

## PARTE II

### PROCESOS DE GOBIERNO Y DISCIPLINA PARTIDARIA: FISILOGIA

Durante largos años se ha difundido ampliamente una caracterización del sistema político uruguayo, identificado como un conjunto de instituciones bloqueadas y con serias dificultades para la formación de mayorías capaces de promover políticas tendientes a un desarrollo sostenido en el país. Sin embargo, esta negativa opinión consensuada entre elites políticas y estudiosos, no parece haber arrojado suficiente luz sobre los esfuerzos efectivamente realizados durante el último decenio "y ha permanecido" intacta a la par del carácter innovativo de múltiples iniciativas y transformaciones todavía en curso.

Luego de once largos años de eclipse democrático en el Uruguay, una múltiple transición en la política, en el Estado y en el mercado, ha dejado su huella cerrando en 1995 dos gestiones de gobierno. No obstante, aunque la simultaneidad de estos tránsitos en América Latina y la región han reportado cuadros problemáticos para los gobiernos electos, Uruguay ha mostrado desempeños comparativamente más regulares y estables que sus vecinos, con un retorno positivo en la sumatoria de estos procesos.

Esta segunda parte, pretende discutir el alcance de la caracterización del bloqueo político uruguayo o los elementos que sostienen una visión crítica sobre sus desempeños institucionales. El siguiente desarrollo, testea empíricamente el diagnóstico convencional sobre las supuestas dificultades para la gobernabilidad, proponiendo que estas observaciones corresponden sólo a una de las etapas de un proceso de gobierno caracterizado por la existencia de un ciclo en la toma de decisiones.

El capítulo 6 está destinado a esclarecer el conjunto de reglas y constreñimientos institucionales con los que juegan los partidos políticos, tratando de caracterizar y arribar a una definición ajustada sobre el régimen de gobierno uruguayo con anterioridad a la reforma de 1996. El capítulo 7 revisa brevemente los efectos de la legislación electoral sobre la conformación de los mapas políticos parlamentarios. El capítulo 8 retoma el conjunto de las variables tratadas en los capítulos anteriores, desarrollando teórica y empíricamente la existencia de un ciclo de

productividad legislativa. Finalmente, el capítulo 9 procura explicar el comportamiento de los partidos en la toma de decisiones en el marco del ciclo de gobierno, mostrando que su disciplina es particularmente elevada, a pesar del modelo organizativo que los caracteriza.

## 6) Instituciones como constreñimientos

Durante la última década, la literatura comparativa dedicada a los asuntos de gobierno ha insistido permanentemente sobre la incidencia que los distintos diseños institucionales tienen sobre la actividad gubernativa. Allí, han sido especialmente destacables las inferencias extraídas de los análisis que vinculan al régimen de gobierno con el régimen político, en un línea demarcatoria un tanto difusa, pero real y de múltiples cruces.

En ese contexto, los enfoques neoinstitucionalistas han replanteado, en el marco de la política comparativa y en un contexto pautado por una tercera ola de democratizaciones, las diversas formas que puede asumir una ingeniería institucional, ya sea en la elección de un gobierno parlamentarista, presidencialista o un sistema híbrido. Aunque en los últimos años el debate ha perdido cierto sesgo prescriptivo hacia uno de los modelos, no se ha presentado muy conducente a la hora de observar procesos concretos y específicos. Por lo tanto, lejos de ingresar en una discusión ya muy manida sobre la conveniencia de fórmulas institucionales de uno y otro tipo, de lo que se trata aquí es, precisamente, de evitar juicios tratando de captar al caso uruguayo en sus características más fundamentales y observar como opera, al menos en forma tentativa.

### 6.1) La investigación comparada

En términos generales, los abordajes comparativos disponibles pueden ser agrupados en dos grandes conjuntos de acumulaciones. El primero de ellos, está centrado en los avances desarrollados en los estudios sobre gobierno y partidos en el marco de los casos europeo y estadounidense. En estos, la acumulación ha sido considerable y sus desarrollos teóricos han adquirido niveles más que aceptables en cantidad y calidad, aunque también en diversidad. Por otra parte, si bien estos estudios presentan algunos problemas de adaptación o inferencia para los casos latinoamericanos, son efectivamente útiles y operativos en numerosos aspectos que se desarrollarán con mayor insistencia en los capítulos posteriores [Cox y Kernell, 1993; Strom 1990].

Un segundo conjunto de trabajos, se relaciona con los productos dedicados a América Latina, básicamente enmarcados en los desarrollos germinales de Juan Linz [1990], y en buena medida -aunque más recientemente- por los de Scott Mainwaring [1993], Matthew Shugart y Jonh Carey, [1992] y Scott Mainwaring y Matthew Shugart [1997]. Aunque estos avances se inspiran en el análisis de la incidencia relativa de los poderes del Estado, y de hecho arrojan luz sobre el estudio de los procesos de gobierno, no profundizan suficientemente sobre la forma en que se concretan efectivamente las políticas. Esto ha sido particularmente visible en la obra de Linz y sus seguidores, donde el vacío de evidencias hace dudar sobre la propia tesis central de la existencia de bloqueos permanentes entre parlamentos y presidentes, en tanto no se sabe con claridad cómo y cuando se procesan las políticas. Linz ha insistido en la influencia que el diseño institucional presidencialista tiene en el proceso político, tanto en términos de su rigidez para la resolución de conflictos entre Legislativo y Ejecutivo, así como en lo atinente a la existencia de una legitimidad dual de poderes.

Tampoco en ese sentido, los estudios de Mainwaring, Shugart y Carey así como del conjunto de especialistas que siguiendo a estos autores han desarrollado sus tesis en versiones de corte empírico-descriptivas, han destacado con precisión las formas en que se procesan las políticas. En líneas generales, se ha hecho hincapié sobre las formas en que los diseños institucionales, las reglas electorales y los partidos políticos pueden incidir sobre la elaboración de las políticas, pero en un sentido formal y escasamente sustentado en términos empíricos [Mainwaring y Shugart 1997].

En algunos casos [Mainwaring 1993; Shugart y Carey 1992], la incorporación de las variables asociadas al sistema electoral y de partidos -casi inexistentes en los trabajos de Linz-, han atenuado notoriamente la incidencia de la ingeniería institucional en sí misma, permitiendo elaborar análisis explicativos más complejos y fructíferos. En ese sentido, Mainwaring sugiere un rastreo de los problemas generados en la «difícil combinación» entre presidencialismo y multipartidismo, destacando las dificultades que presentan los presidentes sin mayorías parlamentarias para gobernar. Por su parte, Shugart y Carey (y también posteriormente Mainwaring y Shugart 1997), han puesto de relieve estas perspectivas a partir de desarrollos empíricos centrados en estudios de caso, donde tampoco se han observado avances sustantivos en la forma en que se procesan las políticas públicas en América Latina.

En lo concerniente a los productos locales desarrollados por la disciplina, si bien han existido algunos avances sobre las alternativas que el sistema de partidos y sus recientes cambios han generado sobre el funcionamiento del régimen de gobierno, la mayor parte de estos estudios han sido de corte netamente especulativo. Con claridad, los de mayor sustento empírico han tendido a fundamen-

tar los «problemas de la gobernabilidad» del sistema político uruguayo en torno a su peculiar sistema electoral, o en la combinación de éste con el diseño institucional presidencialista. [Gillespie y González, 1990; Rial, 1991; González 1993; Mancebo 1991]. Estos esfuerzos, habiendo activado múltiples debates en torno a la efectividad y eficiencia de las instituciones políticas uruguayas, han mostrado, sin embargo, serios problemas de inferencia, en tanto parece difícil sustentar un diagnóstico a partir de los mapas políticos configurados por las reglas electorales o del propio diseño institucional tomado aisladamente del resto de las variables intervinientes. En ese contexto ha discurrido la «observación» de parte de algunos especialistas sobre la existencia de bloqueos permanentes entre «presidentes y asambleas», pero sin saberse con exactitud la forma en que se concretan (y en este caso bloquean) las políticas.

En suma, tanto los diagnósticos efectuados por los agentes políticos así como las especulaciones e hipótesis planteadas en la literatura académica destacada, tienen como eje central el comportamiento y la determinación que las instituciones detentan en el proceso político. Ambas opiniones, sin embargo, no demuestran en forma convincente y con evidencia empírica contrastable en distintos tiempos, la existencia de bloqueos y las dificultades que sobrellevan presidentes y legislativos.

En ese contexto, resulta inevitable para cualquier estudio sobre el funcionamiento de un sistema político, ingresar en una definición previa y concisa sobre las reglas de juego y el conjunto de dispositivos constitucionales con los cuales juegan los actores encargados de tomar decisiones. Esta asunción, por otra parte, no supone que los constreñimientos informales no sean tenidos en cuenta, en tanto refieren a códigos de conducta, normas de comportamiento, tradiciones -ya sean de negociación o liderazgo-, así como ciertos determinantes coyunturales de importancia [North 1990]. El trabajo privilegia los constreñimientos formales, en el entendido de que las instituciones demarcan las reglas de juego con que se desempeñan los agentes políticos. Por ello hacemos referencia a normas necesariamente específicas, y que a diferencia de los constreñimientos informales, están sujetas a un control interinstitucional.

## 6.2) El Caso Uruguayo

De acuerdo con Shugart y Carey [1992; Cap.2], los tipos de régimen pueden ser básicamente definidos en torno a cuatro dimensiones: (i) la forma de elección del Presidente o Jefe de Gobierno (directa o indirecta); (ii) ante qué cuerpo político es responsable el gabinete (ante el Presidente o el Congreso); (iii) si los términos de los mandatos son fijos o removibles tanto para el Legislativo como el Ejecutivo y; (iv) el tipo de vetos y controles que sobre la legislación poseen tanto

el Legislativo como el Ejecutivo. De acuerdo a esta clasificación, se desprende que un régimen «presidencialista puro», combina: i) un presidente electo popularmente; ii) un gabinete únicamente responsable ante el presidente; iii) mandatos fijos para el Ejecutivo y el Legislativo; y iv) poderes de veto para el Presidente sobre la legislación emanada del Congreso o Parlamento [Shugart y Carey 1992]<sup>71</sup>.

Como puede verse, Uruguay presenta claramente dos de los cuatro elementos que caracterizan al sistema presidencialista puro. En este caso, el presidente es electo popularmente y sostiene poderes legislativos importantes, entre los cuales se incluye el veto total y parcial. Sin embargo, un primer elemento atenuante, pero característico del sistema parlamentarista, esta centrado en la responsabilidad ministerial. El régimen de gobierno uruguayo presenta la ambigüedad de que los ministros rindan cuentas y puedan ser censurados por el Parlamento<sup>72</sup>. No obstante, en las instancias en que un ministro es llamado a sala, en ningún momento está en juego el cargo de Jefe de Gobierno, quien sí mantiene su mandato fijo a término. Además, en los casos en que el Parlamento efectivamente hace caer al ministro, el Presidente mantiene su discreción inicial en la designación de uno nuevo<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Por contrapartida, un régimen *parlamentarista «puro»*, está caracterizado por: i) la no existencia de un presidente, o si existe y es popularmente electo, este mantiene un carácter simbólico como Jefe de Estado y no de Gobierno; ii) un gabinete con responsabilidad ante la mayoría parlamentaria; iii) la inexistencia de mandatos fijos, ya que tanto el Parlamento como el Ejecutivo pueden ser disueltos antes de la expiración de los mandatos, y; iv) la no existencia de poderes de veto sobre la legislación fuera del propio Parlamento.

<sup>72</sup> El Parlamento puede llamar a sala a los ministros (art. 119) y eventualmente censurarlos, en forma individual, plural o colectiva, por mayoría absoluta de votos de la Asamblea General (art. 147 y 148). Si esto acontece efectivamente y la desaprobación es votada por menos de 2/3 del total de componentes (entre 66 y 86 legisladores), el Presidente está facultado para mantener en su cargo al ministro, mediante la observación de la censura. En tal situación, la Asamblea General se ve obligada a reconsiderar su decisión, debiendo escoger entre la aceptación de la observación y el rechazo, a través de la conformación de una mayoría especial de 3/5 (78 votos). En el caso de que esto último suceda, el Presidente de la República tiene ahora la posibilidad de insistir con el ministro y proceder a la disolución del Parlamento, convocando a elecciones legislativas anticipadas. Si una vez reelecta la Asamblea General, la censura se mantiene por mayoría absoluta de votos, el ministro debe renunciar indefectiblemente.

<sup>73</sup> Si bien es cierto que la posibilidad de censurar a los ministros del gabinete constituye un fuerte contrapeso al régimen presidencial, existen otros atenuantes más difíciles de identificar, aunque más sujetos al proceso político. Este es el caso del Consejo de Ministros, donde es posible -aunque hipotéticamente remoto-, encontrar al Presidente en minoría frente a los integrantes de su gabinete en determinados asuntos. Legalmente, el Presidente está habilitado para hacer cesar a cualquier ministro de su cartera, pero si este último forma parte de un acuerdo o coalición, seguramente deberá negociar antes de tomar decisiones que le retaceen apoyos parlamentarios.

Unido a lo anterior, un segundo elemento distanciador del tipo puro de presidencialismo, es la posibilidad que tiene el Ejecutivo uruguayo de disolver el Parlamento. En este caso, si bien el dispositivo puede ser empleado bajo instancias de conflicto con el Legislativo -ligados a las discrepancias en la permanencia de ciertos ministros que no gozan del apoyo parlamentario-, resulta evidente la ventaja comparativa que el Ejecutivo sostiene frente al Legislativo en la resolución del conflicto entre poderes.

De este modo, si bien existen dos elementos que no se ajustan a la tipificación del modelo puro, estos no parecen estar eclipsando la caracterización del régimen de gobierno uruguayo como presidencialista, ya que en ambas situaciones la existencia de conflictos marca un predominio final de la rama Ejecutiva sobre la Legislativa. Inclusive, el cuarto criterio de la caracterización puede oficiar de buen dirimidor respecto a la tesis muy sostenida por juristas y actores políticos nacionales, respecto a la atenuación del presidencialismo uruguayo. Este cuarto elemento se presenta como central, en la medida que el Poder Ejecutivo se transforma en un actor predominante en la escena parlamentaria. Si el presidencialismo puro otorga al presidente poderes de veto sobre la legislación, el régimen uruguayo muestra una acentuada multiplicidad de dispositivos institucionales de control sobre el trámite legislativo. Estos poderes legislativos del Ejecutivo están dados por: i) la iniciativa privativa; ii) la iniciativa presupuestal y el conjunto de restricciones sobre el manejo legislativo en materia presupuestaria; iii) el veto parcial<sup>74</sup>; y iv) los proyectos de urgente consideración. Asimismo, importa destacar que en los puntos (ii) y (iii), el Legislativo tiene plazos establecidos para expedirse, pudiendo en el punto (iv) eliminar el carácter de urgente consideración para ser tratado regularmente.

Es evidente que el caso uruguayo toma distancia del presidencialismo clásico, debido a los poderes legislativos que el Ejecutivo mantiene sobre el proceso legislativo. Además, la división de poderes se diferencia notoriamente de la que presentan los parlamentarismos continentales y de primer ministro. Por esa razón, aunque el sistema mantiene cierta híbridez, sus elementos más destacables lo presentan como un régimen de gobierno básicamente presidencialista.

<sup>74</sup> La Constitución otorga al Presidente el poder de observar total o parcialmente la legislación aprobada por el Legislativo (art.137 al 141). No obstante, este último puede levantar los vetos conformando mayorías especiales de 3/5 de la Asamblea General. Un atenuante que mantiene el Legislativo uruguayo respecto del modelo puro estadounidense es la posibilidad de levantar los vetos mediante mayorías de 3/5, en lugar de 2/3 de cada cámara (hasta la Constitución de 1967).

## 7) Partidos y modelos de partidos

El desarrollo anterior describe el marco institucional, pero no completa el conjunto de constreñimientos con que se desarrollan los actores políticos. Resta ahora, por tanto, determinar las reglas con que los partidos políticos juegan y materializan un escenario político concreto. De hecho, iguales diseños institucionales al descrito arriba, pueden variar sustantivamente en su funcionamiento según el sistema y el modelo de partidos que impere [Mainwaring y Scully, 1995].

Entre los distintos efectos que la normativa electoral produce sobre el sistema y modelo de partidos (ver parte I), conviene destacar los relacionados al número de partidos y fracciones en el sistema y el modelo respectivamente. Por un lado, Uruguay mantiene un sistema de partidos altamente institucionalizado, cuya evidencia resalta en la mutación producida por la incorporación de un tercer actor sobre el longevo bipartidismo, dando muestras de los procesos de «aprendizaje forzoso» que exige el sistema a los nuevos competidores. Por tanto, el desarrollo histórico desde 1971 ha estado pautado en términos sistémicos por un formato de pluralismo limitado, con una oscilación de dos partidos y medio a tres, con un lejano cuarto competidor desde las elecciones de 1984<sup>75</sup>.

Pero por otro lado, el elemento más sobresaliente que la normativa electoral contribuye a materializar, tanto en las instancias electorales como en la escena parlamentaria, está dado por el formato organizativo de los partidos uruguayos. Estos se caracterizan por su modelo fraccionalizado con agentes de alta visibilidad pública y estructuras de liderazgo sumamente consolidadas.

En estos casos, el modelo de partidos se hace interesante, ya que dos de los cuatro partidos con representación parlamentaria carecen de un jefe de partido, al tiempo que un jefe de fracción sólo puede controlar las formas de competencia interna y nominaciones dentro de su fracción, pero no la de otras. En efecto, ello significa que el presidente electo no puede controlar la disciplina de otra fracción que no sea la suya. Como puede verse en los Cuadros 2 y 3, el Jefe del Ejecutivo, que corresponde a la fracción ganadora del partido ganador de la elección nacional, apenas controla una porción de los asientos de su partido. En los casos de Sanguinetti y Lacalle (1985-1989 y 1990-1994), estos controlaron tan sólo el 34% y 23% del Parlamento respectivamente.

<sup>75</sup> Este cuarto actor ha sido la Unión Cívica en 1984 y el Nuevo Espacio en sus versiones de 1989 y 1994.

Cuadro 2 - Apoyo Parlamentario del Partido ganador.

Años	1967	1971	1984	1989	1994
Partido	Colorado	Colorado	Colorado	Nacional	Colorado
Bancas	67	55	55	52	42
Votos	51.5%	42.3%	42.3%	40.0%	32.3%

Fuente: Albornoz y Corte Electoral

Cuadro 3 - Apoyo Parlamentario de la Fracción del Presidente

Años	1966	1971	1984	1989	1994
Presidente	Gestido	Bordaberry	Sanguinetti	Lacalle	Sanguinetti
Bancas Fracción Presidente					
en el Parlamento	33	36	45	30	32
% bancas Fracción del					
Presidente en su partido	49%	65%	81%	57%	76%
% de bancas Fracc. del Pte.					
en el Parlamento	25,3%	27,6%	34,6%	23,0%	24,6%

Fuente: Albornoz y Corte Electoral

Con estos mapas parlamentarios, los partidos funcionan con gran similitud a un sistema de oligopolios inmersos frecuentemente en el clásico dilema del prisionero, de tal forma que esas organizaciones internas, mantienen simultáneamente un conjunto de intereses comunes en conflicto con intereses particulares [Cox y McCubbins 1993; Morgenstern 1997]. Tomados como unidades indivisibles, la principal estrategia de los partidos se centra en el incremento de sus votos. Pero en el caso de las fracciones, el punto anterior colisiona con la estrategia de éstas por distinguirse entre sí mismas, en tanto compiten por la presidencia, pero también por su continuidad o ingreso a la arena parlamentaria. Incluso, debido a la inexistencia de control centralizado, las fracciones menores establecen distancias respecto de sus pares mayores como forma de delimitar sus espacios de poder y control partidario.

La inexistencia de un jefe de partido o una estructura centralizada, hace la construcción de mayorías para gobernar?. El siguiente capítulo propone un modelo teórico-empírico sobre la conexión entre el diseño institucional y los agentes partidarios. Posteriormente, el modelo nos permitirá observar con mayor claridad

descriptiva las características que asume la toma de decisiones en las instancias parlamentarias.

En otras palabras; si el número de partidos en el Uruguay es tan importante como el modelo, es pertinente preguntarse si son los partidos los que forman y mantienen las coaliciones, o si por el contrario son las fracciones. La respuesta en este caso es necesariamente ambigua, ya que es cierto que son partidos, verdaderamente partidos, histórica y teóricamente. No obstante, quienes negocian su ingreso y se retiran de los gobiernos de coalición no sido los partidos como tales sino las fracciones. [Mancebo 1991].

Con este sistema y modelo de partidos, todavía sabemos muy poco sobre la forma en que se desarrollan los procesos de gobierno, la forma en que se procesan las políticas y la modalidad que adquiere la toma de decisiones. Pero, ¿cómo saber si el diseño institucional por sí mismo genera bloqueos en el sistema político tal como lo plantean ciertos análisis? y ¿cómo saber si los efectos de la legislación electoral son los responsables de las dificultades que los partidos afrontan en la construcción de mayorías para gobernar?. El siguiente capítulo propone un modelo teórico-empírico sobre la conexión entre el diseño institucional y los agentes partidarios. Posteriormente, el modelo nos permitirá observar con mayor claridad descriptiva las características que asume la toma de decisiones en las instancias parlamentarias.

## 8) El ciclo político uruguayo

¿Cuáles son las características que le imprime al proceso político un Poder Ejecutivo institucionalmente fuerte, pero políticamente débil, en la medida que su control partidario es limitado?.

La lenta mutación en el sistema de partidos, luego de la incorporación de un tercer competidor, ha dificultado el mapa para la configuración de mayorías parlamentarias, ya que desde 1971 el partido ganador carece de mayorías para gobernar por sí mismo. Por lo tanto, los partidos que acceden al gobierno se han visto progresivamente en la necesidad de iniciar acuerdos con otros partidos y fracciones, que si bien son perdedores de la contienda presidencial, son también poseedores de recursos políticos, constituídos por escaños parlamentarios.

Por su parte, los ejecutivos electos han contado y cuentan con recursos institucionales o bienes políticos (cargos en el gabinete, directorios en empresas públicas y organismos descentralizados, embajadas, etc.)<sup>76</sup> que, en tanto existe

<sup>76</sup> Nótese, que los acuerdos para la formación de coaliciones en el Uruguay se han dado con posterioridad a la realización de elecciones, a diferencia de otros casos en América Latina.

demanda por el acceso a ellos, son intercambiados por apoyo parlamentario en los acuerdos postelectorales para la implementación de un conjunto de políticas consideradas importantes [Strom 1990]<sup>77</sup>.

Esta lógica de intercambios, no incluye, obviamente, los determinantes vinculados al número de actores partidarios ni las características que éstos poseen. Además se trata de un enfoque estático que no tiene en cuenta la dinámica de los mandatos en un diseño institucional particular. Por lo tanto, una transacción de bienes públicos por apoyo político se ve fuertemente constreñida por otras variables sistémicas y organizativas en el ambiente de la negociación. Pero además, y fundamentalmente, porque esta lógica descarta los objetivos en materia de políticas que poseen quienes deciden negociar cargos por apoyo político. En forma inversa, también es posible considerar algún tipo de actor partidario que apoye un conjunto de políticas consideradas importantes, pero que al mismo tiempo decida no obtener cargo alguno. En consecuencia, el primero de los casos evidencia un comportamiento partidario dirigido estrictamente a la búsqueda de cargos, en tanto el segundo muestra a un partido puramente orientado hacia las políticas. En la mayoría de las negociaciones para la formación de acuerdos o coaliciones, los partidos y sectores se ubican en un punto medio o alejado de estos dos modelos ideales de comportamiento, buscando simultáneamente los cargos e impulsando sus políticas de interés.

La literatura comparativa ha estado dirigida hacia los determinantes institucionales que inciden en la negociación para la formación de coaliciones bajo gobiernos parlamentaristas. Sin embargo, son muy escasos los desarrollos referidos a coaliciones bajo regímenes presidencialistas, donde sabemos que el diseño institucional determina un tipo de transacción entre los agentes partidarios ciertamente distinto. Sumado a ello, los partidos son vistos como unidades homogéneas, en lugar de ser observados como unidades heterogéneas y plurales o conjuntos de subunidades similares a fracciones.

<sup>77</sup> Las implicancias de esta afirmación parecen ser menores en términos de la tradición coparticipativa que ha caracterizado al país durante la mayor parte del presente siglo. La razón estriba en las propias negociaciones que han dado nacimiento a los nuevos gobiernos de coalición en el Uruguay. En ese sentido, obsérvese que más de trescientos cargos forman parte del paquete de negociación: i) 12 ministerios y 12 subsecretarías, nominados por el Presidente de la República; ii) 85 cargos en los Directorios de los Entes Autónomos y Consejos Descentralizados, nominados por el Ejecutivo y votados por el Senado; iii) 17 cargos en los organismos de contralor del Estado, nominados por el Ejecutivo y votados por el Senado; iv) 115 cargos en la Administración Central, nominados por los jefes correspondientes; v) 25 cargos en el servicio diplomático, incluyen embajadores y ministros de la Cancillería, nominados por el Ejecutivo y votados por el Senado. En esta lista no se toman en cuenta los técnicos asesores, el personal de secretaría, ni tampoco otros cargos electos por la Asamblea General como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Fiscales de Corte, Fiscales Letrados y ascensos militares [PRONADE 1993].

Por lo dicho, en el espacio de la negociación, un primer aspecto evidencia el peso que el número de partidos ejerce sobre las alternativas en la formación de acuerdos y/o coaliciones. En otras palabras, cuanto mayor sea el número de partidos, mayor es el número de actores con capacidad de veto sobre la conformación de acuerdos. Teniendo en cuenta el modelo de partidos uruguayo, un segundo elemento se desprende del primero, ya que la fraccionalización supuestamente incrementa las dificultades en los procesos de negociación. De hecho, estos procesos pueden desarrollarse en distintos planos en la misma formación de acuerdos y/o coaliciones., porque es posible que la conjugación de acuerdos se centre primero sobre la estructura interna<sup>78</sup>, para después incorporar acuerdos con otros partidos o fracciones de otros partidos. Por lo tanto, el modelo organizativo es importante en la conformación de acuerdos, haciendo que el número efectivo de partidos guarde una menor importancia relativa respecto al número efectivo de fracciones.

Un tercer elemento tiene que ver con los niveles de polarización ideológica en términos de izquierda-derecha en el sistema de partidos. Según Sartori [1992; p.448], esta es la única polarización importante, en tanto se encuentra en el espacio de competencia partidista. Si la polarización esta asociada a una alta fragmentación del sistema de partidos, las dificultades son evidentes. Pero este no es el caso para el período en estudio (1985-1995), ya que Uruguay presenta un formato de tres partidos, caracterizado por una competencia centrípeta, haciendo que todos los agentes estén orientados, en mayor o menor medida, hacia el gobierno. Ello implica, al menos en principio, que todos los partidos pueden ser sujetos de negociación para la formación de acuerdos y/o coaliciones, pero dependiendo alternativamente de la proximidad ideológica entre los actores.

### 8.1) Los gobiernos de Sanguinetti y Lacalle.

A partir de estos elementos, en principio determinantes en los procesos de formación de acuerdos, resta preguntarse sobre la forma en que se desarrollaron efectivamente las instancias de transacción. Hasta el momento, sólo María E. Mancebo [1991] ha estudiado cómo se procesaron dichos acuerdos durante los dos gobiernos en estudio. Su evidencia, basada en un indicador básico de los gobiernos de coalición parlamentaristas, se centra en la línea de entrada y salida al Ejecutivo por medio de la integración de gabinetes. Hablando del caso uruguayo, Mancebo afirma que los acuerdos políticos no mencionaron expresamente

<sup>78</sup> Esto parece verificarse claramente durante el período 1947-1971, ya que todos los ejecutivos electos conformaron sus gobiernos a partir del establecimiento de acuerdos intrapartidarios.

cómo se procesarían los entendimientos globales en la instancia parlamentaria, ya que al tiempo que se acordaban integraciones ministeriales, algunos participantes reservaban su derecho a oponerse en la aprobación de políticas. La autora, también emplea a los vetos interpuestos por el Presidente Sanguinetti como indicadores en la debilidad de los acuerdos.

La negociación post-electoral del gobierno de Sanguinetti, culminó con la inclusión de dos ministros de filiación nacionalista, que asumían sus cargos a título personal y sin comprometer la opinión del partido, dando así nacimiento al «Gobierno de Entonación Nacional» (ver Anexo 6. 3). Este resultado anunció el fracaso presidencial de constituir un «Gobierno de Unidad Nacional» integrado por todos los partidos políticos. Las dirigencias del Partido Nacional y del Frente Amplio rechazaron la posibilidad de ingresar al gobierno mediante la asunción de carteras ministeriales. A cambio decidieron permanecer en la oposición<sup>79</sup>, asumiendo el compromiso de coparticipar en los Entes Autónomos y de votar aquellos proyectos de ley relacionados con la Concertación Nacional Programática<sup>80</sup>.

En un sentido estricto, Sanguinetti formó una coalición de gobierno integrada por el conjunto del Partido Colorado y la Unión Cívica, aunque en los hechos funcionó como un gobierno de partido minoritario. El estatus parlamentario del gobierno no alcanzaba la mayoría absoluta de las Cámaras, al reunir tan sólo 55 legisladores, esto es el 42% de la Asamblea General (ver cuadro 2).

Sin embargo, su bancada era lo bastante amplia y sólida como para mantener los vetos que el Ejecutivo anteponía. Este esquema, permitió entonces a Sanguinetti optar por una modalidad de gobierno basada en la concreción de acuerdos puntuales en torno a temas trascendentes de la agenda gubernativa<sup>81</sup>. Precisamente, en este sentido se destaca la colaboración prestada por Wilson Ferreira Aldunate,

<sup>79</sup> El Frente Amplio había mostrado su disposición a integrar un gobierno de coalición con los restantes partidos. Según Juan Rial [1987:10], «en principio, la izquierda estuvo dispuesta a integrar un movimiento de unidad nacional y si no lo hizo fue por la negativa del Partido Nacional de integrarlo. El Frente Amplio sólo podía quedar a un paso de distancia de Ferreira para mantener su identidad y su posición en el espacio público».

<sup>80</sup> Luego de los comicios, el Presidente electo restableció las instancias de diálogo constituidas bajo el gobierno autoritario. La Concertación Nacional Programática (CONAPRO) fue un ámbito de convergencia de actores políticos, económicos y sociales, con el fin de establecer medidas consensuadas a ser impulsadas por el futuro gobierno. Los documentos finales fueron conocidos como «los acuerdos de la CONAPRO».

<sup>81</sup> El esquema partidario mostraba la existencia de fuertes liderazgos, muy claro en el caso de Wilson Ferreira Aldunate en el Partido Nacional, o compartido entre Sanguinetti y Jorge Batlle dentro del Batllismo Unido. Mientras tanto, Líber Seregni mantenía naturalmente su posición de conductor del Frente Amplio.

líder de la mayoría del Partido Nacional, quien facilitó la aprobación de una serie de leyes importantes para el desempeño gubernativo, a pesar de que Sanguinetti también fuera capaz de concretar acuerdos con el Frente Amplio o con ambos partidos al mismo tiempo.

No obstante, el recodo en la problemática formación de acuerdos lo produce el resultado emergente de las elecciones nacionales de 1989. Luego del triunfo del Partido Nacional, en febrero de 1990, nace la «Coincidencia Nacional», como coalición integrada por el Partido Nacional y el Partido Colorado<sup>82</sup>. El acuerdo en materia de políticas se tradujo en el compromiso de votar un paquete de leyes según las prioridades observadas por el Ejecutivo electo<sup>83</sup>. La coalición, garantizaba al Poder Ejecutivo un apoyo de 84 legisladores en la unión de ambas Cámaras, y un gabinete compuesto por ocho ministros nacionalistas y cuatro colorados (Ver Anexo 6). Durante el transcurso de 1991, el Foro Batllista y posteriormente el Batllismo Radical retiraron sus representantes del gabinete, en virtud de las discrepancias suscitadas a raíz de un conjunto de medidas del Ejecutivo que integraban. Posteriormente, durante el verano de 1992, Lacalle reabrió la negociación en procura de nuevos apoyos legislativos, entablando conversaciones con todas las fracciones de su partido, con los sectores colorados disidentes y con el Nuevo Espacio. Sin embargo, la decisión de reformular el equipo ministerial no reportó ninguna mejora sustancial en la situación del Poder Ejecutivo. El mayor logro de la negociación consistió en el mantenimiento de todos los sectores del Partido Nacional dentro del gobierno, asegurando, junto a la UCB, el apoyo de 60 legisladores (46% de la Asamblea General), que al menos permitía sostener los vetos del Ejecutivo. Pero a partir de marzo de 1993, Lacalle perdía el respaldo del MNR y RENOV, al retirarse del gabinete los ministros pertenecientes a dichas fracciones nacionalistas. Desde entonces, el gobierno quedó reducido a una pequeña alianza minoritaria entre la fracción del Presidente y la Unión Colorada y Batllista<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> En este punto seguimos los criterios formulados por Strom [1990]: «una coalición de gobierno puede ser definida como un conjunto de partidos políticos que: i) acuerdan perseguir metas comunes; ii) reúnen recursos para concretarlas; iii) asumen compromisos en idéntico sentido; y iv) acuerdan la distribución de beneficios». En el caso uruguayo, las metas son las medidas acordadas por los partidos en la negociación post-electoral; los recursos se relacionan con la sumatoria de escaños para votar esas medidas legislativas; los compromisos suponen la integración del gabinete, el mantenimiento de vetos del Ejecutivo, etc.; la distribución de beneficios refiere a la asignación de cargos de dirección del Estado, a los partidos concertantes.

<sup>83</sup> El acuerdo se centró seis temas principales: a) Ajuste fiscal; b) Forma de elección de autoridades del CODICEN; c) Creación del Ministerio de Vivienda; d) Reforma del Estado y Privatizaciones; y e) Reforma de la Seguridad Social. Tomado de El País, 27/2/90 y de Búsqueda, 22/2/90

<sup>84</sup> Datos tomados de Mancebo [1993].

## 8.2) El ciclo de gobierno

Si los incentivos para la formación de coaliciones están dados por la carencia de apoyo parlamentario en la aprobación de políticas, así como por la existencia de ciertos dispositivos constitucionales que fuerzan al Presidente a negociar<sup>85</sup>; ¿cuáles son -dado el diseño institucional presidencialista y el contexto partidario, las condiciones para mantener esos acuerdos para gobernar?.

Por un lado, desde un punto de vista institucional, los mandatos determinan de antemano las reglas de juego con que han de participar los partidos y sectores en la arena política. Es decir, cualquier agente que ingrese en una coalición de gobierno, desde el comienzo sabe que le espera una elección en cinco años. Por tanto, la evaluación de costos y beneficios para el mantenimiento de un acuerdo se ve constreñida por el acercamiento al momento competitivo que significa una elección nacional, donde, por definición, los competidores han de buscar espacios de diferenciación entre sí. La minimización de costos y la maximización de los beneficios de pertenecer a un acuerdo, bajo un régimen presidencialista, como el uruguayo, se sustenta en que si la gestión presidencial es buena, los beneficios son para el presidente y no para las fracciones o partidos cooperadores. Pero con más razón, si la gestión es mala, más vale oponerse que respaldar a un gobierno con escaso sustento electoral y mal reputado. Así sea cual fuere la suerte del gobierno, la defección de los cooperantes está garantizada, en tanto éstos tienen fuertes incentivos para alejarse y competir electoralmente.

Por otro lado, como se dijo anteriormente, el jefe del Ejecutivo, que invariablemente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es solamente jefe de fracción y no de partido, de modo que no puede controlar efectivamente la disciplina parlamentaria del resto de su propio partido. Por ello, con muy bajos costos de salida, las restantes fracciones contrarían frecuentemente las preferencias del jefe de gobierno, o la propia fracción del presidente se divide dando nacimiento a una nueva fracción.

Los partidos y sectores juegan así dentro de un ciclo pautado por la cooperación en una etapa inicial, encaminándose -casi necesariamente- hacia un cuadro

<sup>85</sup> Si bien parte importante de las iniciativas para la nominación de cargos de dirección del Estado se encuentra en manos del Ejecutivo, su efectivización depende de la anuencia del Parlamento. Por ejemplo, los directorios de los Entes Autónomos y Consejos Descentralizados requieren del voto de una mayoría de 3/5 del Senado; pasado los sesenta días de la asunción presidencial pueden ser nominados a través del voto de la mayoría absoluta del Senado. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, deben ser investidos por los 2/3 de la Asamblea General. La venia a los Embajadores debe ser votada por la mayoría absoluta del Senado.

de mayor conflicto. El tiempo cooperativo obedece al producto de los incentivos para la formación y mantenimiento de coaliciones. Sin embargo, el tiempo cooperativo no puede durar cinco años, ya que las elecciones prefijadas habrán de producir competidores, entre los cuales se incluyen quienes habían negociado sus diferencias con el Ejecutivo para la formación de un gobierno.

La cooperación disminuye, en tanto los partidos y fracciones deben diferenciarse para competir electoralmente. De este modo, es empíricamente sustentable que el tiempo cooperativo parece no durar más de dos años y medio o tres en una apreciación optimista, dependiendo del apoyo político con que cuente el propio Presidente.

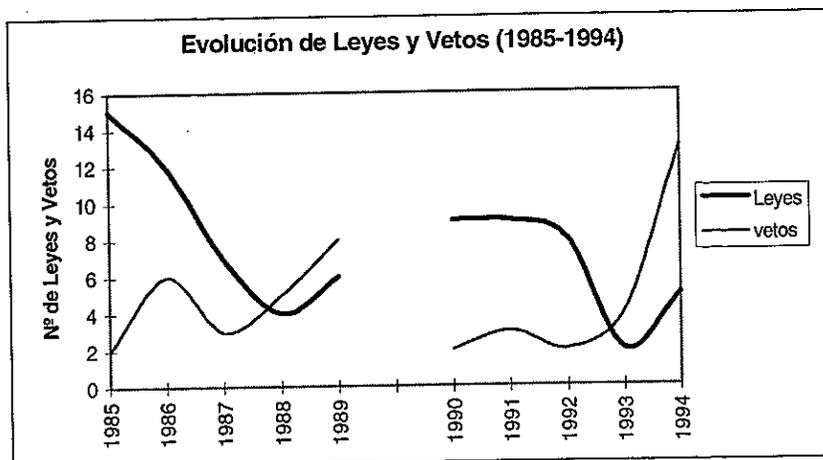
Como puede verse, el marco institucional presidencialista en combinación con el multipartidismo y el modelo fraccionalizado de partidos, generan un efecto combinado de dificultades para la formación y mantenimiento de coaliciones. No obstante, no está del todo claro cómo funciona este ciclo de cooperación y conflicto en la arena parlamentaria, en tanto éste debería evidenciar las distintas fases por las que transita el relacionamiento entre poderes y el funcionamiento o efectividad de las coaliciones de gobierno.

Para un acercamiento empírico al problema y sin descartar otras alternativas justificables, el seguimiento de la legislación permite evaluar en forma aproximativa la forma en que se tramitan y procesan las políticas en el caso uruguayo. Asimismo, esta opción sirve de control del indicador centrado en el ingreso y salida de integrantes de distintos partidos al gabinete. Con este propósito, se ha recolectado toda la producción legislativa del período 1985-1989 y 1989-1994, con la intención de observarla en términos cualitativos y cuantitativos, para de este modo evaluar los desempeños globales del sistema político.

Si se considera la totalidad del producto legislativo del período 1985-1995, los resultados de la ponderación según grados de importancia permiten identificar en el tiempo el recorrido del volumen de la legislación, mostrando una trayectoria pautada por distintos ritmos de producción<sup>86</sup>. En el gráfico 10, las curvas permiten observar claramente la existencia de un ciclo de productividad en la toma de decisiones a nivel legislativo.

<sup>86</sup> La totalidad de las leyes aprobadas durante el período 1985-1994 fueron ponderadas según su grado de importancia, de acuerdo a 5 indicaciones: Proponente de la ley; Alcance; Trascendencia Pública; Debate Parlamentario y Votación. Un mayor desarrollo de los aspectos metodológicos puede verse en los anexos 4, 5, 6. Este planteo se asemeja a la metodología empleada por David R. Mayheu [1991], al tomar la producción legislativa como indicador de la actividad de gobierno. No obstante, se diferencia del planteo general de este autor por el marco conceptual que inspira la investigación, la elaboración de un índice y de los indicadores de importancia legislativa.

Gráfico 10



Fuente: Anexo 6.

Durante los dos o tres primeros años de gestión presidencial se registra un alto volumen de legislación de importancia, sustentada en los acuerdos de gobierno y en las lógicas de cooperación. A partir del tercer año el ritmo de producción decae bruscamente, llegando a su punto más bajo durante el cuarto año de gobierno. El deterioro transcurre en forma concomitante al rompimiento de los acuerdos de gobierno. Por lo tanto, la evidencia se ajusta al razonamiento anterior, ya que se preveía la imposibilidad de que los acuerdos post-electorales de gobierno se mantuvieran durante la totalidad de los mandatos.

No obstante, parece interesante dilucidar qué ocurre con el cuarto y quinto año de gobierno, donde se verifica un ligero incremento en el número de leyes importantes. En este punto, la explicación viene dada por la misma proximidad del proceso electoral, que deja al Presidente en condiciones políticamente débiles y forzado a vetar el pasaje de legislación que cuenta, en algunos casos, con parte del apoyo de su partido. En el mismo gráfico se evidencia que durante los tres primeros años de gestión, el número de vetos es efectivamente menor como consecuencia del mantenimiento de los acuerdos y el apoyo que el presidente es capaz de articular dentro de su partido. Por tanto, el incremento en los vetos del Ejecutivo se presenta como la contracara en la evolución negativa de la cooperación. El cuarto año, entonces, es clave en la evidencia empírica porque registra el peor momento en la cooperación y el inicio del conflicto expresado en la interposición de vetos.

Mientras se mantuviera unido el Partido Colorado, el Presidente Sanguinetti podía sostener los vetos interpuestos porque sencillamente contaba con los dos quintos de la Asamblea General. Sin embargo, durante el último año de su mandato se registran ocho vetos, cuya resolución final determinó tres levantamientos totales y uno parcial. Pero en el caso del Presidente Lacalle, la situación minoritaria se profundiza aún más, debido a que no contaba con los dos quintos para mantener sus vetos. Obsérvese, que en su último año de gobierno, se aplicaron quince vetos, de los cuales ocho fueron finalmente levantados.

Durante el último año el número de leyes importantes es exactamente igual para ambos gobiernos (con seis casos), solo que 1994 es el año que registra mayor número de normas aprobadas durante toda la década, con 237 leyes. Este dato sorprende, porque apenas seis leyes son propiamente importantes (ver Anexos 4, 5 y 6). El leve incremento en el número de leyes importantes está evidentemente unido al de los vetos del Poder Ejecutivo. No obstante, esto sólo ocurre al cierre del ciclo de cooperación y conflicto. Por tanto, el último año de cada gestión demuestra la dificultad que el Ejecutivo tiene para gobernar cuando no cuenta con los acuerdos políticos.

En principio, el Presidente no puede controlar la disciplina de todo su partido, sino tan sólo la de su propia fracción. Sin embargo, el alcance de esta afirmación ha de permanecer en forma condicional, en tanto la misma fracción del jefe de gobierno también sufre cambios y realineamientos en las instancias previas al proceso electoral. De este modo, ante el término de los mandatos fijos, la mayoría de las fracciones tienen fuertes incentivos para eludir la disciplina de partido, especialmente en las instancias de veto.

En síntesis, durante la primera etapa del ciclo los partidos y fracciones mantienen un comportamiento orientado hacia el partido y el gabinete, siendo disciplinados como tales e independientemente de las características que le imprime el modelo fraccionalizado. Pero durante la segunda etapa del ciclo, los partidos, pero especialmente las fracciones, cambian su orientación, dirigiendo sus intereses y esfuerzos hacia el proceso electoral.

## 9) LOS PARTIDOS EN LA TOMA DE DECISIONES

El ciclo de gobierno es el resultado de un encadenamiento de decisiones relacionadas con la conformación y rompimiento de acuerdos de gobierno, la aprobación de leyes y las contingencias asociadas a la interposición de vetos del Poder Ejecutivo. Por tanto, para comprender cabalmente cómo se procesan aquellas decisiones, reviste especial interés indagar sobre la forma en que los partidos se comportan en la arena parlamentaria.

Asimismo, el ciclo mostró que las políticas incluidas en la agenda al iniciarse los gobiernos no sufren contingencias importantes, salvo algunas pocas excepciones<sup>87</sup>. Por esta misma razón, es esperable que los acuerdos y coaliciones de gobierno faciliten la aprobación de políticas, y por lo mismo es de suponer que se conformen mayorías parlamentarias para dar curso a los compromisos asumidos públicamente. Ahora bien, este razonamiento deja planteadas algunas dudas sobre la utilidad de observar el comportamiento de los partidos en la toma de decisiones, ya que parecería que si aquellos aprueban políticas es porque están juntos, pero al mismo tiempo están juntos porque aprueban políticas.

Sin embargo, este razonamiento tautológico pierde su obviedad, desde el momento en que las alternativas en la conformación de mayorías parlamentarias pueden verificar cruces que demuestren comportamientos particulares, esperables o no según el número y modelo de partidos en el sistema. Por ello, saber cómo se comportan los partidos en el ciclo de gobierno, nos ha de ilustrar la forma en que toman decisiones en cuanto tales, pero también respecto de sus pertenencias o no a una coalición de gobierno.

### 9.1) La disciplina partidaria en el Parlamento

El siguiente apartado describe la disciplina de los partidos en la aprobación de leyes de mayor importancia y en el tratamiento de los vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo. Para ello se ha empleado el índice de Rice<sup>88</sup>, pero modificado por cuestiones de utilidad y conveniencia práctica. Este cambio, obedece a que el Índice de Rice toma en cuenta el porcentaje de votos a favor de la mayoría del partido, menos el porcentaje de votos en contra, eliminando el signo. El ajuste consiste en sustituir la base 100 por la base 1, asociando a la medición con un índice de concentración. Por tanto, en vez de porcentajes, el índice permite visualizar la forma en que votan los partidos en un rango de variación que fluctúa entre 0 y 1 (y ya no de 0 a 100%), donde uno y otro valor corresponden a la mínima y máxima disciplina respectivamente. De este modo, el valor 1 corresponde a un partido que vota totalmente unido, mientras que el valor 0 representa a un partido dividido exactamente al medio.

<sup>87</sup> Uno de los ejemplos más evidentes de ser catalogado como fracaso o bloqueo, se relaciona con la reforma de la seguridad social durante el gobierno del Presidente Lacalle. Durante su gestión, Lacalle envió cuatro iniciativas de reforma, y una quinta aprobada por Rendición de Cuentas en 1992, que fue derogada por vía plebiscitaria en noviembre de 1994.

<sup>88</sup> El índice fue elaborado por Stuart Rice, «Measuring cohesion in Legislative Groups»; in John Wahlke and Heinz Eulau, eds., *Legislative Behaviour* (Glenkoe, Free Press, 1959) y fue empleado por Scott Mainwaring (1995).

Los registros del índice muestran el comportamiento de los partidos sin tener en cuenta la orientación de los votos, en términos de apoyo o rechazo. Esto es, partidos distintos pueden apoyar y rechazar una ley con disciplina 1 en el índice, sin considerar el tipo de decisión. De hecho, lo que interesa aquí es relevar su comportamiento como unidades, sin tener en cuenta el contenido de la decisión, ya sea para votar a favor o en contra de una política dada<sup>89</sup>.

Como evidencia el cuadro 4, el Partido Colorado muestra registros muy elevados durante todo el gobierno del Presidente Sanguinetti, con 7 indisciplinas en un total de 44 leyes. En este caso, no es curioso observar que los pocos ejemplos en que la disciplina decae, se presentan particularmente cercanos a la elección nacional. Es factible que la competencia interna que debió enfrentar la fracción mayoritaria del Presidente, haya provocado un brusco descenso en el registro de los últimos dos años, siendo la única que efectuó comicios internos para la promoción de un candidato único<sup>90</sup>.

El Partido Nacional, aunque sostiene una muy alta disciplina para la mayor parte del quinquenio, también muestra algunos registros decrecientes, aunque muy leves si se tiene en cuenta que su peor votación arribó al 0,5. No obstante, este comportamiento es más esperable, por ser el Partido Nacional quien facilitó con sus votos la formación de mayorías para la aprobación de ciertas políticas, generalmente asociadas al conjunto de leyes sobre la reinstitucionalización democrática. El Frente Amplio evidencia disciplina perfecta para todo el periodo, en tanto la dirección de sus votos estuvo orientada -salvo escasas excepciones- contra las mayorías conformadas por los partidos Colorado y Nacional.

En suma, los partidos muestran una disciplina muy importante en la aprobación de leyes durante el primer gobierno de Sanguinetti, al tiempo que los datos permiten observar que el partido que coopera con sus votos para la conformación de mayorías, se ve mayormente afectado por una tensión bipolar de un partido posicionado en el gobierno y otro en la oposición. En ese contexto, no parece difícil comprender los registros verificados en el Frente Amplio, a pesar que este combina un rol de opositor neto en la aprobación de políticas, con la participación en acuerdos puntuales sobre distintos asuntos.

<sup>89</sup> Debido a los efectos generados por el sistema electoral en la conformación del Parlamento, en este trabajo se asume que el comportamiento de los partidos en el Senado es representativo del conjunto, ya sea en términos de partido o fracción.

<sup>90</sup> En mayo de 1989, el Batllismo Unido realizó una elección interna para dilucidar la candidatura presidencial del sector, cuyos competidores eran Jorge Batlle y Enrique Tarigo.

Cuadro 4. Disciplina partidaria. Período 1985-1990

Años	Leyes	Votación		Índice de Disciplina			
		Sí	No	PC	PN	FA	
1985	15736	20	1	1	0.8	1	
	15737	24	3	0.7	1	1	
	15738	24	0	1	1	1	
	15739	28	1	1	0.8	1	
	15740	26	0	1	1	1	
	15741	26	0	1	1	1	
	15743	19	0	1	1	1	
	15748	23	0	1	1	1	
	15757	19	0	1	1	1	
	15767	21	0	1	1	1	
	15777	17	3	1	0.5	1	
	15785	23	6	1	1	1	
	15786	21	7	1	0.8	1	
	15791	19	0	1	1	1	
	15799	15	3	1	0.5	1	
	1986	15800	17	7	1	1	1
		15803	24	2	0.8	1	1
15805		19	0	1	1	1	
15808		29	0	1	1	1	
15809		30	0	1	1	1	
15820		20	0	1	1	1	
15837		21	0	1	1	1	
15840		17	0	1	1	1	
15848		22	9	1	0.5	1	
15850		15	1	1	0.8	1	
15851		17	0	1	1	1	
15852		27	0	1	1	1	
1987		15900	16	12	0.1	1	1
		15903	22	0	1	1	1
	15921	22	8	1	0.7	1	
	15933	20	0	1	1	1	
	15936	20	0	1	1	1	
	15939	21	0	1	1	1	
1988	15940	14	12	0.1	1	1	
	15977	12	6	0.4	1	1	
	15982	24	0	1	1	1	
	16002	18	0	1	1	1	
	16004	17	2	0.8	1	1	
1989	16060	21	0	1	1	1	
	16061	23	0	1	1	1	
	16017	25	0	1	1	1	
	16072	20	0	1	1	1	
	16101	15	7	0.3	1	1	
	16105	18	0	1	1	1	

Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores/Informática Parlamentaria.

Cuadro 5. Disciplina Partidaria período 1990-1994

Años		Votación		Índice de Disciplina				
		Sí	No	PN	PC	FA	NE	
1990	16107	20	11	1	0.6	1	1	
	16112	25	0	1	1	1	1	
	16115	19	12	0.5	1	1	1	
	16127	21	7	1	1	1	1	
	16129	25	0	1	1	1	1	
	16131	18	4	1	1	1	1	
	16134	25	0	1	1	1	1	
	16170	23	6	1	1	1	1	
	16171	18	4	0.7	0.6	1	1	
	16195	24	0	1	1	1	1	
	16196	30	0	1	1	1	1	
1991	16205	17	7	1	1	1	1	
	16206	18	12	0.3	0.2	1	1	
	16211	20	10	0.8	1	1	1	
	16223	17	11	1	0.6	1	1	
	16226	25	0	1	1	1	1	
	16227	24	1	1	0.8	1	1	
	16229	22	0	1	1	1	1	
	1992	16237	22	7	1	1	1	1
		16241	23	0	1	1	1	1
		16242	24	2	1	0.6	1	1
		16243	16	11	0.4	0.6	1	1
		16246	23	7	1	1	1	1
		16320	19	9	1	1	1	1
16322		17	2	0.8	0.8	1	1	
16327		24	0	1	1	1	1	
16336		22	6	1	0.3	1	1	
16426		18	10	0.8	1	1	1	
1994	16462	19	9	1	1	1	1	
	16470	23	0	1	1	1	1	
	16507	18	0	1	1	1	1	
	16591	24	0	1	1	1	1	
	16621	21	5	0.2	1	1	1	

Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores/Informática Parlamentaria.

La cohesión de los partidos durante el gobierno del presidente Lacalle presenta variaciones interesantes respecto del caso anterior. Ahora en el gobierno, el Partido Nacional muestra comportamientos de baja disciplina en numerosos casos (8 indisciplinas en 33 leyes), con una mayor dispersión de estos ejemplos en relación al período anterior, y una votación fuertemente dividida muy cercana a la contienda electoral de 1994.

El Partido Colorado muestra registros notoriamente menores respecto de su gestión como gobierno, con una dispersión distinta a la del Partido Nacional. La cohesión decae luego del primer año de gobierno, cuando comienza a verificarse la salida de fracciones coloradas del gabinete. La concentración de los casos de indisciplina se cife al segundo, tercer y cuarto año de gobierno, ya que 1994 es el único año en que el partido vota permanentemente unido con disciplina perfecta. Por su parte, el Frente Amplio, y ahora el Nuevo Espacio son quienes muestran nuevamente los registros más altos en el índice.

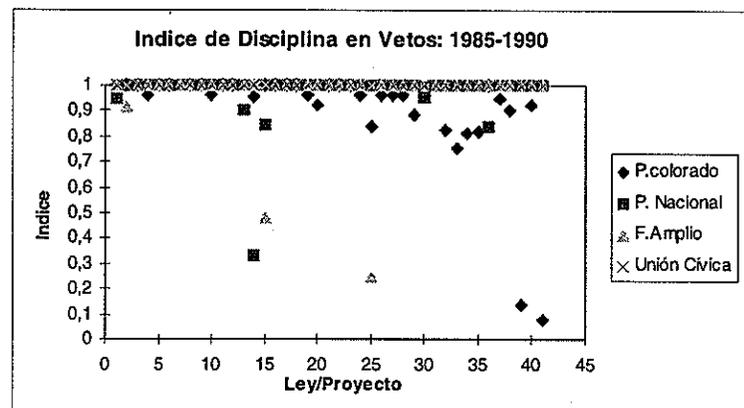
Cuadro 6 - Promedio Comparado en Votación de Leyes

	P. Colorado	P. Nacional	F. Amplio	N. Espacio
<i>Sanguinetti</i>	0,91	0,94	1	-
<i>Lacalle</i>	0,87	0,90	1	1

Los promedios del Índice, si bien registran pequeños descensos entre uno y otro gobierno, son muy altos en todos los partidos, lo cual muestra que las difundidas versiones sobre el carácter indisciplinado de los partidos uruguayos son evidentemente distorsionadas, y por lo pronto difíciles de sostener.

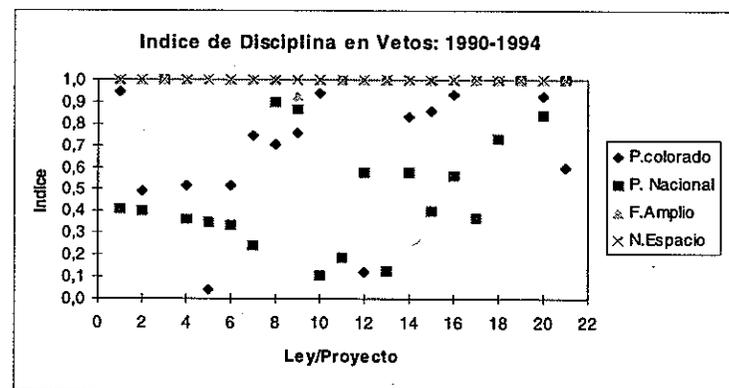
Es importante, sin embargo, cotejar la disciplina de los partidos y las conclusiones parciales ya extraídas, con la otra instancia en la toma de decisiones en la cual se enfrentan institucionalmente Ejecutivo y Legislativo. La evidencia constatada arriba corresponde a la aprobación de legislación de importancia, de modo que resta indagar que ocurre con el comportamiento partidario en el tratamiento de los vetos que el Ejecutivo interpone.

Gráfico 11



Como muestra el gráfico 11, los niveles de disciplina en las instancias en que se enfrentan Legislativo y Ejecutivo, son para el periodo de Sanguinetti tan elevados como en la aprobación de políticas antes analizada. La ubicación de los puntos en el gráfico muestra que la mayor concentración se localiza sobre el máximo de 1, al tiempo que los casos cercanos a votaciones divididas son apenas dos, donde el Partido Colorado muestra una disidencia importante con anterioridad a la elección nacional de 1989. Por su parte, tanto el Partido Nacional como el Frente Amplio muestran registros muy altos en su cohesión partidaria.

Gráfico 12



Para el gobierno del Presidente Lacalle, la evidencia comparada sorprende, ya que como muestra el gráfico 12 la dispersión de los puntos es notoriamente mayor respecto al gobierno anterior. En este caso se verifican descensos importantes en la cohesión partidaria de colorados y nacionalistas, al tiempo que la dispersión permite observar que sólo el Frente Amplio y el Nuevo Espacio mantienen disciplina perfecta.

Por otra parte, un elemento diferencial interesante se vincula a que los bajos registros o caídas notorias en la disciplina, serían esperables sobre el final de los mandatos y no durante la totalidad de los mismos. Sin embargo, contrariamente a esta suposición, sobre el final del período es donde se registran incrementos en la cohesión, de tal forma que la instancia electoral cercana no es un elemento que revele una explicación en la variación de las conductas.

Cuadro 7 - Promedio Comparado en Vetos

	P. Colorado	P. Nacional	F. Amplio	N. Espacio
<i>Sanguinetti</i>	0,91	0,97	0,97	-
<i>Lacalle</i>	0,76	0,54	1	1

Comparativamente, los promedios del índice de disciplina en relación a los vetos del Ejecutivo muestran caídas importantes en los partido Colorado y Nacional, pero particularmente en este último durante su gestión de gobierno. El Frente Amplio, cercano a la disciplina perfecta en el primer gobierno del presidente Sanguinetti, llega ahora junto al Nuevo Espacio a su mejor registro de cohesión partidaria.

## 9.2) Explicando el comportamiento partidario

¿Cuáles son los factores que permiten explicar estos comportamientos a la luz de los desarrollos efectuados sobre la existencia de un ciclo con dos fases claramente diferenciadas?; y, particularmente; ¿qué elementos permiten dar cuenta de los cambios verificados entre uno y otro gobierno en términos de la disciplina de los partidos en la toma de decisiones? Como es evidente, los factores que han de brindar una explicación razonable -así sea parcial y escasamente sistematizada, se relacionan con las variables institucionales determinantes del comportamiento de los actores descritos en el ciclo.

Es evidente que los partidos uruguayos son altamente disciplinados en la aprobación de políticas de importancia, verificándose este comportamiento para los dos gobiernos en estudio. Ambos, han mostrado promedios de disciplina elevados, lo cual hace pensar que estas conductas se desarrollan independientemente del modelo organizativo que los caracteriza. La estructura fraccionalizada de los partidos uruguayos haría previsible bajos niveles de disciplina, en tanto no existen jefes de partido sino sólo de fracción. Sin embargo, la observación empírica relativiza notoriamente esta posibilidad<sup>91</sup>.

Cuadro 8 - Disciplina en Leyes y Número Efectivo de Fracciones

	<i>Partido Colorado</i>		<i>Partido Nacional</i>	
	NEF	IDP	NEF	IDP
<i>Sanguinetti</i>	2,25	0,91	1,75	0,94
<i>Lacalle</i>	2,45	0,87	2,88	0,90

NEF: Número Efectivo de Fracciones

IDP: Índice de Disciplina Promedio (Vetos)

Es posible que las leves variaciones en los promedios de disciplina obedezcan al incremento en el número efectivo de fracciones, ya que los datos muestran una relación consistente. Según el cuadro 8, la disciplina de los partidos decae 0,04 de un período a otro, mientras el número de fracciones aumenta 0,2 y 1,13 en el partido Colorado y Nacional respectivamente.

Asimismo, existen otros elementos que podrían incidir sobre la variación de los promedios en la disciplina de los partidos. En primer lugar, es posible que la existencia de acuerdos y/o coaliciones fueren a sus integrantes al mantenimiento de conductas cohesivas en el Parlamento. Pero en segundo término, también es muy probable que no todo un partido ingrese y permanezca en una coalición, y por tanto existan fracciones posicionadas simultáneamente en el gobierno y la oposición (ver punto 2 del presente capítulo).

<sup>91</sup> Esta evidencia establece una variación respecto a la hipótesis de Matthew Shugart y Scott Mainwaring (1997), ya que para estos autores la disciplina de los partidos en el Legislativo depende de tres variables institucionales: i) el control en la selección de candidatos, ii) el control del orden de las listas de candidatos; iii) la forma en que se reparten los votos. En el caso uruguayo, son los jefes de fracción y no los jefes de partido quienes controlan la selección de los candidatos, el orden de las listas y la recepción de votos. Sin embargo, también existen otros elementos que permiten explicar el comportamiento de los partidos en el Legislativo, como el nivel de fraccionalización y el tamaño relativo del partido del presidente.

Más aún, para los casos en que la cohesión de los partidos decae, las fracciones mantienen niveles de disciplina considerables, revelando la propia dimensión que tienen las instancias en que aquella es perfecta o elevada para el partido. Por tanto, el modelo de partidos es relevante, ya que los pocos casos en que la cohesión decae no obedecen a la conducta de legisladores dispersos, sino al comportamiento disidente de las propias fracciones (Ver anexo 7).

Cuadro 9 - Disciplina en Vetos y Número Efectivo de Fracciones

	<i>Partido Colorado</i>		<i>Partido Nacional</i>	
	NEF	IDPv	NEF	IDPv
<i>Sanguinetti</i>	2,25	0,91	1,75	0,97
<i>Lacalle</i>	2,45	0,76	2,88	0,54

NEF: Número Efectivo de Fracciones  
IDPv: Índice de Disciplina Promedio (Vetos)

Como muestra el cuadro 9, el aumento de la indisciplina partidaria se corresponde con un incremento en el número efectivo de fracciones. Al igual que en la aprobación de leyes, en ambos partidos decae la disciplina cuando crece la fraccionalización. No obstante, como muestra el cuadro 10, existe un contraste entre el comportamiento en la aprobación de leyes y las instancias en que los partidos se expiden en torno a los vetos del Ejecutivo. En este último caso, el recaudo empírico mostró que durante el gobierno del presidente Sanguinetti los partidos se comportaron disciplinadamente, mientras que para el de Lacalle la disciplina decayó notoriamente, verificándose una clara cohesión de fracciones y no de partidos (Anexo 7).

Cuadro 10 Cohesión Partidaria 1985-1995.

Presidentes	<i>Partido Colorado</i>		<i>Partido Nacional</i>	
	<i>Leyes</i>	<i>Vetos</i>	<i>Leyes</i>	<i>Vetos</i>
<i>Sanguinetti</i>	Disciplinado	Disciplinado	Disciplinado	Disciplinado
<i>Lacalle</i>	Disciplinado	Indisciplinado	Disciplinado	Indisciplinado

De este modo, durante el gobierno de Lacalle existió una clara bifurcación entre el comportamiento partidario en torno a la sanción de leyes y el observado en el tratamiento de los vetos, de modo que los incrementos en la fraccionalización no permiten explicar por sí mismos esta conducta dual.

Nótese, sin embargo, que el elemento diferencial para los vetos entre uno y otro gobierno tiene que ver con las mayorías que cada Presidente tenía en la Asamblea General. Durante su gobierno, el Partido Colorado arribaba a los 2/5 de integrantes en la Asamblea, lo cual le permitía mantener los vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo. En el siguiente período, el Partido Nacional, aún votando unido no podía sostener los vetos interpuestos por el presidente Lacalle. Pero sumado a ello, los legisladores nacionalistas se mostraron incapaces de votar en forma cohesionada en veintidós vetos, con la excepción de dos casos, uno de ellos para levantar unánimemente las observaciones.

La indisciplina nacionalista parece mostrar que la posesión de los 2/5 de la Asamblea General no siempre constituye una explicación satisfactoria, ya que este partido podría haberse comportado en forma cohesionada durante su gobierno aún sin tener esta mayoría. Es probable que la existencia de votos disidentes dentro del Partido Nacional haya forzado a la obtención de mayorías a partir de los votos del Partido Colorado, provocando así indisciplinas en este último. Pero al mismo tiempo, también es posible que durante la búsqueda de apoyos, las restantes fracciones nacionalistas generen disfunciones en su propia disciplina interna. Por tanto, la existencia de un partido de gobierno sin los 2/5 de la Asamblea General favorecería la conformación de un escenario de múltiples negociaciones, donde las fracciones mantienen un importante grado de autonomía para decidir ante cada veto. Esta hipótesis, además, se ve reforzada por el hecho de que la cohesión de las fracciones sigue siendo elevada aún en los momentos en que la disciplina partidaria decae (Anexo 7).

Aunque en este punto se podrían tentar otro tipo de explicaciones de corte institucional no formal, relacionadas con tradiciones y aprendizajes por parte de cada uno de los partidos que se han sucedido en el gobierno, este camino parece inconducente debido a inconvenientes metodológicos, de tipo operacional y especialmente empírico. Es muy posible que existan elementos de esta clase que influyan sobre la conducta de los partidos, pero una especulación de estas características se torna muy azarosa respecto a los determinantes formales antes destacados.

Con excepción del comportamiento observado en los vetos durante el gobierno del Presidente Lacalle, la disciplina de los partidos es evidentemente alta durante toda la década, en especial para la aprobación de legislación de importancia, aunque también en materia de vetos durante el primer gobierno de Sanguinetti.

En el balance; ¿cuál es el alcance de las opiniones que han visualizado al sistema político uruguayo como un conjunto de instituciones bloqueadas, poco ágiles y en ciertos momentos incapaces de propiciar decisiones ineludibles? Estas versiones han sido particularmente intensas en momentos en que el escenario político ingresa en cuadros de escasa cooperación y que repercuten sobre la productividad del sistema. Sin embargo, el desarrollo mostrado evidencia que las dinámicas institucionales y el comportamiento de los actores también transitan por tiempos de cooperación, donde la conformación de acuerdos o coaliciones de gobierno facilitan la aprobación de políticas de importancia.

Así configurado el proceso de gobierno, resulta evidente la existencia de un ciclo, donde la etapa de cooperación durante los primeros años, es seguida por otra de creciente conflicto hacia el final de los mandatos. La evidencia muestra que el sistema político uruguayo ha sido capaz de producir políticas públicas de importancia en el transcurso de los dos gobiernos en estudio, en tanto el diseño institucional y las reglas que determinan la conformación de mapas parlamentarios constituyen los elementos explicativos centrales del comportamiento cíclico.

Asimismo, las críticas han apuntado al comportamiento de los partidos políticos en la toma de decisiones, caracterizados como unidades indisciplinadas como consecuencia directa de su estructura interna fraccionalizada. También en este caso, la evidencia demuestra que las versiones críticas carecen de sustento empírico, ya que la disciplina de los partidos resulta ser particularmente elevada, independientemente del modelo organizativo que los caracteriza.

### PARTE III EVALUACION Y PROSPECTIVA: HIGIENE

La democracia uruguaya de postdictadura, a diferencia de anteriores etapas, ha tenido que enfrentar el fuerte desafío de gobernar el país en el contexto de un mapa político multipartidario. Este cambio de gran magnitud se gestó en 1971 cuando se formó el Frente Amplio y se ratificó en las tres últimas elecciones, donde no sólo la coalición de izquierda aumentó su caudal electoral sino también se incorporó un cuarto partido. La diferencia sustancial entre el clásico esquema bipartidista y el actual es que -por el momento- ha desaparecido la posibilidad de que el partido ganador de las elecciones logre la mayoría del Poder Legislativo. En consecuencia el Poder Ejecutivo requiere necesariamente de acuerdos interpartidarios para gobernar.

El mapa político configurado -sumado al régimen presidencialista-, llevó a políticos y analistas a diagnosticar para el país una situación de "bloqueo político" que impide gobernar. La fragmentación y fraccionalización del sistema de partidos fueron acusados como responsables y el sistema electoral recibió la condena que merecía como el autor intelectual del crimen. La expiación de las culpas del peculiar sistema electoral uruguayo se concretó a través de la pérdida de algunos de sus más destacados atributos por el expediente de una Reforma Constitucional plebiscitada en diciembre de 1996.

Para los reformadores la eliminación de las múltiples candidaturas presidenciales, la prohibición de acumulación de votos por sublema para diputados y la elección presidencial por mayoría absoluta a dos vueltas -unidas a otras disposiciones- redundarán en la cohesión y disciplina políticas necesarias para un más fértil ejercicio del gobierno. La nueva constitución contiene instrumentos que supuestamente estimularían la formación de bloques mayoritarios dentro del poder legislativo y facilitarían las tareas del gobierno y la implementación de su programa.

Sin embargo, resulta paradójico que esta reforma intente promover fenómenos que han sido necesarios para su propio trámite, mostrando que si los problemas a resolver tuvieran la magnitud que se les asigna, ninguna reforma hubiera