-LEMMON y M. TAYLOR-ROBINSON (2005) consideran en términos generales el prestigio político y el volumen presupuestal de cada ministerio y se apoyan en la argumentación de H. WEISBERG (1987) para Estados Unidos y, fundamentalmente, en los trabajos de J. BLONDEL y J. L. THIÉBAULT (1991) y M. LAVER y K. SHEPSLE (1994) para Europa. En un segundo nivel se encontrarían las carteras de Agricultura, Fomento, Educación, Medio Ambiente, Sanidad, Industria y Comercio, Justicia, Trabajo, y Transporte y Comunicaciones. El nivel menos importante estaría integrado por los ministerios relativos a Familia, Cultura, Ciencia y Tecnología, Deportes y Turismo. En términos generales la tipología se ajusta bien al caso uruguayo. Por un lado, se cuenta con algunas opiniones calificadas que así lo avalan y, por otro, nos apoyamos en una serie de conjeturas encontradas en el estudio de los procesos de negociación del gobierno (al respecto, ver D. CHASQUETTI 2000). El único matiz podría ponerse con relación al Ministerio de Defensa, ya que Uruguay es un país pequeño sin conflictos bélicos. Sin embargo, la cartera es políticamente relevante porque luego de la dictadura la cuestión de las violaciones a los derechos humanos ha estado permanentemente en la agenda y ha requerido un manejo muy cuidadoso de la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, el Ministerio de Defensa es económicamente relevante ya que ocupa el segundo lugar –luego del Ministerio del Interior– en volumen presupuestal dentro de la administración central (J. GONZÁLEZ GUYER 2013).

TABLA II
 DISTRIBUCIÓN DE LOS 4 PRINCIPALES MINISTERIOS SEGÚN GABINETE PRESIDENCIAL

Presidente	Período	Partido del presidente		Fracción del presidente	
		Carteras importantes	% sobre carteras importantes del gabinete	Carteras importantes	% sobre carteras importantes del partido
Sanguinetti	1985-90	2	50%	2	100%
Lacalle I	1990-92	4	100%	4	100%
Lacalle II	1992-93	4	100%	4	100%
Lacalle III	1993-95	4	100%	3	75%
Sanguinetti	1995-00	2	50%	2	100%
Batlle I	2000-02	4	100%	2	50%
Batlle II	2002-05	4	100%	2	50%
Vázquez	2005-10	4	100%	3	75%
Mujica	2010-12	4	100%	3	75%
Total	1985-2012	32	89%	25	69%

Fuente: Elaboración propia.

Aunque las dos excepciones señaladas responden a diferentes razones y criterios, sin embargo, presentan un patrón común. En ambos casos, el presidente cedió los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores y reservó para su partido y fracción los ministerios de Economía y Finanzas e Interior. En 1985, Sanguinetti ofreció el Ministerio de Defensa a Juan Vicente Chiarino, uno de los principales actores del proceso de negociación con los militares que posibilitó la salida de la dictadura (Gillespie 1995). Si bien Chiarino era el principal líder del pequeño partido socialcristiano Unión Cívica (contaba sólo con dos bancas en la Cámara de Representantes), su participación en el gabinete no fue el resultado de un acuerdo de coalición (asumió la cartera a título personal). Algo similar ocurrió con Enrique Iglesias, prestigioso intelectual integrante del Partido Nacional, quien asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores a título personal. La idea de Sanguinetti era contar con ministros afiliados a otros partidos que brindaran confianza a la oposición en un momento tan delicado como el de la transición¹⁰.

Una década más tarde, al iniciar su segundo período de gobierno, Sanguinetti volvió a ceder las mismas carteras como resultado del acuerdo de coalición con el Partido Nacional. Por tanto, el núcleo del gobierno para Sanguinetti debe haber sido un poco más estrecho o acotado que el de los demás presidentes. No obstante, puede decirse que en general los presidentes uruguayos identifican a una serie de ministerios como

10. Algo similar ocurrió con el Ministerio de Salud Pública, asignado a Raúl Ugarte, de filiación nacionalista, quien ejerció la cartera durante los cinco años del mandato.

carteras estratégicas y a partir de ello realizan designaciones garantizando el control para sus propios partidos.

Ahora bien, cuando se analizan las designaciones de estos cargos (generalmente en manos del partido presidencial) se observa la existencia de dos criterios diferentes. Por un lado, aparecen los presidentes que reservan posiciones para los miembros de su fracción con el probable objetivo de reforzar el control sobre esas áreas de gobierno (69% del total de carteras importantes). Por otro, están los presidentes que las ceden a miembros de otra fracción importante del partido con el objetivo de fortalecer la unidad del gobierno. La primera opción la desarrollaron los presidentes Sanguinetti y Lacalle¹¹, y la segunda, los presidentes Batlle, Vázquez y Mujica. En estos últimos tres casos hubo una intención deliberada por fortalecer la unidad del gobierno a través de la coparticipación de otros sectores del propio partido¹². La distribución de carteras importantes dentro del propio partido presidencial puede ser considerada como otra decisión estratégica del presidente donde debe optar entre la confianza que brinda un miembro de su propia fracción o la fortaleza que garantiza la participación de un miembro de otra fracción importante del partido.

Por tanto, la designación de las carteras importantes suele seguir un patrón más o menos estable: son reservadas a miembros del partido del presidente variando su asignación según el fin estratégico que se persiga: ganar ejecutividad y control sobre las carteras o fortalecer la unidad del gobierno en torno al presidente. En el primer caso, las carteras son asumidas por los miembros de la fracción del presidente y en el segundo pueden ser cedidas a miembros de otra fracción del partido o a algún otro partido que integre la coalición de gobierno. Resumiendo el argumento, en Uruguay los presidentes distribuyen las carteras del gabinete con un sentido estratégico. Mediante el nombramiento de ministros, los presidentes buscan asegurar una mayoría legislativa que permita tramitar la agenda del gobierno en el Parlamento. Para lograrlo, deben negociar al interior del partido de gobierno o con otro partido, donde las carteras son utilizadas como un bien de transacción. Sin embargo, en ese proceso los presidentes suelen reservar las carteras más importantes para los miembros de su propio partido y fracción pues desean mantener el control sobre esas áreas del gobierno. Aun así, algunos presidentes han cedido carteras importantes a otras fracciones de su partido o a otros partidos integrantes del gobierno con el fin de fortalecer el gobierno.

11. Es cierto que Sanguinetti optó por ese camino tras ceder dos de las cuatro carteras importantes. Sin embargo, lo sustantivo aquí es si alguna otra fracción del partido se benefició con algún puesto relevante en el gabinete. En ambos casos (cinco gabinetes) se encuentra la misma solución, o sea, los ministerios importantes se entregan a políticos de la fracción presidencial.

12. Mientras el presidente Jorge Batlle entregó el Ministerio de Relaciones Exteriores a un miembro de la otra fracción colorada, liderada por el entonces expresidente Sanguinetti; los presidentes frenteamplistas Tabaré Vázquez y José Mujica entregaron sus respectivos ministerios de Economía y Finanzas a la fracción liderada por Danilo Astori, segunda fracción en tamaño del Frente Amplio en ambas administraciones.

IV. LA COMPLEJA DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS

Si los presidentes distribuyen las carteras con el propósito de alcanzar una mayoría legislativa, se debe conocer el proceso que culmina en la designación del ministro. La primera etapa consiste en la negociación que se produce entre el presidente y sus socios (partidos o simplemente fracciones de su propio partido). En esa instancia, los participantes expresan sus preferencias en materia de políticas y cargos y, tras múltiples encuentros, el presidente zanja, no sin dificultad, estableciendo una distribución final que se atiene a un criterio de proporcionalidad (Chasquetti 1999).

La segunda etapa se inicia a partir del resultado del acuerdo. Cada fracción consigue un número limitado de carteras con diferente potencial en materia de políticas públicas y asignación de personal político. Algunos presidentes cederán la totalidad del ministerio, lo cual significa que el grupo beneficiado completará la línea política de mando (ministro, viceministro, director general y equipo de asesores). Rheren (1992) designa a esta forma de nominación «integración vertical» del gabinete. Pero otros presidentes pueden optar por diferentes estrategias, por ejemplo, combinar las líneas de mando con personal de más de un partido o fracción. El mecanismo de intercalar políticos con diferentes filiaciones en la plana mayor de cada ministerio se denomina «integración horizontal» del gabinete.

En Uruguay, los presidentes de los partidos tradicionales (Sanguinetti, Lacalle y Batlle) realizaron integraciones verticales de los ministerios, en tanto el primer presidente del Frente Amplio (Vázquez) realizó una integración combinada y el segundo (Mujica) una integración perfectamente horizontal. Para demostrar esta afirmación se analizan las designaciones de cada uno de los ministerios al inicio de las seis presidencias del período, otorgando un valor 1 cuando la integración es vertical y un valor 0 cuando la integración es horizontal. Se denomina Índice de integración vertical al promedio de los valores de cada presidencia. Cuanto más cerca de 1 está el índice más vertical ha sido su integración.

La Tabla III presenta la información por ministerio y presidencia. Según los datos, todos los gabinetes presidenciales hasta el año 2000 obtienen un valor cercano a 1 (integración vertical perfecta), pero en los dos últimos períodos, con la llegada del Frente Amplio al gobierno, los valores caen drásticamente a 0,462 y 0,077. Estos resultados muestran que durante los gobiernos de los partidos tradicionales, las fracciones controlaron individualmente los ministerios, lo cual supuso un poder casi absoluto sobre la orientación de estos organismos. El dominio que ejercía la fracción sobre el ministerio permitía un manejo discrecional de la asignación de cargos internos (patronazgo) así como la posibilidad del reclamar públicamente el crédito por los logros de la política pública. Cuando se impone el criterio de integración horizontal, la influencia de las fracciones decrece, pues el control sobre la orientación de un ministerio no es absoluto. Lo mismo ocurre con la discrecionalidad para nombrar personal en los cargos de conducción del ministerio. Tan sólo sobrevive la posibilidad de que la fracción del titular de la cartera se apropie públicamente de los logros de política pública, dada la notable exposición que suele tener el ministro.

Se pueden extraer dos hipótesis principales acerca de este tipo de cambio en el patrón de designación. Por un lado, la primera es que los presidentes de los partidos tradicionales necesitan construir coaliciones de gobierno por lo que la negociación supone la entrega de una cartera en exclusiva a determinado grupo, en tanto el Frente Amplio como partido mayoritario no necesitó de una transacción basada en la autonomía de las fracciones. La segunda es que el partido que accedía al gobierno por primera vez en su historia intentó imponer una forma de organización del gobierno diferente a las anteriores que intentaba evitar la fragmentación del gabinete y el desarrollo de áreas de política reservadas a los grupos.

El tipo de integración definida por el presidente condiciona las nominaciones que finalmente realiza cada grupo político. Ahora bien, bajo un modo u otro de integración, la fracción deberá necesariamente seleccionar nombres y para ello debe tomar en cuenta dos criterios sustantivos: el designado i) debe tener competencia para el cargo y ii) debe ser un miembro leal al grupo y a su líder.

Esto es así porque en la política uruguaya esa posición es particularmente importante. Existen dos factores que contribuyen a reforzar la valoración que los políticos tienen de un ministerio: en primer lugar, la visibilidad pública que tienen los ministros y, en segundo lugar, la posibilidad de desarrollar políticas que afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos.

TABLA III
INTEGRACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL DE LOS MINISTERIOS

Ministerio	Sanguinetti 1985	Lacalle 1990	Sanguinetti 1995	Batlle 2000	Vázquez 2005	Mujica 2010
Interior	1	1	1	1	0	0
Relaciones Exteriores	1	1	1	1	1	0
Defensa Nacional	1	1	1	1	0	0
Economía y Finanzas	1	1	1	1	1	0
Industria y Energía	1	1	1	1	0	0
Educación y Cultura	1	1	0	1	0	0
Transporte y Obras Públicas	1	1	1	1	0	0
Salud Pública	1	1	1	1	0	0
Ganadería y Agricultura	1	1	1	1	1	0
Trabajo y Seguridad Social	1	1	1	1	1	0
Turismo	1	1	1	1	1	1
Vivienda, Ordenamiento Territorial y MA	1	1	1	1	0	0
Deporte y Juventud	—	—	—	1	—	—
Desarrollo Social	—	—	—	—	1	0
Índice de Integración vertical	1.000	1.000	0,917	1.000	0,462	0,077

1 = Integración vertical / 0 = Integración horizontal

Fuente: Elaboración propia.

La alta visibilidad que presenta el cargo ministerial queda clara en un estudio del año 2008 sobre la aparición de personas e instituciones en los informativos centrales de televisión abierta¹³. Los cálculos realizados a partir de ese informe, presentados en Chasqueti (2010), muestran que la mayor expectativa de visibilidad pública la tiene el presidente de la República, algo esperable en un sistema presidencial como el uruguayo. Pero en segundo lugar se encuentra el cargo de ministro, que en el horario central de la TV abierta cuenta con una expectativa de aparición 2,8 veces mayor que la de un senador promedio, 16 veces mayor que la de un intendente promedio y 73 veces mayor que la de un diputado promedio.

A la visibilidad del cargo ministerial se agregan las oportunidades políticas que la posición brinda a sus ocupantes. La posibilidad de desarrollar políticas públicas que afectan directamente al ciudadano representa una oportunidad inmejorable para ganar apoyo en el electorado. Entre otros indicadores que dan cuenta de su relevancia, el cargo ministerial ha sido una de las dos principales plataformas para lanzar una candidatura a la Presidencia de la República (Buquet y Chasqueti 2008).

Entre 1942 y 2004, un 19% de los 78 candidatos a la Presidencia de la República o a la Presidencia del Consejo Nacional de Gobierno (1955-1966) previamente había ejercido como ministro. Esta cifra sólo es superada por el cargo de senador, que alcanza el 31% del total y es seguido –bastante de lejos– por los cargos de diputado y presidente (ambos con un 10%). Para el período que cubre este trabajo (1985-2010) la proporción se mantiene. En torno a un 20% de los candidatos o precandidatos presidenciales ejerció previamente como ministro¹⁴. Sin embargo, esto no indica que el ejercicio de un ministerio genera una alta probabilidad de una futura postulación presidencial. Si se estudian al revés los datos de este período, se observa que tan sólo ocho (7,4%) de los 108 individuos que ejercieron alguna vez como ministros entre 1985 y 2010 se postularon luego para la Presidencia.

Más aún, cuando se observan específicamente los casos en que un ministro luego fue candidato o precandidato presidencial, se aprecia que no se trata de la trayectoria natural de ascenso de un líder político. En realidad, los pasajes por un ministerio de futuros candidatos o precandidatos presidenciales constituyen más bien excepciones a los patrones que regulan las carreras políticas; o bien son candidatos promovidos por el presidente saliente que está imposibilitado de competir por la reelección, o bien son dirigentes de segunda línea que aprovechan la visibilidad que les proporcionó el cargo para desafiar al líder de su fracción. De todas formas, el cargo de ministro abre

13. Informe Anual 2008 de Agenda *Setting*, realizado por Foco Auditoría Multimedia. El estudio mide la participación de personas e instituciones en los informativos centrales de los canales de televisión abierta entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2008. En línea: <http://www.foco.com.uy/informes/Informe%20FOCO%20Agenda%20Setting%202008.pdf>. Fecha de consulta: 25 abril 2010.

14. Hasta 1994 los partidos políticos podían presentar más de un candidato presidencial. A partir de 1999 comenzaron a realizarse elecciones primarias para designar candidatos únicos a la Presidencia por cada partido. Quienes hasta 1994 competían directamente como candidatos presidenciales pasaron a hacerlo como precandidatos desde 1999.

posibilidades importantes de proyección política y por esa razón resulta muy valorado por la dirigencia política uruguaya.

Por tanto, al momento de escribir una lista de nombres, los líderes de las fracciones suelen tomar en cuenta este aspecto además de otros factores sustantivos. Por un lado, necesitan tener ministros competentes para mejorar la reputación de la etiqueta del grupo frente a las demás fracciones del partido y, sobre todo, ante la ciudadanía, sin resentir otras áreas políticas estratégicas del grupo como la bancada legislativa o los gobiernos municipales. Pero, por otra parte, los líderes cuentan con escasos incentivos para designar políticos carismáticos o ambiciosos que puedan utilizar el ministerio como plataforma para desafiar su liderazgo. Por esa razón, los líderes de las fracciones no siempre escogerán personal de primera línea y, en cambio, preferirán políticos que adhieren al grupo pero que no forman parte del núcleo de la fracción.

Asimismo, los líderes de las principales fracciones (que usualmente ya han sido candidatos o precandidatos presidenciales) casi nunca asumen ellos mismos los cargos de ministro –lo que supondría ocupar una posición subordinada a la autoridad institucional del presidente– pues pretenden negociar de igual a igual con el presidente sobre la distribución de cargos y acerca de determinadas orientaciones del gobierno y eso puede realizarse más cómodamente fuera del gabinete, normalmente ocupando una banca en el Senado.

En la única ocasión donde los líderes de las fracciones asumieron cargos en el gabinete fue en el primer gobierno del Frente Amplio en 2005. En esa ocasión, existían al menos dos motivos para que fuera así. Por un lado, era la primera experiencia de la izquierda en el gobierno, por lo cual el presidente necesitaba todo el respaldo político posible de parte de su partido; y, por otro, Tabaré Vázquez, el presidente, era algo más que un simple líder de fracción –como sí lo es el actual presidente, José Mujica–, era un líder de todo el partido situado por encima de las fracciones, algo por cierto muy poco común en el escenario partidario uruguayo.

Para mostrar las características generales del personal político que se designa para integrar los gabinetes se ha realizado un ejercicio que consistió en identificar a los ministros de acuerdo a la clasificación propuesta por Buquet y Chasqueti (2008). Los políticos de carrera provenientes del grupo central de la fracción cuya proyección resulta natural son clasificados como *insiders*, en tanto los políticos con un compromiso casual o momentáneo con la fracción son clasificados como adherentes. Los *insiders* serán entonces políticos profesionales que construyen su carrera compitiendo por cargos electivos. Los adherentes en cambio serán políticos ocasionales que ingresan a la vida pública para cumplir con una meta específica propuesta por el líder de la fracción. En términos teóricos, los adherentes serían políticos motivados por un tipo de ambición discreta, en tanto los *insiders* serían políticos orientados por un tipo de ambición progresiva (Schlesinger 1967). La Tabla IV muestra la clasificación de ministros para los cinco mandatos presidenciales.

Las cifras agregadas muestran que la mitad de los ministros designados eran políticos *insiders* y el 44% adherentes. Esto indica que el personal reclutado en la periferia de las fracciones no representa un grupo nada menor entre los ministros. El presidente

que contó con el mayor número de *insiders* fue Sanguinetti en su segunda administración (70%) y el que tuvo el mayor número de adherentes fue Lacalle (61%).

TABLA IV
 MINISTROS SEGÚN TIPO DE RELACIÓN CON EL PARTIDO Y FRACCIÓN
 (NÚMERO DE MINISTROS ENTRE PARÉNTESIS)

Presidente	Políticos <i>insiders</i>	Políticos adherentes	Políticos independientes*	Total
Sanguinetti	52% (10)	26% (5)	21% (4)	100% (19)
Lacalle	39% (12)	61% (19)	0% (0)	100% (31)
Sanguinetti	70% (16)	26% (6)	4% (1)	100% (23)
Batlle	38% (11)	52% (15)	10% (3)	100% (29)
Vázquez	52% (14)	44% (12)	4% (1)	100% (27)
Total	49% (63)	44% (57)	7% (9)	100% (129)

* Ministros independientes designados por el presidente.
 Fuente: Elaboración propia.

También se controló la experiencia política anterior de los ministros designados de acuerdo con su trayectoria previa como gobernante nacional, legislador o gobernante del nivel local¹⁵. Como se observa en la Tabla V el 38% de los ministros que ejercieron durante el período 1985-2010 había ejercido previamente algún cargo en el Poder Ejecutivo como ministro, viceministro, director de ministerio o director de ente autónomo del Estado; el 29% había ejercido como legislador (diputado o senador); un 6% había ocupado un cargo en los gobiernos locales (intendente o director municipal); y un 27% asumió la función de ministro sin experiencia política previa. Esta información

15. Los datos incluyen a los ministros designados al comienzo del período y también a los que ingresaron más tarde como reemplazante. Con frecuencia, los presidentes reemplazan a los ministros con su viceministro, con algún director de ministerio o director de empresa pública vinculada a la política de la secretaría. Por tanto, un número importante de ministros que son clasificados como «con experiencia en el Ejecutivo» obedece a este tipo de situaciones. Un ejemplo claro de esta situación es el caso del gobierno del presidente Vázquez, donde los once ministros con experiencia en el Ejecutivo ejercieron precisamente otras posiciones menores del gobierno antes de asumir como ministros.

muestra que no todos los ministros del período son políticos de carrera. Por el contrario, una proporción importante o bien ejerció cargos cuya provisión no obedece a los resultados de la competencia política (los que provienen de la esfera del Poder Ejecutivo), o bien no tenían experiencia alguna en el servicio público.

Por tanto, los datos muestran que no existe una puerta específica de entrada al gabinete. La experiencia previa en el gobierno (ministro, viceministro, director) parece contar, pero los legisladores también tienen oportunidad de quedarse con una cartera. A su vez, el gobierno local o municipal no parece ser una fuente de cuadros para el gobierno, pues los ministros que de allí proceden son realmente pocos. Finalmente, individuos sin experiencia política también tienen posibilidades de ser convocados al gabinete, sobre todo, porque la mayoría de éstos (un 80%) suelen ser políticos adherentes¹⁶.

TABLA V
EXPERIENCIA EN CARGOS PÚBLICOS DE LOS MINISTROS SEGÚN PERÍODO PRESIDENCIAL
(NÚMERO DE MINISTROS ENTRE PARÉNTESIS)

Presidente Período	Poder Legislativo ¹	Poder Ejecutivo ²	Gobiernos Locales ³	Sin Experiencia	Total
Sanguinetti	21% (4)	16% (3)	0% (0)	63% (12)	100% (19)
Lacalle	32% (10)	35% (11)	6% (2)	26% (8)	100% (31)
Sanguinetti	26% (6)	39% (9)	13% (3)	22% (5)	100% (23)
Batlle	24% (7)	48% (14)	0% (0)	28% (8)	100% (29)
Vázquez	37% (10)	42% (11)	14% (4)	7% (2)	100% (27)
Total	29% (37)	38% (49)	6% (8)	27% (35)	100% (129)

1. Senadores o diputados.

2. Ministros, viceministros, directores de ministerios, directores de empresas públicas.

3. Intendentes, directores de intendencias.

Fuente: Elaboración propia.

16. El cruce de ambas variables muestra que entre los ministros con experiencia en el Ejecutivo 19 eran *insiders* y 29 adherentes; entre los que tenían experiencia legislativa, 32 eran *insiders* y 4 adherentes; entre los que provenían del nivel local, todos eran *insiders*; y entre los que carecían de experiencia 6 eran *insiders* y 24 adherentes.

Recapitulando, el presidente negocia con los partidos y las fracciones que lo apoyarán distribuyendo las carteras con base a criterios de proporcionalidad. Además, el presidente suele imponer criterios de integración del gabinete que condicionarán la decisión final de los grupos. Cuando la fracción conoce cuántos cargos ministeriales le corresponden, iniciará un proceso de selección a partir de la calificación para el cargo y la lealtad que el nominado profese al liderazgo. El resultado de ese proceso será un ingreso equilibrado entre políticos *insiders* y políticos adherentes.

V. LA SUPERVIVENCIA DE LOS MINISTROS EN EL CARGO

Para analizar el número de ministros utilizados por los presidentes y el tiempo en el que permanecen en el cargo (supervivencia), se construyó una base de datos que incluye 129 observaciones, una por cada caso en que un individuo asume una cartera ministerial en el período 1.º de marzo de 1985 hasta el 28 de febrero de 2010 (cinco mandatos presidenciales). Se han excluido los ministros que ingresaron en el último semestre de cada período de gobierno, ya que en ese lapso se producen relevos que no obedecen a circunstancias vinculadas al ejercicio del gobierno¹⁷. Tampoco se incluyen en la base los directores de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que, si bien tienen rango ministerial según la Constitución, carecen de responsabilidad política ante el Parlamento. En suma, la base de datos está integrada por 129 observaciones y 108 individuos, ya que varias personas asumieron como ministro más de una vez; ya sea que cambiaron de cartera dentro de un mismo mandato (rediseño del gabinete), asumieron otro ministerio en forma interina por un período de tiempo superior a un mes o repitieron como ministros en una administración posterior.

Los cinco presidentes del período 1985-2005 designaron 129 ministros, esto representa un promedio de 25,8 ministros por período presidencial. Considerando los ministerios encontramos que cada uno contó con casi dos ministros (1,93) en promedio por mandato. La Tabla VI muestra un resumen del número de ministros por período presidencial. Allí se observa que los presidentes que formaron un solo gabinete (ver sección III) utilizaron menos ministros que aquellos que formaron dos o tres. Mientras Lacalle (tres gabinetes) y Batlle (dos gabinetes) nombraron 31 y 29 ministros respectivamente; Sanguinetti designó 19 ministros en su primer mandato y 21 en el segundo y Vázquez nombró a 27 ministros. La evidencia muestra además la existencia de distintas tasas de rotación y obviamente de diferentes grados de supervivencia en el cargo.

17. Algún tiempo antes de la elección, ciertos ministros abandonan su cargo con el objetivo de postularse para un cargo electivo (diputado, senador, presidente, intendente, etc.); y tras los comicios, otros ministros se retiran con el fin de preparar su asunción en un cargo que ejercerán en el período posterior. Sus reemplazantes suelen ser figuras poco conocidas, algunas provenientes de la línea jerárquica de los ministerios, que no desarrollan nuevas políticas y que apenas administran los negocios de la cartera durante ese corto tiempo.

TABLA VI
NÚMERO DE MINISTROS Y SUPERVIVENCIA EN EL CARGO

Presidente	Período	Media duración en el cargo (días)	Mínimo / Máximo	% del mandato presidencial	Total de Ministros
Sanguinetti	1985-90	1042	89/1826	57%	19
Lacalle	1990-95	701	42/1350	38%	31
Sanguinetti	1995-00	947	190/1826	54%	23
Batlle	2000-05	807	132/1826	44%	29
Vázquez	2005-10	879	172/1826	48%	27
Total	1985-2010	856	42/1826	47%	129

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla VI también muestra información sobre la supervivencia promedio de los ministros en su cargo. Los datos agregados exponen que en Uruguay, durante el período 1985-2010, un ministro se mantuvo en su cargo durante 856 días en promedio (esto es, 2 años y 4 meses), lo cual representa el 47% del mandato presidencial. Estos promedios contrastan con los de otros países del continente donde la duración en el cargo es bastante menor. Por ejemplo, en Argentina un ministro permanece en promedio el 39% del mandato presidencial (574 días); en Ecuador el 27% (400 días), y en Colombia, el 37% (533 días)¹⁸.

Si consideramos los mandatos presidenciales se observará que los ministros que menos duraron fueron los de Lacalle y Batlle, lo cual es consistente con el hecho de que formasen más gabinetes que el resto y utilizaran por tanto más individuos para cubrir los cargos ministeriales. Es más, el primero de los presidentes mencionados es el único que no contó con al menos un ministro que permaneciera en su cargo durante todo el lapso (1826 días). Por el contrario, los presidentes que contaron con ministros más estables fueron los que formaron un único gabinete a lo largo del período: Sanguinetti en sus dos administraciones y Vázquez¹⁹.

El promedio de duración es alto en todos los mandatos, pero lo llamativo es que el más alto se registra en el primer período de gobierno de Sanguinetti (1042 días, 57% del mandato). El primer gabinete tras la dictadura estaba integrado mayoritariamente por miembros del partido presidencial que no controlaba una mayoría en las cámaras.

18. Los datos de Argentina corresponden al período 1983-2011 y fueron tomados de M. CAMERLO (2012); los datos de Ecuador corresponden al período 1979-2012 y son tomados de J. POLGA-HECIMOVIĆ *et al.* (2012); los de Colombia corresponden al período 1958-2006 y fueron suministrados por Felipe BOTERO en comunicación personal.

19. Pese a ello, la situación de estos tres gabinetes no es idéntica. El gabinete de la primera administración de Sanguinetti es el más estable y el de la segunda administración es el menos estable. El gabinete de Vázquez se ubicaría en una situación intermedia. Este hecho nos estaría indicando que existen factores coyunturales en cada administración que estarían incidiendo y haciendo una diferencia entre estructuras más o menos parecidas.

Este dato abre un interrogante sobre la influencia del estatus legislativo del presidente en la duración en el cargo ministerial. Dado que los ministros son políticamente responsables y que el Parlamento tiene la prerrogativa de censurarlos, debería existir algún tipo de relación entre el tamaño del contingente legislativo del presidente y la supervivencia de los ministros. En el siguiente apartado se define cómo funciona el diseño institucional.

V.1. La responsabilidad política de los ministros y la supervivencia en el cargo

En la primera sección de este trabajo se afirmó que el diseño institucional uruguayo establece la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento. Como las cámaras tienen la potestad de censurar a los ministros podría suponerse que el estatus legislativo del gobierno resulta crucial para explicar la supervivencia en el cargo. La existencia de una mayoría legislativa permitiría al gobierno mantener a los ministros todo el tiempo que lo crea conveniente. Sin embargo, los datos indican que los ministros que más duraron en sus cargos integraron un gabinete partidario sin mayoría legislativa. La respuesta a esta aparente contradicción es muy simple: para que el Parlamento se deshaga de un ministro deben existir supermayorías legislativas según lo exige la Constitución.

Para que la Asamblea General se deshaga definitivamente de un ministro se necesita el voto afirmativo de 3/5 de sus componentes (78 legisladores en 130). En ese caso, el presidente debe aceptar la censura y remover al ministro. En cambio, si la votación es mayoritaria pero no alcanza esa exigencia (superior a 66 pero inferior a 78 votos), el presidente puede observarla (vetarla) e iniciar un proceso que eventualmente podría culminar con la disolución de las cámaras y el llamado a elecciones legislativas anticipadas. Un escenario de este tipo supone un riesgo muy alto para los legisladores (ponen en juego sus cargos) además de constituir una coyuntura de incertidumbre para el sistema político y el país. Desde 1934 a la fecha, solamente en una ocasión el sistema político se aproximó a un escenario de esa naturaleza. En abril de 1968, el legislador nacionalista Carlos Julio Pereyra interpeló al ministro de Industria y Comercio, Jorge Peirano Facio, y abrió paso a la censura parlamentaria, que fue aprobada por mayoría en la Asamblea General (AG). En esa ocasión, el entonces presidente colorado, Jorge Pacheco Areco, observó la decisión y desafió a la AG a mantener el voto de censura. Los legisladores que apoyaban la censura conformaban una mayoría pero eran menos de 78 y eso le daba la oportunidad al presidente de disolver las cámaras tal como había anunciado. Sin embargo, cuando la Asamblea General consideró la observación, una de las fracciones coloradas cogobernantes, la Lista 15, modificó su postura; en lugar de apoyar al ministro votó la moción de censura con lo que se superaron los 3/5 de votos y el ministro quedó obligado a renunciar²⁰.

20. Es lógico pensar que existió una negociación entre el presidente Jorge Pacheco Areco y el líder de la Lista 15 Jorge Batlle, fracción que también integraba el gobierno colorado. Bottinelli narra

Concretamente, luego de la dictadura se han presentado nueve mociones de censura en alguna de las cámaras que afectaron a todos los gobiernos del período. Sin embargo, solo una de ellas llegó a ser tratada por la Asamblea General y fue rechazada; las demás ni siquiera fueron aprobadas en la cámara en la que fueron presentadas. Esto no significa, de todas formas, que el Parlamento no cuestione a los ministros, sino que suele hacerlo recurriendo a mecanismos más razonables como el llamado a sala (interpelación) y la declaración de insatisfacción con las respuestas del ministro. Vale aclarar que, en general, antes de la dictadura y hasta el incidente del ministro Peirano, ese tipo de resolución era condición suficiente –al menos se entendía así– para que el Poder Ejecutivo removiese al ministro, ya que ningún gobierno deseaba contar con colaboradores cuestionados por el Parlamento.

Sin embargo, con el retorno de la democracia, dicha práctica se vio sustancialmente modificada. El 29 de octubre de 1985, el presidente Sanguinetti pasó por alto una declaración de insatisfacción contra su ministro del Interior, Carlos Manini Ríos, y lo mantuvo en el cargo. Para muchos observadores y actores políticos de la época, esa decisión supuso un acto de soberbia del presidente pues se ignoraba la opinión del Parlamento sobre la gestión de un ministro. La reiteración de la estrategia presidencial en noviembre de 1986 (ante una declaración contra el ministro de Industria y Energía, Jorge Sanguinetti) convenció al elenco político de que por la vía declarativa no se lograría remover ministros. Desde entonces, los presidentes han contado con apoyos legislativos suficientes como para impedir que una mayoría de 3/5 de la Asamblea General censure a un ministro. Como al gobierno le alcanzaba con garantizar el apoyo de 40 legisladores en 130 para evitar la censura y como todos los presidentes han superado ese nivel de respaldo, los partidos opositores jamás han logrado hacer caer a un ministro por esta vía. Es más, desde entonces, la interpelación ministerial se ha transformado con el tiempo en un acto público donde el Parlamento juzga la actuación del ministro con la esperanza de que la ciudadanía tome nota de lo ocurrido e imponga costos electorales al partido de gobierno.

El presidente y sus ministros, mientras tanto, harán lo posible por justificar sus posiciones y mostrarle al público la obstinación de los partidos de oposición. Por tanto, las dos posibles soluciones ante un cuestionamiento a un ministro serán: i) si el presidente cuenta con una mayoría legislativa disciplinada, las cámaras aprobarán una resolución de satisfacción con lo actuado por el ministro; ii) si el presidente se encuentra en minoría, la cámara aprobará una declaración de insatisfacción que no tendrá consecuencias jurídicas para la supervivencia del ministro en el cargo. En este segundo caso,

los acontecimientos de la siguiente manera: «Iniciada la sesión, Héctor Grauert, en nombre de la Lista 15, que agrupaba lo que hoy son los sectores políticos de Jorge Batlle y Sanguinetti, declara que considera inconveniente para el país el llamado a elecciones anticipadas y, para evitarlo, la Lista 15, que integra el gobierno con ministros, se pliega a la censura y hace superar la barrera de los 78 votos». Disponible en <http://www2.factum.edu.uy/estpol/anapol/2000/anp00036.html>. Tras los acontecimientos el presidente debió remover al ministro de su cartera, aunque seis meses más tarde lo volvió a designar para otro ministerio.

los partidos opositores no avanzarán hacia una votación de censura porque saben de antemano que no la alcanzarán. Por esa razón, un gobierno minoritario para legislar (menos del 50% de las bancas de ambas cámaras), como el primero de Sanguinetti, pudo mantener a sus ministros durante largo tiempo pues contaba con apoyos suficientes como para evitar una censura. Esto deja en claro que la supervivencia de los ministros en el cargo no depende por ahora de este instituto legislativo y sí de otros factores.

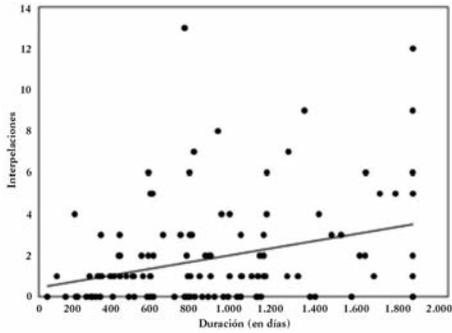
La prueba final de este patrón de comportamiento inducido por las reglas y la estructura de apoyos legislativos del presidente es el hecho de que los ministros más interpelados son los que más han durado en el cargo. Recientemente, ante el anuncio de una nueva interpelación a su ministro de Relaciones Exteriores, el presidente José Mujica deslizó una frase ilustrativa de la estrategia más común: «Cuanto más le peguen (al ministro), más lo sueldan al sillón»²¹. Los Gráficos I y II muestran con precisión esta tendencia. En el primero se incluye a los 129 registros de la base y en el segundo sólo a los 44 ministros de las carteras importantes. Como podrá apreciarse, los llamados a sala y la duración en el cargo muestran una asociación débil, pero asociación al fin, sobre todo, cuando se considera el caso de las carteras importantes²². De este modo, podría pensarse que cuanto más tiempo sobrevive un ministro importante más interpelaciones habrá de sufrir, y viceversa, cuantas más interpelaciones recibe un ministro importante, más tiempo habrá de sobrevivir en su cargo. Desde otra óptica, podría pensarse que los partidos de la oposición suelen enfocarse más en el control de las principales posiciones del gabinete independientemente del resultado que obtengan en las interpelaciones. De algún modo, este hallazgo nos muestra que las interpelaciones no influyen decisivamente en el nivel de supervivencia de los ministros, sobre todo, cuando se trata de aquellos que ocupan carteras importantes.

Si se observan las razones por las cuales los ministros abandonan el cargo se confirma esta conclusión. Considerando los gabinetes originales de los cinco presidentes, se aprecia que sólo 1 de cada 4 abandona el cargo como consecuencia de conflictos políticos o serios cuestionamientos a su gestión (ver Tabla VII). Un 18% se mantiene en el cargo durante todo el mandato presidencial; un 34% se retira para jubilarse o pasar a la actividad privada; un 3% sale por problemas de salud o muerte; y un 20% para volver al Parlamento y más tarde competir por un cargo. El restante 25% corresponde a los ministros que renuncian en el marco de una situación crítica y responden a dos motivos: la ruptura de la coalición de gobierno (10 casos) o un fuerte cuestionamiento a la gestión ministerial (5 casos).

21. Consultar declaraciones en <http://www.elobservador.com.uy/noticia/227425/mujica-asu-mio-responsabilidad-y-respaldo-a-almagro/>.

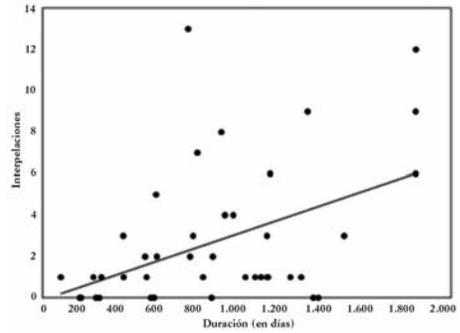
22. La correlación entre las variables número de interpelaciones y duración de los ministros en el cargo presenta un coeficiente de 0,362, pero cuando se controla sólo a los ministros importantes el coeficiente mejora ascendiendo a 0,4757. El R^2 en el primer caso es 0,131 y en el segundo es 0,226.

GRÁFICO I
INTERPELACIONES Y DURACIÓN EN EL
CARGO (TODOS LOS MINISTROS)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO II
INTERPELACIONES Y DURACIÓN EN EL
CARGO (MINISTROS IMPORTANTES)



Fuente: Elaboración propia.

Los casos de crisis ministerial responden a la ruptura de la coalición gobernante que se manifiesta en la renuncia de los ministros pertenecientes a los partidos o sectores que abandonan el gobierno. En estos casos, los presidentes deben rediseñar sus respectivos gabinetes cubriendo los cargos vacantes con políticos de su propio partido o fracción²³. Los casos de cuestionamientos a la gestión ministerial representan situaciones donde el presidente resuelve deshacerse del ministro sin mediar una interpelación que genere efectos jurídicos²⁴.

En suma, como los presidentes contaron con un respaldo legislativo suficiente como para impedir la censura definitiva de sus ministros (al menos 2/5 de la Asamblea), las interpelaciones se sucedieron sin generar efectos jurídicos. A pesar de las 243 convocatorias de ministros en el período (entre llamados a sala y llamados en régimen de comisión general), ningún ministro perdió su cargo como resultado de esos procedimientos.

23. El presidente Lacalle debió cubrir cinco cargos en sus dos crisis ministeriales de 1991 y 1993 (ministerios de Salud, Vivienda, Transporte, Ganadería e Industria) y el presidente Batlle cinco cargos en 2002 (ministerios de Educación, Industria, Deportes, Trabajo y Vivienda).

24. Estos son los casos de Carlos Manini Ríos (ministro del Interior 1986), Enrique Braga (ministro de Economía 1992), Horacio Fernández Ameglio (ministro de Salud 2001), Alberto Bensiñón (ministro de Economía 2002) y José Díaz (ministro del Interior 2007).

TABLA VII
 ABANDONO DEL CARGO DE LOS MIEMBROS DEL PRIMER GABINETE
 SEGÚN PRESIDENTE (1985-2010)

Tipo de salida	Sanguinetti	Lacalle	Sanguinetti	Batlle	Vázquez	Total
Completa el mandato del presidente	27% (3)	0% (0)	25% (3)	8% (1)	31% (4)	18% (11)
Se jubila o pasa a la actividad privada	55% (6)	25% (3)	50% (6)	23% (3)	23% (3)	34% (21)
Vuelve al Legislativo o compite por un cargo electivo	9% (1)	25% (3)	17% (2)	8% (1)	38% (5)	20% (12)
Presenta problemas de salud o fallece en el cargo	0% (0)	0% (0)	8% (1)	8% (1)	0% (0)	3% (2)
Ruptura coalición o cuestionamientos	9% (1)	50% (6)	0% (0)	54% (7)	8% (1)	25% (15)
Total	100% (11)	100% (12)	100% (12)	100% (13)	100% (13)	100% (61)

Fuente: Elaboración propia.

VI. UN PATRÓN DE DESIGNACIÓN Y RECLUTAMIENTO DE LOS MINISTROS

La descripción empírica presentada en este trabajo permite ensayar la siguiente hipótesis: Uruguay cuenta con un patrón de designación del gabinete cuyos atributos centrales son: (I) la existencia de un orden jerárquico de las carteras basado en su importancia política; (II) la nominación de individuos con filiación partidaria (una parte son políticos *insiders* de las fracciones, y otra son adherentes a las mismas); y (III) la necesidad estratégica del presidente de alcanzar apoyos legislativos.

La evidencia muestra que los presidentes uruguayos tienen preferencias muy definidas a la hora de designar a sus colaboradores. Como no todos los ministerios tienen el mismo valor político, normalmente, los presidentes tienden a designar al frente de los más importantes (Economía y Finanzas; Relaciones Exteriores; Interior; y Defensa Nacional) a políticos de su partido o fracción con el objetivo de asegurar el control de esas políticas.

En segundo lugar, el estudio muestra que los presidentes designan preferentemente políticos con filiación partidaria. Existen muy pocos casos de personas independientes u *outsiders* de la política que alcancen la posición de ministro. Sin embargo, una buena proporción de ministros no son políticos de carrera sino simplemente adherentes a alguna de las fracciones partidarias que apoyan al gobierno.

Es probable que los líderes de las fracciones prefieran promover a este tipo de personas antes que a dirigentes políticos ambiciosos. Dada la visibilidad y proyección política que favorece la posición ministerial, la nominación de simples adherentes permite al liderazgo mantener el control de las carreras políticas y evitar la emergencia de potenciales desafiantes. La evidencia empírica confirma esta idea pues no existen casos de políticos adherentes al frente de un ministerio que hayan intentado desafiar al líder de una fracción ni hayan desarrollado una carrera política autónoma.

En tercer lugar, la distribución de las posiciones menos relevantes del gabinete obedece básicamente a criterios estratégicos del presidente a la hora de construir apoyos legislativos para su programa de gobierno. Presidentes como Lacalle, Sanguinetti en su segunda administración o Batlle formaron coaliciones de gobierno utilizando los cargos del gabinete como moneda de cambio. En esas transacciones los presidentes cedían ministerios y aceptaban modificar algunos aspectos de sus programas de gobierno, a cambio de votos en el Parlamento para sus principales medidas legislativas.

La supervivencia de los ministros en sus cargos parece responder a las lógicas de funcionamiento de las coaliciones (ruptura y formación de un nuevo gabinete) o a contingencias vinculadas con decisiones personales de los individuos (retiro de la vida pública u opción por competir por cargos electivos). Los casos de renuncias por escándalos son prácticamente inexistentes y los apartamientos por crisis representan una proporción muy pequeña de la serie estudiada. La prerrogativa constitucional que permite al Parlamento censurar ministros tampoco parece influir en la salida del cargo debido a que el estatus legislativo de los gobiernos impide sistemáticamente esta clase de soluciones políticas. Esto no significa que las diferentes oposiciones no lo hayan intentado (el número de interpelaciones es realmente alto), sino que la ausencia de mayorías para votar censuras permite a los ministros mantenerse en el cargo pese a los cuestionamientos parlamentarios.

En términos comparados, Uruguay cuenta con gabinetes estables y duraderos, independientemente del partido que ejerza el gobierno o de la beligerancia que muestre la oposición de turno. Nueve gabinetes en veintiocho años de democracia parece ser un registro aceptable, sólo comparable con los de cualquier democracia consolidada. El estudio, sin embargo, deja abierta una serie de preguntas relacionadas con el proceso político y las metas presidenciales. ¿Cómo influye la estabilidad ministerial sobre los resultados gubernativos?, ¿cuál es la relación entre las interpelaciones a los ministros y los cambios en las políticas públicas que éstos desarrollan?, ¿cuál es la dinámica que desata la filiación partidaria del ministro sobre el proceso legislativo?, etc. Sobre esas líneas deberán transcurrir las futuras investigaciones sobre los gabinetes ministeriales en Uruguay.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999. *Party Politics*, 2000, vol. 6 (3): 259-283.
- AMORIM NETO, Octavio. Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. Paper presented on *Meeting of the Latin American Studies Association*. Illinois: The Palmer House Hilton Hotel, 1998.
- BLONDEL, Jean y THIBAUT, Jean-Louis (eds.). *The Profession of Government Minister in Western Europe*. New York: St. Martins Press, 1991.
- BUQUET, Daniel y CHASQUETTI, Daniel. Presidential Candidate Selection in Uruguay. En SIAVELIS, Peter y MORGESTERN, Scott (eds.). *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State University Press, 2008: 319-359.
- BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel y MORAES, Juan Andrés. *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1998.
- CAMERLO, Marcelo. Political Careers and Minister Turnover under Presidentialism. Ponencia presentada en el *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Quito, Ecuador, 2012.
- CHASQUETTI, Daniel. Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1999, vol. 10 (1): 25-45.
- CHASQUETTI, Daniel. El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX. En NAHUM, Benjamín y CAETANO, Gerardo (coords.). *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Montevideo: Editorial Banda Oriental-Instituto Ciencia Política de la Universidad de la República, 2002.
- CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»*. Montevideo: Editorial Cauce, 2008.
- CHASQUETTI, Daniel. *Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en la Cámara*. Tesis doctoral. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2010.
- CHASQUETTI, Daniel. El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2011, vol. 20 (1): 9-32.
- CHASQUETTI, Daniel y MORAES, Juan Andrés. Hipótesis para una teoría del ciclo político uruguayo. En LANZARO, Jorge (coord.). *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP, 2000: 299-317.
- CHEIBUB, José Antonio. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 2002, vol. 35 (3): 284-312.
- DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur. En NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (eds.). *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998: 151-171.
- ESCOBAR-LEMMON, María y TAYLOR-ROBINSON, Michelle. Women ministers in Latin American government: When, where, and why? *American Journal of Political Science*, 2005, vol. 49 (4): 829-844.
- GILLESPIE, Charles. *Negociando la democracia: políticos y generales en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1995.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras Políticas en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.
- GONZÁLEZ GUYER, Julián. Relación civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina. En PION BERLÍN, David y UGARTE, José

- Manuel (eds.). *Organización de la Defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores, 2013: 99-143.
- GROSS ESPIELL, Héctor y ARTEAGA, Juan José. *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 1991.
- LANZARO, Jorge. Régimen electoral y sistema de partidos en el Uruguay. En PRUD'HOMME, Jean-François y VEGA, Juan Enrique (coords.). *Serie de Informes*. México: Instituto Federal Electoral (IFE), 1993.
- LANZARO, Jorge. Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. *Revista Mexicana de Sociología*, México, 1998, vol. 60 (2): 187-215.
- LIJPHART, Arendt. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel, 1984.
- LIJPHART, Arendt. Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas. En LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (eds.). *La crisis del Presidencialismo*, vol. 1. Madrid: Alianza Universidad, 1994: 91-105.
- LINZ, Juan J. The perils of the Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1990, vol. 1 (1): 51-69.
- LAVER, Michael y SHEPSLE, A. Kenneth (eds.). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. Conclusion: Presidentialism and the Party System. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997: 394-439.
- MANCEBO, María Ester. Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación democrática uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1993, vol. 6 (1): 33-55.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. *Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America*. Ph.D. Dissertation. University of Columbia, 2005.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America. *Working Paper*, n.º 375. Kellogg Institute. January, 2011.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo. El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, 1989, vol. 49 (agosto): 107-132.
- POLGA-HECIMOVIČ, John; BASABE-SERRANO, Santiago y MEJÍA ACOSTA, Andrés. (Re)Shuffling the Deck: Cabinet Volatility in Democratic Ecuador. Ponencia presentada en el *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP). Quito, 2012.
- REHREN, Alfredo. Liderazgo Presidencial y Democratización en el Cono Sur de América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 1992, vol. 14 (1): 63-87.
- ROMPANI, Santiago. *Luis Baille Berres. Pensamiento y Acción*. Montevideo: Alfa, 1965.
- SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERÉ, Álvaro. *Ante la nueva constitución*. Montevideo: Editorial ARCA, 1970.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial, 1994.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- WEISBERG, Herbert F. Cabinet Transfers and Departmental Prestige: Someone Old, Someone New, Someone Borrowed. *American Politics Quarterly*, 1987, vol. 15 (2): 238-253.