

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

**Cooperadores y antagonistas en el gobierno de  
unidad. Análisis del proceso de formación de  
gobierno de la administración Batlle**

**Andrés Scagliola**  
Tutor: Carlos A. Luján

**2000**

*Monografía final de Licenciatura en Ciencia Política*



**Cooperadores y antagonistas en el Gobierno de Unidad.  
Análisis del proceso de formación de gobierno  
de la Administración Batlle.**

Autor: Andrés Scagliola

Tutor: Carlos A. Luján



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Setiembre, 2000

**"Si hay alguien en este país  
formado según el Príncipe de Maquiavelo,  
ese es Jorge Batlle".**

*Gral. Liber Seregni*

## 1. Introducción

A los 72 años, el Dr. Jorge Batlle Ibáñez ha sido el cuarto miembro de su estirpe en acceder a la Presidencia de la República<sup>1</sup>. Como el anterior Presidente, el también colorado Dr. Julio María Sanguinetti, el Dr. Batlle ha iniciado su gestión con el respaldo de una coalición de gobierno del Partido Colorado y el Partido Nacional, y -como aquél- con la oposición, esta vez como primera minoría parlamentaria del país, del Encuentro Progresista - Frente Amplio. Sin embargo, el escenario político actual dista mucho de ser una reedición del escenario de los últimos cinco años.

Por un lado, la coalición de gobierno se apoya en la convivencia de tres liderazgos políticos densos -Batlle, Sanguinetti y Lacalle- con una historia de fuerte competencia política. Como tales, y con bases de apoyo parlamentario similares, son socios exigentes y cultivan estilos diferenciados.

Por otro lado, la izquierda, a la vez que se consolida como primera fuerza política del país, presenta un liderazgo -el del Dr. Tabaré Vázquez- con una autonomía significativa respecto de la compleja orgánica del Encuentro Progresista - Frente Amplio. A partir de ella, ha construido un vínculo inédito con el nuevo Presidente, con una relación y una comunicación fluida y múltiple, que incluye líneas de trabajo conjunto.

En este trabajo presento la existencia de dos juegos de cooperación política diferenciados con centro en el Presidente de la República: una coalición de gobierno y una oposición que coopera. Ambos juegos resultan de la interacción estratégica de los actores que intervinieron en el proceso de formación de gobierno que comenzó con la elección presidencial en segunda vuelta del candidato colorado -el 28 de noviembre de 1999- y culminó con la presencia del nuevo Presidente ante la Asamblea General legislativa -el 1º de marzo de 2000.

Propongo el abordaje de la construcción de estos juegos de cooperación<sup>1</sup> a partir del marco de análisis propuesto por la Teoría de la Negociación que, a mi entender, complementa los diversos enfoques utilizados hasta el momento por la academia para

---

<sup>1</sup> Según Crozier y Friedberg, juego es "el instrumento que elaboraron los hombres para reglamentar su cooperación (...) concilia la libertad con la restricción (...) Decir que existe un juego no implica, de ninguna manera, que exista una igualdad inicial entre los jugadores ni un consenso sobre las reglas mismas del juego" (Crozier y Friedberg, 1990:94-95).

interpretar la emergencia de experiencias coalicionales en los sistemas presidencialistas de Uruguay y el resto de las democracias del Cono Sur<sup>2</sup>.

Las explicaciones neoinstitucionalistas empleadas en sus distintas vertientes (Kato, 1997) han identificado como variables determinantes al régimen de gobierno, el grado de fragmentación del sistema de partidos y los casos de situación minoritaria del partido titular del Ejecutivo, el nivel de polarización ideológica, el ciclo electoral, y la cultura y el aprendizaje políticos.

En base al supuesto de que existe un margen de libertad irreductible de los actores - en tanto las variables institucionales restringen pero no eliminan las posibilidades de elección de los mismos- sostengo que la coalición de gobierno ni estaba determinada por éstas ni tampoco por la existencia de una experiencia previa o por la realización de una coalición electoral de cara a la segunda vuelta presidencial.

Propongo, entonces, analizar la formación del gobierno en toda su complejidad. Para ello, se abordará: el rol protagónico del Presidente en el proceso; las dimensiones sustantivas de la organización de la negociación -el número de actores, el número de temas y la distribución de recursos de poder-; el tipo de negociación desarrollado -la generación de opciones, el empleo de criterios de legitimidad y la claridad de los compromisos-; la relación y la comunicación entre los negociadores; y, finalmente, el manejo estratégico de las alternativas al acuerdo negociado como recurso de poder.

En este trabajo, concluyo que, el rol de "gran iniciador"<sup>3</sup> del Presidente electo en el proceso de configuración de la arena de negociación y un estilo de negociador próximo a la "negociación en base a principios" -base del Modelo de Negociación de Harvard- de Batlle, fueron determinantes en la negociación de compromisos que configuran un juego doble de gobernabilidad -de gobierno y oposición- inédito en el país.

En la construcción de ese juego, el expresidente Lacalle, líder del Partido Nacional, hizo valer su alternativa al acuerdo negociado (no integrar el gabinete) como recurso de poder en la mesa de negociación, a la vez que desarrolló un tipo de "negociación en base a posiciones". De esa manera, mejoró su participación en la distribución de los beneficios del acuerdo -en cargos y en definición de políticas.

---

<sup>2</sup> Como Uruguay, Argentina, Brasil y Chile presentan, en la actualidad, gobiernos de coalición.

<sup>3</sup> Neustadt, R. (1966:24).

La investigación reafirma que los procesos de negociación se alejan tanto de un juego de suma positiva o “ganar-ganar” -en el que todos los jugadores ganan- como de un juego de suma cero o “ganar-perder” -donde un actor gana lo que otro pierde. Precisamente, tal como lo han propuesto David Lax y James Sebenius, se trata del manejo simultáneo de la complejidad que emerge de la creación y distribución de valor (Lax y Sebenius, 1986:xx).

El Presidente Batlle obtuvo, como resultado del proceso de negociación, la cooperación de los actores involucrados -los principales líderes políticos del país. Propongo, a partir de las estrategias adoptadas por los mismos, entender al expresidente Sanguinetti como un “cooperador”, al expresidente Lacalle como un “cooperador antagonista” y a Tabaré Vázquez, líder del EP - FA, como un “antagonista cooperador”<sup>ii</sup>.

El período estudiado se extiende por los meses de diciembre de 1999, y enero y febrero de 2000. Para la reconstrucción del proceso de negociación se relevó y analizó la prensa de la época, la documentación existente y se realizaron entrevistas estructuradas a informantes calificados y en profundidad a actores de primer nivel.

La relevancia de este aporte la dará su tránsito por la crítica de los colegas. Por lo pronto, parte con la convicción de que el empleo de un prisma teórico poco frecuentado por la ciencia política de nuestro país, como el de la Teoría de la Negociación, arrojará luz sobre la interpretación del fenómeno de construcción de gobernabilidad y formación de coaliciones en el Uruguay.

## **2. Marco analítico**

### **2.1. El caso uruguayo**

A partir de la restauración democrática, los uruguayos, el último domingo del mes de noviembre cada cinco años, han elegido un nuevo Presidente<sup>iii</sup>. Los meses de diciembre, enero y febrero siguientes están consagrados a la “formación de gobierno” entendida como la negociación de una “agenda de gobierno”, de políticas sustantivas, y de un compromiso de distribución de bienes políticos al interior del acuerdo alcanzado (Mancebo, 1996). Esto es así, en la medida en que el sistema de partidos uruguayo ha ratificado en sucesivas elecciones su carácter de “pluralismo moderado”, según los criterios propuestos por Sartori (1992a), con partidos de gobierno en minoría.

En ese marco, el Presidente electo *-primus solus* (Sartori, 1992b) en un régimen de gobierno de tipo cuasi-presidencialista (González, 1993)- negocia el apoyo parlamentario de actores intra y extrapartidarios para la obtención de una mayoría legislativa de la que depende la aprobación de políticas así como la designación de los cargos políticos más importantes de la Administración.

Mancebo ha observado que “en Uruguay, las tres últimas elecciones nacionales fueron seguidas de un intenso período de diálogo impulsados por los Presidentes electos para lograr un acuerdo que les permitiera gobernar en un marco partidario crecientemente fragmentado (...) En los tres casos hubo un período de formación de gobierno a la usanza de los regímenes parlamentarios, en un país de marco presidencial” (Mancebo, 1996:95). Este período de “formación de gobierno” resulta fundamental para asegurar la “governabilidad” en su doble dimensión de eficacia y legitimidad gubernamental (Arbós y Giner, 1996).

Los cuatro procesos de formación de gobierno posteriores al período autoritario (1973-1985) arrojaron distintos compromisos cooperativos a los que los presidentes dieron diversas denominaciones:

Administración	Período de gobierno	Acuerdo de gobierno
Sanguinetti	1985 – 1990	“Entonación Nacional”
Lacalle	1990 – 1995	“Coincidencia Nacional”
Sanguinetti	1995 – 2000	“Coalición de Gobierno”
Batlle	2000 - 2005	“Gobierno de Unidad”

Los acuerdos de gobierno de las dos primeras administraciones supusieron la “derrota” de las propuestas de los Presidentes electos. Primero, Julio María Sanguinetti propuso un gobierno de “unidad nacional” y obtuvo un compromiso de “governabilidad” de parte de Wilson Ferreira, líder perteneciente a la fracción mayoritaria del Partido Nacional - reflejada en la incorporación de dos técnicos de filiación nacionalista en los ministerios de Relaciones Exteriores y Salud Pública-, y una participación más comprometida de la Unión Cívica a través de la inclusión de su líder, Juan Vicente Chiarino, en el Ministerio de Defensa, mientras el Frente Amplio se mantuvo en la oposición.

A su turno, Luis Alberto Lacalle, propuso una “coalición a la europea” (léase, de tipo parlamentarista) obteniendo a cambio la participación en el gabinete de las fracciones

coloradas mayoritarias -lideradas por Batlle, Pacheco y Sanguinetti- pero a través de figuras de representatividad poco significativa que no garantizaban el apoyo parlamentario colorado a la agenda de reformas del Poder Ejecutivo. El Frente Amplio y el Nuevo Espacio -una escisión de aquél- se reservaron el papel opositor. Tanto la “Entonación” de Sanguinetti como la “Coincidencia” de Lacalle fueron de corta duración describiendo un ciclo de cooperación inicial crecientemente relegado por la competencia interpartidaria a medida que se acercaban las siguientes elecciones (Buquet et. al , 1998).

El reelecto Presidente Sanguinetti propuso y obtuvo en el verano de 1994 para 1995 una “Coalición de Gobierno” entre el Partido Colorado y el Partido Nacional. La totalidad de las fracciones blancas comprometieron su apoyo parlamentario e integraron el gabinete con representantes políticos en ministerios de primera importancia (Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). El compromiso coalicional mostró su solidez al perdurar por todo el periodo de gobierno.

Finalmente, el Presidente Batlle ha iniciado su gobierno con el compromiso del Partido Nacional, a través de su Directorio, de participar en una nueva coalición responsabilizándose de cinco (5) carteras -hasta el momento la mayor participación en números absolutos de un partido aliado. El Encuentro Progresista - Frente Amplio y el Nuevo Espacio, como en las administraciones anteriores, se mantuvieron en la oposición.

## **2.2. Las claves explicativas**

Son múltiples las variables utilizadas para explicar la formación de coaliciones: régimen de gobierno, tamaño de la bancada que responde al gobierno, polarización ideológica, ciclo electoral, y cultura política y aprendizaje<sup>4</sup>.

### **2.2.1. Régimen de gobierno**

Las explicaciones del fenómeno del fracaso o el éxito en la formación de coaliciones de gobierno provienen mayoritariamente de vertientes neoinstitucionalistas que devolvieron poder explicativo a las construcciones institucionales sobre los procesos políticos. En ese marco, y a partir del “seminal paper” de Juan Linz, se instaló el debate

---

<sup>4</sup> Para una buena síntesis de las distintas explicaciones ver Moreira (1999).



acerca de la relación entre régimen de gobierno y gobernabilidad democrática. Para Linz, los regímenes presidencialistas favorecen la confrontación promoviendo juegos de “suma cero” en la política (en los que el ganador se lo lleva todo, ej.: elección directa del presidente) e introduciendo “rigidez” en el sistema a través de mandatos o periodos fijos de gobierno. Linz opuso estas aristas del sistema presidencialista a las características de “suma positiva” del régimen parlamentarista -al favorecer el armado de coaliciones parlamentarias para la elección del jefe de gobierno- y de “flexibilidad” --por la posibilidad de removerlo a través de un voto de censura y construir una nueva mayoría parlamentaria o llamar a nuevas elecciones (Linz, 1991).

Desde entonces, un número importante de autores ha rebatido parcialmente el planteo central de Linz acerca de la relación adversa entre Presidencialismo y Democracia. Las líneas de argumentación han sido básicamente dos: (a) la existencia de múltiples presidencialismos en función de las prerrogativas legislativas (iniciativa privativa, veto) del Presidente; (b) la importancia del número de partidos como variable relevante para entender los problemas de la gobernabilidad (Flisfisch, 1992; Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1994b; Mainwaring, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997). Las democracias presidencialistas más estables serían aquellas con presidentes débiles en prerrogativas legislativas y parlamentos fuertes, así como los presidencialismos inmersos en sistemas bipartidistas.

Aportes recientes han propuesto una nueva tipología de regímenes presidenciales que distingue entre “pluralistas”<sup>iv</sup> y “mayoritarios” según un amplio número de variables (Lanzaro, 1999). Desde esta perspectiva, Uruguay -como ejemplo de presidencialismo pluralista- tendría un armado institucional favorable a acuerdos y compromisos de gobierno de distinto tipo e incluso “de coalición”<sup>5</sup>.

### 2.2.2. Sistema de partidos y polarización

Otras de las variables utilizadas para explicar el fenómeno coalicional han sido el formato y la dinámica del sistema de partidos. La existencia de un Presidente en minoría en el Parlamento en el marco de un “pluralismo moderado” (Sartori, 1994a) hace probable la búsqueda y formación de coaliciones de gobierno.

Caracterizado la mayor parte de su vida por un formato bipartidista, desde la emergencia del Frente Amplio<sup>6</sup> el sistema de partidos ha iniciado su "transición" hacia un nuevo formato multipartidista (Mieres, 1990, 1995; González, 1999). Pasando por un sistema de "dos y medio" (1971 y 1984) y otro de "tercios" (1994), las elecciones nacionales de 1999 supusieron la afirmación de la principal formación de izquierda, el Encuentro Progresista – Frente Amplio, como primer fuerza política a nivel nacional en un formato que se mantiene multipartidista.

Para algunos autores, el crecimiento electoral del "tercero en disputa", el EP – FA, ha sido determinante en la formación de una coalición de gobierno en la Administración Sanguinetti (Filgueira y Filgueira, 1997; Buquet y Piñeiro, 2000).

La situación minoritaria del partido de gobierno -contracara del crecimiento del partido "desafiante" (González, 1999:15) en el sistema de partidos uruguayo<sup>7</sup>- también ha sido reconocida como una variable potente para la explicación de la búsqueda de compromisos cooperativos (Strom, 1990; Buquet et. al., 1998; Chasquetti, 1999).

En el caso uruguayo, al aumento de la fragmentación del sistema de partidos, se suma el carácter fraccionalizado de los partidos, lo que ha supuesto que la bancada efectivamente leal al Presidente sea cada vez menor (Buquet, 1999).

Paralelamente, la distancia ideológica entre los partidos relevantes se ha reducido con una progresiva aproximación al centro, con impactos moderadores en la competencia política (Buquet et. al., 1998).

### 2.2.3. Ciclo electoral

La teoría del ciclo electoral sugiere que a lo largo de los períodos fijos de gobierno existe una primera etapa de cooperación -cuando el nuevo gobierno recién se instala y los actores priorizan los *cargos* y las *políticas*- y una etapa de competencia creciente, a medida que se aproximan las elecciones y los partidos buscan diferenciarse en la búsqueda de *votos* (Strom, 1990).

---

<sup>5</sup> Lanzaro ha propuesto considerar un "neopresidencialismo de compromiso" y, en el caso de la Administración Sanguinetti, un "presidencialismo de coalición" (Lanzaro, 1998:165).

<sup>6</sup> El Frente Amplio, nace el 5 de febrero de 1971, como coalición de los partidos de la izquierda marxista -socialistas y comunistas-, demócratacristianos y fracciones blancas y coloradas disidentes.

<sup>7</sup> El sistema de partidos uruguayo es un sistema de "longevidad exitosa". Ésta se mide a través de la edad promedio de los dos partidos más votados en las últimas elecciones nacionales. Hasta 1999, la edad de los dos partidos más relevantes y la del sistema era la misma: 163 años (Sotelo, 1999).

Una investigación de los politólogos Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) ha observado la presencia de estos ciclos en la producción legislativa parlamentaria de las dos primeras administraciones luego de la dictadura –primera Administración Sanguinetti y Administración Lacalle. Otros trabajos previos van en la misma dirección (Mancebo, 1993; Larnaga, 1993)<sup>8</sup>.

#### 2.2.4. Cultura política y aprendizaje

Distintos autores han rastreado los intercambios cooperativos, fundamentalmente, entre los partidos tradicionales desde las pautas fundacionales de la “coparticipación” política primero territorial y luego en la Administración de las empresas estatales (Pérez, 1988). La cooperación también alcanza a la participación de fracciones extrapartidarias en acuerdos de gobierno así como a intervenciones puntuales de la izquierda política como el apoyo al Pacto del Club Naval de 1984 y al Tratado de Asunción de 1991.

Restaurada la democracia en 1985, se ha observado una pauta crecientemente cooperativa entre los partidos tradicionales con compromisos de gobierno de profundidad y alcance cada vez mayores (Mancebo, 1991, 1996; Chasquetti, 1997; Moreira, 1999).

### 2.3. Insuficiencia de las explicaciones

Entiendo que las variables institucionales (régimen de gobierno, ciclo electoral) y político-partidarias (número de parlamentarios del partido de gobierno, número de partidos, polarización) imponen restricciones -en este caso, promoviendo la cooperación- pero no determinan armados específicos.

Cooperar puede significar asumir compromisos de distinto formato e intensidad: una coalición exclusivamente parlamentaria, participación en la administración, participación en el gabinete a través de técnicos sin representatividad partidaria, o participación político – partidaria en el gabinete. El tipo de compromiso cooperativo dependerá del manejo estratégico que los actores hagan del proceso de negociación para la formación de gobierno<sup>v</sup>.

---

<sup>8</sup> El tercer período democrático -la segunda Administración Sanguinetti- en el que la coalición de los dos partidos tradicionales se mantuvo a lo largo de todo el período de gobierno, parece desafiar este prisma teórico.

## 2.4. Formación de gobierno en un sistema presidencialista

El proceso de formación de gobierno no tiene, en los sistemas presidencialistas, una institucionalización comparable con la de los sistemas parlamentarios (Strom, 1990). El proceso sí está acotado por la fecha límite de designación del gabinete -el 1º de marzo del año que sigue a la elección del Presidente- y algunas normas no formales.

La primera, es la de considerar al Presidente electo como el "gran iniciador" lo que le da un poder fundamental en la configuración de la arena de negociación. En un tono coloquial, característico del expresidente Luis Alberto Lacalle, el mismo planteó: "*El que es mano, el que mueve primero, es el presidente electo*"<sup>9</sup>. Por su parte, el legislador izquierdista Enrique Rubio sostuvo que: "*Como en todo período inicial la posición es escuchar las propuestas del nuevo gobierno, en una actitud constructiva. Ese es el signo que debe predominar (...) la iniciativa la tiene que tomar el presidente electo*"<sup>10</sup>.

La segunda norma no formal, más allá de la restricción constitucional del 1º de marzo para integrar el gabinete, marca que su efectiva integración se realiza antes o simultáneamente con la conformación de la nueva Asamblea General, el 15 de febrero. Según el vicepresidente Hierro: "*El gabinete original de 1995 fue dado a publicidad el 15 de febrero, el día que asumieron las cámaras. La historia uruguaya marca que es febrero el mes del gabinete, por lo tanto estamos en tiempo y en forma*"<sup>11</sup>.

Una tercera característica que pauta el período de formación de gobierno es el establecimiento de una "base de operaciones" en terreno neutral, no partidario, en la que se centralizan las conversaciones del Presidente electo<sup>vi</sup>.

La nueva normativa constitucional abre la puerta a una extensión del período en el caso de la elección del Presidente en primera vuelta, el último domingo de octubre<sup>vii</sup>. En este trabajo tomamos el período comprendido entre la elección del Presidente Batlle en la segunda vuelta electoral -28 de noviembre de 1999- y la ceremonia de transmisión del mando presidencial -1º de marzo de 2000. En ese período se concretaron los acuerdos sustantivos en torno a la participación de la fracción del expresidente Sanguinetti así como

<sup>9</sup> Luis Alberto Lacalle, Búsqueda, 25 de noviembre de 1999, p. 5.

<sup>10</sup> Enrique Rubio, Diario El Observador, 8 de diciembre de 1999, p. 6.

<sup>11</sup> Luis Hierro, radio El Espectador, 17 de diciembre de 1999.

del Partido Nacional en los cargos del gabinete, expresión central del compromiso de gobierno, y en torno a las políticas a instrumentar y los mecanismos para hacerlo<sup>12</sup>.

El de formación de gobierno es un proceso complejo, de múltiples dimensiones:

- 1) La *transición de gobierno* como transmisión de la información de la Administración al nuevo elenco gubernamental, en la que el vínculo fundamental se da a través de los Secretarios de la Presidencia saliente y entrante.
- 2) La *construcción de autonomía o de influencia presidencial* a través de una reputación y un prestigio (Neustadt, 1966).
- 3) La *negociación de apoyos parlamentarios* intra e interpartidarios.
- 4) La designación de un *nuevo elenco gubernamental*, siendo comúnmente los primeros el Secretario y Prosecretario de la Presidencia, y el "equipo económico"<sup>13</sup>.
- 5) La construcción de una *agenda de gobierno*, que tiene como soporte privilegiado de comunicación el discurso presidencial de toma de mando.
- 6) El establecimiento de una *relación con la oposición*.

Así, a partir de los recursos tangibles e intangibles de la Presidencia, el Presidente electo construye -con más o menos éxito- lo que Mario Fernández llama *capacidad institucional y política de la Presidencia* entendida como *status* del staff presidencial y apoyo del gabinete, el parlamento y los partidos de gobierno (Fernández, 1997).

El proceso de formación de gobierno es, en el sistema presidencialista uruguayo, un proceso de negociación entre un reducido número de líderes partidarios -al igual que lo observado por Kaare Strom en su análisis de regímenes parlamentarios (Strom, 1990). En Uruguay, tradicionalmente las negociaciones se han realizado entre los jefes de fracción (también los presidentes electos lo han sido) y el ingreso a los acuerdos de gobierno -y la salida- han estado pautados por las decisiones de éstos (Mancebo, 1991).

Los cambios introducidos por la Reforma Constitucional de 1996 han reafirmado la existencia de un número reducido de fracciones relevantes de los partidos tradicionales

---

<sup>12</sup> Esto no oculta que ambas negociaciones continúan más allá del recambio gubernamental aunque ya dentro del compromiso de coalición asumido.

<sup>13</sup> Lo integran el Ministro de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Presidente del Banco Central.

(Moreira, 1999)<sup>14</sup>, así como en la habilitación y la legitimación de jefaturas de partido<sup>viii</sup>. Esto impacta sobre la negociación reduciendo el número de actores posibles.

## 2.5. La formación de gobierno como un proceso de negociación

La producción académica uruguaya referida a la formación de gobierno, particularmente de coalición, se concentra en explicaciones neoinstitucionalistas, mayoritariamente en su vertiente socio – histórica (Chasquetti, 1997) y, en algún caso, en la perspectiva de la elección racional (Buquet y Piñeiro, 2000)<sup>x</sup>. Estos enfoques rinden en la explicación de la cooperación interpartidaria pero no lo hacen en la determinación de las formas de esa cooperación. Esto es, explican porqué los actores se sientan en la mesa de negociación pero no explican qué compromisos concretos alcanzan en ella.

El enfoque que proponemos en este trabajo se apoya, por un lado, en la reconstrucción de las estrategias de los actores desde el “carácter irreductiblemente indeterminado, es decir político, de los sistemas sociales” (Crozier y Friedberg, 1990:25), esto es, desde sus opciones y sus decisiones sustantivas<sup>x</sup>. Por otro, reconoce y analiza las limitaciones impuestas por el sistema y los “juegos” en los que interactúan los actores como “mecanismo concreto gracias al cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan al tiempo que les conceden (dejándose) su libertad” (Crozier y Friedberg, 1990:94-95)<sup>xi</sup>.

### 2.5.1. Cooperación y libertad de los actores

“La negociación puede influenciar la forma en que los actores usan su discrecionalidad o margen de libertad irreductible” (Lax y Sebenius, 1986:8). Como reconocen Crozier y Friedberg (1990:18), “el problema es el mismo: el de la cooperación<sup>15</sup> y la interdependencia de los actores que persiguen intereses, si no contradictorios, por lo menos divergentes”.

La forma más frecuente de representar el problema de la cooperación ha sido a través del Dilema del Prisionero de la Teoría de Juegos<sup>xii</sup>: “El Dilema del Prisionero es,

---

<sup>14</sup> Daniel Buquet había advertido acerca de esta tendencia como consecuencia de la anterior legislación electoral que, por su simultaneidad, proyectaba los efectos reductores de la elección presidencial -de mayoría simple- al interior del partido (Buquet et. al., 1998).

<sup>15</sup> Los autores entienden la cooperación como la “aceptación temporal y provisional de una cierta interdependencia” (Crozier y Friedberg, 1990:89).

simplemente, una formulación abstracta de ciertas situaciones, muy corrientes y muy interesantes, en los cuales lo que individualmente es óptimo para cada persona lleva a la defección mutua, y sin embargo todos podían haber obtenido mejores resultados de haber cooperado entre sí” (Axelrod, 1986:21).

Buquet y Piñeiro (2000:9) aplicaron este dilema para las relaciones interpartidarias de cara a la formación de gobierno: “Para el Partido Colorado cooperar significa el compartir carteras ministeriales u otro tipo de cargos con el Partido Nacional y a la vez aceptar la participación de éste en la definición de políticas. En cambio, la estrategia cooperativa para el Partido Nacional implica el compromiso de dar sus votos para la formación de mayorías en el parlamento. La opción por traicionar es la opuesta a la de cooperar, es decir, para el Partido Colorado no compartir carteras con el Partido Nacional y para este último no proporcionar sus votos en el parlamento”.

### 2.5.2. El juego de la negociación

Existen distintas definiciones de negociación. Para Roger Fisher y William Ury (1985:xiii): “La negociación es un medio básico para lograr lo que queremos de otros. Es una comunicación de doble vía para llegar a un acuerdo cuando usted y otras personas comparten algunos intereses en común, pero que también tienen algunos intereses opuestos”. Por su lado, David Lax y James Sebenius (1986:11), entienden la negociación como “un proceso de potencial interacción estratégica<sup>16</sup> por el que dos o más partes, con algún conflicto aparente, buscan hacerlo mejor a través de la acción conjuntamente decidida que de alguna otra forma posible”.

La existencia de negociación no supone la existencia de una relación simétrica de los actores. En la mayoría de los casos ésta es desigual y, por tanto, de poder<sup>xiii</sup>. Como afirman Crozier y Friedberg (1990), los actores controlan distintas “zonas de incertidumbre” y, en función de ese control, ejercen poder<sup>xiv</sup>.

Para Brandenburger y Nalebuff (1996), el poder de los actores está en el “valor agregado” (added value) de los actores al entrar en el juego y esa es la medida de lo que pueden obtener en la negociación.

---

<sup>16</sup> “Opportunistic” en el original. Los autores aclaran que usan este término en sustitución de “strategic” por confusiones generadas en el borrador en inglés. En español sucede exactamente lo contrario por eso usamos el término inicial.

La idea de juego lleva consigo la idea del cambio. Un actor “también puede tratar de reestructurar el juego de manera que si tiene otros recursos a su disposición, estos se vuelvan pertinentes y movilizables” (Crozier y Friedberg, 1990: 98). Esta idea de “cambiar el juego” está presente centralmente en otros autores (Brandenburger y Nalebuff, 1996).

### 2.5.3. Tipos de negociación

Una tipología de negociación central es la que surge, siguiendo a Howard Raiffa, del cruce entre las variables relacionadas al número de partes de la negociación (a los que nosotros llamaremos actores) y el número de temas de negociación (en un sentido general). Es así que se pueden identificar negociaciones simples -dos partes, un tema-, complicadas -más de dos partes, un tema-, interconectadas -dos partes, dos o más temas- y complejas -más de dos partes, dos o más temas (Luján, 1999:4).

		Temas	
		Uno	Más de uno
Actores	Dos	Simple	Interconectada
	Más de dos	Complicada	Compleja

**Tipos de negociación según número de actores y de temas.**

Según Luján (1999:5), en las negociaciones del primer tipo (simples) “predominan los atributos de poder de las partes y como las mismas logran manejar el tema del regateo mutuo” para la distribución, en este caso, de los bienes políticos; en las del segundo tipo (complicadas), son relevantes la comunicación y la coordinación entre las partes; en los del tercer tipo (interconectadas), importan “las distintas dimensiones en juego”; y, en las del cuarto tipo (complejas), es fundamental “el peso de lo sistémico”.

El mismo autor ha insistido en que la capacidad de un actor de incidir en cuáles y cuántos son los actores , y cuáles y cuántos son los temas -esto es, cómo se conforma la arena de negociación- es un recurso de poder en la negociación (Luján, 1999). Importa aquí la definición y redefinición de actores a lo largo del proceso de negociación.



Una tipología según otras dimensiones, no referidas a quiénes y qué negocian sino a cómo lo hacen, es la aportada por la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. En el marco del Proyecto de Negociación de la misma, Roger Fisher y William Ury identificaron “siete elementos” como dimensiones relevantes de cualquier negociación (Fisher y Ury, 1985). En base a éstas, los autores distinguen la negociación en base a “principios” de la negociación en base a “posiciones”.

Las siete variables hacen a: intereses, opciones y compromisos -en la mesa de negociación-, alternativas y legitimidad -fuera de ella-, así como la comunicación y la relación entre los actores (Fisher et. al., 1996; Fisher y Ertel; 1998).

La negociación en base a “principios” o “méritos” se propone como una alternativa a la forma tradicional de negociación –en base a posiciones- que reconoce dos subtipos: el “duro” y el “blando”. Para los autores, “el método de negociación según principios desarrollado por el Proyecto de Negociación de Harvard, consiste en resolver los problemas según sus méritos, en lugar de decidirlos mediante un proceso de regateo en el que cada parte dice que va o no va a hacer. Sugiere que se busquen ventajas comunes siempre que sea posible, y que cuando haya conflicto de intereses debe insistirse en que el resultado se base en algún criterio justo, independiente de la voluntad de las partes” (Fisher y Ury, 1985:xiv-xv).

#### 2.5.4. La negociación como tensión entre creación y distribución de valor

El “punto de arranque” y el camino de la negociación tampoco son neutros en relación al “punto de llegada” de la misma -sea este el compromiso o el fracaso de la negociación.

Como proceso, y a diferencia de la concepción “ganar-ganar” (win-win) en la que las negociaciones siempre pueden terminar en acuerdos en los que todos ganan, es fundamental entenderlo como un juego simultáneo de creación y distribución de valor en función del Dilema del Negociador que expresa la tensión permanente entre “tácticas” de cooperación y competencia, de integración y distribución en la negociación (Lax y Sebenius, 1991:39).

		Negociador 1	
		Crear	Distribuir
Negociador 2	Crear	(bueno, bueno)	(muy malo, muy bueno)
	Distribuir	(muy bueno, muy malo)	(mediocre, mediocre)

**Dilema del Negociador. Fuente: Lax y Sebenius (1991).**

En este proceso, los actores evalúan –más o menos atinadamente- su mejor alternativa al acuerdo negociado, su “MAAN”, como medida de los acuerdos aceptables, pero también como recurso de poder en la mesa de negociación. Como afirman Lax y Sebenius (1993:97): “Las mejores alternativas a un acuerdo negociado implican los límites a cualquier acuerdo. Para cada parte, el test básico de cualquier acuerdo conjunto propuesto es si ofrece un beneficio subjetivo mayor que el mejor curso de acción de esa parte en ausencia de un acuerdo. De esta manera, acciones ‘fuera de la mesa’ para dar forma a las alternativas a un acuerdo de las partes pueden ser tanto o más importantes que tácticas empleadas en la mesa. Acciones del primer tipo delimitan el rango de acuerdos posibles; aquellas de segundo tipo influyen qué punto de ese rango podría ser elegido”.

### 3. La arena de negociación

Quiénes y qué negocian son dos dimensiones claves de una negociación y hacen a la construcción de la “arena”. Como afirma Carlos Luján, “parte de la estrategia de negociación de un actor es definir para sí, y si es posible, para el conjunto de los involucrados cuántos son los actores relevantes de un proceso de negociación en sus distintos momentos” (Luján, 1998:116).

Esta capacidad de definir la arena es fundamental en la organización inicial de la negociación pero también en el proceso, ya sea por la ampliación del número de actores y de temas en la negociación, ya sea por su reducción.

La definición de los actores de la negociación tuvo dos momentos sustantivos en las instancias electorales de octubre y noviembre. En la primera, con impactos tanto a nivel partidario como intrapartidario<sup>xv</sup>, se distribuyó uno de los recursos de poder fundamentales en la formación de gobierno: los escaños parlamentarios. En la segunda, se adjudicó el rol protagónico del proceso, con la elección del nuevo Presidente.

Un tercer momento sustantivo, corresponde a las acciones del Presidente electo para moldear la arena de negociación.

### **3.1. Primera vuelta: el elenco de posibles actores**

En las elecciones nacionales del 31 de octubre de 1999 emergió una configuración política nueva en la que, por primera vez, el Encuentro Progresista - Frente Amplio se instaló como la primera fuerza política a nivel nacional (40,1% de los votos). Le siguieron, el Partido Colorado, quien mantuvo un resultado similar al de 1994 (32,7%) y el Partido Nacional en su peor elección (22,3%) –diez (10) puntos menos que en la elección de cinco años atrás. El Nuevo Espacio votó por debajo del 5% obtenido en la anterior elección (4,5%) y la Unión Cívica apenas alcanzó el 0,2%.

En su traducción parlamentaria, en la Cámara de Senadores, el EP – FA obtuvo doce (12) senadores, el PC diez (10) –a los que se suma el vicepresidente, el PN siete (7) y el NE uno (1).

Al interior de los partidos se observan mapas diferentes. El Encuentro Progresista – Frente Amplio, registra tres niveles de representación. En el primero, se encuentra el Espacio 90 -socialistas y aliados- con cuatro (4) senadores; en el segundo, Asamblea Uruguay, la Vertiente Artiguista y el Movimiento de Participación Popular, con dos (2) senadores cada uno; y, en el tercero, la Alianza Progresista y Democracia Avanzada con un (1) senador cada uno.

El Partido Colorado muestra la configuración de dos alas importantes. Una, representada por la Lista 15 -liderada por el actual Presidente Batlle- con cinco (5) senadores y, otra, representada por el la Lista 2000 –sector del expresidente Sanguinetti con cinco (5) senadores electos a los que se suma el voto del Vicepresidente Luis Hierro.

En el Partido Nacional, el Herrerismo -del expresidente Lacalle- obtiene cinco (5) bancas de senadores frente a dos (2) de Alianza Nacional. Tras la división de esta última -

luego de las elecciones de octubre- las bancas quedaron en manos de sus titulares: Jorge Larrañaga (quien retuvo la denominación del sector) y Carlos Julio Pereyra (del Movimiento Nacional de Rocha).

Finalmente, el Nuevo Espacio retuvo a su único senador<sup>xvi</sup>.

### 3.2. Segunda vuelta: el protagonista

Con el mapa parlamentario fijado en la primera vuelta, los dos candidatos presidenciales más votados -Tabaré Vázquez y Jorge Batlle- concurren al ballottage del último domingo de noviembre.

El primero, con el apoyo expreso del líder del Nuevo Espacio, Rafael Michelini, y de algunos dirigentes blancos intermedios, fundamentalmente, del interior del país. El segundo, con el respaldo unánime del Directorio del Partido Nacional y el apoyo personal de Juan Andrés Ramírez, rival de Luis Alberto Lacalle en las elecciones internas de abril.

En el ballottage -estrenado según la nueva legislación electoral aprobada con la Reforma Constitucional- Jorge Batlle venció a su oponente por 1.158.708 votos (52,5%) a 981.778 (44,5%).

### 3.3. El centro presidencial

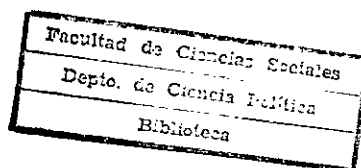
Como afirma Juan Linz, el juego presidencial tiene dos dimensiones sustantivas<sup>17</sup>: “El cargo presidencial es esencialmente bidimensional, y en cierto sentido ambiguo, ya que el Presidente es el representante de la nación, del Estado, y a la misma vez representa una opción política partidaria. La dimensión simbólica y diferencial del poder (...) es difícil de combinar con el rol político partidista que lucha por implementar sus programas”.

En el caso estudiado, por un lado, Jorge Batlle resultó electo Presidente por la mayoría absoluta de los votos emitidos en una segunda vuelta electoral prevista por la nueva legislación electoral. Por otro, es el jefe de gobierno “políticamente, más débil de la historia del Uruguay” (Buquet, 1999:56), con sólo veinte (20) legisladores de su fracción en ciento treinta (130).

El Presidente electo, protagonista del proceso de formación de gobierno, partió entonces de una posición ambigua: la de una bancada parlamentaria minoritaria dentro de

---

<sup>17</sup> Linz (1991:11).



su propio partido -segundo partido a nivel nacional- junto a una amplia legitimación ciudadana, que le confirió las atribuciones de la Presidencia. Estos hacen a la designación de los elencos gubernamentales<sup>xvii</sup> así como al trámite parlamentario<sup>xviii</sup>, además de su capacidad de legislar en algunas áreas por medio del decreto.

Esta situación minoritaria determina la búsqueda de una mayoría parlamentaria en base a la cooperación de otros actores partidarios. En esa medida, Batlle se valió de los recursos de la Presidencia para persuadir de la necesidad y de los beneficios de un gobierno de “coalición”, así como de una oposición también cooperativa.

Como afirma Richard Neustadt, “el poder de persuadir es el poder de negociar. La categoría y la autoridad dan ventajas para negociar. Más en un gobierno de instituciones separadas que comparten los poderes, las dan a todas las partes. Con el conjunto de ventajas que tiene a su disposición, el Presidente puede ser mucho más persuasivo de lo que podría ser su lógica o su encanto personal. Pero esas ventajas no garantizan resultados” (Neustadt, 1966:61).

En los regímenes presidencialistas, y en el caso uruguayo, particularmente en el proceso de negociación para la formación del gobierno, el Presidente electo tiene la iniciativa. Esta, desde una posición institucional definida<sup>xix</sup>, le da una fuerte capacidad para moldear la arena y el *timing* de la negociación –quiénes y qué negocian, y cuándo lo hacen.

### **3.4. La definición concreta de la arena de negociación**

Al inicio del proceso de formación del gobierno existía un esquema de tipo triangular de “actores de gobierno”, entre los que se encontraban Jorge Batlle, por la Lista 15, Julio María Sanguinetti, por el Foro Batllista (FB), y Luis Alberto Lacalle, por el Partido Nacional (PN). Éste se asentaba sobre los Compromisos del 9 de noviembre y la voluntad de realizar un “gobierno nacional”<sup>18</sup> –o “gobierno de unidad”, como se lo denominó en la campaña electoral.

El Nuevo Espacio, mencionado por Jorge Batlle en la campaña electoral como posible integrante de una coalición, quedó fuera del “juego de gobierno”. Entre las razones que explican esto está la alineación de su líder, Rafael Michelini, con Tabaré Vázquez de cara al ballottage; y un doble fenómeno de reducción y desplazamiento de su

---

<sup>18</sup> Según el Compromiso del 9 de noviembre y el texto de la carta de aceptación de Batlle.

representación parlamentaria de la posición privilegiada en la articulación de mayorías parlamentarias como la que tenía en la anterior Administración. El NE intentó convertirse en actor proponiendo otro “juego” del tipo de “gran coalición”: *“Vamos a seguir trabajando por la posibilidad de que el país haga un impasse entre los cuatro partidos políticos que otorgue dos años de fuerte gobernabilidad para sacar todos los temas importantes”*<sup>19</sup>.

La apuesta, finalmente no acompañada, hacía pertinentes y movilizables *zonas de incertidumbre* del Nuevo Espacio como lo son el “saber técnico” y la capacidad de negociación: *“Creo que habría que hacer un esfuerzo intelectual, independientemente de los votos que haya sacado cada partido y de la representación parlamentaria. En ese caso el Nuevo Espacio tiene muchas ideas, muchos técnicos y, sobre todo, mucha experiencia en articular políticas”*<sup>20</sup>.

Tempranamente, quedó claro que el Encuentro Progresista – Frente Amplio no formaría parte del gobierno. Ante la pregunta *“¿Piensa incorporar a Tabaré Vázquez en alguna forma a su gobierno?”*, la respuesta fue: *“No señor”*<sup>21</sup>. El Presidente electo, eventualmente, negociaría con él algún tipo de cooperación desde la oposición.

Definidas las dos arenas de negociación -de gobierno y de oposición- Battie desagregó el esquema triangular inicial de la primera de ellas en dos negociaciones diferenciadas. Una al interior del partido de gobernante, en la que participó el Presidente electo y el Presidente saliente, y otra, hacia fuera, con el expresidente Lacalle.

En la arena de negociación con la oposición, los actores relevantes fueron el Presidente electo y el líder del EP – FA.

### **3.5. Los actores. Fortalezas y debilidades. Oportunidades y amenazas.**

Entre las *fortalezas* del Presidente electo se contaban la de haber sido elegido por una mayoría absoluta de los votantes en el ballottage así como los recursos de la Presidencia de la República y su autonomía respecto de su sector. Entre sus *debilidades*, su condición de bancada minoritaria del Partido Colorado, la heterogeneidad y la inexperiencia de buena parte de la misma, y la escasa organicidad de su fracción.

<sup>19</sup> Rafael Michelini, Radio El Espectador, 30 de noviembre de 1999.

<sup>20</sup> Ibid idem.

Las *oportunidades* estaban en la construcción de un nuevo liderazgo presidencial y la posibilidad de obtener una mayoría con socios ideológicamente próximos. Entre sus *amenazas*, la de quedar subordinada a socios exigentes –Sanguinetti y Lacalle.

En cuanto a las *fortalezas* del Presidente saliente, Julio María Sanguinetti, está su condición de líder de la fracción mayoritaria del partido de gobierno -6 senadores y 18 diputados-<sup>xx</sup>; el contar, tanto a nivel de la Administración como de la bancada parlamentaria con cuadros políticos experimentados<sup>22</sup> -muchos de ellos a partir de las dos gestiones sanguinettistas anteriores- así como la autonomía de su liderazgo. Una primera *debilidad* era contar con un elenco saliente numeroso que podría quedar sin puestos en la futura administración. Una segunda debilidad estaba en la poca estructuración de su sector político.

Las *oportunidades* del líder del Foro Batllista (FB) estaban en la posibilidad de incluir esos elencos en la futura Administración y que éstos desempeñaran un papel importante en puestos relevantes de la misma. Otra oportunidad estaba representada por la posibilidad de posicionarse como un apoyo fundamental del gobierno entrante en función de la “cultura de gobierno” del Partido Colorado en general y del FB en particular. Las *amenazas* estaban dadas por la convivencia en un mismo acuerdo de gobierno con su rival histórico -el nuevo Presidente- y con un fuerte adversario -el expresidente Lacalle- así como la confrontación con la izquierda, y particularmente con su líder, Tabaré Vázquez.

La principal *fortaleza* del expresidente Lacalle residía en su hegemonía sobre la representación del Partido Nacional en la cual tenía 5 de 7 senadores y 18 de 22 diputados con los que Batlle, sumada la totalidad del Partido Colorado, obtendría una ajustada mayoría parlamentaria. Otra fortaleza es su condición de Presidente del Directorio nacionalista. Su *debilidad* está en los conflictos internos del mismo Herrerismo y en la rivalidad planteada por los liderazgos blancos minoritarios.

Entre sus *oportunidades* estaba la de capitalizar el triunfo en el ballottage como un logro del Partido Nacional y su eventual traducción en posiciones de gobierno y en cogobierno de algunas áreas de política importantes. La *amenazas* más inmediata partía de la posibilidad de obtener una representación poco significativa en el gobierno. A ésta se

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada por CNN el lunes 29 de noviembre y publicada por el Diario El Observador, 30 de noviembre de 1999, p. 4.

suman dos tendencias de los acuerdos interpartidarios de gobierno en sistemas presidencialistas: el riesgo de perder identidad así como la propensión a ser culpado de los errores del gobierno y a no compartir los beneficios de una buena gestión (Mainwaring, 1995).

Finalmente, Tabaré Vázquez, como líder del EP - FA, listaba entre sus *fortalezas* la consolidación y la autonomía de su liderazgo al interior de su fuerza política, y la cantidad de escaños de la bancada izquierdista. Sus *debilidades* tienen que ver con el mapa interno fraccionalizado del EP - FA y las inconsistencias de su propuesta programática (uno de los ejes de campaña explotados por Jorge Batlle en la campaña electoral hacia el ballottage), además de la existencia de sectores ideológicos o principistas, más orientados a la expresión que al gobierno.

Entre las *oportunidades*, contaba la chance de proyectar una imagen de "responsabilidad"<sup>23</sup> y de "cultura de gobierno", y, entre las *amenazas*, la posibilidad de "desdibujamiento"<sup>24</sup>, esto es, la pérdida del perfil opositor.

### 3.6. Los temas de la negociación

#### 3.6.1. La agenda de políticas del gobierno

La agenda debía incorporar -en principio- los compromisos asumidos con el Partido Nacional y las propuestas del Programa único del Partido Colorado: "*Somos partidos fundacionales (...) Hoy venimos a ratificar el compromiso asumido, que es la línea que nos va a conducir en el hacer en los próximos cinco años, más otras muchas cosas que surgen de los compromisos asumidos por el Partido Colorado*"<sup>25</sup>.

Para el Presidente Batlle la agenda pasaba por una serie de promesas pre-electorales. Las más importantes hacían a: reducción de los directorios de algunos agentes públicos de prestación de servicios, medidas desreguladoras y liberalizadoras, recorte del gasto público para enjugar el déficit heredado sin aumentar los impuestos, solución al problema de los detenidos desaparecidos, reforma del CPP.

---

<sup>22</sup> "Sentíamos que en todas las carteras teníamos buenos ministros para ofrecer". Entrevista realizada al expresidente Sanguinetti para este trabajo.

<sup>23</sup> De la entrevista realizada al diputado Carlos Baráibar para esta investigación.

<sup>24</sup> Ibid Idem.

<sup>25</sup> Jorge Batlle al Directorio del PN, Diario El Observador, 10 de diciembre de 1999, p. 3.



Para el Partido Nacional la agenda de gobierno pasaba por el rápido cumplimiento del Compromiso elaborado por el Directorio del Partido Nacional y asumido por Batlle, en tanto candidato presidencial, a cambio del apoyo blanco en la segunda vuelta o ballottage<sup>xxi</sup>. El Directorio del PN, a través de una Comisión, desagregó los compromisos en ciento seis (106) medidas de gobierno, clasificadas según un criterio temático y otro relativo a los instrumentos jurídicos a ser utilizados (ley ordinaria, Ley de Presupuesto, iniciativa del Ejecutivo, ley de urgencia y resoluciones de los Directorios de Entes Autónomos)<sup>26</sup>. Para el expresidente Lacalle: *“Fundamentalmente tenemos que trabajar con esa materia prima del gobierno que es el acuerdo con el Partido Colorado y transformarlo en ley o decreto. Es una forma de bajar a la realidad gubernativa los compromisos asumidos”*<sup>27</sup>.

### 3.6.2. La distribución de bienes políticos

Los beneficios de un acuerdo de coalición consisten, fundamentalmente, en la obtención de cargos en la administración. Una estimación calcula en más de trescientos (300) los cargos políticos que forman parte del paquete de negociación (Buquet et. al., 1998)<sup>xxii</sup>. La “ley de urgencia”<sup>28</sup>, como parte de los compromisos programáticos y pre-electorales, impactó sobre este número ampliando a trece (13) los ministerios -y las subsecretarías correspondientes<sup>29</sup>-, y reduciendo en diez (10) el número de cargos en las direcciones de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados<sup>xxiii</sup>. Habría que considerar en el “paquete” la Dirección y Subdirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), de rango ministerial y fuerte centralidad en el “equipo económico”. El gabinete -incluida la OPP- representa un total de veintiocho (28) cargos sujetos a negociación.

De la misma manera, deberían sumarse al paquete negociado los cargos políticos correspondientes a la administración del Poder Legislativo, los que -sumadas las secretarías y prosecretarías de las dos Cámaras, y la Comisión Administrativa- totalizan doce (12) puestos de confianza<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Diario El Observador, 14 de diciembre de 1999, p. 4.

<sup>27</sup> Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 7 de diciembre de 1999, p. 3.

<sup>28</sup> Ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000 (Servicio de Documentación – FCU, 2000).

<sup>29</sup> Creación del Ministerio de Deportes y Juventud.

<sup>30</sup> Diario El Observador, 15 de febrero de 2000, p.3.

La nueva administración ha introducido cambios importantes en términos de cargos sujetos a distribución política<sup>xxiv</sup>.

## 4. El camino de la negociación

Como señalé anteriormente, a partir de la iniciativa presidencial la negociación de los acuerdos de gobierno se desarrolló en dos “mesas” diferenciadas: una intrapartidaria, con el Presidente saliente, y otra interpartidaria, con el Presidente del Directorio blanco. Una tercera mesa, con el líder del EP - FA marcó el “relacionamiento” del nuevo gobierno con la oposición.

### 4.1. La negociación intrapartidaria

La primera “movida política” de Jorge Batlle, luego de ser electo Presidente, fue con Julio María Sanguinetti en la Residencia Presidencial de Suárez. Más allá de lo protocolar, la acción apuntó a cerrar el compromiso del conjunto del Partido Colorado con la nueva Administración de manera de presentar un actor unitario a las negociaciones interpartidarias. Así fue leído por el Presidente del Directorio del Partido Nacional: *“El doctor Batlle seguramente está cumpliendo trámites internos dentro de su propio partido y alguna otra tramitación necesaria a los efectos de que cuando nos sentemos a conversar podamos tener ya una agenda mucho más concreta, con plazos y temas muy sustanciales”*<sup>31</sup>.

Según las palabras de su líder, el interés sustantivo del Foro Batllista consistía en formar un *“gobierno lo más funcional posible, condición necesaria –aunque no suficiente- de éxito político”* para así *“defender las chances electorales del partido”*<sup>32</sup>.

Para ello, contaron con una *“buena relación política”*<sup>33</sup> entre el Presidente saliente y el entrante construida a partir del apoyo de Jorge Batlle a la Administración anterior y de la fuerte participación del Foro Batllista en la campaña pre-electoral. Para el Presidente saliente: *“Lo positivo es eso, es la estrecha colaboración que hemos tenido en estos cinco*

<sup>31</sup> Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 2 de diciembre de 1999, p. 3.

<sup>32</sup> De la entrevista realizada al Dr. Julio María Sanguinetti.

<sup>33</sup> Ibid Idem.

años. *Eso es lo importante. Hoy vamos a tener todos una gran unidad en torno al nuevo presidente*"<sup>34</sup>.

La selección de los integrantes foristas del gabinete entrante correspondió al nuevo Presidente según un criterio de "compatibilidad" con su estilo de liderazgo. A su vez, el expresidente Sanguinetti, reconoció la "iniciativa" o "capacidad de propuesta presidencial" de Jorge Batlle como Presidente electo. Como afirmara éste en la entrevista realizada para esta monografía: "Estábamos a lo que el Presidente dijera"<sup>35</sup>.

La libertad para designar a los ministros colorados permitió a Batlle reafirmar la separación de las negociaciones internas y externas, designando foristas en los carteras no deseadas por el expresidente Lacalle: "Cuando yo fui presidente indiqué -y creo que es correcto- que ni Defensa ni Interior ni Relaciones Exteriores ni Economía pueden estar lejos del presidente; tienen que ser del presidente. Pero eso no está escrito en ningún lado, es mi criterio respecto del poder político, que puede compartirse o no"<sup>35</sup>.

Esto supuso una fuerte participación del Foro Batllista en ministerios de primera importancia (Interior, Defensa y Relaciones Exteriores) y en la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP). La negociación se basó en un criterio de "continuidad" en los cargos (Guillermo Stirling, Luis Brezzo, Didier Operti y Ariel Davrieux provenían del elenco de gobierno saliente) y en las políticas (fundamentalmente, en las áreas educativa, de viviendas y del programa de atención materno - infantil del Ministerio de Salud Pública, así como en el enfoque económico).

#### **4.2. La negociación interpartidaria**

La negociación de cargos y políticas entre el Partido Colorado y el Partido Nacional estuvo pautada por los intentos de líderes blancos minoritarios de abrir negociaciones independientes con el Presidente electo -esto es, de convertirse en actores relevantes.

Entre los blancos, Luis Alberto Lacalle reivindicó para sí y para el Directorio del Partido Nacional, la autoridad en la negociación: "Lo que no diga el doctor Batlle o Luis Alberto Lacalle en nombre del Directorio no es cierto, no es válido ni debe ser tenido en cuenta"<sup>36</sup>. Para volver a reafirmar que el Directorio: "Es la única voz del Partido Nacional,

<sup>34</sup> Julio Sanguinetti, Diario El Observador, 30 de noviembre de 1999, p. 4.

<sup>35</sup> Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 2 de diciembre de 1999, p. 3.

<sup>36</sup> Luis Alberto Lacalle, Radio El Espectador, 1º de diciembre de 1999.

*es la única conducción legítima y legal. Los actos que tengan su rúbrica serán los actos que comprometan al Partido Nacional*<sup>37</sup>.

A lo largo del proceso negociador, los líderes minoritarios cooperaron en asociaciones distintas para mejorar su posicionamiento en la negociación frente a la hegemonía herrerista en el Parlamento, el Directorio y la comunicación con el Presidente electo. Por un lado, Juan Andrés Ramírez (Desafío Nacional) y Alberto Volonté (Manos a la Obra) y, por otro, Jorge Larrañaga (Alianza Nacional) y Carlos Julio Pereyra (Movimiento Nacional de Rocha) intentaron obtener para sí parte o toda la representación de la minoría en la eventual "cuota blanca" del gabinete.

Como senadores electos, Jorge Larrañaga y Carlos Julio Pereyra reclamaron la representación de la minoría blanca -manejando los nombres de Gonzalo Aguirre (exvicepresidente) y Sergio Abreu (compañero de fórmula de Lacalle en 1999). Paralelamente, Juan Andrés Ramírez -con el apoyo de Alberto Volonté- pidió para su sector el Ministerio de Trabajo<sup>38</sup>, a partir de acuerdos realizados antes de las elecciones de octubre de 1999. Su existencia fue ratificada aunque su validez cuestionada por Jorge Larrañaga<sup>39</sup>. También fue manejada por Desafío Nacional la ascendencia de Juan Andrés Ramírez en la opinión pública así como la representación del sector en el Directorio del Partido Nacional.

Aunque Batlle mantuvo reuniones con éstos -especialmente en el período más conflictivo de la negociación- las entrevistas realizadas son coincidentes en señalar al expresidente Lacalle como actor de la negociación<sup>40</sup>. De hecho, Lacalle negoció los cargos del conjunto nacionalista -no sólo los del Herrerismo- así como el acuerdo global sobre políticas.

A lo largo del proceso de negociación, el expresidente Lacalle procuró comunicar algunas ideas fundamentales: (a) el rol fundamental del Partido Nacional en el triunfo de Batlle<sup>xxvi</sup>; (b) la urgencia con que se debería cumplir con el Compromiso del 9 de noviembre<sup>xxvii</sup>; y, finalmente, (c) la no existencia de un "reparto de cargos"<sup>xxviii</sup>.

Las aspiraciones del Presidente del Directorio blanco chocaron con la estrategia de Batlle de autonomía en las designaciones -evitando la consulta previa con Lacalle, incluso

<sup>37</sup> Luis Alberto Lacalle en ocasión de la visita de Jorge Batlle, como Presidente electo, a la sede del Directorio del Partido Nacional. Diario El Observador, 10 de diciembre de 1999, p. 3.

<sup>38</sup> Diario El Observador, 3 de febrero, p. 5.

<sup>39</sup> Diario El Observador, 5 de febrero de 2000, p. 5.

<sup>40</sup> Uno de los entrevistados afirmó que los demás eran "actores de reparto".

en el caso de ciudadanos nacionalistas<sup>41</sup> - y la postergación de un compromiso con el Partido Nacional hasta el mes de enero. Frente a ello, el expresidente Lacalle afirmó: *"No se puede partir de la base de aceptar situaciones de hecho"*<sup>42</sup>. Paralelamente, el dirigente herrerista Ignacio De Posadas sostuvo: *"No recuerdo un gobierno electo que anuncie ministros en forma esporádica. Lo que sucede en todos lados es que después de las negociaciones, el presidente electo presenta su gabinete"*<sup>43</sup>.

Según el expresidente Lacalle, el Partido Nacional planteó al Presidente electo su interés en las carteras de Ganadería, y de Transporte y Obras Públicas: *"Ministerio de Obras Públicas es una de las que queríamos ejercer. Y Ganadería. El Partido Nacional consideraba importantes esas dos. Luego se llegó al resultado que tenemos ahora"*<sup>44</sup>.

Sin embargo, éstas fueron las primeras en ser ocupadas -en el mes de diciembre- por designación exclusiva del nuevo mandatario<sup>45</sup> siendo, de esa manera, sustraídas de la negociación interpartidaria.

La falta de opciones de acuerdo satisfactorias tanto sobre cargos como sobre políticas determinaron el "alto" a las negociaciones del expresidente Lacalle en la sesión del 19 de enero del Directorio del Partido Nacional<sup>xxix</sup>.

El Presidente del Directorio vinculó el acuerdo sobre carteras ministeriales al cumplimiento del Compromiso del 9 de noviembre -y a la demanda concreta del envío del Parlamento de una "ley de urgente consideración"<sup>46</sup>. Esto mientras se suspendían las reuniones de la dirección blanca y la comunicación con el Presidente electo, y se exponía públicamente la alternativa de no participar en el gabinete de la nueva Administración. La acción de Lacalle marcó un punto de inflexión en la negociación interpartidaria<sup>47</sup>. El herrerista De Posadas afirmó: *"Debe existir el apoyo parlamentario, pero para eso no es necesario integrar el gabinete. No sólo no es necesario sino que no es bueno. (...) Si partimos de la premisa de que los partidos tradicionales son instituciones políticas buenas*

<sup>41</sup> Las más notorias fueron las designaciones de Alberto Volonté, como Embajador uruguayo en Argentina, y de Gonzalo González, como Ministro de Ganadería.

<sup>42</sup> Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 21 de diciembre de 1999, p. 6.

<sup>43</sup> Ignacio de Posadas, Diario El País, 22 de enero de 2000.

<sup>44</sup> De la entrevista realizada al Dr. Luis Alberto Lacalle.

<sup>45</sup> Jorge Battle definió la continuidad de Lucio Cáceres, integrante de la Lista 15, en el MTOP.

<sup>46</sup> Se trata, en un sentido fuerte, del "efecto de vinculación" del que habla Howard Raiffa (1991:21).

<sup>47</sup> Las acciones del expresidente Lacalle procuraron dar "credibilidad" (Dixit y Nalebuff, 1995) a su amenaza de no participar y a la vinculación de las negociaciones de políticas y de cargos.

*para el país, entonces no es conveniente que queden los dos atados, identificados ante la opinión pública, de manera tal que disminuyan las chances de rotación*<sup>48</sup>.

La respuesta del Presidente electo comunicó la posibilidad de buscar otras opciones de acuerdo: *"Para el Partido Colorado, para el país, para el gobierno y para toda la población, sin ninguna duda es conveniente que el Partido Nacional participe del gabinete. (...) En la conversación que tuve con el señor expresidente Lacalle, ante un planteo de que el Partido Nacional tuviera representación en no menos de cuatro ministerios, yo argumenté que podían ser más, que podrían ser cinco. Naturalmente que hay alguna diferencia en cuanto a los ministerios de que se tratarían, pero eso está abierto a las conversaciones y los análisis"*<sup>49</sup>.

La comunicación entre las partes de la negociación se mantuvo en un nivel inferior al de los liderazgos partidarios, entre Raúl Lago -Secretario de Presidencia designado- y Antonio Mercader así como también entre los parlamentarios electos colorados y blancos convocados para la negociación de las futuras iniciativas legislativas.

Tanto en el tema de los cargos como en el tema de las políticas, el Presidente electo realizó concesiones. En el caso de los cargos, la inclusión entre los ministerios a ser ocupados por los nacionalistas, del Ministerio de Industria, Energía y Minería, a cambio del Ministerio de Turismo<sup>xxx</sup>.

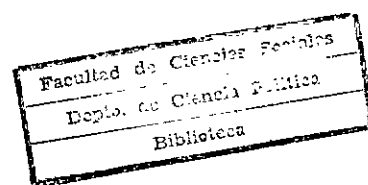
En el caso de las políticas, el "Grupo de los 24" -de doce (12) legisladores por partido- acordó rápidamente la utilización del mecanismo de ley de urgente consideración aunque el Presidente electo, con anterioridad, se había opuesto diciendo que: *"El Parlamento tiene sus tiempos y tenemos que respetarlos. Pero sobre todo hay que respetar la existencia de un núcleo muy importante que representa no menos del 40% de la sociedad uruguaya. Nadie le puede llevar a desembarcar una especie de ómnibus en donde vaya todo adentro. No se le puede decir a nadie: 'señores, esto es como las lentejas, si las quieres las tomas y si no las dejas'"*<sup>50</sup>.

El "compromiso sobre políticas" habilitó el "compromiso sobre cargos" aprobando el Directorio del PN, el 7 de febrero de 2000, la integración del gabinete de la Administración Batlle en cinco (5) carteras: Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio

<sup>48</sup> Ignacio de Posadas, Revista Semanal Búsqueda, 27 de enero de 2000, contratapa.

<sup>49</sup> Jorge Batlle, Diario El Observador, 28 de enero de 2000, p. 3.

<sup>50</sup> Jorge Batlle, Diario El Observador, 15 de diciembre de 1999, p. 3.



Ambiente; Educación y Cultura; Deportes y Juventud –creada en la ley de urgencia; Trabajo y Seguridad Social; Industria, Energía y Minería.

En tanto doce (12) directores pertenecientes al Herrerismo, Manos a la Obra, Propuesta Nacional y Desafío Nacional votaron a favor, los representantes de Jorge Larrañaga y Carlos Julio Pereyra -tres (3) en total- lo hicieron en contra. Si bien el sector de Jorge Larrañaga (Nueva Fuerza Nacional, hoy Alianza Nacional) argumentó la inconveniencia de integrar el gabinete<sup>xxxii</sup>, el Movimiento Nacional de Rocha (MNR), de Carlos Julio Pereyra, discrepó con la asignación de las carteras<sup>xxxiii</sup>.

Tras la resolución, el expresidente Lacalle volvió a reafirmar la autoridad del Directorio: *"Será el Directorio el contralor y conductor político de la gestión y el que determinará cuándo esa gestión se enmarca dentro de los compromisos asumidos y hasta cuándo dura"*<sup>51</sup>.

Finalmente el MNR se integró al gabinete<sup>xxxiii</sup>, en tanto Jorge Larrañaga comprometió su respaldo desde el Parlamento y, eventualmente, desde cargos en la Administración, siendo la única fracción blanca representada en el Senado sin un cargo ministerial.

Las últimas designaciones correspondieron a los ministerios de Salud Pública y de Turismo, reservados a la decisión exclusiva del Presidente electo.

#### **4.3. Las opciones de la negociación de gobierno**

De las entrevistas realizadas surge que las opciones de acuerdo podían ser diversas. Las restricciones desde el Presidente electo estaban en reservarse el Ministerio de Economía para su fracción. En relación a esto, el diputado Jorge Barrera afirmó: *"Todos podían ser. Evidentemente, a quien quería retener como Presidente es a Economía"*.

El expresidente Lacalle, a su turno, limitó las opciones descartando ocupar los ministerios del "cerno del gobierno": *"El Presidente no puede –ni nunca se lo pediría yo- (entregar) Economía, Defensa, Interior y Relaciones (Exteriores). Me parece que son los viejos ministerios de la antigua Presidencia de la República que son propios del Presidente de la República. Yo no los cedería nunca. Y creo que fue un grave error del Partido*

<sup>51</sup> Diario El Observador, 8 de febrero de 2000, p. 3.

*Nacional haberlos aceptado en la Administración anterior. Y el Presidente Sanguinetti –yo nunca los hubiera dado- los dio”.*

En términos cuantitativos, en tanto la primera de las opciones manejadas suponía preservar el número de ministerios del partido asociado de las dos administraciones anteriores -cuatro (4) en total-, la “cuota blanca” fue ampliada luego a cinco (5) ministerios.

La opción de integrar “ministerios mixtos” -esto es, un ministro de un partido y un subsecretario de otro- en las carteras en las que había un interés común, difundida por la prensa, fue desmentida por las entrevistas a los principales actores. El expresidente Lacalle manifestó que: *“Nunca fueron planteados en la negociación en sí”.*

En el mismo sentido, sobre esta opción que podría haber conectado las negociaciones intra e interpartidarias, el expresidente Sanguinetti afirmó que: *“Nunca estuvo sobre la mesa esa posibilidad”.*

Otra opción de acuerdo, promovida por el Presidente electo, sugería la idea de un gabinete integrado por técnicos o por figuras con un perfil técnico<sup>52</sup>. El criterio fue empleado en la representación designada directamente por el nuevo Presidente: el Ingeniero Agrónomo Gonzalo González en el MGAP, el Contador Alberto Bensión en el MEF, el Contador Horacio Fernández en el MSP y el Ingeniero Lucio Cáceres en el MTOP -este último, cuenta con una fuerte representatividad política. A su vez, la designación de Alfonso Varela al frente del Ministerio de Turismo plantea una opción extra-política al frente de una cartera.

Sobre el criterio de un “gabinete de técnicos”, el expresidente Lacalle afirmó: *“Yo no me caso con ninguna teoría. Todos los secretarios de Estado son políticos desde el momento que aceptan un cargo político. Si alguien dice, yo soy ministro y no político, no entendió para qué está en ese puesto”*<sup>53</sup>.

#### **4.4. Los criterios de legitimidad en la negociación de gobierno**

Los actores principales de la negociación del compromiso de coalición niegan que la medida de la participación en los cargos de la Administración esté relacionada con el número de votos o número de escaños obtenidos. Según el expresidente Lacalle: *“No sé*

<sup>52</sup> Diario El Observador, 30 de noviembre de 1999, p. 3.

<sup>53</sup> Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 23 de diciembre de 1999, p. 4.

<sup>53</sup> Diario El Observador, 2 de diciembre de 1999, p. 3.



*cuánto da la cuenta pero no, eso no se manejó*". En el mismo sentido, el expresidente Sanguinetti afirmó: *"Nunca pensando en el número"*.

Tanto el diputado Jorge Barrera como el expresidente Lacalle -entrevistados para esta investigación- destacaron la legitimidad del acuerdo de coalición. Para el expresidente: *"Esta coalición nació de una manera distinta. Yo, cuando era candidato a Presidente, antes de conocer que no estaba en la final, dije: 'la coalición es la que se va a plebiscitar en el ballottage, el que logre mostrarle al país que tiene mayorías parlamentarias y que tiene un programa, va a decir, 'vótenme a mí en vez de al otro porque yo le ofrezco a Ud. la garantía de que hay mayoría parlamentaria operativa y que tengo unas ideas que puedo llevar a cabo'. Esta elección no se parece a ninguna otra porque es un fenómeno absolutamente nuevo"*. Para el diputado Jorge Barrera: *"Esta es una coalición que tiene legitimación. Ha cumplido con todas las formas y además creo que tiene una aceptación en la gente marcada porque es un compromiso que hicimos público, que la gente lo conoció y lo votó. No fue un acuerdo a puertas cerradas que la gente no sabía que votaba. Sino que fue un compromiso escrito que la gente votó"*.

En el caso de las políticas, uno de los criterios de legitimidad manejado para la redacción de una "ley de urgencia", fue el precedente de la utilización del mecanismo de ley de urgente consideración al inicio de la Administración del Presidente Oscar Gestido, del Partido Colorado, en 1967.

#### **4.5. Las alternativas al acuerdo de gobierno negociado**

Los actores, frente al acuerdo negociado, tenían la alternativa de no integrar el gabinete. Ésta fue utilizada por el expresidente Lacalle en el curso de la negociación como recurso de poder para obtener un mejor compromiso en torno a políticas y cargos: *"Se manejó en esas 'tomas y dadas'. Es un poco póker"*.

Los mensajes de los dirigentes herreristas frente al "alto" de las negociaciones a mediados de enero, transmitieron públicamente esa alternativa: *"(El paquete legislativo) será aplicado con o sin la participación blanca en el gabinete"*<sup>54</sup>.

En la entrevista mantenida con el expresidente Lacalle para esta investigación, éste sostuvo: *"Yo también consideré en algún momento la posibilidad de no integrar el*

---

<sup>54</sup> Jaime Trobo, Diario El Observador, 26 de enero de 2000, p. 4.

*gabinete. A mí me pareció que, en algún momento, el Dr. Batlle quizás no apreció, tuvo un instante de duda, en cuanto a lo que significaba ser Presidente votado por el Partido Nacional”.*

Frente a la alternativa nacionalista, Rafael Michelini, líder del Nuevo Espacio, dibujó la alternativa del Presidente electo a partir de su nuevo relacionamiento con la oposición: *“Yo no descarto que si el apetito de cargos de algunos sectores hace inviable dentro de dos o tres años el buen desarrollo del gobierno se puedan construir otras mayorías (...) con lo que hoy puede ser la oposición: el Nuevo Espacio y el Frente Amplio”*<sup>55</sup>.

#### **4.6. La negociación con la oposición**

La negociación del Presidente electo con el líder del EP – FA supone la construcción de un juego de cooperación tras una fuerte competencia electoral. Un momento importante de esa construcción estuvo en los mensajes de ambos líderes en la misma noche de la elección<sup>xxxiv</sup> bien distintos a los de cinco años atrás.

Dejando en claro que el EP – FA sería oposición<sup>56</sup>, el Presidente electo definió que abrían áreas de “entonación nacional”<sup>57</sup>, en las que tendría cabida la izquierda: *“Yo creo que una buena relación es imprescindible, es necesaria, es conveniente el diálogo y las políticas de entonación nacional, las cosas puntuales que tenemos que analizar todos juntos”*<sup>58</sup>.

La alternativa de la izquierda –de no cooperación- fue expuesta públicamente como una estrategia de oposición neta: *“Si el doctor Batlle lo que quiere es confrontación, va a tener confrontación. Pero eso lo resuelve él. Nosotros lo que queremos es acordar (...) Si tengo 40% en el Parlamento y le tengo que hacer una interpelación por mes ...”*<sup>59</sup>.

La comunicación pública del Presidente electo previo a la primera reunión con el líder de izquierda abonó la posibilidad de una buena relación, particularmente, a partir del reconocimiento del poder de la izquierda, y de la posibilidad de buscar una solución al

<sup>55</sup> Rafael Michelini en Diario El Observador, 26 de enero de 2000, p. 5.

<sup>56</sup> “Creo que es bueno que haya un gobierno y que haya una leal oposición al gobierno porque la mezcla para batir y servir no le sirve al país”. Jorge Batlle, 9 de diciembre de 1999, p. 5.

<sup>57</sup> Igual definición utilizó el expresidente Sanguinetti en su primera Administración para significar el apoyo del Partido Nacional y la Unión Cívica a su gobierno.

<sup>58</sup> Jorge Batlle en Agenda Confidencial, publicado por Diario El Observador, 4 de diciembre, p. 6.

<sup>59</sup> Alberto Couriel en Radio Sarandí, Diario El Observador, 2 de diciembre de 1999, p. 6.

problema de los detenidos desaparecidos en el período de gobierno autoritario (1973-1985): *"El Parlamento tiene sus tiempos y tenemos que respetarlos. Pero sobre todo hay que respetar la existencia de un núcleo muy importante que representa no menos del 40% de la sociedad uruguaya"*<sup>60</sup>. Afirmó además: *"Yo creo que un presidente antes que nada tiene que buscar en el país la paz y la armonía de los habitantes. Por supuesto que si se pudiera encontrar un camino de solución, uno está dispuesto a ayudar"*<sup>61</sup>.

La reunión del Presidente electo con Tabaré Vázquez, el día de su cumpleaños y en su domicilio personal, abrió una nueva relación con el líder de izquierda a partir de la iniciativa de diálogo de Jorge Batlle<sup>62</sup>: *"Creemos que el doctor Batlle ha abierto caminos de diálogo y nosotros estamos dispuestos a transitarlos (...) Pretendemos no ser discriminados como hemos sido hasta el momento por el gobierno nacional"*<sup>63</sup>.

El Presidente electo rechazó tanto la integración al gabinete -también lo hizo Vázquez- como a cargos en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados -propuesto por el líder del EP - FA<sup>64</sup>. Su estrategia trabajó las dimensiones de relación y comunicación, la búsqueda de acuerdos puntuales y "terrenos comunes"<sup>65</sup>, y la participación del EP - FA en órganos de contralor (Tribunal de Cuentas y Corte Electoral) y cargos de confianza a nivel parlamentario.

En la primera, buscó una relación personal con Vázquez así como de una relación permanente entre delegados de ambos<sup>66</sup>.

En la segunda, comprometió la comunicación de los proyectos de la nueva Administración previo a su ingreso al Parlamento. Fundamentalmente, se habló de los proyectos de Ley de Urgencia y de Ley de Presupuesto<sup>xxxv</sup>.

En la tercera, se plantearon, por un lado, la búsqueda de una solución definitiva a la situación de los familiares de los detenidos desaparecidos<sup>xxxvi</sup> y, por otro, la redacción de un

<sup>60</sup> Jorge Batlle, Diario El Observador, 15 de diciembre de 1999, p. 3.

<sup>61</sup> Jorge Batlle a Diario Clarín de Argentina. En Diario El Observador, 17 de febrero de 2000, p. 3.

<sup>62</sup> En la entrevista con el diputado Carlos Baráibar se reafirma que la iniciativa de abrir "caminos de diálogo" correspondió al Presidente.

<sup>63</sup> Tabaré Vázquez, El Observador, 18 de enero, p. 3.

<sup>64</sup> Vázquez recogió el reclamo de sectores políticos de la izquierda de participar de la dirección de Entes y Servicios: "Partimos de la base de que las empresas son de todos los uruguayos y nosotros representamos el 40% de la ciudadanía". Guillermo Álvarez, Diario El Observador, 13 de diciembre de 1999, p. 4.

<sup>65</sup> En el sentido de los "terrenos comunes percibidos" o "perceived common grounds" (PCG) que señalan Susskind y Cruikshank (1987).

<sup>66</sup> Los delegados designados son los abogados Carlos Ramela Regules -por el Presidente Batlle- y Gonzalo Fernández -por Tabaré Vázquez-.

nuevo Código del Proceso Penal –finalmente a cargo del Dr. Gonzalo Fernández, asesor y delegado de Tabaré Vázquez.

Una segunda mesa de negociación de gobierno - oposición se instaló en el Parlamento a partir del reclamo de dos presidencias anuales de la Cámara de Diputados al EP-FA así como de “cargos de confianza” en la administración del Poder Legislativo. Estos últimos, junto a una presidencia de Diputados, fueron concedidos.

La relación con la izquierda fue parte de su autonomía como Presidente y no a partir de una decisión negociada al interior de la coalición de gobierno: *“Es una decisión y un relacionamiento propios del presidente electo. Yo no tengo por qué opinar”*<sup>67</sup>.

En ese sentido es pertinente la observación de Jorge Lanzaro en torno a la necesidad del Presidente electo de “afirmar su liderazgo presidencial y su autonomía en relación al triángulo interior de la coalición” a partir de “proyectarse como figura nacional, con vínculos de puente hacia fuera de ese círculo, incluyendo aquí, las relaciones con la oposición” (Lanzaro, 1999:137).

A instancias de Tabaré Vázquez, los órganos colectivos de decisión del EP – FA evitaron un pronunciamiento sobre el posicionamiento de la izquierda frente al gobierno: *“Seguiremos estudiando el posicionamiento del Encuentro Progresista – Frente Amplio, que va a apoyar todo lo que sea beneficioso para los uruguayos y se va a oponer a todo lo que entienda es negativo para el pueblo”*<sup>68</sup>. A su vez, reafirmó que: *“No dejamos de ser oposición, se lo hemos dicho al doctor Batlle, tenemos distintas formas de encarar los problemas, pero será una oposición constructiva, una oposición alternativa, que institucionalmente va a ser leal, políticamente va a ser responsable y éticamente va a ser seria”*<sup>69</sup>.

Uno de los intereses, manifestados en la negociación por el líder de la izquierda, fue la no discriminación de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) por parte del Gobierno Nacional en aspectos tributarios, así como una de las opciones planteadas por la izquierda fue la formación de comisiones mixtas para el estudio de temas nacionales –no descartada por el Presidente electo.

<sup>67</sup> Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 26 de febrero de 2000, p. 3.

<sup>68</sup> Tabaré Vázquez, Diario El Observador, 25 de enero de 2000, p. 3.

<sup>69</sup> Tabaré Vázquez, Diario El Observador, 11 de febrero de 2000, p. 3.

#### 4.7. Los cuatro momentos del proceso de negociación

Otra lectura posible del “camino de la negociación” es a través de distintos momentos que suponen puntos de partida, de inflexión y de llegada del proceso. Esa lectura es posible a partir de la reconstrucción de las estrategias de los actores de la negociación<sup>70</sup>.

Como momento inicial -o punto de partida- de la negociación entendemos aquél en el que se presenta una arena de negociación del acuerdo de gobierno en el que encontramos tres actores principales -Jorge Batlle, Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle-, y a Tabaré Vázquez como líder de la oposición.

El segundo momento se configura a partir de la estrategia desarrollada por el Presidente electo, separando las negociaciones hacia adentro y hacia fuera del Partido Colorado. El Presidente saliente compromete entonces su participación en la futura Administración Batlle luego de una negociación en el que el tema fundamental fue la negociación de la participación en los cargos de la nueva Administración<sup>71</sup>.

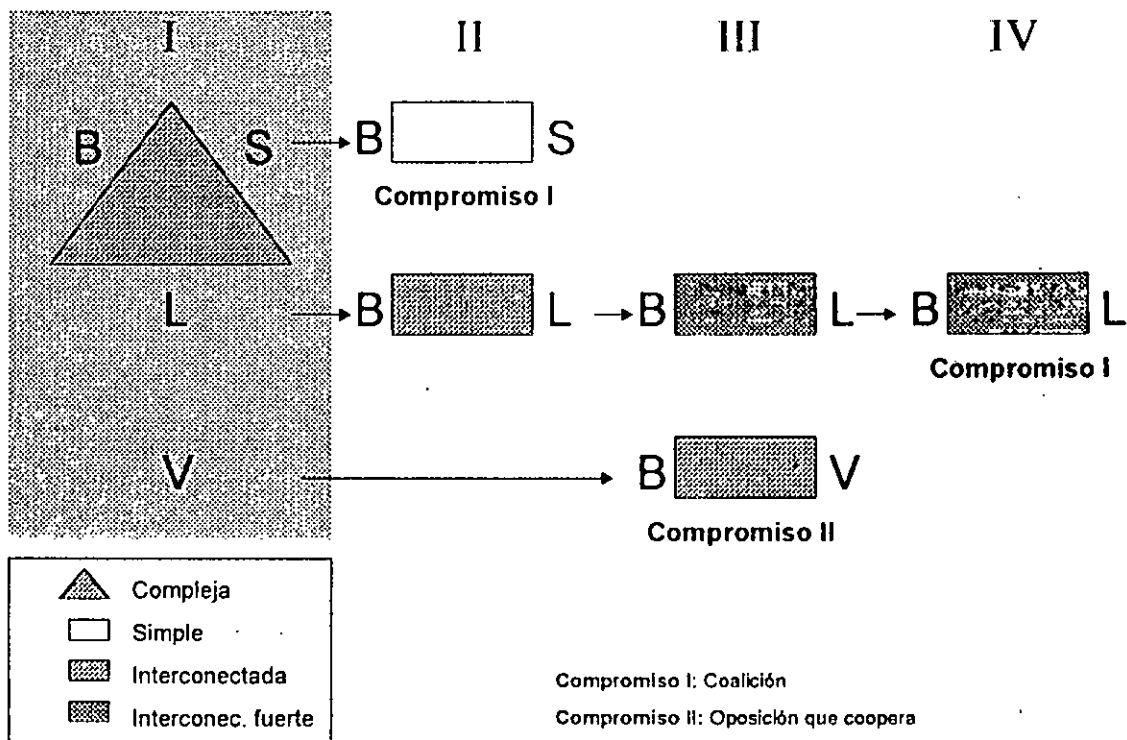
El tercer momento está señalado por el compromiso del líder de la izquierda de cooperar con el Presidente Batlle desde la oposición, y el planteo del expresidente Lacalle de la alternativa de no integrar el gabinete y del condicionamiento de los cargos a las políticas -lo que llamo, “interconexión fuerte”.

El cuarto momento -punto de llegada de la negociación- está en el compromiso del Partido Nacional, a través de la resolución de su Directorio, de aceptar la propuesta del Presidente Batlle de integrar cinco (5) ministerios.

---

<sup>70</sup> Como “estrategia” Crozier y Friedberg entienden el “fundamento inferido ex post de las regularidades de comportamiento observadas empíricamente. De ahí se deduce que una ‘estrategia’ así no es de ninguna manera sinónimo de voluntad, como tampoco es necesariamente consciente” (Crozier y Friedberg, 1990:48).

<sup>71</sup> El tema de las políticas no estuvo ausente pero su lugar en relación al de los cargos fue bastante menos significativo.



### El camino de la negociación.

A partir de la reconstrucción del proceso en términos de "momentos" es posible observar que el Presidente cerró la negociación intrapartidaria a través del compromiso del expresidente Sanguinetti, líder del Foro Batllista, de integrar el gabinete de la nueva Administración.

Sin embargo, no aguardó al término de la negociación con el líder del Partido Nacional para arribar a un compromiso de cooperación con la oposición. Esto coincide con la "jugada" estratégica de Lacalle de, por un lado, plantear la alternativa de no integrar el gabinete y, por otro, atar la aceptación de cargos al acuerdo sobre políticas.

Esto difiere de la idea del proceso formación de gobierno como rondas sucesivas en las que se van incorporando nuevos partidos a la coalición de gobierno hasta llegar a una mayoría parlamentaria (Strom, 1990). Anteponiendo el compromiso con la oposición al compromiso de coalición, el Presidente Batlle sustrajo la definición de esta relación al compromiso Partido Colorado - Partido Nacional y reafirmó su autonomía como Presidente, aunque también puso en riesgo la relación con su principal socio extrapartidario.

## 5. Productos de la negociación

### 5.1. El compromiso de coalición

El 1º de marzo de 2000, el Presidente Batlle, inauguró su Administración al frente de una “coalición de gobierno” del Partido Colorado y el Partido Nacional, según la ha definido Kaare Strom como “conjunto de partidos políticos parlamentarios que: acuerdan perseguir un objetivo o un conjunto de objetivos comunes; unen sus recursos para perseguir ese objetivo; comunican y se comprometen en relación a su objetivo; acuerdan la distribución de los beneficios obtenidos al lograr su objetivo” (1990:24-25)<sup>xxxvii</sup>.

Entre los elementos centrales de los compromisos de la coalición, los coaligados identifican el Compromiso del 9 de noviembre como el conjunto de objetivos del gobierno –estableciendo que se trata de un “mínimo” o de una parte del conjunto de un conjunto mayor de objetivos del gobierno. En ese sentido los entrevistados han afirmado: *“Lo que está en el programa. Lo que está en ese documento (Compromiso del 9 de noviembre) –que no es todo, es el mínimo”*<sup>72</sup>; *“Cumplir el pacto del 9 de noviembre (...) Cumplir con el discurso que hizo el Presidente el 1º de marzo”*<sup>73</sup>.

El expresidente Sanguinetti incorpora otra dimensión, fundamental, relacionada con la estabilidad del gabinete de la nueva Administración: *“El elemento central es la colaboración parlamentaria. Supone, en primer lugar, no interpelar a los ministros y apoyar a todo el gabinete. En segundo lugar, implica apoyar medidas legislativas”*<sup>74</sup>.

El límite de la elaboración conjunta de políticas está dado por la reserva para el Presidente de la conducción de la política económica: *“El Presidente resolvió –y eso es un matiz que hay que destacar- que no íbamos a estar en la generación de las políticas económicas. Y eso le dio un matiz”*<sup>75</sup>. Sobre esto, el diputado quincista Jorge Barrera sostuvo: *“El Presidente sin duda se reservó el Ministerio de Economía pero la mayor parte de las medidas son algunas consultadas y otras comunicadas”*<sup>76</sup>.

La base parlamentaria de la nueva coalición –sumadas la totalidad de las bancas coloradas y nacionalistas- obtiene mayorías tanto en la Cámara de Senadores -18 en 31-

<sup>72</sup> De la entrevista realizada al Dr. Luis Alberto Lacalle.

<sup>73</sup> De la entrevista realizada al diputado Jorge Barrera.

<sup>74</sup> De la entrevista realizada al Dr. Julio María Sanguinetti.

<sup>75</sup> De la entrevista realizada al Dr. Luis Alberto Lacalle.

como en la Cámara de Diputados -55 en 99. Siguiendo la definición de Kaare Strom - reformulada para un sistema presidencialista- se trata de un "gobierno mayoritario": "Cualquier gabinete compuesto por personas que actúan como representantes de partidos políticos o grupo parlamentarios que controlan colectivamente no menos de la mitad de las bancas de la legislatura nacional"<sup>xxxviii</sup>.

El compromiso de coalición se expresa centralmente en la participación de los socios en el Gabinete -incluida la OPP- de catorce (14) miembros. En él, la representación del Foro Batllista está dada por los titulares de tres (3) ministerios y la OPP. Los nacionalistas, mientras tanto, integran cinco (5) secretarías. El Presidente reservó para sí cinco (5) ministerios.

La coalición ha sido comunicada públicamente a partir de la resolución del Honorable Directorio del Partido Nacional, del 7 de febrero de 2000, de "aceptar el ofrecimiento del presidente electo Dr. Jorge Batlle en el sentido de integrar el Gabinete Ministerial con representantes de nuestra colectividad". Una segunda instancia de comunicación hacia la opinión pública fue la presentación del conjunto de los ministros seleccionados, el 15 de febrero de 2000. A su vez, las líneas de política han sido explicitadas en el Compromiso del 9 de noviembre de 1999 y en el discurso inaugural del nuevo período de gobierno a cargo del Presidente Batlle.

La "visibilidad" del acuerdo es parte fundamental del compromiso de coalición<sup>77</sup>, que se expresa, fundamentalmente, a través de la integración al gabinete<sup>xxxix</sup>.

Como sistema de acción concreto<sup>xl</sup>, la coalición es formalizada, comprensiva en términos de política y más allá del corto plazo en términos de duración (Strom, 1990:97).

Asimismo, de la mirada comparada de los gabinetes de las últimas cuatro administraciones<sup>78</sup> se pueden extraer dos conclusiones primarias. Primero, la participación del partido del Presidente en el gabinete se mantiene en números absolutos -nueve (9) ministerios- aunque, en la medida en que el número de ministerios aumenta, se reduce su participación relativa.

---

<sup>76</sup> De la entrevista realizada al diputado Jorge Barrera.

<sup>77</sup> "Que haya una presencia clara. Que el elector de Manos a la Obra o de Propuesta Nacional que está en Cerro Chato visualice claramente que su sector también integra el gobierno, que está comprometido y no ha sido excluido". Alberto Zumarán, Radio El Espectador, 3 de febrero de 2000.

<sup>78</sup> Ver cuadro comparativo en el Apéndice.



De las cuatro Administraciones, el Presidente Batlle es el que menos carteras -cinco (5) en total- asignó a su fracción (incluida la designación directa del Ministro de Ganadería).

En lo que hace a las características del gabinete de la Administración Batlle pueden hacerse otras tres observaciones. La primera es que los actores que participaron de la negociación del acuerdo de gobierno rechazan la utilización de los resultados electorales - traducidos en bancas parlamentarias- como criterio de legitimidad para reclamar determinado número y tipo de ministerios<sup>79</sup>. Si comparamos el porcentaje de senadores que responde a cada uno de los liderazgos -Batlle, Sanguinetti y Lacalle- con el porcentaje de integrantes del Gabinete que lo hacen, observamos que la fracción presidencial (en términos de ministros designados directamente por el Presidente) está sobrerrepresentada en este último<sup>80</sup>.

La segunda hace a la característica “monocolor” de los ministerios -integrados por un ministro y un subsecretario del mismo partido<sup>81</sup>- y dentro de un mismo partido sólo el Ministerio de Trabajo es compartido por dos sectores diferentes.

La tercera observación refiere a la existencia de “subgabinetes” del Foro Batllista y del Partido Nacional. El primero, a partir de la reunión informal y periódica del expresidente Sanguinetti con los ministros foristas y el Director de la OPP. El segundo, como parte de la reunión formal de la Agrupación de Gobierno nacionalista -que integran el Directorio que preside Luis Alberto Lacalle y los ministros blancos.

Paralelamente, la coalición opera principalmente a través de la relación y la comunicación personal del Presidente con el expresidente Sanguinetti y el expresidente Lacalle. La nueva coalición no ha avanzado en la construcción de instancias formales de negociación a su interior (por ejemplo, de iniciativas legislativas)<sup>xli</sup>.

En el caso de la relación gobierno - oposición, tanto el vínculo periódico entre el Presidente y el líder del EP - FA como su comunicación a través de delegados personales y permanentes componen una experiencia inédita.

---

<sup>79</sup> Por su lado, la obtención del 40% de los votos en las elecciones de octubre de 1999 fue uno de los principales argumentos públicos de la oposición para reclamar su participación en la definición de políticas, y en cargos de la Administración y del Poder Legislativo.

<sup>80</sup> Ver apéndice.

<sup>81</sup> La excepción es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) cuyo subdirector representa al Partido Nacional.

## 5.2. Una nueva relación gobierno – oposición

En el caso de la relación gobierno – oposición el compromiso cooperativo no es formalizado (aunque sí explícito), no es comprensivo en términos de políticas (se refiere a acuerdos puntuales) y no tiene un horizonte de tiempo definido.

Este compromiso se asienta antes que nada en la relación -personal y a través de delegados- de los dos liderazgos, redefinidos a la luz del impacto político de las elecciones nacionales. Según declaraciones del nuevo Presidente: *“Yo represento a la centroderecha y usted (refiriéndose a Vázquez) a la centroizquierda”*<sup>82</sup>. En el mismo sentido, Vázquez afirmó: *“El doctor Batlle fue muy claro en sus declaraciones cuando habló de ordenar el disenso; cuando habló que a la oposición la quiere de frente y no integrando el gobierno; cuando habló que el país está dividido en centro derecha y centro izquierda. Está hablando de un mapa político nuevo”*<sup>83</sup>.

Este “mapa” de dos actores fundamentales propuesto por Batlle coincide con la percepción de la izquierda –ratificada en la entrevista realizada<sup>84</sup>. Tal redefinición supone construir un nivel superior de relacionamiento tanto respecto de los actores que participan del acuerdo de gobierno (Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle) como del liderazgo del otro partido de oposición (Rafael Michelini).

## 5.3. El juego de gobernabilidad

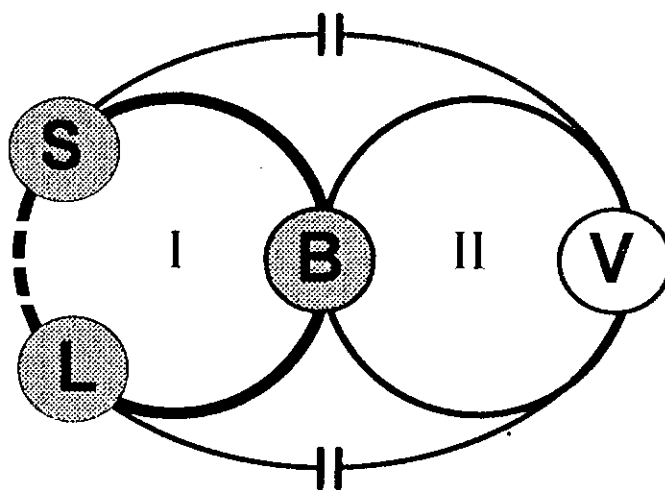
Los compromisos alcanzados por el Presidente Batlle, tanto de gobierno como de oposición, configuran lo que llamo “juego de gobernabilidad” en el que los actores interactúan con cierta previsibilidad y persistencia, organizando su cooperación.

---

<sup>82</sup> Búsqueda, 20 de enero, pág. 5.

<sup>83</sup> Tabaré Vázquez, Diario El Observador, 25 de enero de 2000, p. 3.

<sup>84</sup> El entrevistado –el diputado Carlos Baráibar- planteó la existencia de “dos actores fundamentales” (Batlle y Vázquez), “actores políticos de menor rango”, y “actores sociales” –mencionando al movimiento sindical, la Universidad, la Iglesia.



El juego de gobernabilidad.

Las acciones del Presidente para configurar la arena de negociación impactaron en el diseño del juego. Como juego de tres actores, la coalición de gobierno se desagrega en dos relaciones autónomas (Batlle – Sanguinetti, Batlle – Lacalle) y no en una posible mesa “trilateral” de conducción política de la coalición.

La relación Sanguinetti – Lacalle está marcada por una mala relación personal (a partir de la oposición del expresidente Sanguinetti a la Administración Lacalle y el apoyo de este al procesamiento de funcionarios herreristas), diferencias ideológicas y competencia de cara a las elecciones de 2004. Esto reduce las posibilidades de coordinaciones -o de “coaliciones de dos contra uno” como las llama Theodore Caplow (1974)- que excluyan al Presidente Batlle.

Durante el proceso de formación de gobierno tampoco hubo reuniones Vázquez – Sanguinetti o Vázquez – Lacalle. En tanto la relación Vázquez – Sanguinetti está pautada por una fuerte confrontación política e ideológica -alimentada durante la segunda Administración Sanguinetti- así como por la competencia presidencial de las elecciones del 2004, la relación Vázquez – Lacalle está marcada por una fuerte distancia ideológica y de estilos de liderazgo.

Son improbables, entonces, los juegos cooperativos a nivel de liderazgos, de dos o de tres actores, dentro y fuera del juego de coalición, sin la participación del Presidente. En

este sentido, y en la medida en que los dos juegos identificados tienen su centro en el Presidente, éste tiene una posición clave y determinante en el juego de gobernabilidad.

El Presidente Batlle, entonces, obtuvo para su gobierno la cooperación de los principales actores políticos en el gobierno y en la oposición, presentando una acepción amplia de lo que llamó “Gobierno de Unidad”: *“El gobierno que tengo el honor de presidir es un gobierno de unidad. No sólo de una unidad política que surge del acuerdo entre partidos, sino que surge además de las disposiciones constitucionales que los uruguayos nos hemos dado. Pero esa unidad, que él representa, no se limita a su gestión, sino que es nuestro propósito extenderla a todo los distintos sectores de la sociedad, tanto de la sociedad política como de la sociedad civil”*<sup>85</sup>.

## 6. Conclusiones

De los trabajos referidos al gobierno muy pocos han reparado en el análisis del proceso de formación (Mancebo, 1991; 1996). Sin embargo, este es un momento fundamental de *la política* tanto en la construcción de la agenda como en la definición de la cooperación entre los actores políticos –y también con los actores sociales, en una mirada más amplia.

De la investigación realizada se desprende que el rol del Presidente electo es determinante en la negociación para la formación del gobierno. En este sentido, vale la afirmación del expresidente Sanguinetti: *“El Presidente es un director de orquesta. En primer lugar, la partitura debe estar clara. En segundo lugar, busca a los instrumentistas, de los que el director realiza la mejor selección –condicionada por los acuerdos”*<sup>86</sup>.

Como “director de orquesta” el Presidente Batlle manejó estratégicamente las reglas formales e informales del proceso así como los recursos tangibles e intangibles de la Presidencia. Por un lado, fue determinante a la hora de diferenciar las arenas de negociación, habilitar a los actores y pautar, en buena medida, los tiempos políticos. El Presidente utilizó la capacidad de iniciativa conferida por los otros actores políticos para diferenciar la negociación intrapartidaria (Batlle – Sanguinetti) de la interpartidaria (Batlle – Lacalle) y generar opciones que contemplaron los intereses de las partes.

<sup>85</sup> Discurso del Presidente Batlle ante la Asamblea General del Poder Legislativo, 1º de marzo de 2000.

<sup>86</sup> De la entrevista realizada a Julio María Sanguinetti para esta investigación.

A partir de la construcción de una reputación “dialoguista”<sup>xlii</sup> -que lo diferenció de la confrontación que signó la relación entre gobierno y oposición en la Administración Sanguinetti- el nuevo Presidente abrió una relación de nuevo tipo con el líder de la izquierda pautada por una inusual cooperación.

El proceso de formación del gobierno no se dio en rondas sucesivas de incorporación de nuevos socios a la coalición de gobierno como observó Kaare Strom en su investigación de otros casos (Strom, 1990). Asegurada la unidad del Partido Colorado, el Presidente Batlle acometió simultáneamente un compromiso de coalición con el Partido Nacional y uno de cooperación con el Encuentro Progresista – Frente Amplio. Esto complicó la negociación con el expresidente Lacalle y evidenció los efectos de “amortiguación” del sistema (Senge, 1994) sobre su estrategia de construcción de “autonomía presidencial”<sup>xliii</sup>.

El líder del Partido Nacional jugó su alternativa al acuerdo negociado -no participar en el gabinete de la nueva Administración- como carta de poder para mejorar su participación en el mismo (cosa que efectivamente sucedió).

La negociación intrapartidaria, entre el Presidente electo y el Presidente saliente, se aproximó a un modelo de “negociación en base a principios” -en la que ambos actores apostaron a “crear valor”. Sin embargo, el estilo negociador del expresidente Lacalle se puede asimilar al de la “negociación en base a posiciones”. Esta pudo haber terminado en una escalada de posiciones de no haber optado el Presidente electo por realizar concesiones aún cuando perjudicaba su participación en la “distribución del valor” como prevé el Dilema del Negociador<sup>87</sup>.

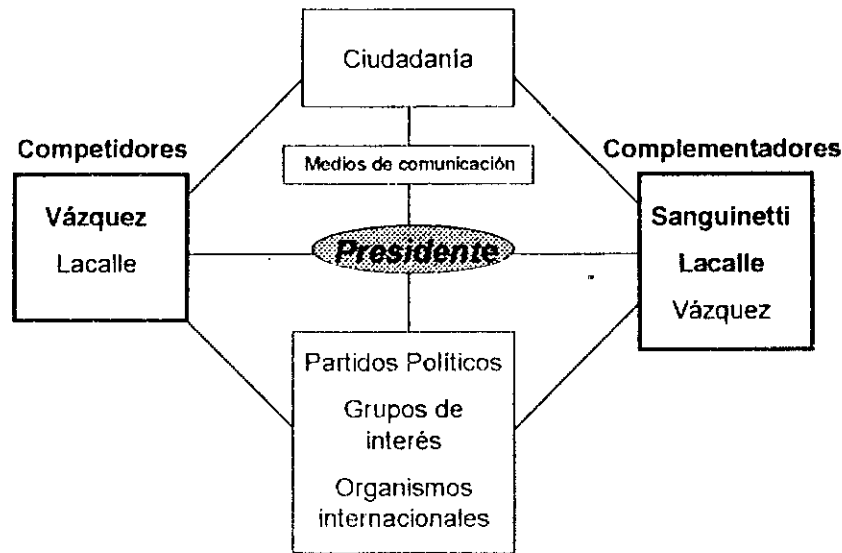
En la arena de oposición predominó un tipo de “negociación en base a principios”, con generación de opciones legítimas, una relación de trabajo conjunto y comunicación fluida. Esto permitió al Presidente Batlle levantar la acusación de “discriminación” de la izquierda por parte del gobierno de coalición de los partidos tradicionales e integrar al EP – FA al juego de cooperación más amplio -el juego de gobernabilidad.

A partir del proceso de negociación, el gobierno así formado se compone de actores que cooperan a la vez que compiten entre sí<sup>88</sup>. Para ayudar a entender este tipo de

<sup>87</sup> Ver página 15 de esta monografía.

<sup>88</sup> Jorge Lanzaro (1999:132) afirma que a las coaliciones “hay que verlas como sociedades en las que los socios se juntan y donde también compiten entre sí”.

interacciones Adam Brandenburger y Barry Nalebuff (1996) proponen pensar en términos de “co-ompetencia” para lo que es útil visualizar la “red de valor”, en este caso, de la Administración Batlle:



**Red de valor de la Administración Batlle.**

Fuente: Co-opetition (Brandenburger y Nalebuff, 1996).

Continuando esta idea de que los socios de una coalición de gobierno pueden competir entre sí así como la oposición también puede cooperar con el gobierno, propongo clasificar a los actores según sus combinaciones de estrategias de cooperación y competencia en el gobierno o en la oposición:

		Arena	
		Gobierno	Oposición
Estrategia	Cooperación	Cooperadores	Antagonistas cooperadores
	Competencia	Cooperadores antagonistas	Antagonistas

Así, a través del análisis del proceso de formación de gobierno podemos discriminar entre actores que participando del acuerdo de gobierno no se plantean una estrategia de competencia –los “cooperadores”- o aquellos que en igual posición sí lo hacen –los “cooperadores antagonistas”. Desde la oposición, quienes desarrollan una estrategia

cooperativa son “antagonistas cooperadores” en tanto quienes no lo hacen son “antagonistas” netos.

Tomando los actores relevantes y las estrategias desarrolladas a lo largo del proceso analizado en relación al Presidente Batlle podemos construir el siguiente cuadro:

		Arena	
		Gobierno	Oposición
Estrategia	Cooperación	Sanguinetti	Vázquez
	Competencia	Lacalle	

Ni el “juego de gobernabilidad” ni el lugar de los actores están fijados de una vez y para siempre. Pueden cambiar las estrategias de los actores dentro de cada arena así como pueden cambiar de arena los actores. Esto depende de la modificación de sus alternativas a partir de los propios desempeños de los líderes políticos como de variables institucionales – por ej.: el ciclo electoral, según el cual los actores tenderían a virar hacia estrategias de competencia -o antagonismo- a medida que se acerquen las próximas elecciones.

La gobernabilidad construida a partir de la iniciativa del Presidente Batlle presenta un esquema que incorpora, como dos caras de una moneda, cotas altas de competencia al interior del compromiso de gobierno -la coalición- y dosis importantes de cooperación en la relación con la oposición. Las tensiones que derivan de esta configuración ponen a prueba la capacidad de arbitraje y de iniciativa del liderazgo presidencial en una exigente tarea de armado y de rearmado permanente de los equilibrios políticos.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Le precedieron en el ejercicio del cargo el Dr. Luis Batlle Berres (1947-1951), el Dr. José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915) y el Brigadier General Lorenzo Batlle Grau (1868-1872). Esto estuvo presente en el discurso inicial de su gobierno, el 1º de marzo de 2000: “Vinimos desde las costas catalanas, del pequeño puerto de Sitges, este año hace 200 años. Durante todo este tiempo, hemos tratado de servir a la Patria. En los campos de batalla, en la Revolución del Quebracho, en el Gobierno de la República, en el destierro, en la vida política, en el periodismo, siempre hemos luchado por la libertad y por la justicia social. Ese ha sido, por generaciones, nuestro estilo de vida. Hoy lo comprometo ante ustedes”.

<sup>2</sup> Howard Raiffa llama “antagonistas cooperadores” a los actores con manejo estratégico de sus posturas en la defensa de intereses que reconocen como diferentes (Raiffa, 1991: 25-26). Tanto Batlle como Sanguinetti, Lacalle y Vázquez lo son. En este trabajo reservo este rótulo para el último de ellos y propongo el de “cooperador” o “cooperador antagonista” para los integrantes de la coalición enfatizando el componente cooperativo de sus estrategias.

<sup>iii</sup> Esto es así, por un lado, porque en Uruguay no hay reelección inmediata y, por otro, porque hasta 1994 las elecciones eran un mismo día. Según la nueva legislación electoral, en el caso de que ningún candidato presidencial haya alcanzado la mitad más uno de los votos en la "primera vuelta" del último domingo de octubre, se realizará una "segunda vuelta" entre las dos candidaturas más votadas aquél día. En el caso analizado, según lo previsto en la Constitución, ésta realizó el último domingo de noviembre de 1999.

<sup>iv</sup> Según Lanzaro, "puede igualmente respetarse la geometría de los equilibrios institucionales y el abanico de opiniones, mediante un armado de voluntades en el que pese plenamente la pluralidad de poderes y la pluralidad de representaciones políticas, teniendo en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas y reclamando por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones" (1999:7).

<sup>v</sup> El Programa del Partido Nacional va en este sentido al afirmar: "La realidad político – electoral de nuestro país, hace imperativo la búsqueda de acuerdos políticos para asegurar la implementación de los planes de gobierno. En el período post – dictadura, la búsqueda de entendimientos políticos como la "governabilidad" primero y la coalición desde 1989, constituye un cambio en la cultura política del país por la que el Partido Nacional ha bregado y en honor al cual ha contribuido generosamente. Fiel a esta convicción y a sus mejores tradiciones, el Partido Nacional buscará los acuerdos necesarios para llevar adelante un plan de gobierno siempre en procura de un mayor bienestar para la población. *Las modalidades y el alcance de dichos acuerdos, dependerán de las circunstancias políticas al momento de su definición*". Programa único de gobierno del Partido Nacional. Aprobado por la Convención Nacional en sesión del 10 de setiembre de 1999. P. 3.

<sup>vi</sup> Estas han sido: Hotel Columbia, en la Primera Administración Sanguinetti; Parque Hotel, en la Administración Lacalle; Hotel Victoria Plaza, en la Segunda Administración Sanguinetti; y, el mismo hotel, rebautizado como Radisson Victoria Plaza, en la Administración Batlle.

<sup>vii</sup> Una opción es incluir en el período de formación de gobierno las negociaciones interpartidarias entre la primera y la segunda vuelta en el caso en el que la candidatura presidencial resulte ganadora en el ballottage, como en el caso estudiado. También puede pensarse en una extensión de la negociación por la realización de las elecciones municipales dos meses y medio después de la asunción del mando, lo que retrasa la distribución de recursos de poder entre partidos a nivel departamental. En nuestro caso, mantenemos el período entre la elección presidencial y el 1º de marzo en el entendido de que en él se negocian los apoyos partidarios sustantivos expresados en la integración del gabinete así como los compromisos con la oposición.

<sup>viii</sup> Esto último, fundamentalmente, a partir de la candidatura única por partido y de la elección de las autoridades partidarias en elecciones internas "abiertas". Esto es, elecciones simultáneas donde participan todos los habilitados para votar, sin necesidad de afiliación partidaria y pudiendo hacerlo en la interna de cualquier partido –pero sólo en una.

<sup>ix</sup> Según estos autores, la coalición del Partido Colorado y el Partido Nacional en la segunda Administración Sanguinetti se habría producido en la medida en que el Dilema del Prisionero se habría convertido en un Dilema del Gallina, en el que no cooperar representaría un suicidio político para los partidos tradicionales frente a la victoria segura del Encuentro Progresista en la próxima elección (Buquet y Pifeiro, 2000).

<sup>x</sup> "No existen sistemas sociales completamente regulados o controlados. Los actores individuales o colectivos que los componen jamás pueden reducirse a funciones abstractas o desencarnadas. Los actores, en su totalidad, son quienes, dentro de las restricciones, a veces muy pesadas que les impone 'el sistema', disponen de un margen de libertad que emplean de manera estratégica en sus interacciones con los otros" (Crozier y Friedberg, 1990:25).

<sup>xi</sup> Para este tipo de análisis, resulta apropiada una perspectiva como la de la *racionalidad limitada*. Este enfoque, propuesto por March y Simon, supone la existencia de actores racionales que, a diferencia de la mirada de la elección racional, no eligen opciones óptimas sino que deciden de manera secuencial, haciéndolo por la mejor de un set limitado de opciones que alcanzan un umbral mínimo de satisfacción. Esto resulta de dos supuestos centrales (Kato, 1996): (a) la capacidad de información de los seres humanos es limitada; (b) es imposible separar de su contexto la racionalidad del actor. Este enfoque reconcilia la libertad de los actores –en este caso políticos– con las restricciones del sistema.

<sup>xii</sup> "El director de una orquesta de la Unión Soviética (durante la era de Stalin) iba viajando en un tren hacia su siguiente concierto y estaba ojeando la partitura de la pieza que iba a dirigir aquella noche. Dos agentes de la KGB vieron lo que leía y, pensando que se trataba de un código secreto, lo detuvieron por espía. Protestó diciendo que sólo se trataba del concierto para violín de Tchaikovsky, pero no le sirvió de nada. Al segundo día de su detención, el que lo interrogaba entró con aire de satisfecho y le dijo: 'más vales que lo cuentes todo, porque hemos cogido a tu amigo Tchaikovsky y él ya está confesando'. ... Supongamos que la KGB tiene de verdad detenido a otro hombre cuyo único delito consiste en llamarse Tchaikovsky, y al cual están sometiendo independientemente al mismo interrogatorio. Si los dos inocentes resisten este tratamiento, los condenarán a cada uno a tres años de cárcel. Si el director hace una falsa acusación contra el desconocido 'colaborador' mientras Tchaikovsky se mantiene firme, entonces el director saldrá beneficiado con un solo año de cárcel (y el agradecimiento de la KGB), mientras que a Tchaikovsky le caerá la friolera de 25 años por recalitrante. Por supuesto, los papeles se intercambian si el director no confiesa y Tchaikovsky cede a la



presión y lo acusa. Si los dos confiesan, entonces a los dos se les aplica la sentencia típica de 10 años" (Dixit y Nalebuff, 1992:21-22).

<sup>xiii</sup> "El poder es, pues, una relación y no un atributo de los actores (...) Para ser más precisos, no se puede desarrollar más que a partir del intercambio de los actores comprometidos en una determinada relación, pues en la medida en que toda relación entre dos partes supone intercambio y adaptación entre ambas, el poder está inseparablemente ligado a la negociación: es una relación de intercambio, por lo tanto de negociación, en la que están comprometida por lo menos dos personas" (Crozier y Friedberg, 1990:56).

<sup>xiv</sup> "La incertidumbre en general o las incertidumbres específicas (...) son el recurso fundamental de toda negociación. Si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el de los actores: las relaciones de los actores -individuales o colectivos- entre ellos y con el problema que les atañe, se circunscriben, pues, en un campo desigual, estructurado por relaciones de poder y de dependencia. En efecto, los actores son desiguales ante las incertidumbres pertinentes del problema. Aquellos que por su situación, sus recursos o sus capacidades (que, por supuesto, siempre son personales y sociales puesto que no podemos concebir un campo no estructurado) son capaces de controlarlas, harán uso de su poder para imponerse a los otros" (Crozier y Friedberg, 1990:20).

<sup>xv</sup> La legislación electoral uruguaya establece el Doble Voto Simultáneo (DVS), esto es, un mecanismo de voto preferencial intrapartidario, por medio del cual el elector vota a un partido y, dentro de él, a una lista de candidatos.

<sup>xvi</sup> El descenso de su votación respecto de 1994 se expresó en la obtención de sólo cuatro (4) diputados -en lugar de los cinco (5) anteriores.

<sup>xvii</sup> En el caso del gabinete, éste es designado y destituido por el Presidente -aunque el Parlamento tiene la posibilidad de censurar a los ministros. En otras situaciones, el Presidente retiene la capacidad de iniciativa y el Poder Legislativo la de aprobar o no su propuesta. Para los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, 3/5 de integrantes del Senado -o mayoría absoluta del mismo sesenta (60) días después. Para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo así como de los "órganos de contralor" -Tribunal de Cuentas y Corte Electoral- 2/3 de la Asamblea General.

<sup>xviii</sup> Como afirman Buquet, Chasquetti y Moraes, "el régimen uruguayo muestra una acentuada multiplicidad de dispositivos institucionales de control sobre el trámite legislativo" señalando. Estos poderes legislativos del Ejecutivo están dados por: i) la iniciativa privativa; ii) la iniciativa presupuestal y el conjunto de restricciones sobre el manejo legislativo en materia presupuestaria; iii) el veto parcial; y iv) los proyectos de urgente consideración" (Buquet et. al., 1998:58).

<sup>xix</sup> "Las lógicas de coaliciones tienen asociación y competencia, sobre la que tienen que transitar todos. Quien tiene un rol más clarificado es el Presidente, pero todos los otros tienen que jugar en un terreno en el que están haciendo las dos cosas al mismo tiempo. Y en esto entra la relación con el conjunto del partido y ahí depende mucho de los liderazgos constituidos" (Lanzaro, 1999:132).

<sup>xx</sup> Esto es producto del sistema de asignación de las bancas de diputados, sensible a la concentración o dispersión de los votos según departamento. En el caso del Partido Colorado, benefició a la fracción minoritaria en votos (Foro Ballista). Inversamente, en el caso del Partido Nacional, benefició al sector mayoritario (Herrerismo).

<sup>xxi</sup> "Asumo, pues, Señor Presidente, libremente, los compromisos que incorpora a su declaración el Honorable Directorio del Partido Nacional y me dispongo a trabajar por ellos, junto a todos los uruguayos por el bien de nuestra patria". Fragmento de la carta de Jorge Batlle al Directorio del PN, 10 de noviembre de 1999 en la que agradece el apoyo blanco a su candidatura.

<sup>xxii</sup> Los autores - Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes- los discriminan de la siguiente forma: 12 ministerios y 12 subsecretarías; 85 cargos en los Entes Autónomos y Consejos Descentralizados; 17 cargos en organismos de contralor del Estado; 115 cargos en la Administración Central; 25 cargos en el servicio diplomático. La lista no incluye asesorías técnicas ni personal de secretaría, así como tampoco ministros de la Suprema Corte de Justicia, Fiscales de Corte, Fiscales letrados y ascensos militares (Buquet et al., 1998:62).

<sup>xxiii</sup> Se trata de las direcciones de la Administración Nacional de Puertos (ANP), la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).

<sup>xxiv</sup> Dos de los "botines políticos" más codiciados fueron reducidos o extraídos -por distintas vías- de la negociación. Por un lado, las 18 direcciones departamentales de Salud Pública -que hacían del MSP uno de los más requeridos- fueron sustituidas por 6 direcciones regionales. Por otro lado, las 19 jefaturas departamentales de policía fueron cubiertas por funcionarios de carrera.

<sup>xxv</sup> De la entrevista surge que la única propuesta de Sanguinetti fue la del Licenciado Hugo Fernández Faingold como Ministro de Relaciones Exteriores. Rechazada esta posibilidad por el Presidente electo, se lo designó al frente de la Embajada uruguaya en Washington.

<sup>xxvi</sup> "El presidente de la República ejercerá su cargo porque el Partido Nacional lo apoyó. Yo pienso que aún no se ha advertido ese cambio. Batlle no es el presidente del Partido Colorado. Es el presidente que la mayoría de los orientales elegimos y es el presidente que logró esa mayoría porque lo acompañó el Partido Nacional. Entonces nuestra responsabilidad es mayor y la ejerceremos a plenitud". Luis Alberto Lacalle, Suplemento Fin de Semana, Diario El Observador, 18 de diciembre de 1999, p. 2.

<sup>xxvii</sup> "Nos dicen que estamos impacientes. Es cierto, no queremos que transcurra el tiempo en cabildeos y tiras y aflojes que no conducen a nada, queremos soluciones ya, a temas concretos. El Partido Nacional se hizo responsable para que Batlle saliera presidente y ahí estaremos cuando su paso no sea tan firme y rápido como lo necesita el país. Para que no decaiga, daremos seguridad cuando amenace la inestabilidad". Luis Alberto Lacalle, Diario La República, 15 de diciembre de 1999, p. 3.

<sup>xxviii</sup> "La tarea tiene que centrarse en qué es lo que se va a hacer. Hay que tener claro el objetivo gubernativo, los logros, las líneas de política y economía que el próximo gobierno va a tener (...) Cuando las carteras sean del Partido Nacional vamos a poner allí gente capaz de llevar a cabo la tarea designada. Primero están los objetivos luego quiénes los van a instrumentar". Luis Alberto Lacalle, Diario El Observador, 23 de diciembre de 1999, p. 4.

<sup>xxix</sup> Declaración del Directorio del 19 de enero de 2000: "El Honorable Directorio del Partido Nacional celebró sesión extraordinaria en el día de hoy. Analizó las características originarias y los planes de la futura administración, poniendo énfasis en el cumplimiento del Compromiso del 9 de noviembre de 1999, tanto en su contenido como en su plazo, indispensable prólogo a la consideración de las eventuales responsabilidades políticas a asumir. Continuará esta tarea de análisis en los próximos días". El País, 20 de enero, p. 7.

<sup>xxx</sup> "Sobre cuáles serían los ministerios que tomaría el Partido Nacional, también hubo allí algunas discusiones pero, si bien en principio el área económica había quedado reservada para el Presidente Batlle, me han confirmado en los últimos días que el Ministerio de Industrias, que era solicitado por un sector del nacionalismo, podría ser concedido. (...) Seguirían siendo cinco pero con ese cambio, lo cual aclara el panorama". Alberto Zumarán, Radio El Espectador, 3 de febrero de 2000.

<sup>xxxi</sup> "A nuestro juicio, en los últimos cinco años el Partido (Nacional) se ha mimetizado con el Partido Colorado, se ha volcado prácticamente hacia una punta del escenario político, y no ha cumplido el papel que debe cumplir. En los últimos cinco años del gobierno de Sanguinetti tuvimos todos los cargos, y el 31 de octubre tuvimos un resultado electoral desastroso. (...) Nuestra interpretación es que una de las causas que determinaron la derrota fue la forma en que se llevó el último gobierno de coalición". Jorge Larrañaga, Radio El Espectador, 8 de febrero de 2000.

<sup>xxxii</sup> "De nuestra representación debíamos resignar uno para determinados ciudadanos que en este momento no integran nuestro sector (...) De manera que no es un rechazo generalizado: durante otros gobiernos tuvimos ministerios; en el del doctor Sanguinetti tuvimos uno, también durante el gobierno de Lacalle. Así que no es una reacción por querer quedar libres de responsabilidades, no. Nosotros queremos asumir responsabilidades. Lo que no queremos es que otros asuman responsabilidades por nosotros. Lo que no queremos es que se nos indique quiénes son aquellos que deban ejercer nuestras responsabilidades. Nuestras responsabilidades las ejercemos nosotros o aquellas personas en quienes las delegamos". Carlos Julio Pereyra, Radio El Espectador, 8 de febrero de 2000.

<sup>xxxiii</sup> "No me siento conforme con el tratamiento de este tema. Ha sido mal manejado y mal internalizado dentro de la formación de las decisiones dentro del partido. En esta coyuntura vale expresar lo que hemos sostenido siempre. Para los nacionalistas, no se necesita el otorgamiento de cargos para colaborar con el presidente Batlle". Carlos Julio Pereyra, El Observador, 9 de febrero, p. 4.

<sup>xxxiv</sup> Tabaré Vázquez: "El éxito del doctor Jorge Batlle desde el gobierno nacional será el beneficio para todo el pueblo uruguayo. Y le hemos dicho que nos encontrará personalmente y como fuerza política dispuestos a dialogar, a intercambiar opiniones, y estaremos siempre esta fuerza política, trabajando para mejorar la calidad de vida de todos los uruguayos, cualquiera sea la posición que nos toque ocupar". Jorge Batlle: "Quiero comunicarles además, que he recibido el saludo al Partido Colorado, al Partido Nacional y a la Unión Cívica —o sea a todas aquellas fuerzas y a los ciudadanos independientes que nos acompañaron con su voto— de parte del doctor Vázquez que tuvo la gentileza de llamarnos y de extendernos públicamente las felicitaciones que yo también le hiciera por su propia gestión electoral en la conversación telefónica que mantuve con él". Revista Semanal Búsqueda, 2 de diciembre de 1999, p. 18.

<sup>xxxv</sup> "Yo se lo voy a llevar a él antes de remitirlo al Poder Legislativo, para que los vea, los analice y si tiene alguna cosa para aportar, que es buena y estamos de acuerdo, la vamos a incorporar. Si tiene alguna cosa que está mal, me la puede decir que si estamos de acuerdo la vamos a eliminar y sino el Parlamento resolverá (...) se debe organizar el disenso no las controversias" Batlle, El Observador, 19 de enero, p. 7.

<sup>xxxvi</sup> La relevancia de esta política está dada por su mención central en el discurso del 1º de marzo: "Si tantas cosas hemos pasado y tantas hemos sufrido, y nadie de nosotros puede decir que alguien es culpable o que alguien es inocente, y por tanto éste no es el resultado de un mundo maníqueo de malos contra buenos, es a todos nosotros que nos corresponde como responsabilidad primera sellar para siempre la paz entre los uruguayos".

<sup>xxxvii</sup> "For present purpose, let us define a coalition as a set of parliamentary political parties that

1. Agree to pursue a common goal or a common set of goals;
2. Pool their resources in pursuit of this goal;
3. Communicate and form binding commitments concerning their goal; and
4. Agree on the distribution of the payoffs to be received on obtaining their goal".

Texto original en inglés. La traducción es propia.

<sup>xxxviii</sup> "Any cabinet that meets all appropriate constitutional requirements and that is composed of persons acting as representatives of political parties or parliamentary groups that collectively control no less than one half of all seats in the national legislature, or that chamber of the legislature to which the cabinet is constitutionally responsible" (Strom, 1990:6). Tanto si tomamos como actores o unidades a los tres líderes analizados o a los partidos políticos en su conjunto se trata de una Coalición Mínima Vencedora (Riker, 1992).

<sup>xxxix</sup> "En primer lugar, en un plano objetivo, todos los ministerios son importantes. En segundo lugar, creo que en la negociación –que corre a cargo del Presidente del Directorio, como tiene que ser- el Presidente sabrá ir identificando las carteras que se considere que representan un compromiso dentro del gabinete ministerial. Hay que recordar que una coalición tiene importancia no sólo en los nombres de los ministros, sino en que esos ministros blancos –sean cuatro o cinco- se van a sentar en el Consejo de Ministros, que es el responsable colectivo –junto con el Presidente- de los compromisos que hacen, por ejemplo, a algo decisivo: el gran plan quinquenal, que es el futuro Presupuesto Nacional que entrará en vigencia el 1º de enero del año 2001". Alberto Volonté, Radio El Espectador, 2 de febrero de 2000.

<sup>xl</sup> "Podemos, pues, definir un sistema de acción concreto como un conjunto humano estructurado, que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de juego relativamente estables y que mantiene su estructura, es decir, la estabilidad de sus juegos y las relaciones que existen entre éstos, mediante mecanismos de regulación que a su vez constituyen otros juegos" (Crozier y Friedberg, 1990:236).

<sup>xli</sup> Como afirma Juan E. Vega: "Al Presidente le corresponde la responsabilidad principal en el establecimiento de la agenda. En su preparación deben participar distintas instancias del gobierno. Su puesta en práctica, evaluación y modificación, debe radicarse en una instancia política única, permanente, con rutinas rigurosas, y encabezada por el Presidente o vinculado directamente con él. Es una relación que necesita ser institucionalizada y tener protagonistas formales" (Juan E. Vega, 1999:73).

<sup>xlii</sup> La construcción de esta reputación también supuso una etapa de conversaciones con actores sociales tales como la Universidad, la Iglesia o el PIT – CNT. Como afirma Richard Neustadt: "El papel decisivo del Presidente para hacerse de una reputación es una fuente de oportunidad, a la vez que de riesgo" (Neustadt, 1966:122).

<sup>xliii</sup> Postergando el compromiso con los blancos, anunciando unilateralmente a sus futuros ministros y colaboradores, y abriendo una nueva relación con la izquierda por su propia iniciativa, el nuevo Presidente se autonomizó de los eventuales contratos partidarios. Sin embargo, hacia el final del proceso, esto puso en riesgo la participación del Partido Nacional en la coalición de gobierno propuesta.

# Apéndices

## A. Metodología de investigación y fuentes

La investigación supuso la definición de una sucesión de etapas de Diseño del modelo de análisis; Recolección de datos; Procesamiento de los mismos y, por último, el Análisis del proceso de negociación.

Esto implicó la construcción de una matriz de datos del juego de negociación, a partir de la definición de las unidades y las variables relevantes. La definición de éstas partió de las referencias teóricas utilizadas que hacen a: el número de actores, la composición de los mismos, el número de temas, la vinculación entre los mismos, las metas de los actores, los recursos de poder y la posibilidad de realizar amenazas. Otra variable relevante en el proceso analizado es el tiempo.

Las técnicas empleadas fueron: (a) relevamiento de la prensa de la época para una primera reconstrucción del proceso; (b) análisis de documentos partidarios; (c) entrevistas en profundidad a protagonistas de la negociación y entrevistas estructuradas a informantes calificados.

Los medios de prensa relevados –correspondientes a los meses de diciembre de 1999 y de enero y febrero de 2000- fueron: los diarios El Observador, La República y El País; la Revista Semanal Búsqueda y la Revista Posdata; la Página en Internet de Radio El Espectador ([www.espectador.com](http://www.espectador.com)).

Los documentos consultados fueron: el Programa 1999 del Partido Colorado, el Programa 1999 del Partido Nacional, el Compromiso de Gobierno Nacional del 9 de noviembre de 1999, el texto de la Ley N° 17.243 (ley de urgencia).

El cuestionario utilizado fue estructurado en base a las variables definidas como relevantes y, fundamentalmente, al marco de análisis constituido por los elementos aportados por el Programa de Negociación de la Escuela de Harvard (intereses, opciones, compromisos, legitimidad, alternativas, relación, comunicación). Los datos obtenidos fueron sometidos a ejercicios de triangulación tanto intratécnica como intertécnica.

Para esta investigación se entrevistó al Dr. Julio María Sanguinetti, expresidente de la República (1985-1990, 1995-2000); al Dr. Luis Alberto Lacalle, expresidente de la República (1990-1995); al Dr. Jorge Barrera, Diputado por la lista 15 del Partido Colorado (2000-2005); y al Sr. Carlos Baráibar, Diputado por la lista 2121 del Encuentro Progresista – Frente Amplio (1995-2000, 2000-2005).

## B. Cuadros

### 1) Distribución de bancas parlamentarias

<b>CANTIDAD DE ASIENTOS PARLAMENTARIOS POR PARTIDOS Y FRACCIONES, marzo de 2000.</b>		
<b>Bancada</b>	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>
<b>EP – Frente Amplio</b>	12	40
Espacio 90	4	14
Asamblea Uruguay	2	8
MPP	2	5
Vertiente Artiguista	2	4
1001	1	1
Alianza Progresista	1	6
Cabildo 2000	-	2
<b>Partido Colorado</b>	<b>11</b>	<b>33</b>
FB	5	18
15	5+1*	15
<b>Partido Nacional</b>	<b>7</b>	<b>22</b>
Herrerismo	5	18
Desafío Nacional	-	1
Alianza Nacional/NFN	1	2
MNR	1	-
Línea Nac. Florida	-	1
<b>Nuevo Espacio</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
Lista 99000		3
Tercera Vía	1	1

\*Suma al Vicepresidente Luis Antonio Hierro, Presidente de la Cámara de Senadores y de la Asamblea General.

2) Gabinete de la Administración Batlle

<b>GABINETE DE LA ADMINISTRACIÓN BATLLE (2000).</b>		
<b>Ministerio</b>	<b>Secretaría</b>	<b>Subsecretaría</b>
<b>Economía y Finanzas</b>	Alberto Bensión (15)	Marcelo Brasca (15)
<b>Transporte y Obras Públicas</b>	Lucio Cáceres (15)	Agustín Aguerre (15)
<b>Salud Pública</b>	Horacio Fernández (15)	Luis Fraschini (15)
<b>Interior</b>	Guillermo Stirling (FB)	Daniel Borrelli (FB)
<b>Relaciones Exteriores</b>	Didier Opertti (FB)	Guillermo Valles**
<b>Defensa Nacional</b>	Luis Brezzo (FB)	Roberto Yavarone (FB)
<b>Educación y Cultura</b>	Antonio Mercader (H)	José Carlos Cardoso (H)
<b>Vivienda</b>	Carlos Cat (H)	Ricardo Gorosito (H)
<b>Industria, Minería y Energía</b>	Sergio Abreu (MNR)	Mario Curbelo (MNR)
<b>Trabajo y Seguridad Social</b>	Alvaro Alonso (DN)	Federico Bosch (MO)
<b>Ganadería, Agricultura y Pesca</b>	Gonzalo González (Indep. PN)	Martín Aguirre Zabala (Indep.)
<b>Turismo</b>	Alfonso Varela (15)	Pedro Bordaberry (15)
<b>Deporte y Juventud</b>	Jaime Trobo (H)	Fernando Araújo (H)
<b>Oficina de Planeamiento y Presupuesto*</b>	Ariel Davrieux (FB)	Gonzalo Cibils***

\*Se incluye la OPP dado su rango ministerial.

\*\* Se trata de un Embajador de carrera del MRREE.

\*\*\*Pertenece al Partido Nacional.

3) Gabinetes de las últimas cuatro administraciones

<b>GABINETES DE LAS ÚLTIMAS CUATRO ADMINISTRACIONES DEMOCRÁTICAS (1985-2000).</b>				
<b>Ministerio</b>	<b>Sanguinetti 1985</b>	<b>Lacalle 1990</b>	<b>Sanguinetti 1995</b>	<b>Batlle 2000</b>
MEF	R. Zerbino (BU)	E. Braga (H)	L. Mosca (Indep. PC)	A. Bensión (15)
MTOP	J. Sanguinetti (BU)	W. Elso Goñi (MNR)	L. Cáceres (15)	L. Cáceres (15)
MSP	R. Ugarte (Indep. PN)	A. Solari (FB)	A. Solari (FB)	H. Fernández (15)
MINTERIOR	A. Manini Ríos (UCB)	J. A. Ramírez (H)	D. Opertti (FB)	G. Stirling (FB)
MRREE	E. Iglesias (Indep. PN)	H. Gross Espiell (H)	A. Ramos (MO)	D. Opertti (FB)
MDN	J. V. Chiarino (UC)	M. Brito (H)	R. Iturría (MO)	L. Brezzo (FB)
MEC	A. Reta (BU)	García Costa (PLP)	S. Lichtensztejn (PGP)	A. Mercader (H)
MVOTMA	-	Raúl Lago (BR)	J. Chiruchi (H)	C. Cat (H)
MIME	C. Pirán (UCB)	Montes de Oca (UCB)	F. Slinger (Indep. PC)	S. Abreu (MNR)
MTSS	H. F. Faingold (BU)	Carlos Cat (H)	A. L. Piñeyrúa (MNR)	A. Alonso (DN)
MGAP	Vázquez Platero (BU)	A. Ramos (Renovi)	B. Gasparri (FB)	G. González (Indep. PN)
MTURISMO	J. Villar (UCB)	J. Villar (UCB)	C. Stern (FB)	A. Varela (15)
MDyJ	-	-	-	J. Trobo (H)
OPP*	A. Davrieux (BU)	De Haedo (H)	A. Davrieux (FB)	A. Davrieux (FB)

Nota: Construido en base a los cuadros de Buquet et al (1998), Mancebo (1996) y prensa.

\*Se incluye la OPP puesto que esta tiene rango ministerial.



4) Comparación de los gabinetes iniciales de las últimas cuatro administraciones

	Sanguinetti 1985		Lacalle 1990		Sanguinetti 1995		Batlle 2000	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Fracción del Presidente en relación al total del gabinete	6	50	6	46	7	54	5	36
Partido del Presidente en relación al total del gabinete	9	75	9	69	9	69	9	64
Total de carteras del gabinete	12	100	13	100	13	100	14	100

5) Comparación de la participación de los actores en la mayoría de la Cámara de Senadores y en el Gabinete de la Administración Batlle

Actor	Porcentaje de mayoría del Senado	Porcentaje del Gabinete
Batlle	27.7	35.7*
Sanguinetti	33.3**	28.6
Lacalle	38.9	35.7

Nota: Por mayoría del Senado se entiende a los 18 senadores colorados y blancos. Como Gabinete se toman a los 13 ministros más el Director de la OPP.

\*Incluye al Ministro de Ganadería, de filiación nacionalista, designado de forma directa por el Presidente Batlle.

\*\*Incluye al Vicepresidente Luis Hierro.

## C. Bibliografía

- ALTSCHUL, C. (1999). *Dinámica de la negociación estratégica*. Buenos Aires: Granica.
- ARBOS, X., GINER, S. (1996). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- AXELROD, R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Editorial.
- BRANDENBURGER, A. y NALEBUFF, B. (1996). *Co-opetition*. Nueva York: Doubleday.
- En BRESLIN, J. W. y RUBIN, J. Z. Ed. (1993). *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge, Massachusetts: The Program on Negotiation at Harvard Law School.
- BUQUET, D., PIÑEIRO, R. (2000). *Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico*. Montevideo: mimeo.
- BUQUET, D., et. al. (1998). *¿Un enfermo imaginario? Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay*. Montevideo: ICP - FCS - CSIC.
- CAPLOW, T. (1974). *Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las tríadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEE/1815 ed. (1999). *Gobernabilidad, coalición y cambio institucional*. Montevideo: Banda Oriental - CEE/1815.
- COLOMER, J. M. (1990). *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- CRIBARI, P. Comp. (1999). *Uruguay después del balotaje. El impacto de la reforma y el nuevo escenario político*. Montevideo: CAUCE.

- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990). *El actor y el sistema*. México D. F.: Alianza Editorial.
- CHASQUETTI, D. (1999). "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971 - 1997)". En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 10, 1997 - 1998. Montevideo: ICP - FCU.
- DIXIT, A. y NALEBUFF, B. (1995). *Pensar estratégicamente*. Barcelona: Antoni Bosh.
- ERTEL, D. (1996). *Negociación 2000*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- FERNÁNDEZ, M. (1991). "Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo en América Latina". En NOHLEN, D., FERNÁNDEZ, M., Presidencialismo versus parlamentarismo. Caracas: Nueva Sociedad.
- FILGUEIRA, C., FILGUEIRA, F. (1997). "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo". En Cuadernos del CLAEH, N°78-79. Montevideo: CLAEH.
- FISHER, R. y ERTEL, D. (1998). *Sí... ¡de acuerdo! en la práctica*. Bogotá: Norma.
- FISHER, R. et. al. (1996). *Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar conflictos*. Buenos Aires: Granica.
- FISHER, R., URY, W. (1985). *Sí ... ¡de acuerdo! Cómo negociar sin ceder*. Bogotá: Norma.
- FLISFISCH, A. (1992). "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales". En GODOY, O. (ed.), Cambio de régimen político. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

GONZÁLEZ, L. E. et. al. (1999). *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: FCU – Universidad Católica del Uruguay – Fundación Banco de Boston.

GONZÁLEZ, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: ICP – FCU.

KATO, J. (1996). “*Institutions and Rationality in Politics*”. En British Journal of Politic Science. Cambridge: Cambridge University Press.

LANZARO, J. (2000). Situación actual de la política nacional y perspectivas para el año 2000. Montevideo: mimeo.

LANZARO, J. (1998). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. Montevideo: mimeo.

LANZARO (1998). “*El gobierno de partidos en la ‘segunda’ transición. Uruguay 1985 – 1996*”. En BROVETTO, J., ROJAS, M., Ed., Uruguay. Sociedad, Política y Cultura. De la restauración democrática a la integración regional. Cáceres: CEEXECI – Universidad de la República.

LAURNAGA, M. E. (1993). “*Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional*”. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 6, 1993. Montevideo: ICP – FCU.

LAX, D. A. y SEBENIUS, J. K. (1993). “*The power of alternatives or the limits to negotiation*”. En BRESLIN, J. W. y RUBIN, J. Z. Ed., Negotiation Theory and Practice. Cambridge, Massachusetts: The Program on Negotiation at Harvard Law School.

LAX, D. A. y SEBENIUS, J. K. (1986). *The Manager as Negotiator*. New York: The Free Press.

LINZ, J. (1991). Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace una diferencia?. Traducción de ponencia presentada en el Taller "Partidos Políticos en el Cono Sur" auspiciado por el Instituto para la Paz Mundial del Centro de Estudios Internacionales Woodrow Wilson. Washington: mimeo.

LUJÁN, C. A. (1999). Proyecto de investigación sobre "La conformación del gobierno como un proceso de negociación". Montevideo: mimeo.

LUJÁN, C. A. (1998). "*Algunas claves para el análisis de los procesos de negociación*". En Revista Prisma N° 10, Cultura y cambio en las organizaciones contemporáneas. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

MAINWARING, S. (1995). *Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MAINWARING, S., SHUGART, M., (1997). "*Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina*". En Revista Uruguaya de Ciencia Política N°9, 1996. Montevideo: ICP - FCU.

MAINWARING, S., SHUGART, M., (1994a). Ponencia presentada en el Seminario "Sistemas Electorales y Democracia en América Latina". Organizado por ICP/OEA. Montevideo: mimeo.

MAINWARING, S., SHUGART, M., (1994b). *Juan Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*. En Desarrollo Económico, vol. 34, N°135. Buenos Aires.

MANCEBO, M. E. (1996). "*Elecciones 94 y coalición de gobierno en Uruguay*". En América Latina Hoy, segunda época, N°13. Madrid.

MANCEBO, M. E. (1993). "*Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación democrática uruguaya*". En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 6, 1993. Montevideo: ICP - FCU.

- MANCEBO, M. E. (1991). *“De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del presidencialismo en el Uruguay”*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N°4, 1990 – 1991. Montevideo: ICP – FCU.
- MIERES, P. (1997). *“Elecciones 1994: una nueva fase de la transformación electoral en el Uruguay”*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 9, 1996. Montevideo: ICP – FCU.
- MOREIRA, C. (1999). *“Ampliación de la gobernabilidad política”*. En CEE/1815 (ed.) Gobernabilidad, coalición y cambio institucional. Montevideo: Banda Oriental – CEE/1815.
- NEUSTADT, R. E. (1990). *Presidential power and the modern presidents, The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.
- NEUSTADT, R. E. (1966). *El poder presidencial. La dirección de un gobierno*. México: Limusa – Wiley S. A..
- PÉREZ, R. (1993). *“Perspectivas del cargo presidencial estadounidense”*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 6, 1993. Montevideo: ICP – FCU.
- PÉREZ, R. (1988). *“Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya”*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N°2, 1988. Montevideo: ICP – FCU.
- PRUITT, D. G. (1993). *“Strategic Choice in Negotiation”*. En BRESLIN, J. W. y RUBIN, J. Z. Negotiation Theory and Practice. Cambridge, Massachusetts: The Program on Negotiation at Harvard Law School.
- RAIFFA, H. (1991). *El Arte y la Ciencia de la Negociación*. México D. F.: FCE.
- RIKER, W. H. (1992). *“Teoría de Juegos y de las Coaliciones Políticas”*. En BATLLE, A., Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ariel.

SARTORI, G. (1992a). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

SARTORI, G. (1992b). "Ni presidencialismo ni parlamentarismo". En Revista Uruguay de Ciencia Política N° 5, 1992. Montevideo: ICP – FCU.

SENGE, P. (1995). *La quinta disciplina*. Barcelona: Granica.

SHUGART, M. S., CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOTELO, M. (1999). "La longevidad de los partidos tradicionales uruguayos desde una perspectiva comparada". En GONZÁLEZ, L. E. Et al (1999). Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio. Montevideo: FCU – Universidad Católica del Uruguay – Fundación Banco de Boston.

STROM, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

SUSSKIND, L., CRUIKSHANK, J. (1987). *Breaking the Impasse*. USA: Basic Books Inc.

URY, W. (1993). *¡Supere el No! Cómo negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas*. Bogotá: Norma.

VEGA, J. E. (1999). "Los desafíos de una política progresista: coaliciones y calidad de gobierno". En CEE/1815 (ed.) Gobernabilidad, coalición y cambio institucional. Montevideo: Banda Oriental – CEE/1815.

# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Marco analítico</b>	<b>3</b>
2.1. El caso uruguayo	3
2.2. Las claves explicativas	5
2.2.1. Régimen de gobierno	5
2.2.2. Sistema de partidos y polarización	6
2.2.3. Ciclo electoral	7
2.2.4. Cultura política y aprendizaje	8
2.3. Insuficiencia de las explicaciones	8
2.4. Formación de gobierno en un sistema presidencialista	9
2.5. La formación de gobierno como un proceso de negociación	11
2.5.1. Cooperación y libertad de los actores	11
2.5.2. El juego de la negociación	12
2.5.3. Tipos de negociación	13
2.5.4. La negociación como tensión entre creación y distribución de valor	14
<b>3. La arena de negociación</b>	<b>15</b>
3.1. Primera vuelta: el elenco de posibles actores	16
3.2. Segunda vuelta: el protagonista	17
3.3. El centro presidencial	17
3.4. La definición concreta de la arena de negociación	18
3.5. Los actores. Fortalezas y debilidades. Oportunidades y Amenazas.	19
3.6. Los temas de la negociación	21
3.6.1. La agenda de políticas del gobierno	21
3.6.2. La distribución de bienes políticos	22
<b>4. El camino de la negociación</b>	<b>23</b>
4.1. La negociación intrapartidaria	23
4.2. La negociación interpartidaria	24
4.3. Las opciones de la negociación de gobierno	28
4.4. Los criterios de legitimidad en la negociación de gobierno	29
4.5. Las alternativas al acuerdo de gobierno negociado	30
4.6. La negociación con la oposición	31
4.7. Los cuatro momentos del proceso de negociación	34
<b>5. Productos de la negociación</b>	<b>36</b>
5.1. El compromiso de coalición	36
5.2. Una nueva relación gobierno – oposición	39
5.3. El juego de gobernabilidad	39
<b>6. Conclusiones</b>	<b>41</b>

## Apéndices

A. Metodología de investigación y fuentes

B. Cuadros

- 1) Distribución de bancas parlamentarias
- 2) Gabinete de la Administración Batlle
- 3) Gabinetes iniciales de las últimas cuatro administraciones
- 4) Comparación de los gabinetes iniciales de las últimas cuatro administraciones
- 5) Comparación de la participación de los actores en la mayoría de la Cámara de Senadores y en el Gabinete de la Administración Batlle

C. Bibliografía