

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**1995-2000 : coalición de gobierno en Uruguay.**  
Razón (¿y sinrazones?) de la cooperación

**Jorge Pablo Brugnani**  
Tutor: Jorge Lanzaro

**2000**

## PRESENTACIÓN

Las siguientes páginas buscan la comprensión lógica de un fenómeno político. De la ruidosa, pasional, múltiple y escurridiza realidad política, extrae y presenta las razones que impulsan la acción de un actor político. Para ello se explora un enfoque analítico basado en el cálculo de costos y beneficios.

Cuando la aritmética o geometría invade ámbitos de las relaciones humanas provoca una atmósfera de seducción; nos atrae la idea de una lógica subyacente que, cual si fuera un teorema, rige todos los movimientos humanos. Eso ocurre en muchos cuentos de Jorge Luis Borges, como “La muerte y la brújula”. Allí sucede un significativo diálogo; ante el asesinato de un rabino, el comisario le dice al protagonista Lönnrot: “No hay que buscarle tres pies al gato –decía Treviranus, blandiendo su imperioso cigarro-. Todos sabemos que el Tetrarca de Galilea posee los mejores zafiros del mundo. Alguien, para robarlos, habrá penetrado aquí por error. Yarmolinsky se ha levantado; el ladrón ha tenido que matarlo. ¿Qué le parece?

-Posible, pero no interesante- respondió Lönnrot-. Usted replicará que la realidad no tiene la menor obligación de ser interesante. Yo le replicaré que la realidad puede prescindir de esa obligación, pero no las hipótesis. En la que usted ha improvisado, interviene copiosamente el azar. He aquí un rabino muerto; yo preferiría una explicación puramente rabinica, no los imaginarios percances de un imaginario ladrón.” El crimen sería el primero de una serie que respetaba un orden geométrico perfecto, como el razonador Lönnrot lo presumió.

Cuando en Ciencia Política se construyen modelos racionales son comunes los deslizamientos interpretativos. Resbalando por la pendiente que los números y su sustento irrefutable aparentan, se cree estar ante revelaciones mágicas de lógicas esotéricas. Al demostrar sus limitaciones, como cualquier producto de toda ciencia relativamente incipiente, parece que el castillo de cartas se derrumba, y el asombro da paso a la crítica desmesurada. Los aspirantes a Lönnrot son vapuleados por los Treviranus que les recuerdan: “yo te dije”.

Por eso vale el aviso como bienvenida a la lectura de este trabajo: las fórmulas y gráficas que aparecen abundantemente en sus hojas son una ilustración de los cálculos que derivaron en una decisión política. Su mayor utilidad se ubica en la posibilidad de captar formalmente la relación entre variables. Quizás sea digno de una mejor escritura sin utilizar siquiera un número. No lo sé, aunque tampoco lo creo. Esta investigación corrió por estos carriles. Así realicé las inferencias que estructuran la monografía y así son presentadas. Resalto y reivindico, eso sí, la propuesta deductiva, el énfasis en construir un marco lógico lo más escrupuloso posible, y así probar suerte en zonas poco concurridas por la politología uruguaya. Esa fue la pretensión.

A muchos debo agradecer su inestimable ayuda; entre ellos a quien fue tutor de esta tesis, Jorge Lanzaro, así como a Daniel Buquet, Fernando Filgueira, Carlos Luján, Rafael Piñeiro y Myriam Yore, que realizaron valiosos aportes.

## INTRODUCCION v PROLEGÓMENOS METODOLÓGICOS

El tema de esta monografía refiere a las **relaciones interpartidarias**. Me interesan especialmente las relaciones de cooperación que los partidos establecen para la conformación de gobiernos.

El problema al que me abocaré es el estudio de las **causas de la coalición de gobierno** entre blancos y colorados durante el período 1995-2000 en Uruguay. Para ello tomaré en cuenta las dimensiones manejadas más frecuentemente por la ciencia política uruguaya para explicar los fenómenos de cooperación gubernamental, comprobando su temple en este caso concreto. Al final ensayaré nuevas hipótesis que complementen los anteriores aportes.

Si la línea predominante hasta ahora afinca los obstáculos a la cooperación en los bajos incentivos que el partido de oposición tiene para aceptar el ingreso al gobierno, hacia allí dedicaré mi atención<sup>1</sup>. **Mi pregunta es: ¿Por qué el Partido Nacional aceptó integrar la coalición de gobierno durante todo el período?**

Las líneas metodológicas que serán vértebras de este trabajo son tomadas de Elster, quien explicita la idea de "mecanismo" en las relaciones causales<sup>2</sup>. Esto es, cuando se plantea una causa y un efecto no alcanza con enunciarlas y sobarse las manos con satisfacción. Se debe proporcionar, o tan siquiera insinuar, el mecanismo, es decir la serie de "tuercas, tornillos, dientes y ruedas" que conforman el vector de la causalidad que va desde la variable independiente hacia la dependiente. Elster nos proporciona un ejemplo: cierta persona pretendía un empleo muy deseable, pero ahora ya no le interesa en absoluto. La causa, averiguamos, es el descubrimiento de su nula probabilidad de obtenerlo. Esto no es satisfactorio, porque se debe dar el siguiente paso: hallar el mecanismo causal, referido a la disonancia cognitiva, que diluye los deseos cuando no se pueden realizar, como en la historia de la zorra y las uvas. Ahí tenemos una explicación acertada.

En este trabajo enfatizaré en esos mecanismos, específicamente en los factores que hacen a la decisión, los pro y los contra que la almohada proporciona a quien debe optar entre ingresar a una coalición o mantenerse en el llano, porque, como dice Elster: "Mediante la concentración en los mecanismos, se capta el aspecto dinámico de la explicación científica: el impulso a producir explicaciones cada vez más finas." La justificación de centrarme en los factores que hacen al cálculo individual la da el mismo autor en el comienzo del segundo capítulo: "La unidad elemental de la vida social es la acción humana individual. Explicar las instituciones y el cambio social es demostrar de qué manera surgen como el resultado de la acción y la interacción de los individuos."

La decisión política emerge luego de dos operaciones sucesivas de filtración: la primera consiste en "todas las restricciones físicas, económicas, legales y psicológicas que enfrenta el individuo. Las acciones coherentes con esas restricciones forman su *conjunto de oportunidad*. El segundo filtro es un mecanismo que determina qué acción que

<sup>1</sup> El razonamiento es tan conocido como sencillo: en un régimen presidencialista, el partido en el gobierno siempre se ve favorecido por la cooperación; en todo caso, tiene a su disposición un regulador de apoyos que consiste en la disminución o aumento del nivel de beneficios concedido a sus aliados en el Parlamento, según su necesidad de respaldo parlamentario. Los resultados futuros para el presidente, si logra articular una coalición que lo apoye, son netamente positivos: si lo ayudan a realizar un buen gobierno se llevará la mayoría de los réditos; si no consigue un buen gobierno, a pesar de la coalición, está disminuyendo las áreas de libertad de sus potenciales opositores, en tanto algunos son corresponsables del mal resultado.

El partido de oposición, por el contrario, tiene una función de utilidades contraria a la cooperación. Si se logra un buen gobierno consigue solo despojos del acaparamiento presidencial; si la performance es mala, recibe las críticas por estar omiso en su tarea principal de controlar al Poder Ejecutivo. Ver: Carlos Pareja, "Los partidos uruguayos y el 'Señor Presidente': un matrimonio mal avenido", en *Cuadernos del Claeh* n° 55, 1990.

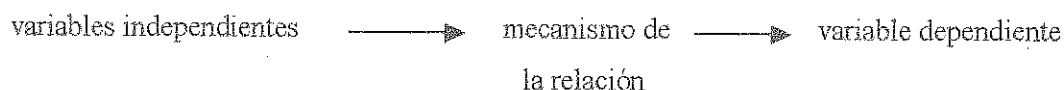
<sup>2</sup> Elster, Jon; "Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos en Ciencias Sociales", Gedisa Editorial, 1990.

está dentro del conjunto de oportunidad será realizada realmente.” Es decir, importan tanto los deseos como las oportunidades del decisor.

Ambos forman la función de utilidades, los costos y beneficios implicados en los distintos cursos de acción posibles. En nuestro caso hay dos posibilidades: mantenerse en la coalición o desertar. El criterio de decisión que asumiré parte de un supuesto básico de racionalidad: cada actor político tomará sus decisiones de acuerdo al orden de preferencias que sustente<sup>3</sup>; cada líder del Partido Nacional<sup>4</sup> integrará la coalición de gobierno cuando los beneficios de ello sean superiores a los de la defección; por el contrario, defeccionará y será oposición cuando los beneficios sean menores a los costos. Los beneficios y costos considerados incluyen desde los cálculos estrictamente prebendalísticos hasta los puramente principistas, fundados en las preferencias políticas.

El supuesto de racionalidad no va más allá de esta afirmación. No buscaré las estrategias de acción ideales para alcanzar los fines, sino que tomaré en cuenta las percepciones que los políticos tienen sobre sus oportunidades. Éstas pueden ser equivocadas por falta de información. Por lo que si el resultado final de las acciones elegidas es negativo no nos puede llevar a afirmar que hayan sido irracionales, porque ahí estaríamos pretendiendo, más que una supuesta racionalidad, virtudes agoreras. Además, la existencia de un ganador y el resto perdedores no implica concebir un estrategia racional y el resto irracionales. Es digno de Perogrullo recordar que se puede ser racional y, pese a ello, no alcanzar las metas deseadas.

Las relaciones que plantearé tienen, por lo tanto, la siguiente estructura:



Las variables independientes serán, en definitiva, las causas de nuestro fenómeno a explicar; el mecanismo de la relación refiere a la función de utilidades del Partido Nacional: los costos y beneficios de la cooperación en función del tiempo, y la variable independiente es la cooperación gubernamental, cuyo valor constante en el período es la coalición de gobierno.

Por lo tanto, presentaré las distintas variables explicativas y deduciré su impacto en las utilidades. Para ello construiré gráficas que en el eje de abscisas contemplen el tiempo de gobierno y en las ordenadas los costos y beneficios de la cooperación. Tales gráficas no aspiran a una explicación matemática, es decir, no se hará un análisis de sus propiedades. Sólo intentan presentar la situación inicial y los movimientos relativos, iniciando el trabajo de un posterior estudio cuantificado de la función de utilidades; proyecto de mi curso de postgrado<sup>5</sup>.

La relación entre el mecanismo de la relación y la variable dependiente será muy simple: debido al supuesto de racionalidad podemos deducir, como dije, que mientras los beneficios superen a los costos de la cooperación, el

<sup>3</sup> Si el análisis se centraría en la interacción estratégica esto dejaría de ser cierto, en la medida que las decisiones deberían considerar todo el conjunto ordenado de preferencias; ver Josep Colomer, "El arte de la manipulación política", Editorial Anagrama, 1990.

<sup>4</sup> Me refiero al Partido Nacional en su conjunto, ya que como tal intervino en la coalición de gobierno. Cuando la función de utilidades de las fracciones consideradas individualmente difiera de la partidaria, será específicamente tratado; de lo contrario, afirmo que son coincidentes.

<sup>5</sup> La afinación de los valores, aunque quizás no alcance a una cuantificación explícita, puede ser elaborada a partir de los múltiples ejemplos ofrecidos por la actualidad latinoamericana. Así también, el análisis diacrónico del caso uruguayo, ya sea por los momentos cooperativos como los de conflicto abierto, permitiría ponderar las causas y su relación con las distintas duraciones de las coaliciones de gobierno.

Partido Nacional permanecerá en el coalición. En el momento que esto se subvierta desertará y pasará a la oposición.

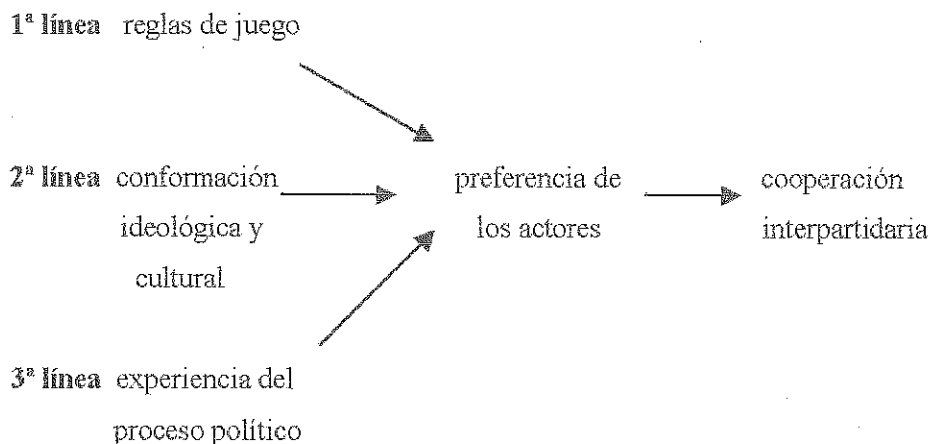
Este trabajo tendrá dos partes básicas, correspondientes a dos tramos distintos de tiempo: primero, el período de gobierno iniciado en 1995 hasta la reforma constitucional de 1996 y, segundo, el que va desde 1996 hasta el 2000. La razón de este corte es que, como se verá más adelante, la reforma implica un importante cambio del escenario institucional donde se desarrolla la cooperación, modificando sustancialmente los costos y beneficios involucrados. En cada una de estas secciones se presentarán las hipótesis más plausibles para el período involucrado, incorporándolas a nuestro marco analítico. Nos interesará su potencialidad de explicar la coalición tal como se dio en Uruguay, es decir, durante todo el período de gobierno.

El énfasis en los mecanismos, el intento de inmismuirme en las lógicas personales que hicieron a las decisiones, es plausible al nivel deductivo, en el que basaré el análisis, pero presenta un obstáculo que desde ya se sabe insalvable: la inexistencia de indicadores fiables al nivel empírico. Las entrevistas, el método que a priori parece más eficaz, puede ser una auto-justificación de estrategias que, por un lado, corre el riesgo de las acomodaciones post facto, luego de jugadas las cartas y vistos los resultados, o de ser un simple eco de los discursos electoralistas. Como apoyatura, o más precisamente indicio del porqué de las opciones definitivamente adoptadas tomaré los movimientos tácticos y el usufructo que las fracciones realizaron (aprovechamiento de los puestos en el gobierno, aprobación de políticas públicas y discurso electoral) de los recursos otorgados por la cooperación. Lo fundamental del trabajo, igualmente, descansa en la construcción deductiva.

Con esto adelanto los tres deseos que asumo, junto con Strom, tienen los políticos: cargos, políticas y votos. Dicho autor ubica a los partidos en un espacio tridimensional según la importancia que le otorgan a cada uno de esas búsquedas. Sin discutir su ubicación concreta planteo que el Partido Nacional permanecerá en la misma ubicación durante todo el período de gobierno.<sup>6</sup>

### Perspectivas de estudio

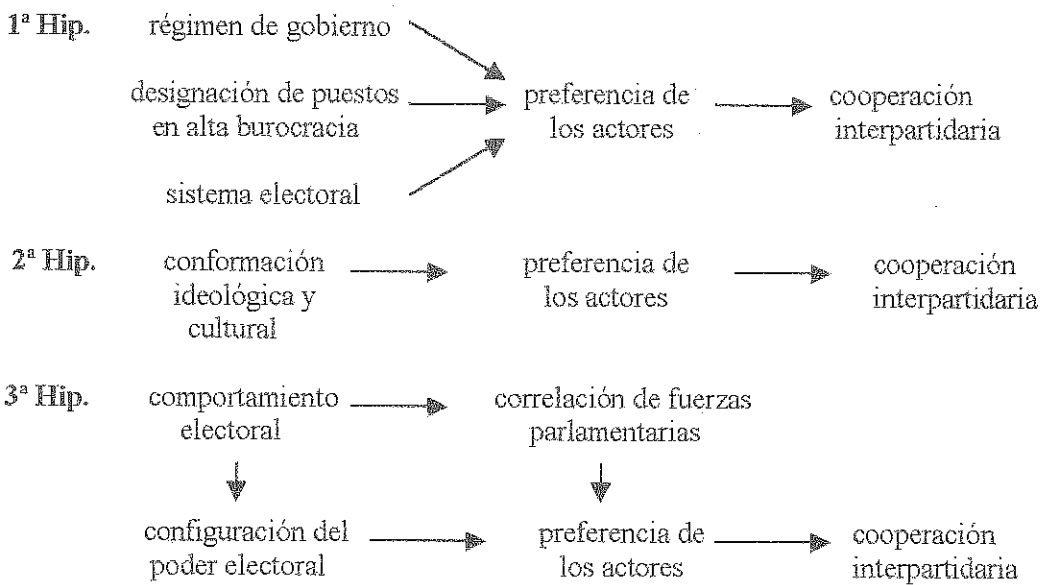
Las tres grandes líneas de análisis que pueden ser utilizadas para explicar la estrategia cooperativa interpartidaria (y que serán incorporadas a la función de utilidades) son las siguientes:



<sup>6</sup> Strom, Kaare; "Minority Government and Majority rule", Cambridge University Press, 1990. Citado por Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes; "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político." en Jorge Lanzaro (coord.) "La segunda transición en Uruguay", FCU, 2000.

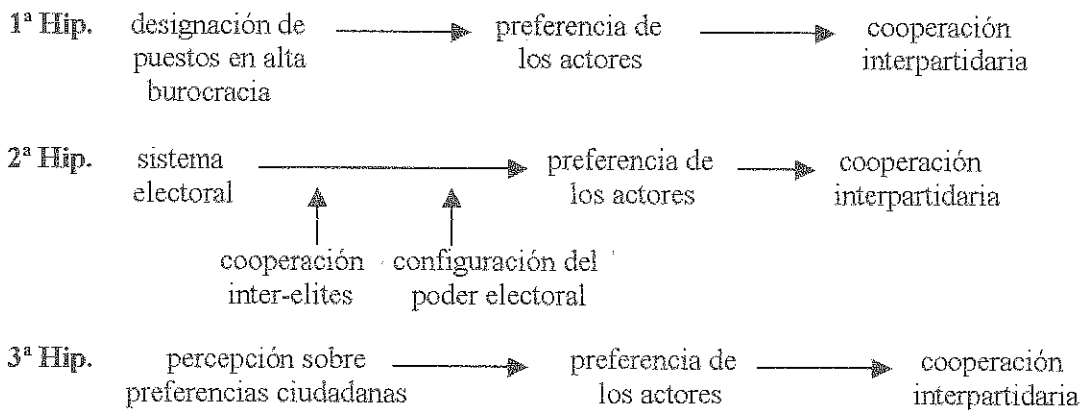
### Sistema de hipótesis del primer período

Para el primer período de estudio los sistemas de hipótesis contrastados serán los siguientes (le ruego paciencia, lector, que esto es un simple esquema panorámico de lo que será desarrollado y explicado más adelante):



### Sistema de hipótesis del segundo período

En la fase posterior a la reforma constitucional de 1996 las tres líneas de análisis se entremezclan y quedan conformados los siguientes sistemas de hipótesis.



### Esquema general del trabajo

El plan general del trabajo será el siguiente: a partir de las anteriores hipótesis, derivaré cuál sería el comportamiento esperado del Partido Nacional durante los dos períodos que nos interesa por medio de la inferencia deductiva. Lo contrastaré con la evidencia empírica (existencia de coalición durante todo el período de gobierno) para así encontrar las variables que mejor explican el fenómeno ocurrido.

## ANTECEDENTES

En 1984, recuperada la democracia después de once años de dictadura militar, triunfó en las elecciones nacionales el Partido Colorado, con 41% de los votos y 42% de las bancas. Con igual proporción de bancas que de votos se ubicaron luego el Partido Nacional (35%), el Frente Amplio (21%) y la Unión Cívica (2%). En el especial interés común de evitar un nuevo golpe de estado el presidente electo llamó a formar un gobierno de "Unidad Nacional" a los líderes de los otros tres partidos con representación parlamentaria. Esto implicaba un acuerdo previo sobre las principales líneas del futuro programa de gobierno. Ante la negativa del Frente Amplio y del Partido Nacional a ingresar en el gobierno de "Unidad Nacional", Sanguinetti planteó la "Entonación Nacional", es decir, la incorporación al gabinete ministerial de ciudadanos no colorados que actúen en el ámbito personal. El gabinete se conformó, finalmente, con siete colorados, dos blancos y un cívico, pero permitiendo a sus partidos realizar una política de oposición. La izquierda, sin participar en el acuerdo, llegó a integrar los directorios de los Entes, por primera vez en la historia del país.

En momentos de la "doble transición" -por un lado la consolidación democrática y por otro la necesidad de una reforma económica que fue dejada a medio hacer por la dictadura<sup>7</sup>- la Entonación sirvió a los efectos de la primera, principalmente con la aprobación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, pero no para la segunda, que implicaba costos demasiado altos para sus impulsores<sup>8</sup>.

Después de un período de recesión económica y crisis -que llevó a un descenso del salario real y a un aumento del desempleo en el período final de la dictadura- en el comienzo del gobierno democrático se produjo un cambio en la coyuntura internacional (dinamización de la demanda externa, caída de las tasas de interés internacionales y caída de los precios del petróleo) que permitió una mejoría de los indicadores socioeconómicos sin necesidad de aplicar la reformas económicas.

Más tarde, cuando la situación externa dejó de ser favorable, tampoco se pretendió enfrentar la crisis sino "administrarla" por medio del control del gasto público; esto llevó al uso frecuente de vetos, con los que el Ejecutivo impidió la aprobación, por parte del Parlamento, de gastos excesivos. En suma, se gobernó con muchos vetos y decretos que, sumados a los acuerdos puntuales, permitió mantener la crisis dentro de límites razonables.

Sin embargo, eludir la adopción de medidas, ya no de administración sino de enfrentamiento a la crisis, no tuvo réditos político-electorales para el partido del gobierno: en las elecciones de 1989 triunfa el partido Nacional con un 39% de votos, que le significaron el 40% de las bancas legislativas. El Partido Colorado obtuvo el 30% de votos y bancas, el Frente Amplio alcanzó el 21% de votos y bancas, y el Nuevo Espacio el 9% de votos y 8% de bancas. El presidente Lacalle planteó como plataforma de gobierno un ambicioso plan de reformas (con cambios sustanciales como la privatización de empresas públicas, la reforma de la seguridad social y la modernización de las relaciones capital-trabajo) para lo cual pretendió una negociación de círculos concéntricos, según la cual primero se negocia dentro de la propia fracción, después dentro del partido, para luego hacerlo con el Partido Colorado, dejando como última posibilidad la negociación con la izquierda. Después de las conversaciones el Partido Nacional le dio un apoyo condicional y el Partido Colorado comprometió su colaboración; esto fue llamado

<sup>7</sup> El pesado lastre dejado por la dictadura uruguaya a los futuros gobiernos democráticos contrasta, por ejemplo, con lo ocurrido en Chile, donde el gobierno de facto pudo aplicar el programa de reformas en su totalidad, pagando él sólo los costos involucrados.

“Coincidencia Nacional”, por la que se conformó un gabinete inicial de cuatro colorados y ocho blancos. Sin embargo, los resultados estuvieron lejos de las expectativas, frustrándose precisamente en los aspectos que pudieran involucrar costos electorales demasiado elevados para quien las apruebe, por lo que se seguía postergando la reforma económica pendiente.<sup>9</sup> Los logros más importantes del gobierno estuvieron en el ámbito externo, en la firma del Tratado de Asunción y en las modificaciones del sistema arancelario.

En resumen, los dos gobiernos post-dictatoriales tuvieron una oposición firme de la izquierda, a la vez que un apoyo variable según los costos implicados del otro partido tradicional. Esto les impidió llevar adelante el conjunto de reformas económicas dejadas pendientes por la dictadura. Es posible atribuir a estas omisiones el aumento sostenido del caudal electoral de la izquierda y la rotación de partidos en el poder. Esto hacía presagiar el triunfo, por primera vez en la historia política de nuestro país, de un partido no tradicional.<sup>10</sup>

### Explicación de los acuerdos anteriores

En el trabajo de Mancebo se realiza un análisis comparado de estos dos acuerdos interpartidarios, llegando a tres factores promotores de la cooperación: i) la presencia personal del presidente electo liderando el proceso de negociación -con su consiguiente aporte de legitimidad popular lograda en las elecciones y sus recursos materiales e institucionales; ii) el temor al bloqueo político (la ingobernabilidad) -tanto en el primer gobierno, que se relacionaba con el temor a un golpe de estado, como en el segundo, por la imposibilidad de llevar adelante las políticas públicas- impulsó a que los líderes busquen algún grado de cooperación; iii) por último, la tradicional coparticipación entre blancos y colorados ha sido importante desde el punto de vista de la cultura política como base de una práctica de funcionamiento cooperativo.

Aparte de estos factores comunes cita otros específicos de cada período. En el primer gobierno de Sanguinetti predominó la idea de “situación de crisis” que se intentó superar con un espíritu de unidad nacional. Además, la experiencia de la CONAPRO permitió que las elites políticas puedan practicar el arte de la negociación, mostrando a la ciudadanía su intención de llegar a acuerdos programáticos. En el gobierno de Lacalle la crisis se dejó de identificar con la amenaza militar -que igualmente no había desaparecido- para ser el propio sistema político el que se cuestiona, pasándose a debatir respecto a la necesidad de una Reforma Política que le otorgue eficiencia. Por otro lado, (este punto va a ser considerado, como veremos más adelante, la principal explicación de la actual coalición por parte de algunos autores) la amenaza del Frente Amplio de llegar al gobierno requería la unión de los políticos de ambos partidos tradicionales; Mancebo cita la opinión vertida por un importante líder herrerista en una entrevista privada de setiembre de 1990: “Lo que da coherencia a la ‘Coincidencia Nacional’ es la conciencia que no es solo el Partido Nacional el que está en riesgo, sino que lo está todo el sistema partidario tradicional... Si Lacalle fracasa en hacer un buen gobierno, no tenemos ninguna garantía que el próximo presidente sea colorado o blanco.”

<sup>8</sup> Filgueira, C. y Filgueira, F.: “Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo.” *Cuadernos del Claeh* n° 78-79, 1997.

<sup>9</sup> No se debe olvidar que la posibilidad de los ciudadanos de interponer el recurso de referéndum fue un gran obstáculo, aparte de la ausencia de apoyo parlamentario; no solo en tanto poder de veto directo a las políticas de gobierno sino también por su influencia sobre los líderes políticos: la posibilidad cierta de triunfo de quienes se oponían a la Ley de Empresas Públicas en el plebiscito, es de suponer, influyó mucho en la decisión de Sanguinetti de oponerse a dicha ley.

<sup>10</sup> Para esta reseña utilicé los trabajos de María Ester Mancebo; “De la ‘Entonación’ a la ‘Coincidencia’: los problemas del presidencialismo en Uruguay”, en *Revista uruguaya de Ciencia Política* n° 4/1991 y Filgueira y Filgueira; op. cit.



Posteriormente, señala los factores que obstaculizaron la formación de acuerdos bipartidarios fuertes, es decir, intenta explicar porqué no se alcanzó una coalición en sentido estricto. El impedimento más importante lo encuentra a nivel del régimen de gobierno: la primera característica es que el presidencialismo impone serios obstáculos a la formación de coaliciones porque la invitación a ser parte del gobierno no es atractiva para la oposición debido a que no tiene para ganar y sí para perder. Asume los costos y no obtiene los beneficios. Otra característica del régimen de gobierno, dice la autora, es la formación de un juego de suma cero, donde el ganador se lleva todo, quedando claramente definidos los ganadores y perdedores por todo el período de gobierno (este argumento será discutido más adelante respecto al caso uruguayo). El tercer punto refiere al poder y el carácter plebiscitario de la legitimidad presidencial, pues lleva a que necesariamente los socios minoritarios de una coalición gubernamental tengan que participar en una posición subordinada que los perjudica políticamente sin tener nada para ganar. En suma, el régimen de gobierno fue el principal factor constante que, según la autora, frenó la cooperación interpartidaria.

Otros factores variables que terminan de explicar el fenómeno son, en el primer período de gobierno: el impacto de las negociaciones del Club Naval, en las que el Partido Nacional se sintió traicionado por los acuerdos que se realizaron con los militares sin la presencia de Wilson Ferreira Aldunate, (el caudillo nacionalista estaba encarcelado, luego de su regreso); la idea que tenían muchos era que el Partido Colorado iba a permanecer en el gobierno por el resto del siglo, se temía entonces que, por su experiencia en el arte de gobernar, se podría convertir en partido predominante. El tercer factor que influyó en este período fue la matriz cultural del Partido Colorado, que se inclina por la práctica del gobierno de partido, en la cual la mayoría implementa su plataforma política y la minoría controla ante la ciudadanía que se pronuncia en las siguientes elecciones.

El factor variable que obstaculizó la adopción de una estrategia cooperativa más sólida en el segundo gobierno, el del Partido Nacional, fue la fraccionalización partidaria; el Partido Colorado tuvo un alto nivel de conflicto interno, dividido en cuatro fracciones que no tenían un líder común, adoptando decisiones independientes respecto a la propuesta de los blancos; como ejemplo, la Cruzada 94 no integró la "Coincidencia", y el Foro la abandonó hacia mediados de 1991. El Partido Nacional, a su vez, también estaba dividido en cuatro fracciones principales, el aliado fiel fue Renovación y Victoria; el PLP, sin embargo, no otorgó un apoyo significativo al gobierno por su crisis de liderazgo, y el MNR tampoco acompañó, debido a diferencias políticas con respecto a temas tales como, nada menos, la política económica y el rol del estado y su reforma.

Es decir, nos encontramos con que los dos gobiernos posteriores a la dictadura se enfrentaron a dificultades serias para llevar adelante su programa económico. En el primer gobierno de Sanguinetti se logró consolidar la democracia, en el de Lacalle se comenzó con la proyección del país en el contexto económico mundial, asuntos que tienen una fundamental importancia para el país; sin embargo, el tema de la reforma económica se siguió postergando y, previo a las elecciones de 1994, el conjunto de reformas estructurales necesarias no había podido ser llevado a buen puerto.

En esa instancia fue electo presidente Sanguinetti. El Partido Colorado tuvo el 32% de los votos y el 33% de bancas. El Partido Nacional lo siguió con 31% de votos y bancas; el Frente Amplio, que se presentó bajo el lema Encuentro Progresista, el 30% de bancas y votos, y el Nuevo Espacio el 5 y 4% respectivamente. En el verano de 1995 Sanguinetti comenzó las negociaciones con los líderes del Partido Nacional, especialmente con Alberto

Volonté. Así se logró concretar el acuerdo que cristalizaría en un futuro gobierno de coalición, permitiendo llevar adelante el programa de reformas pactado conjuntamente.

### CARACTERÍSTICAS DEL OBJETO DE ESTUDIO

La coalición se nos presenta como un hecho inédito en nuestra historia política, ya sea que atendamos a sus dimensiones: abarca a todas las fracciones de ambos partidos tradicionales, o a su duración: permaneció durante todo el período de gobierno. El acuerdo se logró pocos meses después de las elecciones de 1994 entre el Partido Colorado y el Partido Nacional. Desde éste se garantizó el respaldo al programa gubernamental acordado por ambos, a la vez que el Partido Colorado le entregó, como contrapartida, cuatro ministerios: Vivienda, Trabajo, Defensa y Relaciones Exteriores; que representan un 31% de los puestos ministeriales.

Tres características básicas incluye este acuerdo para ser denominado coalición de gobierno en sentido estricto, a) se propone una plataforma programática explícita, alrededor de la cual se realizan acuerdos firmes de co-gobierno; b) altos cargos de gobierno (carteras ministeriales) se distribuyen con el partido que acepta integrar la coalición; c) en las instancias políticas cotidianas se presentan públicamente como verdaderos co-responsables del gobierno; aunque esto no impida algún margen de oposición.

En otro trabajo de Mancebo<sup>11</sup> se califica al acuerdo logrado como "coalición vencedora mínima conectada". Es vencedora porque permite llevar a cabo casi todas las actividades de gobierno: a) alcanza el mínimo de dos tercios de la Cámara de Senadores para realizar una reforma constitucional (que igualmente requiere, en última instancia, la aprobación popular, y en diputados le exige conseguir otros votos); b) permite lograr la venia del Senado exigida por la Constitución para la designación de los miembros de los Directorios y los Directores Generales de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, que necesita el apoyo de 19 senadores (la coalición, potencialmente, puede obtener el voto de 21); c) obtiene más de los dos quintos requeridos para mantener las observaciones del Poder Ejecutivo; d) obtiene la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara para autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público; e) impide la censura ministerial; f) por último, permite sostener la Declaratoria de Urgente Consideración por parte del Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros, para lo que requiere dos quintos de cada Cámara y que le permite al Poder Ejecutivo, en ciertas ocasiones, terminar legislando sin el pronunciamiento expreso del Poder Legislativo.

<sup>11</sup> Mancebo, María Ester. "Elecciones '94 y coalición de gobierno en Uruguay." en revista *América Latina Hoy* n° 13, 1996.

Sector Partido	Representación Parlamentaria			Representación en Ministerios	
	Votos ciud.	Sen.	Rep.	Sec.	Subsec
<b><u>Partido Colorado</u></b>					
Foro	338	7	25	5	6
Cruzada 94	101	2	3	-	2
MRB	27	-	-	-	-
PGP	30	1	1	1	1
UCB	52	-	1	-	-
CBU	102	1	2	1	-
TOTAL	656	11	32	7	9
<b><u>Partido Nacional</u></b>					
Manos a la Obra	302	5	15	2	2
Herrerismo	264	4	14	1	1
Corriente Wilsonista	65	1	2	1	1
TOTAL	633	10	31	4	4

Tomado de Mancebo, 1996.

La deserción de fracciones importantes, como el herrerismo, redundaría en la pérdida de su condición de vencedora. Esto hace que sea mínima. El margen de "sobredimensión" que le da la inclusión de MNR (en tanto su deserción no le haría perder la calidad de ganadora) es una garantía mínima frente a los transfuguismos. Desde otra perspectiva, que atiende a los partidos, es mínima porque son sólo dos los coligados. Conectada significa que, además de la coincidencia programática, los dos partidos tienen una cercanía ideológica considerable, en otras palabras: si clasificamos y ubicamos a los partidos según un continuo ideológico los partidos que integran la coalición estarían uno al lado del otro, como lo podremos confirmar más adelante.

### Explicación desde la teoría de juegos

En un reciente trabajo<sup>12</sup>, se presenta la estructura de pagos que rigió la interacción de los partidos y fracciones que integran la coalición. Así se logra interpretar los juegos que se le fueron planteando a los jugadores coligados y su forma de resolución. Se muestran los sucesivos esquemas de relación: primero, de acuerdo a una situación típica de presidencialismo, existe un Dilema del Prisionero; luego introducen la amenaza del Frente Amplio, que lo convierte en un Juego del Gallina, para luego transformarse en lo que denominan "Juego de la Reforma" atendiendo a la posibilidad de aprobar, principalmente, la instauración del balotaje. Al terminar, suman los pagos de estos dos últimos juegos, que implica un pacto de coligarse por todo el período de gobierno y aprobar la reforma constitucional. Así llegan a un punto de equilibrio que señala la cooperación finalmente alcanzada.

Aunque también partirá de la elección racional, mi monografía atenderá más a los aspectos temporales (la variación tanto de los costos como de los beneficios según el tiempo de gobierno transcurrido no logra ser debidamente

interpretada, creo yo, por los estudios sincrónicos), a la vez que integrará las múltiples hipótesis que se han ensayado para explicar la coalición. Las hipótesis se agrupan según el período de tiempo analizado, teniendo como mojón de corte a la reforma constitucional de 1996. A continuación se presentan las del primer período.

## PRIMER PERIODO

### 1ª Hipótesis: régimen de gobierno, sistema electoral y designación de puestos en la alta burocracia

#### Régimen de gobierno y sistema electoral

El estudio de los aspectos institucionales es uno de los más recurridos al momento de estudiar la cooperación interpartidaria. Por ello, reuniré en una función de preferencias los argumentos que se han utilizado para relacionar régimen de gobierno y sistema electoral con la formación de coaliciones<sup>13</sup>.

#### Costos para el partido cooperador

Según la bibliografía consultada podemos dividir los costos de ingresar en una coalición de gobierno en costos directos y costos de oportunidad (ambos referidos a los costos electorales). Los primeros refieren al papel subordinado que, en los regímenes presidenciales, tienen los partidos cooperadores frente a la ciudadanía. Como dice Pareja: "En virtud de la lógica institucional presidencialista, cada uno de los mandatos enfrentados compite frente a la ciudadanía en un juego de suma cero, de tal manera que —en términos de las respectivas carreras políticas de los mandatarios— la estrategia optimizadora es aquella que concede lo menos posible a las pretensiones de la otra instancia. Así, por ejemplo, una bancada dócil a los requerimientos de la presidencia resulta 'invisible' a los ojos de

<sup>12</sup> Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro; "Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico", en revista *Humus*, Arca, marzo de 2000.

<sup>13</sup> El estudio de las propiedades que cada régimen de gobierno ofrece tuvo un reciente revival. A mediados de los ochenta, cuando en América Latina las dictaduras daban paso a las democracias, se comenzó a discutir las condiciones de estabilidad que cada régimen involucraba. Linz, dando el pitazo inicial, planteó la inestabilidad de los regímenes presidencialistas en comparación con los parlamentaristas. [Juan Linz; "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference.", mimeo, Yale University, 1986.] Mainwaring y Shugart se encargaron de su revisión crítica controlando, en primer lugar, la alta correlación empírica que se ofrecía entre régimen presidencialista e inestabilidad, con el nivel de desarrollo. Así demostraron la espuriedad de la relación, ya que el nivel de desarrollo era el que se relacionaba con ambas simultáneamente.

Como forma de acabar con el argumento, especificaron la relación original (régimen de gobierno y estabilidad). Lo hacen por medio de tres variables: poderes presidenciales, disciplina partidaria y número de partidos. Estas dos últimas son antecedidas por el régimen electoral, que pasa a ser el objetivo de las reformas planteadas para ayudar a las vacilantes democracias. [Scott Mainwaring y Matthew Shugart; "Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica." en revista *Desarrollo Económico* n° 135, 1994.]

En los noventa, tiempo de reformas estructurales con fuerte contenido tecnocrático, la crítica al presidencialismo centró sus baterías en la incapacidad congénita que, se afirmaba, poseía para lograr las mayorías necesarias en regímenes multipartidistas y así llevarlas adelante. Por ello Flisfisch [Angel Flisfisch; "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales." en (ed.) Godoy, O. "Cambio de régimen político.", Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992] y Carlos Pareja [op. cit.] entre otros, muestran las mayores posibilidades cooperativas de los parlamentarismos paragonándolas con las escasísimas del presidencialismo. Las últimas experiencias de coaliciones de reforma en los presidencialismos latinoamericanos, como Uruguay y Chile (Bolivia también, pero con su matiz parlamentarista), coaliciones de estabilización post-reforma (Brasil y Argentina) y una efímera gran coalición [en Paraguay] se presentan como un firme mentís a esta crítica. Entre las nuevas voces que reivindican al presidencialismo y complejizan la visión unidimensional véase: Jorge Lanzaro; "El presidencialismo pluralista en la 'segunda' transición. (1985-1996)" en Jorge Lanzaro (coord.); "La segunda transición en el Uruguay", FCU, 2000.

los electores y sus miembros corren el peligro de verse desplazados por aspirantes que prometan un desempeño más celoso.”<sup>14</sup>

Se debe tomar en cuenta el tipo de políticas que son llevadas adelante por el gobierno: si son “populares”, es decir, si responden a las demandas de amplios sectores de la población, disminuyen los costos electorales de integrarla; si son “impopulares”, lo que generalmente se asocia con ajustes y recortes del Gasto Público, los costos electorales futuros aumentan. Sin embargo, por la misma lógica institucional, si bien los costos se comparten, porque la ciudadanía castigará tanto al presidente como a quienes no realizaron la función de contralor, si las políticas son “populares” los beneficios son acaparados por el presidente, a quien se le atribuye la responsabilidad máxima; “Si las cosas van bien, ellos no reciben parte del crédito político, pero si las cosas van mal, como resultado de acciones que ellos no controlan, pueden recibir parte de las culpas”<sup>15</sup>

Esto es acentuado por el riesgo de dilución de la identidad partidaria; empalidecida por la luminosidad del centro presidencial.

Los costos de oportunidad derivan de la rigidez de los mandatos, que tiene dos consecuencias: a) los desertores conservan sus bancas luego de la deserción (lo que no ocurre en los parlamentarismos), por lo que mantienen los recursos institucionales de poder para desplegar una eficiente estrategia de oposición; b) el Presidente y su partido deben cumplir con el período predeterminado de gobierno, convirtiéndose en blancos inmóviles de la oposición. Por ello, la cooperación significa también perder la oportunidad de conseguir réditos electorales por medio de la oposición.

Estos costos electorales, directos y de oportunidad, que conlleva la cooperación se van acrecentando a medida que se acercan las elecciones.

### **Beneficios para el partido colaborador**

Dice Flisfisch<sup>16</sup> que los beneficios alcanzados con la cooperación son de diversos tipos “...tales como el acceso a ministerios y cargos de gobierno, oportunidades de ejercer patronazgo en la provisión de empleos públicos, oportunidades de influir en decisiones legislativas y de gobierno, prestigio o satisfacción de anhelos de poder, para mencionar sólo beneficios usualmente no considerados ilícitos”

Es decir, aquí se incluye la posibilidad de llevar adelante políticas en conjunto, por lo tanto contempla los aspectos más principistas de la política; también incluye los aspectos prebendalísticos, como la posibilidad que tienen quienes colaboran de retribuir a sus bases, por medio del patronazgo; así también los puramente “facciosos”, de alcanzar el poder por el poder.

La variación temporal de beneficios es mínima, con una abrupta caída a cero al finalizar el período. Al construir su gobierno, el presidente ofrece los recursos disponibles a sus socios. Durante su transcurso no puede seguir aumentando los incentivos, a riesgo de caer en un espiral con pronto y predeterminado final. Por lo que permanece la misma distribución del reparto inicial.

<sup>14</sup> Pareja, Carlos; op. cit.

<sup>15</sup> González y Gillespie, “Presidentialism and democratic stability in Uruguay”, Montevideo, 1990; citado por María Ester Mancebo; 1991; op. cit.

<sup>16</sup> Flisfisch, Angel; op. cit.

La regla de la no reelección<sup>17</sup> (entramos aquí al sistema electoral) agrega otro obstáculo a la cooperación: la imposición de un rígido límite temporal al acceso de beneficios. El presidente es un "lame duck", un pato herido que indefectiblemente caerá al suelo; por lo que los recursos que brinda son transitorios; permanecerán lo que el gobierno.

Antes de la representación gráfica presentaré la definición de la nomenclatura básica a usar en el trabajo:

"g".- indica los beneficios derivados de obtener la presidencia.

"a".- es una constante que representa los costos directos y de oportunidad implicados en la cooperación con el presidente en los regímenes presidencialistas. Cuanto más grande sea el valor de "a" menos impacto tienen las otras variables distintas al clivaje cooperación u oposición, convirtiendo la pertenencia a una coalición en causa directa de la performance electoral.

Si  $\begin{cases} a = 0 \Rightarrow \text{la cooperación no impacta en los resultados electorales, cualquiera sea el tiempo de cooperación;} \\ a = 1 \Rightarrow \text{cooperar al momento } t = 5 \text{ implica no obtener votos} \end{cases}$

"z".- refiere a los recursos que se dejan de obtener cuando no se alcanza la presidencia. Es la diferencia entre los recursos que se obtienen por alcanzar la presidencia menos los recursos que se obtienen sin alcanzar la presidencia (me refiero a los recursos de gobierno: ocupación de cargos ejecutivos, posibilidad de llevar adelante políticas y otorgar prebendas clientelares como pago de apoyos).

"p".- representa los beneficios que el presidente otorga al partido que integra la coalición de gobierno (ocupación de cargos ejecutivos, posibilidad de llevar adelante políticas y recursos para otorgar prebendas clientelares).

"c".- es la cantidad de beneficios (del mismo tipo que los mencionados arriba) que se obtienen sin necesidad de apoyar al gobierno.

"b".- indica las bancas que el partido de oposición obtendría sin cooperar; su valor es el de las bancas estimadas obtenidas por ese partido si no cooperase en ningún momento del período de gobierno.<sup>18</sup>

"t".- el tiempo de gobierno transcurrido. El rango de valores posibles varía entre 0 y 5; donde cada unidad representa el lapso de 1 año de gobierno.

Las unidades más apropiadas para el valor de los costos y beneficios son, probablemente, las bancas legislativas. Es decir, transformar tanto los recursos de gobierno como los costos electorales proporcionalmente a bancas legislativas. Pero, en la medida que no cuantificaré y me interesarán sólo las proporciones y valores relativos, las unidades a utilizar resultan indistintas.

Los beneficios son de fácil representación: el valor de la función es constante: "P", hasta que, al final del período, cae a cero.

Para dibujar la curva de costos se presenta una pequeña discusión previa. El principal factor que modifica la pendiente de la curva de costos es la "memoria" del ciudadano respecto a las acciones pasadas de los políticos. Cuanta más o menos "memoria" se le atribuya variará la forma de la curva. Por ello presento las dos posibilidades

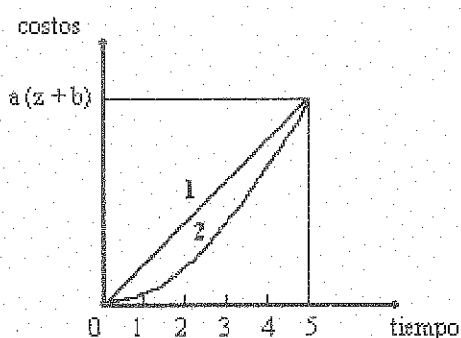
<sup>17</sup> Era característico de los presidencialismos la regla de no reelección, acorde con su temor a los poderes del presidente. Sin embargo, esto ha ido cambiando en la región, donde aparecen hoy varios presidencialismos que permiten la reelección. Hacia el final de este trabajo, se mencionará la hipótesis de Vicente Palermo sobre el porqué de estos cambios.

<sup>18</sup> Considero que cada año de cooperación quita una proporción del potencial electorado del partido. La otra opción sería pensar la cantidad absoluta de bancas que el partido pierde según sea el año. Es así porque creo que las pérdidas efectivas se relacionan con el volumen de escaños en juego.

que *a priori* pueden tener mayor correspondencia con la realidad: a) crecimiento lineal y, b) crecimiento exponencial (en la medida que me interesa el movimiento relativo adopto solamente la segunda potencia; es probable, sin embargo, que sea un exponente más alto).

	0	1	2	3	4	5
lineal $\frac{a}{5}(z+b)t$	0	$\frac{a}{5}(z+b)$	$\frac{2}{5}a(z+b)$	$\frac{3}{5}a(z+b)$	$\frac{4}{5}a(z+b)$	$a(z+b)$
exponencial $\frac{a}{25}(z+b)t^2$	0	$\frac{a}{25}(z+b)$	$\frac{4}{25}a(z+b)$	$\frac{9}{25}a(z+b)$	$\frac{16}{25}a(z+b)$	$a(z+b)$

Gráficamente, se obtiene —en forma aproximada— el siguiente comportamiento; siendo “1” el crecimiento lineal y “2” exponencial.



La primera función implica una mayor “memoria” del ciudadano; los costos de la cooperación aumentan proporcionalmente desde el primer día del período de gobierno hasta el último. La segunda asume que en los primeros momentos los costos aumentan lentamente, disparándose su crecimiento al final del período.

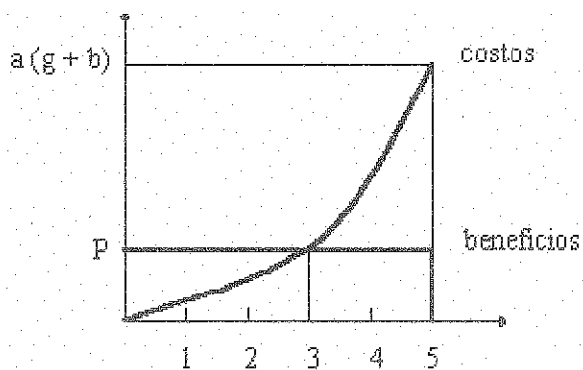
Creo razonable adoptar la postura menos lisonjera y así inclinarnos por el crecimiento exponencial. Los costos en los primeros momentos varían muy poco en tanto impacto electoral; al momento del voto se consideran muy especialmente la situación actual e inmediatamente anterior a la elección, descartando buena parte de lo acontecido en todo el resto del período<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Debo explicitar otro supuesto. En su libro más conocido, Axelrod presenta el concepto de “parámetro de actualización” (*w*), que refiere al “peso relativo (o importancia) de la jugada siguiente al ser comparada con la actual” [Axelrod; Robert, “La evolución de la cooperación”, Alianza Universidad, 1984.] Allí argumenta que los beneficios futuros tienen menos importancia que los presentes por dos razones: a) se puede terminar la interacción antes de recibirlos; b) en general, se prefiere usufructuar los beneficios en el mismo momento y su importancia decrece cuanto más se postergue esa posibilidad (si bien el autor habla de los beneficios, la misma importancia diferencial es aplicable a los costos).

Aquí no usaré ningún parámetro de actualización o, dicho de otra manera, consideraré que su valor es uno. Es así que no importa en qué momento sean conseguidos los recursos, siempre tendrán el mismo valor. Este supuesto restringe la pretendida verosimilitud del modelo; sin embargo, su impacto debe ser relativizado: a) porque se utiliza tanto para la curva de costos como para la de beneficios, por lo que, en parte, se neutraliza su efecto y, b) porque es plausible pensar que los líderes

El último dato que permitirá dibujar la gráfica es el punto de corte de la curva de costos y beneficios. Chasquetti y Moraes<sup>20</sup> dicen que, promedialmente, las coaliciones no tienen más de tres años de duración; las dos curvas, por tanto, se interceptan cuando faltan, aproximadamente, dos años para el próximo período.

gráfica 1



La representación analítica de la función de costos es:

$$f(t) = a/25 (z + b)t^2 \quad \left. \begin{array}{l} \\ z = g \end{array} \right\} f(t) = a/25 (g + b)t^2$$

la función de beneficios es:

$$\text{si } \begin{cases} 0 \leq t < 5 \Rightarrow g(t) = P; \\ g(5) = 0 \end{cases}$$

### Designación de puestos en la alta burocracia

#### Coparticipación

Romeo Pérez rastrea los orígenes de la coparticipación, uno de los principales institutos de la democracia uruguaya, en el siglo diecinueve. Para ello adopta una perspectiva metodológica que centra la atención en el aprendizaje histórico de las opciones exitosas. Los actores relacionan una consecuencia positiva (positiva de acuerdo a las cosmovisiones y preferencias predominantes) a una determinada acción anterior; la regularidad que observan entre esas acciones y sus resultados forma parte de las aptitudes con las que se enfrentarán a las futuras alternativas. Este énfasis en las acumulaciones culturales permite, según el autor, rastrear “las redes de comprensibilidad, historicidad, consecuencia y previsibilidad de las sociedades”<sup>21</sup>. Así interpreta el reparto de jefaturas políticas entre

principales de la elite partidaria, los que deciden el abandono o la permanencia en la coalición, juegan con un horizonte temporal muy amplio. Por lo que, igualmente, el “w” sería muy cercano a uno.

<sup>20</sup> Chasquetti y Moraes; op. cit. Este cálculo se hace para el Uruguay, en momentos que existía el formato coparticipativo. Como luego veremos, esto hace que se reduzcan los plazos de cooperación. Aquí tomaré que a los tres años se desintegra la cooperación en un sistema presidencialista. La coparticipación disminuirá este valor.

<sup>21</sup> Romeo Pérez; “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya.” en Revista de Ciencia Política n° 2, ICP, 1988.



blancos y colorados: esos cargos con carácter ejecutivo, surgidos de una cláusula no escrita de la Paz de Abril de 1872, son el acto instaurador de la coparticipación uruguaya. Frente a dos opciones antagónicas: continuar con el intento de destrucción del otro partido o la aceptación mutua y la cogestión pública, se optó, marcando en gran medida el futuro camino de nuestra democracia, por la segunda, por la coparticipación. Si bien este reparto se basaba en el fraude electoral, ya que esas jefaturas debían ser elegidas por el sufragio ciudadano, y que respondía a un reparto estratégico militar, demostrando las dudas que persistían sobre el acuerdo planteado (que luego se confirmaría con nuevas revueltas militares; producto quizás de desequilibrios del formato coparticipativo<sup>22</sup>) marcó el inicio del futuro marco de interacción democrática. Los partidos ya no tratarían de aniquilarse y compartirían la estructura de poder público más efectiva. Cuando no era posible la rotación en el poder por medio de las elecciones esta solución resultó ser exitosa para el nacimiento del pluralismo. En el devenir de los años, el arreglo será trasladado al Estado ampliado, así como también hacia otros nuevos partidos, especialmente cuando surge el Frente Amplio.

Ahora me interesa esta característica de larga duración de la democracia uruguaya por su impacto sobre las utilidades de los partidos que no obtienen la presidencia. Lanzaro plantea que la performance cooperativa impuesta por el régimen de gobierno uruguayo debe ponderarse en tanto es presidencialista pero también según los dispositivos de adjudicación de cargos de gobierno, y dice que: "La coparticipación es un ingrediente de la unidad del estado, obrando a la vez como pilar de asentamiento del sistema de partidos y del sistema político, en términos de integración y de integridad. Pero llega a tener además una proyección singular en los modos de gobierno como elemento de ponderación y como mercancía, en el manejo de bienes de poder, en alternativas importantes del intercambio político, en los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias, según la configuración del arco de partidos y la geometría política."<sup>23</sup> Esta es la principal razón por la que considera a Uruguay como un "presidencialismo pluralista".

La de mayor importancia es la coparticipación al nivel de los organismos descentralizados por servicios; es decir, de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, cuya provisión de jerarcas se hace por designación del Poder Ejecutivo (lo que excluye solamente a la Universidad de la República).

La Constitución exige que, ante propuesta del Poder Ejecutivo fundamentada en las cualidades personales o técnicas del candidato, el Senado debe dar su venia por tres quintos de integrantes. Ocurrido esto el Consejo de Ministros procede a la designación. Si no se alcanzan los tres quintos en la primera oportunidad, el Ejecutivo debe enviar nuevamente la propuesta, ya sea con el mismo u otro candidato, y la venia se alcanza con la mayoría absoluta de votos del Senado. Esto nos muestra, según los números que presenté al iniciar el trabajo, que el partido en el gobierno necesitó el apoyo de otro partido para conformar los Directorios Generales, Directorios y Consejos Directivos al no alcanzar por sí solo las mayorías necesarias. Este formato coparticipativo en los Entes y Servicios Descentralizados no sólo se circunscribe a las exigencias constitucionales; sirve como ejemplo la invitación a participar en el nivel jerárquico que el primer gobierno de Sanguinetti le hizo a la izquierda, lo que no se volvió a repetir hasta hoy.

En la Constitución de 1967, la duración de sus mandatos se remitía a la ley, que los hacía coincidir con los períodos de gobierno. La destitución sólo se preveía "en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la

<sup>22</sup> Insinúan esta hipótesis: Gerardo Caetano y José Rilla; "Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 8,

<sup>23</sup> Jorge Lanzaro; "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista." en *Revista Mexicana de Sociología* n°2, 1998.

comisión de cargos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan”, para lo cual requería la venia del Senado. Si no se expediera al término de sesenta días podía hacer efectiva igualmente la destitución. Descontando esta posibilidad muy específica vemos que, luego de realizada la designación, el reparto coparticipativo ya estaba conformado y estabilizado por todo el período; por lo que el o los partidos incluidos se aseguraba esa cuota de poder más allá de brindar su cooperación.

La cantidad de beneficios que la coparticipación involucra es de muy difícil cuantificación, en la medida que las posibilidades clientelares son muy extendidas y diferentes según el tipo de área gubernamental compartida, amén de su variación histórica. Así también implica distintas áreas de influencia en las políticas públicas. Por ello, su impacto será gruesamente estimado en las gráficas, aproximadamente como un tercio de los beneficios otorgados a quien coopera con el gobierno en una coalición.

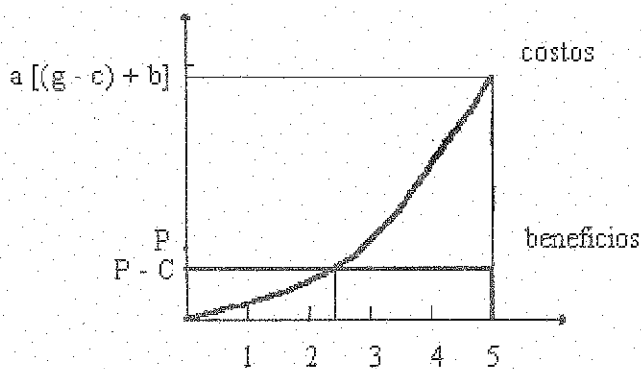
### Beneficios de cooperar en un presidencialismo con coparticipación

Los beneficios que se obtienen por la cooperación deben tomar en cuenta los que se obtendrían sin ella; la diferencia entre ambos valores es el verdadero beneficio de cooperar; la curva de beneficios estará dada por los cargos que brinda el presidente a los que cooperan (p) menos los que recibirían por la cuota de coparticipación, que se le otorga aunque no cooperen (c).

### Costos de cooperar en un presidencialismo con coparticipación

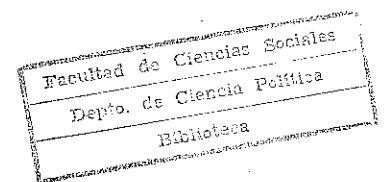
Los costos de la cooperación deben ponderarse por los beneficios de acceder a la presidencia. Es decir, los costos importan según lo que se deja de percibir. Como el presidente debe compartir parte de sus recursos en atención a la cuota exigida por el formato coparticipativo (en el caso que no obtenga la mayoría absoluta, como aconteció en los últimos gobiernos y, es presumible, siga ocurriendo durante los próximos) éstos se deben descontar de los beneficios de alcanzar la presidencia.

gráfica 2



La representación analítica de la curva de costos es:

$$\left. \begin{aligned} f(t) &= a/25 (z + b) t^2 \\ z &= g - c \end{aligned} \right\} f(t) = a/25 [(g - c) + b] t^2$$



de la curva de beneficios:

$$\text{si } \begin{cases} 0 \leq t < 5 \Rightarrow g(t) = p - c; \\ g(5) = 0 \end{cases}$$

En suma: la coparticipación por sí misma no implica más cooperación, sino menos, en la medida que es un premio otorgado a uno o más partidos aunque no cooperen. Los beneficios de la cooperación, por lo tanto, deben descontar este valor. La coparticipación sí será un motivo de aglutinamiento, veremos después, cuando amenacen terceras fuerzas.

## 2ª Hipótesis: contigüidad ideológica y cultura política

Según la ideología que se configura en nuestro sistema de partidos podemos esperar altos índices de cooperación entre los partidos tradicionales.

Para una mejor comprensión del punto recorro a uno de los libros más conocidos de Sartori<sup>24</sup>, donde critica y defiende, en su capítulo final, el también clásico trabajo de Anthony Downs<sup>25</sup>. Sartori acepta que las políticas y cuestiones se formulan de acuerdo a la "imagen de posición" que los partidos intentan presentar al ciudadano; esta imagen es susceptible de ser ubicada en el continuo derecha-izquierda. La imagen de posición varía por las "maniobras de posición" que los partidos realizan con la esperanza de conseguir nuevos apoyos sin perder a los ya convencidos; se trata de los movimientos que realizan de su oferta política en el continuo izquierda-derecha. Pero Sartori va más allá de la escala ordinal para delinear lo que llama el lugar de la competencia. Lo transforma en un espacio ideológico que incorpora la posibilidad de intervalos desiguales (ya no sólo importa el orden, sino también las distancias relativas) así como el concepto de "elasticidad del espacio", que refiere a la diferencia entre las medias de los partidos ubicados en ambos extremos. Esto permite circunscribir el espacio de competencia, el rango entre los dos partidos de los extremos, y no adoptar todo el espectro.

En el final de su libro aparece un apéndice, escrito junto a Sani, en el que ofrece el instrumental teórico necesario para estudiar ese espacio de competencia<sup>26</sup>. Allí definen dos conceptos fundamentales: la "distancia" entre los electorados de los distintos partidos y la "superposición" de los respectivos electorados en el mismo espacio ideológico (ya no dividido entre diez sino en cinco)<sup>27</sup>. Atender la polarización en los votantes se debe a que: "...la polarización a nivel popular es un importante elemento componente de las tensiones (o no tensiones) que caracterizan a las democracias, y las elites están, en el mejor de los casos, condicionadas por la extensión de la polarización que detectan a nivel popular."<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Sartori, Giovanni; "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis", 1992.

<sup>25</sup> Downs, Anthony; "Teoría económica de la Democracia", 1957.

<sup>26</sup> Sani, Giacomo y Giovanni Sartori; "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", primera edición, 1980. Es recogido también, como dije, en el apéndice del libro de Sartori.

<sup>27</sup> Introducen un tercer concepto, que llaman "similitud ordinal"; aparte de ser poco desarrollado en el artículo de Sani y Sartori, no es utilizado en los trabajos empíricos que, para el caso uruguayo, utilizaré enseguida; por lo tanto, no lo considero aquí.

<sup>28</sup> Sani y Sartori op. cit., citado por González, Luis Eduardo; "Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay", FCU e ICP, 1993.

La distancia entre dos grupos es la diferencia absoluta del promedio de auto-identificación de los votantes dividida por la máxima diferencia teóricamente posible, es decir, 9. Varía entre 0 y 1.

La superposición refiere a los segmentos del continuo (dividido en quintos) que son ocupados por más de un grupo. Se restan los porcentajes de los casos superpuestos y la medida se calcula: "dividiendo la suma (absoluta) de estas diferencias por el máximo teórico (que es 200, dado que cada hilera suma 100), y esta cifra se resta de 1."

Las ventajas de estos conceptos para el punto que nos interesa quedan claras en el siguiente fragmento: "Resulta, pues, que nuestras medidas detectan lo más importante para la teoría de las coaliciones, es decir, no sólo la contigüidad de los partidos en un cierto orden (elemento que permite coaliciones mayores de las del tipo *minimum winning* o de ganancia mínima), sino también hasta qué punto partidos adyacentes son similares o están cercanos unos de otros. Este último es el factor decisivo, puesto que determina hasta qué punto los miembros de una coalición pueden trabajar conjuntamente (y no sólo sentarse juntos), es decir, si las coaliciones tienden a ser heterogéneas no integradas y por ello discordantes, o, por el contrario, homogéneas, integradas y, por tanto, concordantes."<sup>29</sup>

La aplicación de este modelo al caso uruguayo, más precisamente montevideano, es hecha por González<sup>30</sup>. Los datos recogidos en 1985 mostraban lo siguiente:

(el triángulo superior derecho señala la distancia y el inferior izquierdo la superposición)

distancia

	P. COLORADO	P. NACIONAL	ALA DERECHA F.A.	ALA IZQUIERDA F.A.
P. COLORADO	-----	.12	.31	.42
P. NACIONAL	.77	-----	.19	.30
ALA DERECHA F.A.	.32	.48	-----	.11
ALA IZQUIERDA F.A.	.17	.34	.63	-----

superposición

Concluye que es un sistema de partidos polarizado, atendiendo, como sugiere Sartori, a la distancia mutua entre los partidos ubicados en los extremos (además, le agrega la pertenencia de los cuatro grupos a familias ideológicas diferentes). Nuestro interés se desplaza hacia la alta superposición entre blancos y colorados (.77; esto significa que un 77% de la distribución ideológica de blancos y colorados se ubica en los mismos quintos) y a su poca distancia (.12); a la inversa, ambos partidos mantienen una importante distancia y poca superposición tanto con el ala derecha como izquierda del Frente Amplio.

En noviembre de 1989, se realiza una nueva encuesta que González incorpora en su libro<sup>31</sup>. Estos son los datos:

<sup>29</sup> Sani y Sartori, op. cit. pág. 438 y 439

<sup>30</sup> González, op. cit.

<sup>31</sup> Datos de Montevideo de Equipos Consultores y Asociados, noviembre de 1989.

distancia

	P. COLORADO	P. NACIONAL	NUEVO ESPACIO	FRENTE AMPLIO
P. COLORADO	-----	.06	.27	.44
P. NACIONAL	.82	-----	.21	.39
NUEVO ESPACIO	.42	.60	-----	.18
FRENTE AMPLIO	.24	.28	.58	-----

superposición

La superposición promedio entre los partidos tradicionales y el Frente Amplio sigue siendo baja así como alta su distancia. Entre el Partido Nacional y el Partido Colorado se reduce sensiblemente la distancia (de .12 a .06), así como aumenta su superposición (de .77 a .82). Están muy cerca de constituir la misma familia ideológica (los criterios seleccionados para definir una familia eran: .5 o menos de distancia y .85 o más de superposición).

Si observamos las medias comparadas de cada partido en los dos períodos podemos observar que la auto-identificación de los votantes blancos y colorados se desplaza hacia la derecha. La convergencia se da por el mayor desplazamiento relativo de los primeros. El Frente Amplio se mantiene dentro de los niveles señalados por sus dos alas en 1985; pero más cerca de la posición ubicada a la derecha.

1985	MEDIA
P. COLORADO	6.4
P. NACIONAL	5.3
ALA DERECHA F.A.	3.6
ALA IZQUIERDA F.A.	2.6

1989	MEDIA
P. COLORADO	7.3
P. NACIONAL	6.8
NUEVO ESPACIO	4.9
FRENTE AMPLIO	3.3

En base a un cálculo de Carlos Luján y con datos del trabajo de Equipos Consultores realizado en febrero de 1999 se percibe la misma tendencia de acercamiento entre los partidos tradicionales<sup>32</sup>.

distancia

	P. COLORADO	P. NACIONAL
P. COLORADO	-----	.028
P. NACIONAL	.88	-----

superposición

<sup>32</sup> Esto aparece en el trabajo de Lanzaro; "El presidencialismo pluralista..."; op. cit.

distancia

1999	P. TRADICIONALES	FRENTE AMPLIO
P. TRADICIONALES	-----	.46
FRENTE AMPLIO	.26	-----

superposición

Su distancia pasa a ser de .028 y su superposición de .88. Asimismo, aumentan su distancia promedio con el Frente Amplio, que pasa a ser de .46, con una superposición de .26. Considerando que en grandes agregados, como es el caso de la auto-identificación de los votantes, la inercia es mayor, suponemos con relativa certidumbre que estos datos pueden ser interpolados para tener una noción de lo que ocurría en 1995. La configuración ideológica favorecía, por lo tanto, la cooperación entre blancos y colorados así como la oposición del Frente Amplio. La variable ideológica, entonces, nos muestra una gran capacidad predictiva.

Así también debemos contemplar los factores de cultura política; recurriendo a Constanza Moreira<sup>33</sup> podemos decir que las elites blancas y coloradas son más susceptibles de entablar líneas de cooperación entre sí que con cualquier otro partido político.

Pero estos factores explican hasta cierto momento la coalición. Condicionan su formación; pueden considerarse condiciones *sine qua non* de su inicio e impulsores originarios, pero no explican su permanencia más allá de los ciclos electorales. Porque el ciclo electoral permite neutralizar en parte el *trade off* entre votos y aprobación de políticas. Las políticas pueden ser llevadas adelante dentro de los primeros años, sin menoscabar por eso los principios políticos, a la vez que permite una mejor perspectiva para afrontar la competencia electoral. En un reciente trabajo, se detecta que, a pesar de la coalición, se cumplió el ciclo de productividad política. Esto significa, por lo tanto, que la coalición tiene otras causas; su permanencia hasta el final del período no puede explicarse por la búsqueda de políticas si éstas ya no se mantenían al nivel de productividad propio de una coalición de gobierno.<sup>34</sup>

Sin embargo, esto no implica admitir plenamente la hipótesis presentada por sus autores, que señala el progresivo predominio de los cálculos electorales y prebendalísticos sobre el interés centrado en las políticas durante el fin del período 1995-2000. La diferencia es menor pero importante a los efectos de este análisis. Creo necesario discriminar, siguiendo a Elster, entre los deseos y las oportunidades del Partido Nacional. Debemos considerar, en primer lugar, que lo señalado como mutable hacia el fin del período son las oportunidades de cada una de las tres dimensiones y no los deseos respecto a los bienes a alcanzar. Se modifica la función de utilidades, es decir, la ponderación conjunta de los deseos y oportunidades, por el cambio de éstas últimas.<sup>35</sup> Esto quiere decir que el Partido Nacional mantiene durante el período la misma preocupación por el usufructo de cargos, la aprobación de políticas y los votos futuros. O, por lo menos, el ciclo político no señala lo contrario. Lo que cambia es el impacto

<sup>33</sup> Moreira, Constanza; Ponencia en Seminario "Gobernabilidad, coalición y cambio institucional" CEE 1815, 1999, y "Democracia y desarrollo en Uruguay", Trilce, 1997.

<sup>34</sup> Chasqueti y Moraes; op. cit.

<sup>35</sup> Para una definición similar a la de Elster respecto a la diferencia entre deseos y oportunidades ver: Davis, Morton; "Introducción a la teoría de juegos", Alianza Universidad, 1971.

que tiene el atender a cada una de estas preferencias según el tiempo transcurrido, es decir: se modifican las utilidades. Esa variación es la que explica el ciclo de productividad política<sup>36</sup>.

En segundo lugar, los autores dicen que la nueva posibilidad presidencial de quitar de sus cargos a quienes no cooperen puede ser la explicación de la permanencia en la coalición, debido a un cálculo prebendalístico, de las fracciones blancas. Pero, si bien en la reforma de 1996 se le otorga al presidente la facultad de sacar al círculo directriz de los entes autónomos y servicios descentralizados si considera que no tiene apoyo, creo que los múltiples constreñimientos implicados lo hicieron demasiado improbable durante el anterior período para que haya sido un factor de presión efectivo para obligar la permanencia de la coalición<sup>37</sup>.

### 3ª Hipótesis: amenaza de terceras fuerzas y reducción de bancas en un presidencialismo pluralista

#### El predominio electoral de los partidos tradicionales en peligro

Me refiero a las fuerzas con pretensión electoral que se presentan como gobernantes alternativos a los partidos tradicionales. El freno a las terceras fuerzas es un fenómeno recurrido en la historia del bipartidismo uruguayo. Como es tradición que la mayoría de los problemas se pretendan superar con arreglos institucionales, el mecanismo preferido fue modificar el régimen electoral; así, cuando pese a las "ortopedias jurídicas" en contrario, una tercera fuerza vuelve a amenazar, ahora muy seriamente, la configuración partidaria tradicional, se recurre a la nueva reforma constitucional (básicamente electoral) de 1996<sup>38</sup>.

La amenaza de terceras fuerzas, más concretamente, la amenaza del Encuentro Progresista, fue la variable determinante que se presenta en el trabajo de Carlos y Fernando Filgueira como causa de la coalición<sup>39</sup>.

El diagnóstico de los autores dice que la izquierda aumentó su caudal electoral porque se postergó excesivamente, como vimos en la introducción, la aplicación del paquete de reformas estructurales que el país necesitaba. Para detenerla, por lo tanto, se presentó la inmediata exigencia de aprobarlas en ese período. Las reformas incluían, como tiro de gracia, la introducción del balotaje. Esto sería la zancadilla más contundente al Frente Amplio, como las elecciones se encargarían de confirmar.

El razonamiento expresado se puede resumir en el siguiente diagrama:

<sup>36</sup> En definitiva, lo que resaltan correctamente Chasqueti y Moraes es la posibilidad de neutralizar el *trade off* del que habla Strom (op. cit.) por medio del ciclo de gobierno.

<sup>37</sup> Esto lo trataremos hacia el final, cuando hablemos de las nuevas reglas emanadas de la reforma; como adelanto digo que esa sustitución no se puede realizar en el primer ni último año de gobierno, y exige una nueva coalición de apoyo; ¿quién daría sus votos para esa nueva mayoría en el Senado en el último tramo de gobierno? Posiblemente nadie. Su influencia puede detectarse tan solo como sanción a una posible defección de alguna fracción individual dentro del mismo Partido Nacional en los tres años intermedios.

<sup>38</sup> Sobre los móviles electorales que tuvo la reforma es ilustrativo el siguiente fragmento de Alberto Methol Ferré, intelectual allegado a Voionté: "Lo que está en el espíritu de la gente que participó intensamente en dicha reforma constitucional —que yo conozco— es restaurar las condiciones de un consenso nacional completo. Si... el tercer hombre ganaba con un tercio más uno, volvíamos a romper el consenso. [...] Exagerando, para muchos eso era como una allendismo póstumo. [...] Ese presidente, con consenso mayoritario y no de un tercio más uno, va a tener que arreglarse con el Parlamento, no electo en la segunda vuelta, sino por un mecanismo distinto." En "Reforma constitucional y estructuras políticas", CEE, Ediciones de la Banda Oriental, 1998, citado por Jorge Lanzaro; "El presidencialismo pluralista en la segunda transición..." op. cit.

<sup>39</sup> Filgueira y Filgueira; op. cit. si bien presentan una rica secuencia más amplia y diversificada de causas, ésta variable es presentada como determinante.

Posibilidad de triunfo de la izquierda → Necesidad de aprobar el conjunto de reformas estructurales → Formación de una coalición de gobierno

Las críticas se centran en la segunda relación: admitida la necesidad de llevar adelante reformas estructurales no podemos derivar de allí la formación de una coalición de gobierno. Según Przeworski<sup>40</sup>, existen cuatro maneras distintas de realizarlas: 1) “Convencido de la necesidad de reformas inmediatas, persuadido de la calidad técnica del modelo económico y equipado con poderes de decreto, el ejecutivo puede forzar las medidas de reforma sobre la sociedad. Este ‘decretismo’ está tan difundido que parece inherente al enfoque neoliberal (...)”; 2) “Cuando el ejecutivo no tiene poderes de decreto pero cuenta con la mayoría de la legislatura, el mismo estilo tecnocrático aparece como un ‘mandato’. Este estilo también es tecnocrático porque, fuera de la campaña electoral, implica no consultar a las fuerzas opositoras dentro del parlamento y no concertar con las fuerzas sociopolíticas fuera de él, ni en la etapa de formulación de políticas ni en la implementación”; 3) “El ‘parlamentarismo’ es un estilo político que puede ser resultado ya sea de una decisión deliberada de la mayoría de consultar y negociar con algunas fuerzas opositoras en la legislatura, o bien, como ocurre con frecuencia, de los sistemas de representación proporcionales, que impiden la formación de mayorías y hacen inevitables las coaliciones y los compromisos. Si bien el gobierno goza de cierta autonomía, consulta y negocia en las distintas etapas del camino, haciendo públicas las opciones políticas y las perspectivas en conflicto. De este modo, el apoyo político se organiza a medida que las decisiones se van formulando e implementando; de hecho, cuando ningún partido tiene la mayoría, las políticas solo se pueden implementar si se mantiene el consentimiento de alguna coalición”; 4) “Finalmente, el ‘corporativismo’ o, quizá mejor, la ‘concertación’, es un estilo político que extiende la consulta y la negociación más allá de la arena parlamentaria, e involucra a los sindicatos, las asociaciones de empresarios y otros grupos de interés”

Por lo tanto, admitida la conveniencia para ambos partidos tradicionales de aplicar el paquete de reformas estructurales pendiente, dependerá de otras variables la conformación de una coalición de gobierno; variables que trato de rastrear en este trabajo. Con ese objetivo, esta amenaza de una fuerza de izquierda será incorporada a la función de utilidades del Partido Nacional; adelanto que, en consonancia con lo expresado por los autores, será una de las variables determinantes de la coalición.

### **Curva de beneficios en un presidencialismo pluralista con amenaza de terceras fuerzas**

Cooperar con el gobierno es ayudar a mantener el predominio electoral del partido en el gobierno sobre quien realiza la estrategia opositora; esto asegura ser el segundo partido, por lo menos, en el próximo período (no en términos electorales, sino segundo por ser el colaborador elegido del próximo gobierno) y, por lo tanto, favorece la obtención de los beneficios futuros de la coparticipación. Se accederá a los beneficios de la cooperación cualquiera sea el momento en que se coopere. Lo importante es dar algún apoyo para no paralizar el gobierno, lo que sería un impulso para las terceras fuerzas. Como son portadoras de un proyecto político distinto, los beneficios de esta cooperación también debieran incluir los puramente políticos: garantizar la continuación de la misma líneas político-programáticas. En el primer gobierno de Sanguinetti, por ejemplo, la principal amenaza consistía en el regreso al autoritarismo, lo que agregaba un incentivo muy grande a la cooperación, además de los prebendalísticos. El gobierno de Lacalle osciló entre dos amenazas: el autoritarismo que se diluía y la izquierda que

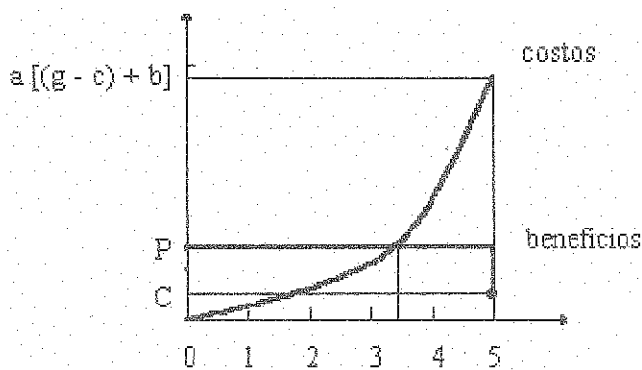
<sup>40</sup> Adam Przeworski; “Democracia sustentable”, Paidós, 1998.



crecía. En el período que nos convoca es el de la izquierda consolidada. La difícil cuantificación como beneficios futuros de detener a quienes sustentan un modelo político distinto, junto a mi opinión (que es opinable, diría un redundante) de que no se trata de diferencias tan profundas como parecen, hace que no los incorpore a la gráfica<sup>41</sup>. La explicitación de esta ausencia sirve, sin embargo, para dejar clara la subjetividad que deslizo. En caso que se quieran considerar esos beneficios sólo se los agrega a la gráfica.

### Curva de costos en un presidencialismo pluralista con amenaza de terceras fuerzas

Queda igual que la curva de costos en un presidencialismo pluralista.  
gráfica 3



La función de costos es:

$$f(t) = a/25 (z + b) t^2 \quad \left. \begin{array}{l} \\ z = g - c \end{array} \right\} f(t) = a/25 [(g - c) + b] t^2$$

La función de beneficios es:

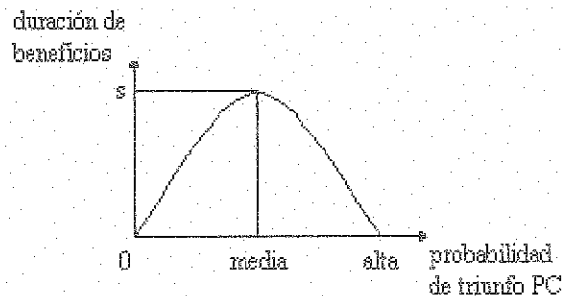
$$\text{si } \begin{cases} 0 \leq t < 5 \Rightarrow g(t) = P; \\ g(5) = c \end{cases}$$

### Duración de este plus de beneficios

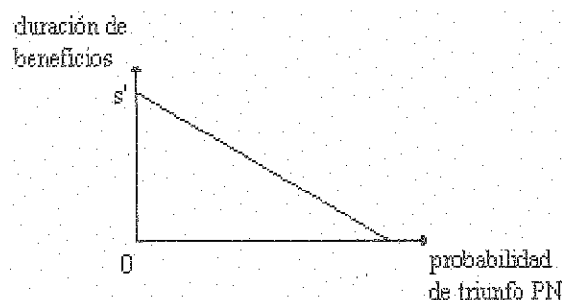
En la gráfica anterior aparecen durante los cinco años los beneficios de la cooperación surgidos cuando terceras fuerzas amenazan los recursos coparticipativos futuros. Decidí presentarlo así, constante durante todo el período de gobierno, para una mejor y más práctica ilustración. Pero la permanencia de ese plus de beneficios depende de las probabilidades que se le atribuyan al partido en el gobierno para el próximo período electoral. Porque, en definitiva, es una apuesta a que triunfe sobre la tercera fuerza para continuar, si no alcanza él mismo la presidencia, con los recursos que le asignan por la coparticipación. Si las posibilidades son muy lejanas, podría ocurrir que se coopere durante todo el período, con los costos que eso implica, e igualmente triunfe la tercera fuerza. Ante esa perspectiva, es conveniente no cooperar. Mejor dicho, no se le agregan esos nuevos incentivos a la curva de beneficios. En el

<sup>41</sup> Gerónimo de Sierra también subraya la importancia de la amenaza a la reproducción de las elites de gestión pública sobre la relacionada a las diferencias programáticas con el Encuentro Progresista; ver: "Ampliación de la Gobernabilidad Política" en

otro extremo, si la amenaza de la tercera fuerza es muy pequeña, no conviene cooperar, pues no es necesario neutralizar esa amenaza y, por lo tanto, es preferible realizar oposición. En la medida que ésta cooperación defensiva puede realizarse en cualquier momento del período de gobierno es presumible que se comience en el tramo inicial, con término cuando se cumpla con el tiempo de cooperación “s” planteado por la siguiente gráfica. Desde ese momento, el nivel de beneficios de la cooperación volvería a ser “p - c”.



Por otro lado, la duración de los nuevos beneficios de la cooperación depende de las expectativas sobre la propia performance electoral futura. El tiempo de cooperación es inversamente proporcional a la probabilidad de triunfo en las siguientes elecciones. Es decir, cuanto más posibilidades futuras crean tener los blancos menos cooperarán con los colorados. El plus de beneficios es una apuesta a lograr una salvaguarda por si pierden las próximas elecciones; por lo tanto, cuantas más dudas tengan del triunfo, más cooperarán con el gobierno. La representación gráfica sería:



### Posibilidad del free rider entre fracciones

Hasta aquí consideramos todas las variables institucionales que se han utilizado para explicar la performance cooperativa de los partidos uruguayos hasta la última reforma constitucional. Sin embargo, debemos hacer un alto y discriminar entre los costos y beneficios de cada fracción y los costos y beneficios del partido en su conjunto. Cuando tomamos al régimen de gobierno presidencialista y al sistema electoral con no re-elección presidencial los costos y beneficios de las fracciones y los partidos coincidían. Sin embargo, al introducir la coparticipación y la amenaza de terceras fuerzas puede darse una divergencia importante. Esto es especialmente importante al estudiar la organización interna de los partidos políticos, que presentan un formato fraccionalizado, integrado por agentes de alta visibilidad pública y estructuras de liderazgo sumamente consolidadas.<sup>42</sup> En ambos partidos tradicionales la

Autores Varios, "Reforma constitucional y estructuras políticas", CEE, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.

<sup>42</sup> Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes; "Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario?", ICP, 1999.

ausencia de jefes de partido determina que no haya un centro de control de la disciplina partidaria, sino que esa función está dispersa entre los jefes de fracción.

Como se señala en el punto anterior, cuando se introduce la amenaza los beneficios de la cooperación aumentan, mientras los costos quedan iguales. Pero, y eso es lo que nos interesa, esos beneficios son recibidos por las fracciones aunque no cooperen (incluidos los beneficios derivados de las preferencias políticas<sup>43</sup>). Si otras fracciones de su partido lo hacen y permiten que el partido en el gobierno logre una buena performance, los beneficios serán recibidos por todas las fracciones, aunque sólo algunas cooperen, porque igualmente se logra neutralizar la amenaza. Esto es lo que Olson<sup>44</sup> denominó *free rider*, es decir, la posibilidad de lograr beneficios sin pagar los costos, ya que es suficiente que los pague otro jugador para que los reciba todo el grupo, en este caso, todas las fracciones del partido.

Por ello podemos encontrar que no se alcanza el nivel de cooperación que de un cálculo conjunto se puede esperar.

### Disminución de bancas de los partidos tradicionales

La reducción de bancas del partido en el gobierno por la ruptura del bipartidismo es uno de los fenómenos que se han ofrecido como explicación de la coalición de gobierno<sup>45</sup>. Sin embargo, esta afirmación, hecha sin mayores argumentaciones, omite dos consideraciones: a) en la lógica del presidencialismo el marco institucional no enfrenta a los partidos en su búsqueda de legitimidad, sino que enfrenta al Congreso y al Poder Ejecutivo; con lo que se pretende evitar que la disciplina partidaria otorgue un apoyo sistemático a la gestión gubernamental (impedirlo es el principal objetivo del presidencialismo)<sup>46</sup>; por eso, según la lógica institucional, el presidente nunca controla al Parlamento, aún cuando su partido disponga de una bancada mayoritaria<sup>47</sup>; b) si bien en las instancias electorales se mostraba un claro sistema bipartidista, la dinámica de gobierno era similar a la de un formato multipartidista<sup>48</sup>, por lo que el cambio en el escenario electoral no tiene su correlato en los procesos de dinámica gubernamental.

Aquí también considero la disminución de las bancas como impulsora de la cooperación entre blancos y colorados, pero en tanto eliminó los efectos del *free rider*. El razonamiento es sencillo: el conflicto de la acción colectiva que se presenta ocurre cuando la amenaza de las terceras fuerzas puede ser neutralizadas por parte de las fracciones. Por ello, ninguna quiere integrar el círculo de las cooperadoras, esperando que lo hagan las demás. Sin embargo, la reducción de bancas del Partido Nacional y el Partido Colorado en su conjunto, lleva a que las fracciones sepan que cada una es necesaria para neutralizar la amenaza del Encuentro Progresista, en la medida que sin la participación

<sup>43</sup> Respecto a la reducción de incentivos para cooperar con el gobierno cuando sin ello se logra igualmente que se lleven adelante las políticas deseadas, ver Strom; op. cit.

<sup>44</sup> Olson, Mancur; "La lógica de la acción colectiva", en "Diez textos básicos de Ciencia Política", Ariel, 1992.

<sup>45</sup> En esta línea se ubican: Daniel Chasquetti; "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, nº 10, 1997-1998 y Alberto Zumarán, en la ponencia editada como "Reforma constitucional y estructuras políticas", op. cit.

<sup>46</sup> Pareja, C. op. cit.

<sup>47</sup> Esta crítica refiere principalmente a los autores señalados al pie de página nº 45; en el trabajo de C. y F. Filgueira se habla de la disminución de bancas de los partidos tradicionales como coadyuvante de la estrategia más sólida de cooperación; presuponiendo la anterior política "multipartidista" señalada.

<sup>48</sup> Entre otros aportes a la discusión: Lanzaro, Jorge; "El gobierno de partidos en la segunda transición", en "Uruguay. Sociedad, política y cultura", Extremamérica, 1998, y G. Caetano y J. Rilla. "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, Rilla, Mieres y Zubillaga. "de la tradición a la crisis. pasado y presente de nuestro sistema de partidos", 1985. De los mismos autores: "Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay..." op. cit. donde se presenta la hipótesis de la sostenida interacción interpartidaria como alternativa al gobierno de partido en el período de 1942 al 1973.

de todas las que tienen un peso relativamente importante no se logra la performance gubernamental esperada<sup>49</sup>. Por lo tanto, la reducción de bancas legislativas de los partidos tradicionales permite esperar un mayor nivel de cooperación entre ambos, cercano al señalado por la gráfica anterior.

En suma, las variables que fueron utilizadas para explicar la coalición según el escenario inicial permiten explicar la conformación de una coalición compacta, pero con un horizonte temporal determinado. La extensión de los plazos se podrá explicar a partir del cambio en las reglas del juego y de las percepciones de los políticos, como mostraré a continuación.

## SEGUNDO PERÍODO

### Reforma de la constitución

Como ya señalé, el intento de impedir que el Encuentro Progresista-Frente Amplio llegara al gobierno fue una de las razones coyunturales principales que impulsaron la reforma de la constitución.

Apenas comenzar el segundo período de Sanguinetti, los comentarios que recorrían los pasillos parlamentarios desde tiempo atrás se materializaron en la comisión para la negociación interpartidaria de una reforma constitucional. Todos los partidos participaron en la comisión, pero el acuerdo final involucró a blancos, colorados y nueoespacistas, con la oposición frentista. A principios de 1996 se elevó a la discusión parlamentaria el proyecto de reforma. En el nuevo ámbito se rehizo la negociación entre todos los partidos; la lesión de intereses creados (por ejemplo con la propuesta de eliminación de la acumulación por sublemas al nivel de diputados que afectaba a algunos líderes medios y pequeños) permitieron también fuertes discusiones en los niveles intrapartidarios. Todos los mecanismos que la constitución contempla para su reforma involucran la participación ciudadana. Como los intereses urgían, se optó por aprobar una Ley Constitucional, que exige una mayoría especial de dos tercios de cada cámara. Así no requiere esperar a las siguientes elecciones para el pronunciamiento ciudadano y permite la vigencia inmediata (convocar a una Asamblea General Constituyente era otro de los caminos para no posponer los cambios hacia el siguiente período de gobierno, mas, por ser de trámite más largo y trabajoso, se optó por la primera). Nuevamente con la oposición del Frente Amplio, en octubre de 1996 el Parlamento aprobó el proyecto. El Partido Nacional declaró "asunto político" la votación legislativa, porque las deserciones podrían haber frustrado una mayoría especial que se alcanzó con los votos contados. La campaña del plebiscito tuvo muchos impactos en la configuración de poder posterior dentro de los partidos; enfrentó, por un lado, al líder del Frente Amplio, ubicado como el abanderado de la oposición a la política de los partidos tradicionales, y a las principales figuras de blancos y colorados. El líder histórico y presidente del partido de izquierda en ese momento (su posterior renuncia se relaciona con las desavenencias de este período) Líber Seregni, así como el líder de la fracción más votada en 1994, Danilo Astori, mantuvieron un estruendoso silencio, que tácitamente sugería su voto por la reforma. Por el contrario, muchos líderes de los partidos tradicionales del interior hicieron una activa campaña por el rechazo.

<sup>49</sup> Sugiero volver al cuadro que señalaba la distribución de bancas según fracciones. La calidad de coalición mínima es especialmente ajustada según los preceptos de reforma constitucional. Esa necesidad de disciplina requiere que la coalición se conciba como el lugar de aglutinamiento de todos los blancos (también debemos considerar que se debe convocar a un plebiscito, por lo que acentúa la necesidad de monolitismo); es así que el Partido Nacional se vio sometido a importantes fuerzas centripetas que inhibieron la defeción durante la primera etapa del gobierno.

El escrutinio también demostró que las líneas partidarias habían sido cruzadas: la propuesta de reforma fue apoyada por el 50,5 % de los ciudadanos, cuando en el parlamento se habían alcanzado los dos tercios. Así, por un estrecho margen, las nuevas reglas de juego pasaron a regir la dinámica interpartidaria. Eso me propongo estudiar a continuación.

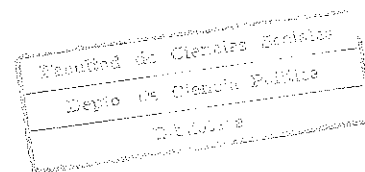
### Primera Hipótesis: Designación de puestos en la alta burocracia

Si bien la última reforma constitucional fue, básicamente, una reforma electoral, se realizaron importantes modificaciones en otros aspectos. Al artículo 175 se le introdujeron variantes para permitir el mejor funcionamiento de un gobierno coalicional. Se le dio la posibilidad al Presidente de la República de declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario; con ello podrá sustituir a uno o más ministros; si así lo hace, puede sustituir a uno o más miembros no electivos de los Directorios o Directorios Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Para las nuevas designaciones deberá obtener la venia de la Cámara de Senadores. Con esta nueva atribución, el presidente puede modificar la distribución de cargos entregada a la oposición, según los apoyos políticos que se le brinden. Una restricción a tomar en cuenta, especialmente cuando observamos la duración de la coalición, es que esta facultad no puede ser ejercida durante el primer año de gobierno ni durante los doce meses anteriores a la asunción del siguiente. Esto relativiza la posible influencia que la reforma de este artículo tuvo sobre la permanencia de la coalición hasta el final del mandato. Por lo tanto, si los beneficios de acceder a estos cargos superaran los costos electorales, la coalición duraría hasta febrero del año electoral, momento en que el presidente ya no puede sacarlos de sus cargos; eso siempre y cuando, además, exista una nueva coalición de, al menos, la mayoría absoluta de votos en el Senado, que apoye la nueva designación. De lo contrario, el presidente está imposibilitado de proceder a las sustituciones.

#### **curva de beneficios**

Lo anterior nos remite al comienzo del trabajo: la coparticipación llevaba a que el Partido Nacional, cuando es oposición, sienta menos incentivos para cooperar; estos incentivos se recuperaban cuando una tercera fuerza en franco ascenso hacía peligrar, en el caso de una performance muy mala del Partido Colorado, sus futuros beneficios de la coparticipación (los del siguiente período). Por ello resultaba oportuno otorgarle un mínimo de gobernabilidad. Ahora, esos recursos dejan de ser incondicionales, por lo que se eliminan los beneficios futuros de la cooperación; su logro depende del apoyo que brinde al próximo gobierno.<sup>50</sup> Los recursos provenientes de la coparticipación son mantenidos, en los tres años de gobierno intermedios, con la condición de la cooperación; por lo tanto, esos recursos pasan a ser un nuevo incentivo para cooperar, un beneficio de la cooperación en ese tramo.

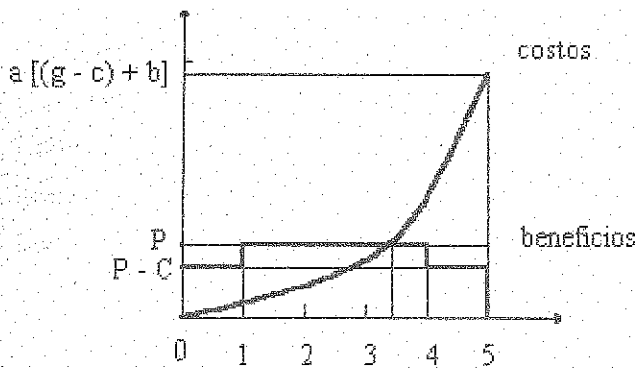
<sup>50</sup> Vale recordar que no tuve en cuenta los beneficios de la cooperación en tanto detienen a una tercera fuerza políticamente distinta. Si bien los de la coparticipación se eliminan con la reforma constitucional, aquellos beneficios permanecen.



## curva de costos

Los costos permanecen iguales a los de la sección anterior.

gráfica 4



la función de costos es:

$$\left. \begin{aligned} f(t) &= a/25 (z + b) t^2 \\ z &= g - c \end{aligned} \right\} f(t) = a/25 [(g - c) + b] t^2$$

la función de beneficios es:

$$\text{si } \begin{cases} 0 \leq t < 1 \Rightarrow g(t) = P - c \\ 1 \leq t < 4 \Rightarrow g(t) = P \\ 4 \leq t < 5 \Rightarrow g(t) = P - c \\ g(5) = 0 \end{cases}$$

## Segunda Hipótesis: sistema electoral, cooperación interelites y configuración del poder electoral

El balotaje se ha relacionado con la formación de coaliciones de gobierno; el razonamiento es muy sencillo pero erróneo: en sistemas multipartidistas la segunda vuelta genera tendencias agregativas hacia los dos polos enfrentados; el candidato ganador, por lo tanto, dispondrá de los apoyos extrapartidarios conseguidos en las elecciones para gobernar durante el siguiente período. Sin embargo, las coaliciones pre-electorales pocas veces se convierten en coaliciones de gobierno.<sup>51</sup> La tendencia unificadora del balotaje se diluye a la hora de conformar el gobierno.

Pero se omite una perspectiva: la que considera los efectos de un futuro balotaje sobre los pagos actuales del partido que coopera. No es sorprendente esta carencia de los análisis consultados porque los efectos, como veremos, actúan en la medida que se da una conjunción de condiciones muy particular. Por ello, para estudiar la influencia del balotaje en las utilidades futuras, trataré en forma conjunta las distintas líneas que señalé al comienzo.

<sup>51</sup> Para la presentación y discusión del argumento equivocado y su falsación empírica véase: Chasquetti, Daniel; "Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica", en Internet: <http://factum.com.uy>, 1999; el estudio de las características que permiten la proyección de la coalición pre-electoral hacia el gobierno es realizado por Flisfisch; op. cit.

Cuando existe una tercera fuerza con posibilidades claras de acceder al gobierno el impacto del balotaje varía según el tipo de relación entre las elites partidarias. Por ello existen dos escenarios posibles de acuerdo a la cultura política que pautó la relación entre las elites, específicamente el nivel de cooperación alcanzado:

a) confianza entre las elites del partido colaborador y el partido del presidente; no refiere a la confianza en el presidente, sino en el partido como tal (el presidente será otro en el siguiente período); este es el caso uruguayo. Como dice Romeo Pérez<sup>52</sup>: “En la observación de nuestra práctica política cotidiana, en la óptica de un sistema, aparecen rasgos constantes o muy frecuentes que llevan a admitir la idea de que los partidos se desenvuelven íntimamente trabados, recíprocamente sostenidos y operando complementariamente en múltiples aspectos. (...) Los rasgos mencionados –y omitiremos probablemente algunos- son los siguientes:

1. La intercomunicación, especialmente al nivel de los sectores dirigentes de los partidos. Es alta y calificada. Los partidos tienen pocos secretos para las elites de sus similares, inclusive en materia táctica.

2. La cooperación, que se percibe tanto si se reputa auténticos partidos a las vertientes tradicionales como si se las mira sólo en calidad de federaciones electorales de partidos. Nos referimos a colaboraciones parlamentarias y extra-parlamentarias de blancos y colorados; ocasionalmente, pero mucho más allá de lo excepcional o anómalo, de blancos y/o colorados más partidos no tradicionales.

3. La legitimación recíproca, es decir, la mutua admisión como agentes legales y, aún más, socialmente constructivos. Esta admisión cruzada es enfática y frecuentísima entre los partidos tradicionales (que se ufanan de haber ‘hecho la patria’ en conjunción dialéctica), pero no falta en las demás combinaciones posibles.”

En este caso, el balotaje será el momento en que las fuerzas cooperadoras se enfrentarán electoralmente con el tercer partido. La suerte electoral será mayor cuanto más cooperación hayan alcanzado, porque mejorará la performance de gobierno actual a la vez que permite consolidar la propuesta que se ofrecerá en el balotaje de un bloque con garantía de gobernabilidad. Si suponemos, como es altamente probable, que los partidos negocian, ya sea tácita o implícitamente, la continuación de la cooperación en el siguiente período y la consiguiente distribución de los recursos de gobierno, inferimos que la confianza permite asegurar, si gana otro partido de la misma coalición, que se asegure un mínimo de beneficios futuros (los que representaré con la letra “n”).

### **curva de beneficios**

Por lo tanto, la cooperación agrega beneficios futuros en la medida que le da una mayor presencia electoral a la coalición que se presentará en el balotaje, y eso garantiza –confianza mediante- que los beneficios de quien coopera no caigan a cero, sino que se mantengan en el siguiente período (es decir, el presidente, en la medida que puede conformar un bloque electoral que incluya a todo su partido y parte de la oposición con proyección al período siguiente, deja de ser un “lame duck”; aunque no es su persona, ni siquiera su partido, quien garantiza la continuación de los recursos distribuidos en la coalición, sino la coalición como tal). La curva de beneficios debe incluir los beneficios futuros mínimos que brindará la coalición de gobierno si logra triunfar en las siguientes elecciones, más allá de quien sea el triunfador dentro del bloque. En la medida que la cooperación tiene un impacto

<sup>52</sup> Pérez, Romeo. “Los partidos en el Uruguay moderno” en revista *Cuadernos del Claeh* n° 31, 1984.

electoral como tal; es decir, en tanto presenta a la ciudadanía un bloque de cooperación con garantía de gobernabilidad, los beneficios aumentan a medida que se acercan las siguientes elecciones.

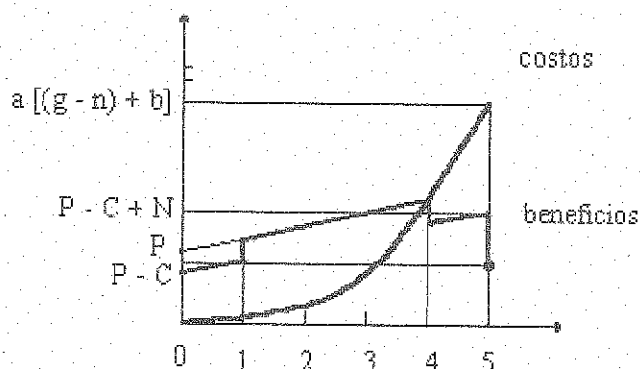
Por lo tanto, la curva de beneficios tendrá una pendiente positiva que incluye un nuevo término llamado "n", indicador de los beneficios que le garantiza, si triunfa en las elecciones, la coalición.

Esto también debe incluir los beneficios futuros relacionados con el interés sobre las políticas, en la medida que es una forma de darle una mejor performance al gobierno y detiene, de esa forma, a las terceras fuerzas que sustentan un modelo político distinto.

### Curva de costos

Disminuye relativamente poco. La cooperación sigue teniendo costos que menoscaban las chances electorales. Pero el ganador llevará menos recursos, porque debe distribuirlos dentro de la coalición. Esto hace descender la curva, como se ve en la función siguiente.

gráfica 5



la función de costos es:

$$f(t) = a/25 (z + b) t^2 \quad \left. \begin{array}{l} \\ z = g - n \end{array} \right\} f(t) = a/25 [(g - n) + b] t^2$$

"n" son los recursos que debería repartir a los actuales integrantes de la coalición si gana la presidencia. Si la coalición está compuesta por más de dos partidos el "n" debe ser multiplicado, ya que el futuro presidente deberá descontar recursos para más de un partido por su apoyo.

La función de beneficios<sup>53</sup> es:

$$\text{si } \begin{cases} 0 \leq t < 1 \Rightarrow g(t) = n/5 \cdot t + P - n \\ 1 \leq t < 4 \Rightarrow g(t) = n/5 \cdot t + P \\ 4 \leq t < 5 \Rightarrow g(t) = n/5 \cdot t + P - c \\ g(5) = n \end{cases}$$

<sup>53</sup> En Chile, desde la salida dictatorial, los acuerdos parecen alcanzar un mayor reparto de beneficios; permitiendo la alternancia dentro de la coalición, que presenta un candidato único. La tercera fuerza que se constituye en amenaza tiene tal distancia ideológica con la coalición gobernante que los beneficios de detenerla son más importantes de lo que pueden ser en Uruguay.



b) no existe confianza en que el nuevo presidente del partido de gobierno continúe con la coalición en las mismas condiciones que las actuales. En la medida que no existe confianza no se puede garantizar el nivel de beneficios futuro; acá se requiere la reelección presidencial como forma de aglutinar la confianza en la persona del presidente y ahí sí transformar la función al caso anterior.

### Tercera Hipótesis: Percepción sobre las preferencias ciudadanas

Una nueva variable se debe tomar en cuenta afectando la función de utilidades del Partido Nacional. Hasta ahora no ha sido considerada por los analistas para explicar la coalición de gobierno. Si bien esto es una línea de larga duración, una evolución lenta y difícil de mensurar, decidí ubicarlo en el segundo período de la coalición por el impacto que a su favor tuvieron las elecciones brasileñas, como luego mostraré.

Esta hipótesis tiene dos postulados:

a) la propuesta estabilizadora, la idea de estabilización económica como ideal a seguir, fue ganando espacios en América Latina. En primera instancia, especialmente en los años ochenta, a nivel de las elites gubernamentales se generó un nuevo movimiento a favor de un giro del modelo económico keynesiano. Se avanzó hacia las propuestas neoconservadoras, basadas en el control del equilibrio fiscal y la reducción de aranceles externos, con la instauración de un nuevo modelo de desarrollo hacia fuera. La segunda instancia es más reciente, y aún se está procesando. En los electores de finales de los años noventa también se está dando un movimiento de las preferencias: las típicas o esperables del modelo anterior van mutando hacia las específicas del nuevo. Es decir, las anteriores expectativas del ciudadano sobre el gobierno se enfocaban en sus acciones positivas, en los resultados otorgados por un estado interventor. Ahora, la estabilidad económica y la eficiencia del gasto público pasan a ser, progresivamente, el producto ideal esperable del gobierno.

Las razones del predominio que las ideas de tinte neoliberal adquirieron a nivel de las elites son variadas<sup>54</sup>: por un lado, el principal chivo expiatorio del anterior modelo de desarrollo fue el déficit fiscal. El benevolente estado protector de los débiles se convirtió en un viejo y gigante derrochón. La diferencia entre el gasto público, anterior instrumento de las políticas expansivas, y los menguados ingresos fiscales, debía ser salvada, a riesgo de terminar estrellado contra la realidad<sup>55</sup>. La década de los ochenta marcó muy fuerte a nuestro continente, en tanto evidenció claramente el agotamiento del modelo de desarrollo; fue “la década perdida” de América Latina. La inestabilidad económica se combinó con la inestabilidad social y política. En ese contexto de crisis llegaron, desde los países industrializados, recetas aparentemente irrefutables que mostraban un nuevo y brillante camino. En medio de la desolada confusión, aparece la ilusión de formulas sencillas y mágicas. Asimismo, esta influencia se vio profundizada por la acción de la banca internacional de crédito, exportando paquetes de reformas atados a sus préstamos monetarios<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Ramos, Joseph; “The Origins and Approach of Neoconservatism in the Southern Cone”, The Johns Hopkins University Press, 1986 y Patricio Silva; “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina” en revista Nueva Sociedad, n°152/1997.

<sup>55</sup> Para ver la importancia de los ejemplos negativos para explicar el fortalecimiento de la idea opuesta véase: Jagdish Bhagwati; “El proteccionismo”, Alianza Universidad, 1991.

<sup>56</sup> Kahler, M.: “International influence on economic policy: debt, stabilization and structural reform” en “The politics of economics adjustment” de Haggard y Kaufman, Princeton, 1992

Cuando finalizaba la década, como era de esperar, el convencimiento ya estaba generalizado: "Hacia mediados de 1989, el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, solía recordar que 'allí donde mi predecesor, Jacques de Larosière, empleaba todo su tiempo en persuadir a los ministros (de Economía latinoamericanos) acerca de lo que había que hacer, yo he encontrado que ahora son ellos mismos quienes quieren hacer lo que hay que hacer'<sup>57</sup>.

El segundo nivel es más difícil de detectar por estar en plena evolución. En los trabajos anteriormente citados se llega a insinuar la importancia de la impostura tecnocrática, la demostración de estabilidad y eficiencia como uno de los factores principales de legitimación de los gobiernos. Por lo tanto, esa sociedad en continua racionalización que vislumbraba Weber tiene como efecto colateral la creciente importancia, en tanto legitimador gubernamental, del sustento apodíctico que brinda la razón<sup>58</sup>.

Es una hipótesis plausible afirmar que las elecciones brasileñas de octubre de 1998 fueron un ejemplo claro de este cambio, que fue atendido por las elites políticas. La re-elección de Fernando Henrique Cardoso, explicitando en la campaña electoral su intención de un futuro ajuste fiscal, impactó en las percepciones de los políticos respecto a las nuevas preferencias ciudadanas<sup>59</sup>. Sobre los réditos políticos que le generó al presidente brasileño admitir un futuro ajuste fiscal decía el presidente del BID, el contador Enrique Iglesias<sup>60</sup>: "Tradicionalmente, en América Latina, los ciclos políticos erosionaron la disciplina fiscal. Sin embargo, en los últimos veinte años se ha mostrado que el electorado tiene un sentido común mayor que el que generalmente se cree, y tiende a apreciar las medidas de prudencia y saneamiento porque tiene los ojos puestos en el largo plazo y porque recuerda muy bien el costo de los desequilibrios fiscales del pasado. Esto es un signo de madurez política de nuestra región que debe ser bienvenido."

Luis Eduardo González, por su parte, decía: "Primero: veo como genéricamente asimilable, desde cierto punto de vista, la posición del presidente brasileño con la del gobierno de coalición acá. La coalición en Uruguay es a Fernando Henrique Cardoso más o menos lo mismo que el Frente Amplio es a Lula y Ciro Gómez. ¿Por qué digo que son asimilables en cierto sentido? Porque lo que Cardoso simboliza en este momento en Brasil es, fundamentalmente, la estabilidad. En Uruguay, la conquista de la estabilidad, el párate de la inflación, ha sido un proceso mucho más gradual que en Brasil, pero sin embargo es un proceso que en los hechos y a través de un período más prolongado, se ha ido concretando.

En segundo lugar, **todos los indicadores sugieren que el público está comenzando finalmente a tomar conciencia en Uruguay de esa conquista**. Entonces, con más razón aún, para cuando llegue el tiempo de las elecciones, en la medida en que, efectivamente, la inflación evolucione razonablemente bien, sea más baja que ahora, ciertamente no mayor en todo caso, el público la va a registrar con mucho mayor claridad que ahora. Por esa razón, entonces, me parece que el paralelo es razonable." (negritas mías)<sup>61</sup>

Un vistazo por los países de la región confirman esta afirmación. Así como en Brasil, esta misma tendencia, este mismo énfasis en la estabilidad, se comprueba en los otros dos grandes países de la región. El éxito menemista se

<sup>57</sup> Citado por Antonio Camou; "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina" en revista *Nueva Sociedad*, n° 152/1997.

<sup>58</sup> Esta necesidad prioritaria de demostrar cuentas saneadas se intenta superar, además, por la adjudicación de altos cargos de decisión política a los economistas en tanto "vehículos de legitimación" de la performance de gobierno; véase: John Markoff y Verónica Montecinos; "El irresistible ascenso de los economistas", en revista *Desarrollo Económico* n° 133/1994

<sup>59</sup> No pretendo resolver si esta convicción ciudadana es generalizada o no; me interesa ahora la percepción que los políticos tenían de la opinión ciudadana.

<sup>60</sup> Entrevista publicada en *Búsqueda*; 8 al 14 de octubre de 1998.

<sup>61</sup> Entrevista publicada en *Búsqueda*; 1 al 7 de octubre de 1998.

puede atribuir en gran parte a la estabilidad económica (también la política y social derivada) alcanzada luego de la crítica situación en que Raúl Alfonsín le dejó el gobierno, como una papa hirviendo, antes de los plazos previsto. Cuando le preguntaron cómo explicaba a la población los sacrificios que se debían realizar, Menem respondió: "Profundizando el modelo, como lo estamos haciendo. Y yo casi me sonrío. ¿Sabe por qué? Porque en 1989 yo gané las elecciones con 46% de los votos, y en 1995 con 50% de los votos. Ya en plena crisis del 'efecto tequila', habíamos entrado en una suerte de no crecimiento, de recesión, y sin embargo la gente votó por nosotros, que esa es la mejor encuesta." Luego, ante la pregunta sobre cuáles eran sus apoyos agrega: "La gente, el pueblo. (...) Ese es mi apoyo. Esa gente que antes iba a comprar, por ejemplo, un kilo de azúcar, y la sacaba de la góndola a un precio y cuando la iba a pagar a la caja tenía otro precio distinto, esa gente del pueblo que aprecia la estabilidad, esa gente que para cargar un litro de nafta tenía que hacer colas de 20 o 30 cuadras y cuando llegaba ya le habían cambiado el precio, esa es la gente que me apoya."<sup>62</sup>

Como en el caso brasileño, esta garantía de continuidad estabilizadora se personaliza en los presidentes y no en partidos coligados, debido al estilo político ejecutivista con que se llevaron a cabo las reformas estructurales. Con este argumento Vicente Palermo explica la moda re-eleccionista en ambos países<sup>63</sup>. Los presidentes acapararon los beneficios de la estabilidad, acumulando en su persona la confianza de su continuidad. Cuando Menem no logró constitucionalmente aprobar una nueva re-elección, el candidato triunfante, De la Rúa, lo hizo sobre un especial énfasis en el mantenimiento de la convertibilidad, símbolo de la estabilidad económica.

Asimismo, la coalición triunfante en Chile desde la restauración democrática basa sus argumentos principales en la estabilidad. Con la sombra del allendismo y la implacable reacción militar, también se le da especial importancia a la estabilidad política y social. El expresidente Frei fue muy gráfico al respecto: "Y yo creo que ese es el gran éxito de la concertación. Uno de los grandes temas que se planteó en el curso de la campaña de 1989, fue que la concertación no iba a ser capaz de conducir, de dar estabilidad política, social y económica al país. Y los resultados están a la vista. Pocas veces en su historia Chile ha tenido seis años de mayor estabilidad en lo económico, en lo político y en lo social. Las cifras económicas que tenemos hoy día no se dan por casualidad, se dan en un marco de gran estabilidad política. Si no hay estabilidad política y social no vamos a tener inversiones de 3, 4 o 5000 millones de dólares por año. No vamos a tener tasas de ahorro e inversión del orden de 28 a 30%, como tenemos hoy, cifras nunca conocidas en la historia de Chile y muy poco conocidas en Latinoamérica. Eso se ha dado fundamentalmente porque hemos dado estabilidad política, social, y eso ha conllevado una gran estabilidad económica."<sup>64</sup> En el caso de las elecciones de 1999 se presentaron nuevos problemas dentro de la coalición gobernante para presentarse como continuadora de la coalición por ser Lagos un candidato de extracción socialista, como así también Lavín debió desentenderse de Pinochet, el innumerable de su campaña<sup>65</sup>.

b) el segundo postulado es el más difícil de comprobar, y aquí sólo propondré un boceto con las primeras y precarias líneas. En la etapa anterior cooperar con el presidente significaba, como vimos, perder visibilidad política, en la medida que no se podía llevar los réditos del gobierno, acaparados por la figura presidencial; a su vez, se perdía la posibilidad de ejercer oposición. Ahí estaba el origen de la curva de costos. Ahora propongo que las elites del Partido Nacional confiaron en que, tratándose de la estabilidad, se eliminaba la mayor parte del efecto de

<sup>62</sup> Achard, Diego y Manuel Flores Silva; "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina.", PNUD, FCE, 1997.

<sup>63</sup> Palermo, Vicente; "Temor y temblor. El dilema entre conmovir las reglas y quebrar las coaliciones", Estudios Sociales n° 13. Disponible en Internet.

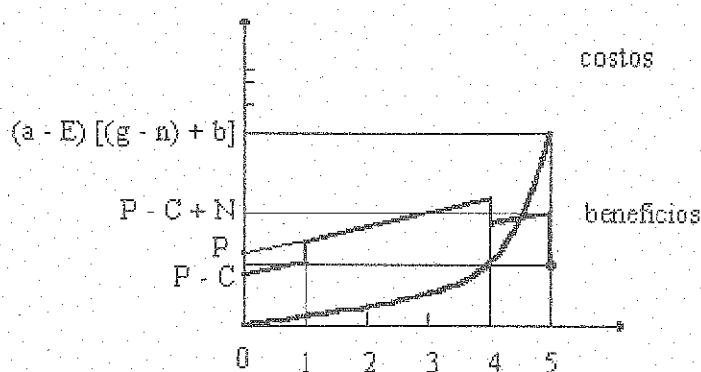
<sup>64</sup> Achard y Flores; op. cit.

“invisibilidad”. Esto es así porque estamos ante un nuevo producto, que acrecienta el “sacrificio” del responsable directo de su logro: el parlamentario que deliberadamente ata sus manos. Renuncia a su papel principal, y esa renuncia se percibe directamente como la causa de la estabilidad. Los otros productos gubernamentales, aunque se logren con la condición del apoyo extrapartidario en el Parlamento, tiene como visible hacedor al partido del presidente. En suma, los blancos apostaron a que, si bien siguen siendo acaparados por el presidente los beneficios resultantes de las acciones específicas de gobierno, el partido que coopera puede atraer votos en la medida que se presenta como dador de estabilidad. Esto disminuye el valor de “a” que, recordemos, ponderaba el impacto que tiene la cooperación como costo electoral futuro.

El énfasis puesto por los blancos durante el período de gobierno sobre la estabilidad económica como el argumento de más peso para reclamar el voto ciudadano nos señala que tenían esta intuición.

Si así fuera, la gráfica se volvería a modificar en el sentido de favorecer la cooperación hasta el fin del período.

gráfica 6



La función de costos de la cooperación pasa a ser:

$$f(t) = \frac{a}{25} (z + b) t^2 \quad \left. \begin{array}{l} \\ z = g - n \end{array} \right\} f(t) = \frac{(a - E)}{25} [(g - n) + b] t^2$$

(siendo “E” el valor que se le debe descontar a los costos de la “invisibilidad” por la capacidad de aparecer como responsable de la estabilidad.)

la curva de beneficios es (igual a la anterior):

$$\text{si } \begin{cases} 0 \leq t < 1 \Rightarrow g(t) = n/5 \cdot t + P - n \\ 1 \leq t < 4 \Rightarrow g(t) = n/5 \cdot t + P \\ 4 \leq t < 5 \Rightarrow g(t) = n/5 \cdot t + P - c \\ g(5) = n \end{cases}$$

<sup>65</sup> Véase nota al pie n° 209 del trabajo de Jorge Lanzaro; “El presidencialismo pluralista en la segunda transición...” op. cit.

## Distintos discursos desde el Partido Nacional

El Partido Nacional creyó, por lo tanto, que sus costos se reducían. Utilizó los nuevos recursos que disponía y los apostó. Para observar esa apuesta utilizaré los fragmentos de prensa que aparecen en el trabajo de Buquet y Piñeiro, donde se muestra la articulación de discursos en la campaña hacia las elecciones internas.

### **Manos a la obra**

La fracción de Volonté, el protagonista principal de la cooperación, a gritos reclamó para sí los réditos de la estabilidad conseguida. Storace dijo que la coalición dio al país la “estabilidad política y social.” En la misma línea, Volonté se refiere, cuando la crisis asiática de 1998: “se amortigua gracias a la estabilidad política, económica y social lograda. Ahora sí, demostrándole a todo el partido y la sociedad en general que, felizmente, hicimos la coalición. Si no, esta crisis nos estaría pegando mucho más fuerte. En 1996 todavía había quienes criticaban a la coalición y se preguntaban para qué la coalición.” Cuando la crisis brasileña de 1999: “Hoy esta estabilidad de la que disfrutamos todos los orientales se debe a que muchos tuvieron que pasarla mal. Con el sacrificio de los productores logramos esto, y es gracias a ellos y al gobierno de coalición que hoy podemos capear la crisis brasileña sin que nos haya barrido.”

En la lucha interna, el objetivo era gritar aun más fuerte (con el apoyo de Sanguinetti, que lo declaraba principal colaborador): “Me apoyo a mi mismo porque el que inventó la coalición y el que la sostuvo fui yo. Eso no lo digo yo: la prensa me bautizó como el principal socio de la coalición. Entonces ahora la coalición es mía: si es mala me entierro, pero si es buena es mía y no la comparto.” Sus magros resultados electorales dirán lo segundo: que se enterró, pero mas que por la coalición, es presumible que se lo deba a otras causas y a otros entierros.

### **Herrerismo**

También dentro de la coalición, la candidatura de Luis Alberto Lacalle utilizó una estrategia relacionada con la estabilidad, pero con un mayor margen de maniobra al presentarse con el sustento de la coalición de gobierno; como “gestor originario” de los logros gubernamentales: “Es en esta coyuntura donde Lacalle está haciendo jugar su imagen de expresidente –con toda la relevancia que esto implica en nuestro régimen- para reclamar el voto favorable al gobierno. El herrerismo se ha autoproclamado como el sector que inició las grandes líneas de reforma aplicadas actualmente. Esta es justamente la originalidad del discurso herrerista, y su principal fuerza: poder utilizar su ‘imagen presidencial’ para reivindicar los logros de las reformas –ya iniciadas en su período 1990-1995-, y no como colaborador –papel que los nacionalistas han desempeñado en el actual período- sino como principal gestor.”<sup>66</sup> Con ello, reduce sustancialmente los costos de oportunidad que vimos en la cooperación.

Esto no obsta a que, ante la perspectiva de disminución de la inflación a un dígito, declare que “festejaría públicamente”<sup>67</sup> si así ocurriera, “porque en parte tendremos que ver con ese éxito que el país entero va a tener que festejar”. Los defectos del gobierno, que tiene la libertad de señalar, son atribuidos a la administración colorada,

<sup>66</sup> Brugnoli, Jorge y Federico Traversa; “A favor y en contra. Cómo se ubican Lacalle y Vázquez en la campaña electoral” en Revista Arroba, febrero 1999.

<sup>67</sup> Las citas textuales vuelven a ser de Buquet y Piñeiro; op. cit.

que no supo aprovechar la oportunidad que le brindaba la cooperación blanca (cooperación que los colorados no le supieron dar). Así se comprende la permanencia de este sector en la coalición de gobierno: buscaba los réditos de la estabilidad lograda con la coalición de la que formaban parte (eso explica su permanencia), pero su calidad de expresidente le permite jugar a la oposición y comparar los logros alcanzados en ambos períodos<sup>68</sup>. Chiruchi, ministro de la coalición, declaraba: “En el gobierno de Lacalle, en el departamento de San José, a lo largo de cinco años se construyeron cuatro liceos nuevos y no sé cuántas escuelas se inauguraron ... (mientras que) ... En este período de cuatro años no hemos inaugurado ni una escuela y mucho menos un liceo. Y ésta es la diferencia de cómo se deben encarar las cosas.” Esto es muy ilustrativo: era reclamada la estabilidad, o buena parte, para el partido cooperador, a la vez que se disputaban los productos propiamente gubernamentales, que siguen acaparados por el partido del presidente.

### **Desafío Nacional**

Este sector tiene la particularidad de no contar con cargos en el gobierno. Esto hace que no se incluya, según la definición restringida que formulé al inicio, como integrante de la coalición. Sin embargo, si bien mostró una posición crítica que se acentuó en la proximidad de las elecciones, el Partido Nacional en su conjunto se declaró dentro de ella. Que no tuviera cargos hace que los beneficios de permanencia sean menores, ya que sólo contaba con la posibilidad de llevar adelante políticas y con los posibles impactos electorales de la cooperación. Estos demostraban, además, augurios poco felices, ya que su posición era por demás incómoda: Volonté, con fervor casi místico, apoyaba la coalición y se llevaría, en gran medida, los réditos de la estabilidad; Lacalle también apostaba por la coalición, pero con mayor maniobra para la oposición en la medida que se postulaba como el centro presidencial anterior, el que sentó las bases de la estabilidad y pretendía regresar a continuar con su tarea.

Por lo tanto, la candidatura de Ramírez, en la medida que debía marcar diferencias internas, se fue separando de la coalición, único lugar libre que le quedaba. En la competencia por la candidatura única del partido sus declaraciones demostraban que no tenía expectativas de recibir los beneficios electorales de la estabilidad alcanzada y probablemente sí lo pudieran hacer sus competidores: “...son espejismos que tenemos que combatir y darnos cuenta que la situación no es realmente la que nos pintan... Tenemos que sacarnos la venda de los ojos y en esta elección decirles a nuestros compañeros blancos que se han equivocado muchas veces, que no vamos a admitir que se sigan equivocando. Que queremos que el Partido Nacional se plante con firmeza y dignidad sin perder identidad frente al Partido Colorado y que no admitiremos ser socios minoritarios del gobierno de coalición.”

Ese discurso varió en la recta final, pasando a centrarse, prioritaria y compulsivamente, en la denuncia de la corrupción.

### **El fracaso de Volonté**

El resultado de las elecciones internas nos muestran que, según el *issue* determinado por la cooperación o no cooperación con el gobierno, Volonté es el que, con su tercer y alejado tercer puesto, nos parece señalar lo erróneo de la percepción anterior. Sin embargo, su caída en la intención de voto, cuando se pasó de un potencial electorado

---

<sup>68</sup> Su lema era ilustrativo: “Presidente Lacalle. Respuesta segura.”

dividido en tercios a una pugna entre Lacalle y Ramírez, ocurre simultáneamente al acontecer de otros hechos. A mediados de 1998, cuando competía tête a tête con Lacalle, Volonté apuesta por Villanueva Saravia como principal operador político en el interior. Esto trajo múltiples fricciones internas cuando se debieron reordenar los cargos y promesas anteriores. Además, su peculiar estilo político hizo rechinar los esquemas. Así como se comenta que al iniciar su mandato en la Intendencia trazó una línea en el suelo y dijo: “los que están conmigo de este lado y los otros allá”, también se fueron dividiendo quienes apoyaban la candidatura de Volonté. Es por ello que, cuando el 12 de agosto se suicida su nuevo operador, luego de azuzadas las fieras, el líder de Manos a la Obra se queda sin la punta de su lanza y con la interna enardecida. A la semana se va Alvaro Ramos, y con él un volumen muy importante de intención de voto. Otros muchos inciarán luego el éxodo que quitará todas sus chances electorales. Por lo tanto, si bien es presumible que en el actual período de gobierno las elites políticas del Partido Nacional ya no consideran que el reclamo de la estabilidad disminuye los costos electorales de la cooperación por su experiencia negativa, no se puede hacer una atribución directa cuando vemos que otras muchas y relevantes razones también hicieron al resultado electoral. Sin embargo, como decía al comienzo, el fracaso de una estrategia no inhabilita el análisis racional; en todo caso, permite identificar claramente las percepciones (equivocadas o no, eso queda a gusto del lector) que hicieron al cálculo del principal socio de la coalición y así afinar el análisis de los resultados de las últimas elecciones.

#### En octubre: Lacalle

En el mismo trabajo de Buquet y Piñeiro se cita un trabajo periodístico que hace un racconto de las posiciones discursivas que Lacalle adopta para las elecciones nacionales como candidato único del Partido Nacional: “Que el país atraviesa por una situación de ‘alerta social’, de ‘profunda crisis’, de ‘inseguridad de la Vida’ y que ‘se está acercando la peor de las sensaciones’, la de ‘los brazos caídos’, podría ser perfectamente un diagnóstico del candidato presidencial frentista, Tabaré Vázquez. Sin embargo ese discurso ha sido adoptado por el postulante blanco” luego dice que Lacalle “Solicitó a la **actual administración** que ‘recapacite’ porque ‘hay seis meses de tarea por delante’ y ‘la responsabilidad es del Poder Ejecutivo’.” y “Dijo además que ‘la mayoría’ que ofrece la **coalición entre Blancos y Colorados en el Parlamento** ‘está aún vigente’ y que, como consecuencia, ‘no podrá decir el **gobierno del Partido Colorado** que no pudo; tendrá que decir que no supo o que no quiso’.” (negritas de los autores).

Buquet y Piñeiro dicen que Lacalle realiza un giro expresivo (desliza la paradoja de mencionar la coalición como gobierno sólo del Partido Colorado), en la medida que ante la proximidad de las elecciones quiere desplazar al Partido Nacional hacia la oposición; pero que, a pesar de ello, la cooperación afectó negativamente su performance por haberlo hecho demasiado tarde.

Yo creo que estos dichos acentúan su estrategia inicial de brindar colaboración al gobierno para lograr la estabilidad económica (y reclamar los réditos que de ello deriven), pero marcando diferencias respecto a quien detenta el Poder Ejecutivo y es, en definitiva, el responsable de sus productos naturales. No necesitaba asumir los costos de oportunidad, aquellos de perderse la posibilidad de realizar oposición, como hizo durante toda su campaña.

## Importancia de la configuración de poder electoral

En el tramo final de este trabajo es necesario recurrir nuevamente a la configuración del poder electoral como potencial variable explicativa, pero ya no especificando una relación, sino como causa directa. Se puede inferir, y esto quiero mostrar a continuación, que, cuando las chances electorales del partido cooperador descartan la esperanza de alcanzar la presidencia en el siguiente período, los costos de la cooperación caen. La curva de costos se ponderó según lo que se perdía por una mala performance electoral, que eran los recursos provenientes de alcanzar la presidencia y las bancas legislativas.

Cuando la presidencia deja de ser objeto de la competencia electoral para un partido determinado, por suponerla inaccesible, los costos implicados en la cooperación ya no deben ponderarse por los beneficios de la presidencia, que pasan a saberse inalcanzables, sino solamente por las bancas legislativas. Entonces, tienen menos peso relativo los costos que se refieren a una competencia configurada únicamente por bancas, sin tomar en cuenta los beneficios de la presidencia (se hace cero el término "g"; por eso la reducción).

Es difícil saber en qué momento un partido tira la toalla respecto a sus posibilidades de alcanzar la presidencia; estaríamos conjeturando sobre sus conjeturas. Tiene tan alto grado de subjetividad que no se pueden plantear umbrales explícitos de los sondeos de opinión pública por los cuales se pueda discriminar situaciones en las que los partidos dejan de pensar en la presidencia y compiten únicamente por alcanzar legisladores.

En las encuestas sobre intención de voto realizadas en los meses anteriores a las elecciones nacionales por las distintas empresas y publicadas por el semanario *Búsqueda*, el Partido Nacional estaba siempre a más de cinco puntos de distancia del Partido Colorado, ubicado segundo, con una diferencia promedio superior a los diez puntos. Es posible que en cierto momento tuvieran clara conciencia de su imposibilidad de llegar a la presidencia. Me limito aquí a plantear que si los candidatos juegan sólo por las bancas legislativas los costos de la cooperación disminuyen, y es probable que, cercanas las elecciones, el Partido Nacional haya resignado su lucha por la presidencia.

## La coalición como apuesta irreversible

Resta el último retoque del marco analítico presentado. Hasta ahora consideré que el abandono de la coalición podría realizarse en cualquier momento, incluso a poco de las elecciones siguientes, significando igualmente la reducción de los costos electorales.

Sin embargo, los golpes de timón pueden tener efectos contrarios a los esperados, en la medida que se conviertan en maniobras no aprobadas por la ciudadanía. Concretamente: abandonar la coalición a último momento puede ser percibido como una pirueta puramente electoral que le quita credibilidad al desertor, el que pasa a mostrar una imagen irresponsable y acomodaticia. Cuando Lacalle, luego de las elecciones internas, reclamó a los ministros blancos el abandono de sus carteras, la respuesta fue inmediata y vehemente: que no tenía sentido abandonar el barco con la suerte ya echada y que sólo debían esperar permanecer a flote en la coalición<sup>69</sup>. La apuesta ya estaba hecha y era irreversible. Por lo tanto, esta observación muestra que existen inercias importantes (dadas por el escepticismo del ciudadano) resistiendo los cambios abruptos. Por eso, la curva de costos no tiene porqué cortar a

<sup>69</sup> Ver *Búsqueda*, 22 de julio de 1999.



la curva de beneficios luego del fin del período electoral. Alcanza con que sea lo suficientemente cerca de las siguientes elecciones para que transforme a la coalición en una estrategia sin retorno.

El Partido Nacional, en definitiva, tenía pocas posibilidades de abandonar la coalición durante el último año de gobierno y reducir, a partir de ese momento, los costos electorales de la cooperación. Se pueden intentar proyecciones contrafácticas y lucubrar sobre probables estrategias que hicieran creíble un tardío abandono del gobierno. Pero lo que me interesa destacar es que, comenzada la coalición, los costos serán susceptibles de eliminarse con la deserción si la ciudadanía encuentra creíble esa separación y si, ya fuera del gobierno, los desertores consiguen rearticular una política de oposición efectiva. De lo contrario, los costos de la cooperación permanecerán, a pesar de no integrar más la coalición.

Consideré abierta, igualmente, la potencial deserción en tanto no estuvo vedada la alternativa de un abandono creíble, porque persisten algunas posibilidades de desentendimientos, ficticios o reales, en la etapa final del gobierno. Sin embargo, es necesario tener en cuenta esta restricción. La propuesta de Lacalle y la negativa de los ministros blancos que recién señalé es una muestra de ello. Aunque no es casual que los defensores de la permanencia sean los directamente favorecidos por los recursos brindados por la coalición.

### CONCLUSIONES

La principal conclusión que parece dejar este trabajo es que aun no ha concluido; eso es bueno, aunque parezca lo contrario. El objetivo fue explicitar y conjugar, por medio de una argumentación lógica, los factores que hicieron a la toma de una decisión o, mejor dicho, a una sucesión de decisiones. Lo presentado en estas hojas es un boceto con ansias de modelo; por ello la argumentación no pretendió ser exhaustiva y mucho menos concluyente; quiso ser rigurosa. El lector juzgará si la suerte fue compañera u hostil en el intento.

Muchas de las variables, se dirá, no fueron cuantificadas, lo que quita contundencia explicativa al trabajo. Es cierto, pero ahora podemos saber, valga la paradoja, lo que no sabemos. Estas carencias me enseñan los múltiples caminos que en el futuro deberé emprender para continuar la exploración politológica del tema, porque las coaliciones de gobierno, sordas a quienes las afirmaban imposibles, ya ganaron buena parte de la región y se constituyeron en un fenómeno de análisis prioritario.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- AAVV; "Reforma constitucional y estructuras políticas", CEE, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- Achard, Diego y Manuel Flores Silva; "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina.", PNUD, FCE, 1997.
- Axelrod, Robert; "La evolución de la cooperación", Alianza Universidad, 1986.
- Bhagwati, Jagdish; "El proteccionismo", Alianza Universidad, 1991.
- Brugnoni, Jorge y Federico Traversa; "A favor y en contra. Cómo se ubican Lacalle y Vázquez en la campaña electoral" en revista *Arroba*, febrero 1999.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasqueti y Juan Andrés Moraes; "Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay. ¿Un enfermo imaginario?", ICP, 1999.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro; "Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico", en revista *Humus*, Arca, marzo de 2000.
- Camou, Antonio; "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina" en revista *Nueva Sociedad*, n° 152/1997.
- Caetano, Gerardo y José Rilla; "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, Rilla, Mieres y Zubillaga. "de la tradición a la crisis. pasado y presente de nuestro sistema de partidos", 1985.
- Caetano, Gerardo y José Rilla; "Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 8.
- Chasqueti, Daniel; "Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica", en Internet: <http://factum.com.uy>, 1999
- Chasqueti, Daniel; "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, n° 10, 1997-1998
- Chasqueti, Daniel y Juan Andrés Moraes; "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político." en Jorge Lanzaro (coord.) "La segunda transición en el Uruguay", FCU, 2000.
- Colomer, Josep; "El arte de la manipulación política", Editorial Anagrama, 1990.
- Davis, Morton; "Introducción a la teoría de juegos", Alianza Universidad, 1971.
- Downs, Anthony; "Teoría económica de la Democracia", 1957.
- Elster, Jon; "Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos en Ciencias Sociales", Gedisa Editorial, 1990.
- Filgueira, C. y Filgueira, F.: "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo." *Cuadernos del Claeh* n° 78-79, 1997.
- Flisfisch, Angel; "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales." en (ed.) Godoy, O. "Cambio de régimen político.", Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992
- González, Luis Eduardo; "Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay", FCU e ICP, 1993.
- González y Gillespie, "Presidentialism and democratic stability in Uruguay", Montevideo, 1990
- Kahler, M.: "International influence on economic policy: debt, stabilization and structural reform" en "The politics of economics adjustment" de Haggard y Kaufman, Princeton, 1992

- Lanzaro, Jorge; "El presidencialismo pluralista en la 'segunda' transición. (1985-1996)" en Jorge Lanzaro (coord.) "La segunda transición en el Uruguay", FCU, 2000.
- Lanzaro, Jorge; "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista" en *Revista Mexicana de Sociología* n°2, 1998.
- Linz, Juan; "Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference.", mimeo, Yale University, 1986.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart; "Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica." en revista *Desarrollo Económico* n° 135, 1994.
- Mancebo, María Ester; "De la 'Entonación' a la 'Coincidencia': los problemas del presidencialismo en Uruguay", en *Revista uruguaya de Ciencia Política* n° 4/1991.
- Mancebo, María Ester. "Elecciones '94 y coalición de gobierno en Uruguay." en revista *América Latina Hoy* n° 13, 1996.
- Markoff, John y Verónica Montecinos; "El irresistible ascenso de los economistas", en revista *Desarrollo Económico* n° 133/1994
- Moreira, Constanza; Ponencia en Seminario "Gobernabilidad, coalición y cambio institucional" CEE 1815, 1999
- Moreira, Constanza; "Democracia y desarrollo en Uruguay", Trilce, 1997.
- Olson, Mancur; "La lógica de la acción colectiva", en "Diez textos básicos de Ciencia Política", Ariel, 1992.
- Palermo, Vicente; "Temor y temblor. El dilema entre conmovir las reglas y quebrar las coaliciones", *Estudios Sociales* n° 13. Disponible en Internet.
- Pareja, Carlos; "Los partidos uruguayos y el 'Señor Presidente': un matrimonio mal avenido", en *Cuadernos del Claeh* n° 55, 1990.
- Pérez, Romeo. "Los partidos en el Uruguay moderno" en revista *Cuadernos del Claeh* n° 31, 1984.
- Pérez, Romeo; "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya." en *Revista de Ciencia Política* n° 2, ICP, 1988.
- Przeworski, Adam; "Democracia sustentable", Paidós, 1998.
- Ramos, Joseph; "The Origins and Approach of Neoconservatism in the Southern Cone", The Johns Hopkins University Press, 1986
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori; "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", primera edición, 1980.
- Sartori, Giovanni; "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis", 1992.
- Silva, Patricio; "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina" en revista *Nueva Sociedad*, n°152/1997.
- Strom, Kaare; "Minority Government and Majority rule", Cambridge University Press, 1990.
- Zumarán, Alberto; en la ponencia presentada en el Seminario: "Gobernabilidad, coalición y cambio institucional" editado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815; Montevideo, 1999.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	1
INTRODUCCION Y PROLEGÓMENOS METODOLÓGICOS .....	2
PERSPECTIVAS DE ESTUDIO .....	4
SISTEMA DE HIPÓTESIS DEL PRIMER PERÍODO .....	5
SISTEMA DE HIPÓTESIS DEL SEGUNDO PERÍODO .....	5
ESQUEMA GENERAL DEL TRABAJO .....	5
ANTECEDENTES .....	6
EXPLICACIÓN DE LOS ACUERDOS ANTERIORES .....	7
CARACTERÍSTICAS DEL OBJETO DE ESTUDIO .....	9
EXPLICACIÓN DESDE LA TEORÍA DE JUEGOS .....	10
PRIMER PERÍODO .....	11
1ª HIPÓTESIS: RÉGIMEN DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y DESIGNACIÓN DE PUESTOS EN LA ALTA BUROCRACIA .....	11
RÉGIMEN DE GOBIERNO Y SISTEMA ELECTORAL .....	11
<i>Costos para el partido cooperador</i> .....	11
<i>Beneficios para el partido colaborador</i> .....	12
DESIGNACIÓN DE PUESTOS EN LA ALTA BUROCRACIA .....	15
COPARTICIPACIÓN .....	15
<i>Beneficios de cooperar en un presidencialismo con coparticipación</i> .....	17
<i>Costos de cooperar en un presidencialismo con coparticipación</i> .....	17
2ª HIPÓTESIS: CONTIGÜIDAD IDEOLÓGICA Y CULTURA POLÍTICA .....	18
3ª HIPÓTESIS: AMENAZA DE TERCERAS FUERZAS Y REDUCCIÓN DE BANCAS EN UN PRESIDENCIALISMO PLURALISTA .....	22
EL PREDOMINIO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES EN PELIGRO .....	22
<i>Curva de beneficios en un presidencialismo pluralista con amenaza de terceras fuerzas</i> .....	23
<i>Curva de costos en un presidencialismo pluralista con amenaza de terceras fuerzas</i> .....	24
DURACIÓN DE ESTE PLUS DE BENEFICIOS .....	24
POSIBILIDAD DEL FREE RIDER ENTRE FRACCIONES .....	25
DISMINUCIÓN DE BANCAS DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES .....	26
SEGUNDO PERÍODO .....	27
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN .....	27
PRIMERA HIPÓTESIS: DESIGNACIÓN DE PUESTOS EN LA ALTA BUROCRACIA .....	28
<i>curva de beneficios</i> .....	28
<i>curva de costos</i> .....	29
SEGUNDA HIPÓTESIS: SISTEMA ELECTORAL, COOPERACIÓN INTERELITES Y CONFIGURACIÓN DEL PODER ELECTORAL .....	29
<i>curva de beneficios</i> .....	30
<i>Curva de costos</i> .....	31
TERCERA HIPÓTESIS: PERCEPCIÓN SOBRE LAS PREFERENCIAS CIUDADANAS .....	32
DISTINTOS DISCURSOS DESDE EL PARTIDO NACIONAL .....	36
<i>Manos a la obra</i> .....	36
<i>Herrerismo</i> .....	36
<i>Desafío Nacional</i> .....	37
<i>El fracaso de Volonté</i> .....	37
<i>En octubre: Lacalle</i> .....	38
IMPORTANCIA DE LA CONFIGURACIÓN DE PODER ELECTORAL .....	39
LA COALICIÓN COMO APUESTA IRREVERSIBLE .....	39
CONCLUSIONES .....	40
BIBLIOGRAFIA CITADA .....	41