

FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO Y DISCIPLINA POLITICA EN EL GOBIERNO DEL PARTIDO NACIONAL

MARIA ELENA LAURNAGA¹

Introducción

Las distintas visiones del sistema político y de la crisis de los partidos en el Uruguay de los últimos años coinciden en la preocupación acerca de las condiciones que aseguren la eficacia y la consistencia del gobierno, en un escenario de partidos múltiples y fraccionados internamente.

El trabajo estudia el gobierno del Partido Nacional en el período comprendido entre 1990 y 1993, frente al desafío asumido por el Herrerismo de avanzar en la reforma política, en particular la reforma del Estado. El propósito del artículo es identificar el sistema de intercambios que hace viable un "gobierno de minorías" tomando como objeto de análisis la relación hacia el interior del partido de gobierno, especialmente entre los dos sectores mayoritarios: el Herrerismo y el Movimiento Nacional de Rocha (MNR).

Se sostiene como hipótesis que la articulación entre un modo de regulación estatal centralizado y un pluralismo de partidos fraccionados encuentra formas de resolución a través de lógicas de disciplinamiento y autorregulación de los distintos sectores. En base a qué se establecen esos mecanismos de

disciplinamiento intrapartidarios es la interrogante que se intenta responder.

El juego de voluntades entre los distintos sectores partidarios asume diversas tonalidades en función de cada "momento político" que puede identificarse en la administración del Presidente Luis Alberto Lacalle. El "primer gobierno" Herrerista (Marzo 90-Enero 92) es el momento político de mayor "coincidencia" interpartidaria; en esta etapa la relación entre el Herrerismo y el MNR parece haberse sustentado en lo que llamamos específicamente "sistema de compromisos", que puede resumirse en la expresión utilizada por el líder rochano Carlos Julio Pereyra de "apoyo razonado" al gobierno. El "segundo gobierno" Herrerista (Enero 92-Diciembre 92) está pautado por el distanciamiento del Batllismo Radical y el Foro Batllista (hasta ahora socios mayores del gobierno) y la búsqueda de apoyos intrapartidarios más consistentes. Es el momento de mayor potencial de incidencia del MNR en el gobierno y donde la relación entre los dos sectores nacionalistas está más próxima a un "sistema de coalición". El "tercer gobierno" Herrerista (desde Enero 93) marca el período de mayor soledad política del gobierno acompañado exclusivamente por la Unión Colorada y Batllista del Partido Colorado, único sector que permaneció en el gabinete durante todo el período. En esta etapa el tono de la relación entre el Herrerismo y el MNR se crispa; sin embargo más allá de las

¹ Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

diferencias y consecuente distanciamiento, los rochanos continúan sustentado el gobierno de minorías del Herrerismo en base a una actitud de "disciplinamiento estrictamente político". Ese disciplinamiento no es ejercido desde la minoría mayor o desde la estructura central del Partido sino que responde a una actitud de autodisciplinamiento del sector.

El "gobierno de minorías" debe procesarse además en condiciones políticas de intercambio cuya arquitectura resulta novedosa para nuestro sistema. Estas condiciones son:

a) Concentración de poder en el gobierno en un sistema presidencialista unipersonal que la reforma constitucional de 1966 reinstala en nuestro sistema político.

b) Pluralismo político acentuado en base a un sistema de partidos múltiples donde coexisten cuatro agrupamientos mayores: Partido Nacional, (38.9% de los votos en las elecciones de 1989); Partido Colorado (30.3%); Frente Amplio (21.2%) y Nuevo Espacio (9.0% de electores). Si bien los llamados "partidos tradicionales" siempre convivieron con partidos menores, la izquierda logra constituir una coalición que irrumpe en el sistema en 1971 rompiendo el bipartidismo y recaudando el 18% de los votos. La presencia de la izquierda crece electoralmente en 1984 (21.3%) y en 1989 el Frente Amplio consigue ganar el gobierno de Montevideo disputando hoy, según las encuestas, el segundo lugar a nivel nacional. Del sistema de dos partidos dominantes se pasa a un real multipartidismo.

c) La existencia de fracciones o sectores partidarios altamente consistentes en términos políticos y organizativos, operando como auténticos partidos que postulan incluso candidaturas presidenciales. El fraccionamiento no es un elemento nuevo en el sistema, pero en el actual esquema multipartidista los sectores cobran un peso relativo diferente al que tenían en el tradicional modelo bipartidista.

d) Como consecuencia de este esquema ninguno de los partidos que gana el gobierno nacional puede contar con mayorías propias. Esto lleva a un "gobierno de minorías" que

requiere de un sistema de compromisos o un sistema de coaliciones con un sistema de disciplinamientos eficaz.

e) En este marco político el Herrerismo se propuso concretar la reforma del Estado, asignándole a la misma un carácter de compromiso político central para todos los miembros del partido. Por esta razón en el conjunto de las tareas de gobierno la reforma adquiere centralidad para visualizar los límites de tolerancia del partido ante la disidencia sectorial y las lógicas de disciplinamiento puestas en juego.

El sistema de intercambios que da consistencia a la producción política de los partidos se interpreta desde la teoría de los incentivos. Las organizaciones partidarias son entendidas por un lado como sistemas de solidaridad altamente profesionalizados y consistentes, donde la distribución de incentivos colectivos puede dar cuenta de sus lógicas. Pero son también sistemas de desigualdades; de los múltiples abordajes teóricos posibles entendemos que la explicación del comportamiento de las élites que compiten entre sí por el control de distintos espacios de poder puede ser eficazmente abordado desde la teoría de los incentivos².

2 A los efectos de la elaboración de este trabajo se realizaron entrevistas a dirigentes y técnicos tanto del gobierno como de la oposición, a quienes agradecemos especialmente su contribución. Los entrevistados fueron: Ana Lía Piñeyría, Daniel Delgado y Matilde Rodríguez Larreta, del Movimiento Nacional de Rocha; Rodolfo Nin Novoa, Intendente de Cerro Largo, ex integrante del Movimiento Nacional de Rocha y fundador del Polo Progresista; Ricardo Gorosito, quien en el momento de la entrevista desempeñaba el cargo de Subsecretario de Transporte y Obras Públicas, del Movimiento Nacional de Rocha; Ignacio de Posadas, Ministro de Economía y Finanzas, del Herrerismo; Sergio Abreu, Canciller de la República, senador por el Movimiento de Renovación y Victoria al momento de realizarse la entrevista; Luis Hierro Lopez, diputado del Foro Batllista; Manuel Flores Silva, líder de la Corriente Batllista Independiente del Partido Colorado; senador José Korzeniak, del Partido Socialista del Frente Amplio; Jorge Otero Menéndez y Antonio Perez García, analistas políticos.

II - Las condiciones de gestión política: entre la centralización del Estado y el fraccionamiento partidario.

1.- Los cambios en el Estado y en el sistema de partidos: un escenario que se mueve.

A partir de la crisis del modelo batllista³ se suceden acontecimientos que potenciaron cambios en la estructura del Estado, en el funcionamiento de los partidos y por lo tanto en la forma de gestión de las políticas de gobierno. Las transformaciones más significativas que se han procesado en el país en los últimos años están vinculadas a acontecimientos tales como la reforma constitucional de 1966, la ruptura del bipartidismo tradicional como consecuencia del ingreso de las izquierdas en el escenario político nacional (a través de la creación del Frente Amplio y más recientemente del Nuevo Espacio), y la incapacidad del sistema político para procesar funcionalmente la crisis de los años setenta expresada a través de la ruptura institucional de 1973.

En el plano institucional, la reforma constitucional de 1966 fortaleció los rasgos presidencialistas del régimen de gobierno reimplantando además el sistema unipersonal y fortaleciendo mecanismos como el veto presidencial sobre decisiones parlamentarias, contribuyendo a sustentar la creciente concentración de poder en el gobierno⁴. Este proceso de concentración de poder en el Ejecutivo

tuvo importantes consecuencias sobre las formas de gestión de las políticas de Estado y de gobierno, así como en los vínculos entre el partido que se hace cargo del gobierno y el resto del sistema político. En este sentido De Sierra señala que

"...esta tendencia centralizadora y los conflictos de poderes que ella tiende a producir van más allá de los conflictos normales y esperables entre cualquier gobierno y la oposición en sus diferentes vertientes"⁵.

Pero tienen impactos hacia el interior del propio partido de gobierno que interesa reconocer ya que se generan readecuaciones estructurales y funcionales como consecuencia del acceso diferencial de los distintos sectores y líderes a estos dispositivos de poder.

El golpe de Estado de 1973 representó un quiebre en la tradición democrática y legalista uruguaya que en términos culturales tuvo consecuencias significativas. La "latinoamericanización" de Uruguay en este sentido, haciendo realidad también aquí la inestabilidad política y la fragilidad institucional, será un síndrome que - con mayor o menor credibilidad -, aparece periódicamente en los discursos de algunos miembros de la clase política. Pero básicamente, la explosión institucional de la crisis de los setenta representa para la cultura política nacional el reconocimiento del déficit o incapacidad del sistema político para procesar funcionalmente su propia reproducción.

La crisis se expresa también en las formas de la política así como en los mecanismos estatales mediante los cuales se gestiona políticamente la relación de lo social y lo económico. Las formas de hacer política cambian por un lado, porque las necesidades sociales son definidas de forma más particularista y fragmentaria. Por otro lado, de un sistema que se caracterizó por la multiplicidad de aparatos decisores en el estado y la descentralización de las formas de gestión, se pasa a un modelo más centralizado de poder acompañado de una serie de procesos colaterales: crisis de los

3 Ver LANZARO Jorge, "Instituciones políticas. Partidos y sistema de partidos", CINVE, versión mimeográfica, Montevideo 1989, donde puede encontrarse un desarrollo de la hipótesis sobre el significado de los cambios operados desde la crisis del estado social batllista, así como una caracterización del sistema político en el período post-keynesiano.

4 Un desarrollo interesante del impacto de este mecanismo en el proceso de centralización de poder en el Ejecutivo puede encontrarse en DE SIERRA, Gerónimo: "El Uruguay pos-dictadura. Estado, política y actores", Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo 1992. pág. 127.

5 De Sierra Gerónimo, ob. cit. pág. 103.

partidos keynesianos, ruptura de las lógicas tradicionales de legitimación política de los decisores; incremento de las autonomías de los diferentes espacios de acción gubernamental⁶. De una tradición política que en Uruguay tenía como objeto sustantivo la "producción de prestaciones reguladoras" se transita hacia un modelo donde se intenta "producir" a partir de bienes políticos diferentes. A modo de ejemplo, la preocupación -aún presente en algunos discursos- por la estabilidad, los derechos humanos y la revalorización de la democracia como un bien producido por estas formas de gestión, rompe con la tradición donde estos bienes políticos eran supuestos como dados por el sistema; hoy deben ser producidos por él.

En lo que respecta al sistema de partidos, la creación del Frente Amplio en 1971 y del Nuevo Espacio (que se escinde del Frente en 1989), cambia el esquema de dos partidos mayoritarios iniciándose así debates aún inconclusos respecto de la más adecuada caracterización del esquema resultante. Tanto en términos de oferta electoral como en términos de cultura política, el incremento del pluralismo⁷ que deviene de la tercería de izquierdas en la arena partidaria procesa modificaciones que aún hoy tiene efectos innovadores para ella misma y para el sistema político nacional. El Frente Amplio y el Nuevo Espacio irrumpen en el sistema no sólo en términos de competencia sino que, desde el triunfo del Frente Amplio en Montevideo en 1989, esa participación adquirió status de "competencia exitosa" ocupando hoy un lugar relevante en el posicionamiento de los presidenciables para la disputa electoral de 1994. El mapa partida-

6 Para un desarrollo de la hipótesis de la transformación de la "multiplicidad de gobiernos dentro del estado" hacia la centralización del poder, ver LANZARO Jorge, ob. cit., Montevideo 1991.

7 Utilizando las categorías de Sartori, Jorge Lanzaro señala que aunque todavía hoy podría prosperar en el sistema cierta polarización "es probable que nos quedemos en los rangos del 'pluralismo moderado'". Jorge Lanzaro, "La 'doble transición' en el Uruguay. Gobierno de partido y neopresidencialismo", Revista Nueva Sociedad Nro. 128, Nov.-Dic. 1993.

rio resultante de las últimas elecciones nacionales reconoce cuatro agrupamientos donde el Partido que gana es estrictamente "la minoría mayor": el Partido Nacional logra el 38.9% de los votos, el Partido Colorado el 30.3%, el Frente Amplio el 21.2% y el Nuevo Espacio el 9.0%⁸.

2.- El lugar de los partidos en el actual sistema político.

Desde la perspectiva del sistema de partidos el momento actual es entendido como una etapa de incertidumbre; los cambios en su estructura, en sus formas de operación y en sus lógicas de funcionamiento replantean la discusión sobre el lugar que estos colectivos ocupan en la sociedad, sus fuentes de legitimidad y por lo tanto las terapias posibles tendientes a regular su funcionamiento.

Las lecturas más corrientes sobre la caracterización del sistema de partidos en relación a la fragmentación del sistema y al fraccionamiento interno, son divergentes. Por un lado hay quienes sostienen que el alto grado de fraccionamiento de los partidos políticos uruguayos es una expresión particular del multipartidismo que caracteriza al sistema. De acuerdo con esta percepción los partidos políticos son coaliciones de fracciones que en la legislación electoral uruguaya se denominan Lemas. Los sublemas son en realidad los "auténticos partidos", tanto por su consistencia organizativa como por su articulación programática o por la presencia centralizadora de un liderazgo carismático. Según estas lecturas, el fraccionamiento intrapartidario -que pueden trascender o no los límites de lealtad del partido- puede operar como factor disfuncional que contribuya al bloqueo del sistema de partidos. Esta es la base de argumentación de quienes ven en la mecánica electoral el factor más relevante a la hora de articular apoyos parlamentarios extra e intrapartidarios que garanticen la eficacia y la estabilidad democráticas.

8 Estos datos excluyen los votos reclutados por partidos menores.

Una segunda lectura del sistema de partidos coincide en caracterizarlo como de partidos catch-all (y no solamente como coalición de fracciones) reconociendo la existencia de identidades partidarias fuertes y consistentes ideológicamente. Desde esta perspectiva el eje central de la cuestión pasa por desglosar las formas de intercambio intrapartidario en base a su composición interna, e identificar los fundamentos que tras la fragmentación aseguran el disciplinamiento de dichas fracciones.

Visiones intermedias definen a los partidos uruguayos como partidos catch-all de tono muy laxo aunque reconocen que es un problema sustantivo en el mediano plazo el proceso de fraccionalización creciente que puede derivar en el debilitamiento del partido y, más que nada, en la ruptura o puesta en cuestión del modelo:

"El fraccionalismo interno de los partidos fue eficaz hasta la crisis que culmina en los años setenta ... operando como un mecanismo más del partido catch-all que permitió cubrir un espectro ideológico muy amplio. Este mecanismo fue funcional en la medida que la presencia de una mayoría clara dentro del partido lograra disciplinar a las pequeñas fracciones o minorías" ⁹.

Gonzalez no es optimista para el mediano plazo, ya que frente a un proceso de fraccionamiento intrapartidario donde las mayorías no son consistentes o no hay coalición mayoritaria, el disciplinamiento de las fracciones - imprescindible a la hora de ejercer el gobierno - en su opinión no está garantizado.

Otras visiones vinculan el problema del fraccionamiento intrapartidario al régimen de gobierno¹⁰ ya que entienden que el régimen

9 Ver. GONZALEZ Luis Eduardo, "Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo", Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 4, FCU - ICP, Montevideo, 1991.

10 En el marco del debate sobre parlamentarismo y presidencialismo que en múltiples artículos han desarrollado Carlos Pareja y Romeo Pérez Antón, la fragmentación intrapartidaria se visualiza como consecuencia de un régimen de gobierno presidencialista o cuasi presidencialista.

presidencialista instala al sistema de partidos en el parlamento y lo desengancha de la gestión gubernamental. Carlos Pareja señala por ejemplo que el Presidente, en su doble rol de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno reúne dos funciones institucionales que en la práctica son contradictorias¹¹. Si por un lado responde frente a toda la ciudadanía por la vigencia del orden jurídico, por otro debe administrar recursos y generar, desde el gobierno, acciones que operativamente compiten con las lógicas de articulación de los apoyos a nivel parlamentario. El Presidente y el elenco de gobierno no pueden dar por descontado el apoyo de los parlamentarios de su partido sino que se espera de él que apele a la búsqueda de legitimación extrapartidaria. Para aquellos analistas que defienden esta perspectiva la cuestión del "régimen de gobierno" se ha tornado eje central de los debates sobre los problemas del sistema político nacional.

La discusión sobre el grado de responsabilidad del fraccionamiento intrapartidario en el bloqueo o inoperancia del sistema de partidos en Uruguay, y por lo tanto las "terapias" posibles ha actualizado el viejo debate en torno a la necesidad de regular su funcionamiento. Los argumentos políticos que marcan los diferentes posicionamientos en torno a este tema pueden resumirse en tres grandes vertientes. En una primera hipótesis el fraccionamiento no es identificado como un problema para el sistema siempre y cuando haya liderazgos partidarios que aglutinen los distintos sectores y que, en última instancia, aseguren el disciplinamiento necesario en torno al partido. Para quienes comparten esta perspectiva, el fraccionamiento es una característica propia del tipo de partidos dominantes en el Uruguay y los problemas de gobernabilidad o las dificultades de productividad política del sistema radican en otros puntos. Los partidos pueden continuar siendo una coalición de fracciones; aún más, en términos electorales la multiplicidad de candidaturas y de propuestas programáticas es vista como

11 Ver PAREJA Carlos: "Los partidos políticos y el 'Señor Presidente'. Un matrimonio mal avenido", Cuadernos del CLAEH No. 55, Montevideo 1990.

una realidad que redunde en beneficio y fortalecimiento del partido. El problema político central para quienes sostienen esta posición radica en los mecanismos de renovación y legitimación de las estructuras de liderazgo, ya que es a partir de ella que se asegura la existencia del partido.

En una segunda hipótesis, el fraccionamiento intrapartidario es percibido como un rasgo de debilidad de la estructura. Si bien el fraccionamiento no es algo nuevo en el sistema de partidos, la presencia de una tercería de izquierdas en el escenario político nacional desvirtuó la lógica en que históricamente operaban las fracciones de los partidos tradicionales. Para quienes se afilian a esta posición, es necesario por tanto la formulación de una ley de partidos que regule el funcionamiento interno de las colectividades, restringiendo los límites de tolerancia y reduciendo los márgenes de competencia interna.

Una tercera hipótesis sobre el tema supone que el fraccionamiento intrapartidario es una expresión de la multiplicidad de intereses sociales, hacen de la base electoral un conglomerado cada vez menos cautivo de las adhesiones tradicionales reclamando mayor transparencia en los mecanismos de representación y mayor libertad de opciones. Desde esta posición y en base a estos argumentos, se sostiene la necesidad de una reforma de la legislación electoral que llega - en el caso de algunas propuestas - a modificar la ley de lemas, como forma de otorgar al elector la máxima libertad de votar candidatos de distintos partidos. Esta visión del problema lleva implícito el supuesto de que las formas de hacer política tienden hacia una lógica más ciudadana con base en una adscripción más particularista en torno a la figura de los candidatos en detrimento de la convocatoria que tradicionalmente tenían los grandes proyectos colectivos de fuerte adscripción programática.

3.- Las dificultades de realizar un "gobierno de minorías".

En un esquema partidario dividido en cuartos como el resultante de las elecciones

nacionales de 1989, se impone la necesidad de constituir articulaciones que permitan lograr mayorías parlamentarias para viabilizar el "gobierno de minorías" del Herrerismo. En algunos casos el mutuo intercambio de bienes políticos que sustenta acuerdos interpartidarios permite hablar de "coaliciones" (aunque estrictamente el régimen electoral uruguayo no las contempla); en otros parece más adecuado caracterizar los acuerdos de "sistema de compromisos" donde el apoyo político se sustenta más en un bien general que en el conjunto de bienes que cada sector o partido da y recibe. En este artículo se utiliza esta categoría para definir un tipo de relación intrapartidaria donde un bien colectivo compartido (como puede ser la sustentación del partido), otorga racionalidad al acuerdo independientemente de que el caudal de bienes que cada sector reciba sea efectivamente equiparable. Pero en última instancia cualquier sistema de compromisos pone de relevancia la necesidad del disciplinamiento partidario. Como en general los partidos políticos uruguayos no previenen sanciones a la indisciplina es en realidad autodisciplinamiento, sustentado en el disciplinamiento en factores políticos muy vinculados a los perfiles sectoriales y a las características de los liderazgos.

En términos generales cuando se habla de coalición de gobierno se hace referencia a una coalición de distintos partidos; en este trabajo se asume la definición de coalición de gobierno aplicada también al ámbito intrapartidario en el sentido en que lo hacen diversos políticos consultados¹². Esta se define entonces como el conjunto de sectores y políticos blancos que a distintos niveles en el momento de asumir el gobierno nacional comprometieron su apoyo -aunque sea en forma crítica- al gobierno del Partido, y que como consecuencia de ese compromiso, asumieron cargos en el ejecutivo. Si bien la simple definición de coalición intrapartidaria podría ser cuestionable teóricamente, se parte del supuesto de que la articulación interna en partidos con la

12 Es el caso de la diputada del Movimiento Nacional de Rocha Matilde Rodríguez Larreta y del Intendente de Cerro Largo Rodolfo Nin Novoa.

especificidad de las colectividades uruguayas, requiere también de la conformación de mayorías que aseguren la eficacia gubernamental. Con esta definición se está reconociendo la consistencia organizativa de los sectores que integran el partido en el momento de negociar un programa común y enfrentados a la necesidad de definir las acciones políticas específicas. El mismo concepto de coalición lleva implícita la noción de acuerdo puntual; aún en la situación de establecer alianzas de gobierno los acuerdos intrapartidarios son en última instancia puntuales sin implicar necesariamente un compromiso de largo plazo. En este carácter de la categoría de coalición se basa la explicación de la negociación permanente dentro del partido. Sin embargo importa resaltar que este carácter de negociación permanente no es asimilable políticamente a fragilidad de la misma.

En el caso de la gestión nacionalista la política tarea central definida por el Herrerismo en el momento de asumir el gobierno fue la Reforma del Estado. Conviven entonces dos coaliciones con lógicas diferentes: la "coalición para la reforma" y la "coalición de gobierno" propiamente dicho. Desde la perspectiva de la tarea de gobierno es posible identificar diversos momentos políticos de la Administración Lacalle desde la perspectiva de las permanencias y los cambios de estas dos coaliciones.

III -El sistema de incentivos en el Partido de Gobierno

El análisis de los partidos y los fundamentos que explican sus políticas pueden ser abordados desde múltiples corrientes teóricas. En este trabajo se aborda la dimensión de poder dentro de los partidos desde la teoría de las organizaciones complejas identificando desde esta perspectiva el funcionamiento y las actividades organizativas fundamentales en términos de alianzas y conflictos por cuotas de poder entre los distintos actores que integran la organización.

Los partidos políticos son organizaciones complejas que se adaptan a una multiplicidad de demandas por parte de cada actor y que en ese intercambio de desigualdades trata de mantener su equilibrio¹³. No solamente reflejan en su organización o en su política el sistema de desigualdades sociales del contexto en que se ubican, sino que son en sí mismos un productor de desigualdades. En cuanto organización, el partido político es un sistema parcialmente autónomo de desigualdades, y las tendencias que le atraviesan son a menudo el producto de ese sistema. Como consecuencia se cuestiona la visión "sociologizante" que entiende al partido como el producto de las "demandas" de los grupos sociales a quienes representa y por lo tanto interpreta sus acciones como manifestaciones -en el ámbito político- de las divisiones sociales. Esta concepción se basa en el supuesto de que existe clara correspondencia entre los intereses de su base social y las acciones emprendidas por los representantes o líderes del partido. Si esto fuese así, la caracterización de la composición de sus afiliados o electores permitiría inferir la explicación del comportamiento del partido. Una consecuencia típica de esta orientación es la interpretación de los conflictos internos de los partidos exclusivamente como conflictos entre representantes de intereses distintos. En el caso de los partidos uruguayos, caracterizados por un perfil policlasista de su electorado y una estructura de liderazgos también heterogénea desde el punto de vista de la composición social de sus miembros, un análisis de este tipo sería por lo menos insuficiente. Entre los partidos y el sistema de desigualdades sociales existe una relación compleja cuya designación con el término de "representación" conlleva una fuerte dosis de imprecisión y simplificación¹⁴.

13 Para un desarrollo de esta perspectiva ver Panebianco Angelo, ob. cit., pags. 15 a 19.

14 Sobre la complejidad de las relaciones entre los partidos y sus bases electorales ver PASQUINO G., "Crisis de los partidos y gobernabilidad", Bologna 1980.

La caracterización de los partidos desde el punto de vista teleológico tampoco es aplicable a los partidos tradicionales. Esta perspectiva consiste en la "atribución a priori de fines, de objetivos que según el observador representan la razón de ser del partido en cuestión. Identificados los fines que se estiman como propios del partido, tanto sus actividades como sus características organizativas se deducirán de esos fines"¹⁵.

Así, los partidos pueden caracterizarse como "partidos revolucionarios", "partidos pacifistas" o "partidos ecologistas", por ejemplo, en base al supuesto de que los fines, objetivos o la ideología "declarados" se corresponden con los "fines reales" de cada organización partidaria. En sus diversas versiones, el prejuicio teleológico opera siempre con la misma lógica: atribuye fines a los partidos y explica sus comportamientos a la luz de esos fines. Con esta visión coincidirían quienes definen a los lemas o partidos uruguayos como simples "cooperativas de votos" en base a una única finalidad: ganar las elecciones o conseguir mayor porcentaje de representantes. Esta perspectiva es también por lo menos cuestionable, en la medida que descuida la especificidad de la cultura política de cada partido, su historia, el tipo de consolidación institucional y sus perfiles ideológicos.

En nuestra opinión para el caso de asociaciones voluntarias como los partidos políticos donde la participación de sus adherentes no es retribuida ni puede obtenerse por medios coercitivos la perspectiva de análisis "más convincente es aquella que atribuye esa participación a una oferta más o menos manifiesta de incentivos", es decir, de beneficios o de promesas de futuros beneficios por parte de los líderes"¹⁶.

En este sentido la teoría de los incentivos describe el juego de intercambios de poder que se procesa dentro de la organización política y que explica los fraccionamientos o

disciplinamientos partidarios. La teoría de los incentivos ha sido elaborada en dos versiones. Como teoría de "incentivos colectivos", básicamente en la versión de Peter Lange¹⁷; y como teoría de los incentivos selectivos. Los incentivos colectivos son entendidos como beneficios que la organización debe distribuir a todos los participantes en la misma medida. Pueden ser de distinto tipo: de identidad, de solidaridad e incentivos de tipo ideológico. Los incentivos selectivos son beneficios que la organización distribuye a algunos participantes; en el caso de que incluya a todos, lo hace en forma desigual. Esta distribución es esencial para identificar las lógicas de reproducción de desigualdades y sus fundamentos. Entre los incentivos selectivos se encuentran los de poder, incentivos vinculados al status y los incentivos que implican bienes materiales.

Estas dos versiones corresponden respectivamente a una orientación que interpreta la participación como fruto de una comunidad de valores, y a la orientación utilitarista que interpreta la participación como el resultado de la búsqueda de un interés privado, individual o sectorial.

En este trabajo se sostiene que los partidos son a un tiempo burocracias que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las propias jerarquías internas, y asociaciones voluntarias que deben contar con un cierto grado de participación no obligada. Por lo tanto, deben distribuir simultáneamente incentivos colectivos e incentivos selectivos. La teoría de los incentivos selectivos interpreta adecuadamente el comportamiento de las élites dentro del partido. Pero una teoría exclusivamente utilitarista, basada en los beneficios que algunos miembros reciben o detentan dentro de la organización, no es capaz de explicar el comportamiento de todos sus miembros ni de sus élites en diferentes momentos políticos.

17 LANGE Peter, "La teoría degli incentivi e l'analisi dei partiti", en *Rassegna Italiana di Sociologia*, XVIII, 1977, pags. 501 a 526.

La organización partidaria funciona entonces en la búsqueda de un equilibrio entre la exigencia de satisfacer intereses individuales o sectoriales a través de los incentivos selectivos y la exigencia de consolidar lealtades que dependen de los incentivos colectivos. En la concepción que aquí se asume, todos los miembros de la organización partidaria (líderes o militantes) tienen alguna cuota de poder; son en sí mismos recursos de poder. Todos los actores de la organización tienden a disfrutar de una combinación de incentivos colectivos y selectivos. Esto significa que sólo analíticamente se puede distinguir entre beneficiarios de un tipo u otro de incentivos. En realidad hay que hablar de actores políticos cuyo incentivo predominante -no el único- es de un tipo o de otro.

IV - ¿Partidos o Sectores?

La convivencia de un doble sistema de lealtades

Las transformaciones en el sistema de partidos, el creciente peso de las fracciones o sectores en el mapa de toma de decisiones de gobierno y los cambios en las formas de hacer política replantean la discusión sobre la propia caracterización de las organizaciones partidarias. En algunos casos se llega a cuestionar su propia existencia frente a la realidad de fraccionamientos intrapartidarios que demuestran tener un alto grado de consistencia política y organizativa.

Las consideraciones sobre el actual sistema de partidos son múltiples. Va desde quienes entienden que nos enfrentamos a una etapa de refundación de la estructura bipartidista clásica - aunque los partidos mayoritarios no sean los mismos -, hasta quienes ven en el movimiento de fragmentación creciente del sistema de partidos un proceso irreversible. No faltan los análisis que priorizan la hipótesis del distanciamiento progresivo entre las instituciones de representación colectiva y los intereses sociales, la ruptura de las fuentes de identidad política y

como consecuencia, la escasa legitimidad de las mediaciones políticas tradicionales. Es decir, la hipótesis de la atomización y fragmentación social transferida al sistema político.

En relación a la existencia de los partidos, analistas que consideran al sistema político uruguayo como un sistema multipartidista sostienen que el proceso de fraccionamiento interno no hace posible pensar en los lemas como entidades únicas. Expresiones como "bipartidismo fragmentado" o "pluripartidismo disfrazado" aluden a un estado de desconcierto o perplejidad frente a la realidad del sistema de partidos cuando se trata de definirlo genéricamente. Sin embargo desde otras perspectivas, se afirma la existencia de comunidades políticas que -más allá del fraccionamiento- aún en el esquema actual pueden definirse como "partidos". En este trabajo se sostiene la existencia de los partidos como asociación de intereses, colectividad ideológica y ámbito de intercambios políticos, ya que estos colectivos funcionan como partidos en base a la vigencia de un conjunto de factores desde donde sus miembros se reconocen como tales.

1.- Las "fronteras invisibles".

La mayoría de los políticos con quienes se ha debatido esta cuestión coincide en reconocer la pérdida de centralidad de la tradición y de los componentes emocionales y afectivos que devienen de ella como único fundamento de la existencia del Partido. Sin embargo, en el caso del Partido Nacional la tradición política es tal vez el elemento más consistente a la hora de reconocer la existencia de una "colectividad blanca". Tanto en aquellos que están directamente involucrados en la gestión de gobierno (ya sea en el ámbito parlamentario o ejecutivo) como quienes están más alejados de ella, reconocen la existencia de una entidad por encima de los sectores, que coinciden en denominar "partido".

A pesar de esto, la fuerza de la tradición no es suficiente por sí sola para explicar el

disciplinamiento de los distintos sectores en función de su pertenencia a la organización. Pero en mayor o menor medida puede afirmarse que las "fronteras invisibles" existen, haciéndose por lo menos difícil la transferencia de un partido hacia otro. Esta expresión corresponde a la diputada Ana Lía Piñeyrúa quien sostiene que aún dentro de los integrantes de la generación más joven de políticos -para quienes el peso de la tradición es menor-, las "fronteras invisibles" operan como elemento aglutinador en torno al sector en primer lugar, y en torno al partido después. Parece no estar maduro todavía un cambio en el sistema de identidades sobre el que se basan los partidos hoy como para sostener su inexistencia.

El corte generacional es un elemento debilitador de la tradición como sustento de la unidad partidaria. En base a la opinión de muchos protagonistas, es posible suponer que para muchos jóvenes políticos la lealtad al sector es vivida como un factor más consistente que la tradición partidaria. El corte generacional parece estar delimitando dos tipos de políticos. Los de vieja escuela, ligados a la tradición del partido como factor central en la definición de sus lealtades y partícipes de una lógica de gobierno más vinculada a la gestión parlamentaria; y los políticos "de nuevo tipo", formados en un clima donde la competencia política se vincula también a su competencia técnica o profesional imbuidos de una visión de la gestión de gobierno marcada por la necesidad de "administrar". Aún cuando esta generación parece detentar un estilo más gerencial de hacer política, continúa siendo tributaria de una fuerte estructura de liderazgos sectoriales difícil de romper en el Partido Nacional. Su preocupación programática se expresa enfáticamente en el mantenimiento del perfil del sector; pero su lealtad al líder le permite asimilar -más allá de las discrepancias- la lealtad al Partido. Esto es claramente representativo de la realidad del Movimiento Nacional de Rocha; en este sentido el rol de Carlos Julio Pereyra fue fundamental para lograr disciplinar a su elenco dentro de los criterios de "apoyo razonado" al gobierno del partido.

2.- La eficacia del partido como cooperativa electoral.

El marco institucional formal en que se dirimen los pleitos electorales es sin duda uno de los elementos más eficaces para mantener la consistencia del partido. Si bien esto no garantiza que en sentido estricto cada sector o sublema se discipline en función de una lógica de partido, es indudable que la legislación electoral opera como "factor aglutinador".

Los partidos son también cooperativas de votos. El realismo político y el cálculo electoral mantienen la cohesión del partido en cuanto LEMA aún en aquellos sectores que desde el punto de vista programático manifiestan contradicciones fuertes con los sectores mayoritarios del partido. El problema central que esta normativa institucional plantea es el límite de tolerancia de las disidencias intrapartidarias. Toda la discusión sobre los impactos de la fraccionización partidaria debe reconocer entonces los distintos momentos políticos en que se procesa la gestión del colectivo. Si bien la disidencia en sí puede ser un síntoma de debilitamiento del partido desde el punto de vista ideológico y programático, en determinados momentos puede contribuir a fortalecerlo en la medida que permite en su seno la convivencia de posiciones antagónicas que electoralmente se acumulan. En este esquema formal entonces, los Lemas continúan operando como "catch-all parties".

3.- La cultura política del partido.

La cultura política de los partidos es uno de los vacíos más importantes a llenar por la investigación politológica en Uruguay. Sin embargo, y con un carácter de aproximación inicial sobre el tema, se hace necesario caracterizar algunos rasgos que aparecen con fuerte presencia en la cultura política del Partido Nacional entendiéndose estos rasgos como elementos constitutivos de la "identidad partidaria".

El primero de ellos es la percepción de la cultura del Partido como una "cultura de oposición" que cuesta modificar. Esta característica se contrapone a la necesaria "cultura de gobierno", que sin duda caracteriza al Partido Colorado. En la gestión nacionalista esta tensión se incrementa en la medida que se avanza en el calendario hacia momentos políticos con claro perfil de contienda preelectoral. En el Partido Nacional parece que se acentúa la dicotomía entre el partido para las elecciones y el partido para el gobierno. En congruencia con esto, la búsqueda de un perfil propio se constituye en un imperativo de los sectores y aún de los líderes o dirigentes, muy asociado en la mayoría de los casos a la autoidentificación del sector como "reserva moral" del partido siendo el Movimiento Nacional de Rocha un claro exponente de esta característica.

Algunos analistas del escenario político nacional¹⁸ otorgan mucha relevancia a la "confrontación interna" como constitutiva de la cultura del partido. Esta confrontación (no necesariamente irreconciliable) se da en la historia del partido frente a la máxima estructura de autoridad, y por tanto se reproduce entre sectores casi como un "estilo natural". La tradición federativa del Partido Nacional es uno de los elementos que mantiene esta actitud crítica hacia sus propias fronteras, y alimenta la práctica de confrontación interna dentro del partido.

Hay un juego continuo de alianzas y negociaciones. Si bien esto se da en otros partidos, para los nacionalistas parece ser más difícil asumirse como actores de gobierno, ponerse "del lado del poder". Sobreviven tintes de autonomía de los caudillos locales o sectoriales con quienes hay que negociar en forma continua. Los acuerdos parecen ser de corto plazo y deben ser refrendados cotidianamente por los líderes. La acción de gobierno del partido parece ser más el resultado de un "equilibrio inestable" entre varios centros

personalizados de poder que una decisión racional asumida desde un centro. La historia opositora del partido, el "haber estado siempre en el llano", son potenciadores de esta tendencia centrífuga. Los nacionalistas parecen sentirse ajenos a una tradición de gestión del partido "desde" el Estado, cultura que aparece como dificultada cuando la identidad colectiva debe reconocerse desde el "centro de asignación y distribución de poder". Las condiciones de centralización política y de fuerte preeminencia del ejecutivo en el régimen político nacional se contraponen a la estructura de liderazgos de tipo "federativo" de los blancos.

Esta cultura política imprimió un estilo de permanente negociación intrapartidaria a la gestión nacionalista. Sin embargo el MNR como "oposición" encontró formas de convivencia con el ejercicio del poder contribuyendo a viabilizar el gobierno del partido. Este momento político cobra una dimensión "fundante" para las identidades sectoriales, especialmente para los rochanos.

Por último puede señalarse como rasgo la conflictiva convivencia dentro del nacionalismo de dos perfiles de gobernante: políticos y técnicos. En el marco de la cultura política del Partido Nacional estos dos estilos de hacer política de gobierno se ven enfrentados con grados diversos de tensión. Los políticos de corte tradicional son aquellos que están más vinculados a la función legislativa y al apoyo de sus bases electorales, para quienes la política y el gobierno representan básicamente una tarea parlamentaria; los políticos "de nuevo tipo" son más proclives a asumir los desafíos de la especialización que la gestión de la política moderna parece exigir, para quienes la tarea de gobernar se asocia más a la tarea de administrar. Para los primeros, la base de la función parlamentaria es la atribución de representación que otorga el electorado al legislador; mientras que los segundos han asumido que la función administrativa requiere de una dimensión técnica que tiene que convivir con la dimensión política. En este último caso, muchas veces se apela a la legitimidad política proveniente de la idoneidad técnica o a la "atribución" de poder desde quien asigna roles y cargos en el gobierno.

18 Apreciaciones en este sentido fueron vertidas por Antonio Pérez García, con quien se intercambiaron opiniones sobre el fraccionamiento partidario y la especial relación entre rochanos y herreristas.

El equipo económico de la administración Lacalle ha sido el núcleo tecnócrata que ejemplifica más claramente esta disociación entre técnicos y políticos. El poder político de estos técnicos proviene de la atribución directa del presidente y ha resistido fuertes presiones durante el período. Sin embargo recientemente ha habido una preocupación por reafirmar la dimensión partidaria de los técnicos por parte del poder político. En ocasión de la recomposición del equipo económico ante la renuncia del Dr. Ramón Díaz a la dirección del Banco Central el ministro Ignacio de Poasadas se refiere a Enrique Braga y Carlos Cat afirmando que en ellos "...se ve personificado... un patriotismo del más puro cuño blanco". En estos tiempos en que algunos no aprecian los valores y la razón de ser de los partidos tradicionales, en el que oímos preguntar qué es ser blanco, estos dos hombres encarnan la respuesta con una elocuencia que supera las palabras. (El Observador Económico, 21/10/93).

4.- La presencia del caudillo en la estructura de lealtades partidaria.

La particular relevancia de los caudillos y líderes en la articulación de las estructuras de lealtades parece ser otro rasgo central de los partidos tradicionales uruguayos.

Dentro del Partido Nacional existen diferencias visibles en el estilo de liderazgos predominante en cada uno de los dos sectores mayoritarios que se analizan. Si bien estas diferencias pueden devenir de las características personales de los líderes respectivos o de la tradición organizativa de cada uno de los sectores la investidura o el rol que cada uno desempeña en el gobierno incide hacia el interior de la vida partidaria. El poder cohesionado y cuando el líder es al mismo tiempo el jefe del gobierno los límites de tolerancia son menores. Dentro del Herrerismo, la figura del Dr. Luis Alberto Lacalle parece imprimir una dinámica más "centralizada" al ejercicio del liderazgo que en el Movimiento Nacional de Rocha. Su poder es

indiscutido; el elenco que rodea al Presidente parece gozar de un "poder atribuido" por el líder. En el Movimiento Nacional de Rocha el liderazgo de Carlos Julio Pereyra es más permisivo ante la confrontación interna en el sentido de poder aceptar y reconocer la pluralidad de dirigentes con quienes debe negociar y la variedad de posiciones que deben articularse. Existe en los rochanos una preocupación más marcada por mantener o definir su propio perfil, factor que obliga a la confrontación intrasectorial de diversas posiciones respecto a la actitud que el movimiento debe asumir en relación a las decisiones de gobierno.

En términos de disciplinamientos, por ejemplo, el herrerismo no acepta disidencias fuertes en su seno, siendo hasta el momento el único sector que aplicó medidas de sanción a la indisciplina. Es el caso del diputado Machiñena que fue "separado" del sector ante su negativa a votar en el Parlamento la reforma de la Seguridad Social. En el Movimiento Nacional de Rocha la disidencia es mejor aceptada por el líder. Desde que se cumplió el primer año de gobierno blanco, Carlos Julio Pereyra ha tenido que convivir con discursos disonantes entre sus cuadros políticos. Las rupturas que se produjeron fueron motivadas por la autoexclusión de los dirigentes discrepantes; más allá de que el tema estuvo en la agenda de sus Congresos y reuniones de cúpula, en ningún caso el sector tomó en forma expresa medidas disciplinarias frente a posiciones antagónicas o claramente disidentes. Esta característica está acentuada por el lugar que cada sector ocupa en el mapa de gobierno, por cuanto el sector mayoritario se ve obligado a cerrar filas en la confrontación con la oposición reduciendo así el espacio para la disidencia interna.

La influencia de las personalidades dentro del colectivo partidario podría ser acotada por una fuerte institucionalización de la organización y una estructura formal de toma de decisiones consistente. La estructura orgánica del partido no tiene una incidencia tal en su práctica política ni en el proceso de toma de decisiones como para ser considerada el fundamento básico de la dinámica del Partido. En

sentido estricto el Honorable Directorio del Partido Nacional no opera dentro del partido como productor de políticas. Desde esta perspectiva los auténticos partidos parecen ser los sectores. Con mayor o menor nivel de organización las decisiones políticas se toman generalmente dentro del sector, siendo los organismos centrales legitimadores de consensos que se construyen previamente en espacios cupulares de interacción política.

Esto no parece ser nuevo en el sistema de partidos ni un rasgo exclusivo del Partido Nacional. Desde una perspectiva comparada las distintas organizaciones, desde culturas políticas también diferentes, parecen estar enfrentando una crisis de legitimidad - o por lo menos de eficacia - de sus máximos órganos de dirección. Jorge Otero Menéndez sostiene que la "irresolución de nuestros partidos en términos organizativos está en la base de la fraccionalización partidaria". En su opinión, el lema sirve entonces como vehículo canalizador de disidencias, pero los verdaderos partidos son los sublemas¹⁹. Aparentemente la canalización de la disidencia en el sentido a que se refiere Otero se basa en las reglas de juego del cálculo electoral donde el lema "cobija" a los distintos sectores. De ahí que para este analista, la siempre presente reforma constitucional no cristalice nunca en efectivas medidas de transformación de las pautas políticas de intercambio.

Esta debilidad política de la estructura formal de toma de decisiones ante las instancias de gobierno del partido, es sustituida eficazmente por la estructura de liderazgos, en base a cuyo intercambio se establecen "estructuras reales" de articulación de consensos. Pero este espacio de acción requiere también de un escenario de permanente negociación entre los líderes. En el caso del Partido Nacional durante el período en que funcionó lo que llamamos "coalición intrapartidaria" de

gobierno, se institucionalizó la reunión cupular de los lunes entre los líderes de los tres sectores integrantes de la coalición: el Presidente Luis Alberto Lacalle del Herrerismo, el Vice Presidente de la República Dr. Gonzalo Aguirre líder de Renovación y Victoria, y Carlos Julio Pereyra del Movimiento Nacional de Rocha. En el momento actual la comunicación entre los líderes se realiza en forma mediatizada a través de sus representantes o directamente entre ellos en situaciones puntuales. En todos los casos la dinámica de permanente negociación intrapartidaria de un gobierno de minorías, donde los acuerdos se refrendan cotidianamente, otorga a los líderes una centralidad insustituible ya que esta dinámica difícilmente puede ser resuelta con eficiencia desde los actuales órganos centrales de la estructura partidaria.

En resumen y sin ánimo de dar por cerrada la discusión de fondo, a los efectos de este trabajo se afirma la existencia de los PARTIDOS en la medida en que estos conglomerados políticos "operan como partidos". Y funcionan como tal sobre todo por dos de los factores previamente analizados: la legislación electoral que organiza a los partidos en "Lemas" y el rol de los liderazgos que en el marco de sus culturas políticas articula las disidencias sectoriales en función de la sobrevivencia del Partido.

En síntesis, cuando se afirma la existencia del Partido Nacional se reconoce asimismo la convivencia de dos sistemas de lealtades interrelacionados con grados diversos de tensión, desde donde interpretar los mecanismos de premios y sanciones que intervienen en la regulación de sus acciones políticas concretas frente a la gestión de gobierno: la lealtad al SECTOR y la lealtad al PARTIDO.

V - El sistema de disciplinamientos en el gobierno del Partido Nacional

Las distintas consideraciones acerca del lugar desde donde se hace gobierno de partido contribuyen a explicitar los supuestos que

¹⁹ Estas expresiones son tomadas de la ponencia de Otero Menéndez Jorge "Los partidos políticos uruguayos. Reflexiones históricas y diagnósticas de la situación actual", publicada en *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible*, FESUR, Montevideo 1993.

están detrás del posicionamiento de los líderes nacionalistas en relación a la gestión de gobierno y por lo tanto la racionalidad política de las actitudes de disciplinamiento partidario.

Para algunos protagonistas, el gobierno del partido es el "gobierno de la mayoría que gana dentro del partido". El criterio sustantivo es "el juego de mayorías", donde la coalición de gobierno es legítimamente una coalición con absoluta hegemonía herrerista. Las formas de articulación con las minorías parecen estar basadas finalmente en la voluntad del sector mayoritario de compartir espacios y, en caso de que esos espacios sean ofrecidos, en la voluntad sectorial y personal de participar en el gobierno. Uno de los casos paradigmáticos de esta visión (y del más absoluto disciplinamiento en función de ella) es la posición del Vicepresidente del Honorable Directorio del Partido Nacional, el Dr. Uruguay Tourné. En oportunidad en que acusa públicamente al herrerismo de "imponer" al Ing. Cat como Presidente del Directorio afirma la legitimidad de este sector de gobernar según "su" propuesta, porque la mayoría nacionalista los apoyó con su voto²⁰. En esta perspectiva, el Programa Único del Partido Nacional, puesto a consideración de la ciudadanía en las elecciones de 1989, puede ser interpretado y llevado a la práctica sin cuestionamientos según lo entienda el Herrerismo.

Para otros el gobierno del Partido es un instrumento y no un fin en sí mismo, por lo tanto el conjunto del partido tiene el derecho y la obligación de intervenir en él y de velar porque su elenco lleve adelante el programa partidario. El instrumento necesario es la coalición de gobierno; el problema político más relevante es el límite de la autonomía del elenco de gobierno en la interpretación del compromiso programático y las posibilidades

20 En entrevista concedida a La República, explica además que no aceptó ningún cargo en el gobierno por su discrepancia con la línea programática de la mayoría hegemónica de la coalición de gobierno. (Montevideo, Setiembre de 1991).

reales de intervención del resto del partido. Con este perfil coinciden básicamente tanto los "críticos" como los disidentes nacionalistas del gobierno, aunque en base a fundamentos distintos. Rodolfo Nin Novoa reclama, durante toda la confrontación interna que culminó en noviembre de 1992 con su distanciamiento del Movimiento Nacional de Rocha, que el partido es un instrumento para los cambios y para implementar el proyecto de país. Sostiene que se corre el riesgo de convertir al partido en un fin en sí mismo cuando en nombre de la unidad partidaria se postergan cuestiones de principio, objetivos programáticos y compromisos asumidos previamente con los electores. En suma, puede sostenerse que demanda un real sistema de coalición hacia el interior del propio partido, en detrimento del sistema de disciplinamiento

Según otros analistas, las bancadas parlamentarias continúan siendo los verdaderos partidos, ya que los sublemas son organizativamente más coherentes que los lemas²¹. Esta visión tradicional del gobierno de partido como el gobierno de la coalición parlamentaria parece verse debilitada en la práctica política cotidiana.

Contrastando con esta perspectiva existen algunas visiones que plantean que la concentración de poder en el ejecutivo no es suficientemente acotada desde el parlamento. El poder del sector mayoritario de la coalición de gobierno, el herrerismo, así como el de determinadas personalidades, convierte frecuentemente a la gestión parlamentaria en subsidiaria de acuerdos y consensos que se producen a nivel de líderes de sector en espacios cupulares muchas veces independientes del parlamento. En este sentido el Senador Herrero hace sonar una voz de alarma cuando dice que: "... a partir de ahora nace un nuevo tiempo político porque se establece un espacio demasiado grande entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento que no se puede so-

21 Ver OTERO MENENDEZ Jorge, ob. cit., Montevideo 1993.

portar y que traerá cambios en el esquema político...", haciendo referencia en particular a la indisciplina de la bancada nacionalista en la votación de la Ley de Refinanciación.

La actitud asumida por los senadores Alberto Zumarán y Manuel Singlet en oportunidad de la segunda interpelación al Ministro de Economía deja de manifiesto una visión semejante en lo que hace a la dificultad del Parlamento para modificar la desigual relación de poder con el Ejecutivo. A pesar de las fuertes críticas que ambos parlamentarios expresaron en el debate en plenario, no votaron la censura del Ministro argumentando que si lo hacían "... esta sería vetada por el Presidente, se generarían expectativas mayores en la población y el parlamento no levantaría el veto impuesto por el ejecutivo"²².

Sin ánimo de incursionar en el debate parlamentarismo/presidencialismo, o reforma constitucional/reforma electoral que trasciende los objetivos de este trabajo, interesa la opinión de otros parlamentarios que también se han manifestado en el sentido de reconocer cierta inoperancia del Parlamento en relación a la dinámica de gobierno. En base a distintos argumentos, estos localizan el centro de producción y gestión política del Partido en el ámbito del ejecutivo, e incluso en algunas áreas de la estructura partidaria - generalmente próximas al círculo de asesores de los líderes. Es el caso del actual Canciller de la República Dr. Sergio Abreu; también comparten esta perspectiva el Ministro de Economía Dr. Ignacio de Posadas y el diputado Luis Hierro López del Foro Batllista, quien llega a plantear que "el parlamento cada vez gobierna menos"²³.

La convivencia entre estas distintas visiones y la acción de gobierno ha sido difícil para el Partido Nacional. Las fracciones partidarias que intervienen directamente en la responsabilidad ejecutiva de gobierno desarrollan aprendizajes y readecuaciones de sus estrate-

22 Estas son expresiones del Senador Alberto Zumarán recogidas en múltiples medios de prensa.

23 Estas expresiones fueron vertidas en entrevistas realizadas específicamente para este trabajo.

gias políticas tradicionales, que contribuyen a producir una actitud de coparticipación y compromiso. En casos como el del Movimiento Nacional de Rocha esto cobra una "dimensión fundante" desde la perspectiva de su cultura política. El perfil del sector siempre correspondió a una lógica de oposición; en este aprendizaje, parece haber asumido una lógica de gobierno fundada básicamente en la responsabilidad de preservar el gobierno del Partido, lo que ha tensionado fuertemente la vida interna del Movimiento²⁴.

1.- Los intercambios rochano-herreristas en las tres fases del gobierno.

La propuesta de gobierno del Partido Nacional está fuertemente impregnada por la idea de la Reforma del Estado en sentido amplio. La visión programática que sustenta la gestión del Presidente Lacalle se apoya en una concepción de país que implica inserción competitiva en el mercado internacional, eficacia estatal y por lo tanto, transformación del rol del estado apostando a reducir su tamaño. Puede decirse que así como el gobierno del Presidente Julio María Sanguinetti estuvo marcado por la transición democrática, asumiendo como principal tarea la recomposición del pluralismo en un marco de "governabilidad", el gobierno nacionalista se propuso el desafío de la modernización haciéndose cargo centralmente de la tarea de reformar el Estado. La tarea de "gobernar" para el nacionalismo es al mismo tiempo la tarea de "reformar", conviviendo en forma simultánea diversos tipos de reforma: la reforma de las Empresas Públicas, la reforma de la Seguridad Social y la reforma Tributaria. Es así que la gestión de gobierno se desarrolla en dos ni-

24 Un análisis basado en la hipótesis de la convivencia de estas dos lógicas es desarrollado por GUERRINI Aldo: "Dos lógicas distintas en política. El debate en torno a la refinanciación del endeudamiento interno (1991-1992)", I.C.P., Montevideo 1992.

veles: por un lado el procesamiento de los intercambios dentro de la propia "coalición de gobierno", y por otro los posicionamientos que constituyen informalmente una "coalición para la reforma" cuyos miembros no necesariamente coinciden con la primera. La búsqueda del consenso necesario para legitimar y procesar la reforma del Estado establece una dinámica que no se ajusta necesariamente a la lógica de la coalición gobernante; sin embargo estos dos niveles se retroalimentan.

En términos políticos es necesario distinguir los distintos "ambientes" en que se van constituyendo los "acuerdos para el gobierno" y los acuerdos en relación a la Reforma del Estado. Se entiende por ambiente político el conjunto de factores exógenos a la voluntad de los actores cuya sumatoria incide en el posicionamiento de los distintos partidos políticos, sectores y grupos de interés. Angelo Panebianco define el ambiente como "zona de incertidumbre" donde la voluntad del sector o del partido por sí sola no es suficiente para generar modificaciones. Este conjunto de factores influye en el "clima" en el que se procesa el juego de intercambios como matriz de las acciones políticas, las ganancias y pérdidas que cada decisión de gobierno produce y la relación dinámica de los partidos con su base social en los distintos momentos.

El sistema de disciplinamientos que ha sustentado el gobierno de minorías y en base al cual se procesan las diferencias entre rochanos y herreristas, está influido por los "ambientes políticos" del período de gobierno y los respectivos posicionamientos de los otros actores de la escena. La gestión de gobierno y de reforma que el Partido Nacional ha intentado concretar permite distinguir tres etapas o momentos políticos hasta Setiembre de 1993: el "primer gobierno" que abarca el período comprendido entre la formación del gobierno y el alejamiento de los sectores mayoritarios del Partido Colorado que se procesa entre junio de 1991 y enero de 1992; el "segundo gobierno" entre enero de 1992 y diciembre del mismo año; el "tercer gobierno" que corresponde al período que se inicia con la derogación parcial de la Ley de Empresas Públicas hasta el momento actual.

El "Primer Gobierno" Herrerista (Marzo 90-Enero 92)

Es el momento político de mayor proximidad con un gobierno de "coincidencia nacional".

Al asumir la presidencia, el Dr. Luis Alberto Lacalle convoca a todos los sectores y partidos a constituir un gobierno de coalición que él denominó como "coincidencia nacional". La mayoría del Partido Colorado responde afirmativamente a este llamado, con excepción del senador Pablo Millor de la Unión Colorada y Batllista liderada por Jorge Pacheco Areco, quien se separa del sector constituyendo un nuevo agrupamiento. Así, este momento se caracteriza por una coalición de gobierno interpartidaria, donde el socio mayor del nacionalismo es el Partido Colorado. La coalición está integrada en esta etapa por la Unión Colorada y Batllista, el Batllismo Radical y el Foro Batllista por el Partido Colorado, además del Movimiento de Renovación y Victoria, y el M.N.R. del Partido Nacional. En esta primera etapa la coalición de gobierno "coincide" con la coalición para la reforma lo que puede interpretarse como el momento político óptimo, aquel en que "quienes gobiernan" no tienen mayores discrepancias en cuanto al "para qué" de gobernar. Además de la Rendición de Cuentas y del ajuste fiscal aprobado apenas iniciado el período, la acción política más relevante de este momento fue la aprobación de la Ley de Empresas Públicas que se procesa entre Setiembre de 1990 y Julio de 1991. La influencia de los rochanos en la relación de gobierno aparece como subsidiaria de los acuerdos que se logran con los distintos sectores del Partido Colorado.

Sin embargo, hay quienes cuestionan la existencia de la coincidencia tal como la concebía el Presidente Luis Alberto Lacalle. El senador herrerista Juan Carlos Raffo sostiene que ésta "nunca existió"²⁵. Y afirma que nunca existió por las diferencias interpar-

25 Declaraciones tomadas de una nota periodística realizada por Alfonso Lessa, "Las dificultades de gobernar con una coalición que nunca existió", El Observador Económico, Montevideo 1992.

tidarias, pero también por las diferencias dentro de cada colectividad política; el senador Raffo otorga una importancia sustancial a las diferencias intrapartidarias señalando que los costos de la articulación interna han sido muy elevados para el Partido Nacional. Concretamente, señala que la búsqueda constante de acuerdos con el Movimiento Nacional de Rocha ha pesado en forma decisiva para dificultar los entendimientos con otros sectores del Partido Colorado, especialmente el Batllismo Radical. Si se consideran las diferencias dentro del Partido Colorado sucede algo similar; en el caso de los sectores batllistas la polarización Jorge Batlle - Julio María Sanguinetti incidió también como contrapeso en la coalición de gobierno en esta etapa: cuanto más cerca se posicionó uno de ellos del Presidente más lejos estuvo el otro.

Parece claro que en este "ambiente político" prima una actitud de coparticipación interpartidaria, lo que no supone la homogeneidad de cada uno de los partidos coincidentes respecto a la gestión de gobierno y al lugar que ellos deben ocupar en él. Es necesario reconocer entonces la importancia de las diferencias intrapartidarias como factor interviniente en el desgaste de este equilibrio inestable y como consecuencia, su desigual posicionamiento respecto a la participación en el elenco de gobierno y en el procesamiento de la Reforma del Estado a medida que se suceden los acontecimientos. Como en toda coalición el movimiento de una parte incide en el posicionamiento del conjunto de los sectores coligados. Así, el progresivo distanciamiento de los sectores mayoritarios del Partido Colorado de la coalición de gobierno contribuyó a jerarquizar el rol del Movimiento Nacional de Rocha en la misma. En este momento comienza a materializarse la disociación entre Reforma del Estado y Gobierno propiamente dicho. Si para el Foro Batllista su distanciamiento del gobierno significó a último momento relativizar su apoyo a la Reforma del Estado, en el caso del Batllismo Radical el alejamiento del gabinete se produce como consecuencia de discrepancias vinculadas al ritmo en que se está aplicando la política económica pero no menguó su coincidencia y compromiso con la meta reformista del gobierno.

Más allá de las discrepancias que inicialmente el Movimiento Nacional de Rocha plantea respecto de la política Herrerista, en esta etapa parece claro para todo el sector que los costos de no acompañar al gobierno son mayores que los réditos de distanciarse de él. Es el momento de menor fuerza de los rochanos en el esquema de intercambios con el gobierno. El discurso rochano apela constantemente a incentivos colectivos de solidaridad e identidad; sin embargo es el momento de más fácil convivencia entre este tipo de incentivos e incentivos selectivos que el movimiento recibe de parte del gobierno. Por ejemplo, la discrepancia se centra en la política económica y en consecuencia en la conveniencia de participar o no en el gabinete; pero el Movimiento Nacional de Rocha aceptó diversos cargos en otros ámbitos (servicios descentralizados y entes autónomos) que el herrerismo negoció cuidadosamente en oportunidad de instalar su gobierno. El ejercicio del liderazgo de Carlos Julio Pereyra es muy sutil; por un lado capitaliza la actitud de "apoyo razonado" haciéndose cargo de la responsabilidad de oficiar de "reserva moral" del partido en el sentido de cuidar los límites de tolerancia de las autonomías gubernamentales (incentivo colectivo); por otro lado, el movimiento ocupa los cargos ofrecidos por el gobierno en el Ejecutivo, en especial, la cartera de Transporte y Obras Públicas siendo éste uno de los Ministerios que maneja mayores recursos.

En el juego de voluntades intrapartidario este momento es sustentado por un sistema de compromisos de cierta estabilidad.

El "Segundo Gobierno" Herrerista (Enero 92-Diciembre 93)

Esta etapa está pautada por la búsqueda de apoyos intrapartidarios más consistentes como consecuencia del distanciamiento de la mayoría del Partido Colorado de la coalición de gobierno. Es la fase de consolidación y preeminencia de la "coalición intrapartidaria" que surge como alternativa a la crisis de gabinete que se inicia con la renuncia del Foro

Batllista al Ministerio de Salud Pública y tiene su punto culminante en enero de 1992 con el alejamiento del ministro del Batllismo Radical. Más allá del apoyo que en el plano de la reforma el nacionalismo sigue recibiendo de este último sector, a nivel de gobierno la participación colorada se restringe a la Unión Colorada y Batllista en la cartera de Industria y Energía. Después del rechazo del Partido por el Gobierno del Pueblo al ofrecimiento herrerista de la cartera de Educación y Cultura, el elenco de gobierno queda constituido básicamente por blancos.

El Herrerismo se vuelve hacia su propio partido en la búsqueda de los apoyos parlamentarios necesarios, iniciándose una fase de negociación interna. Es el momento de mayor potencial de incidencia del Movimiento Nacional de Rocha. Esta etapa marca en resumen, el período de mayor potencial de incidencia del MNR en el gobierno y donde el juego de intercambio entre los dos sectores se parece más a un sistema de coalición. Cabe preguntarse sin embargo por qué el MNR no incidió más en las políticas de gobierno en esta coyuntura, obligando a los herrerista a hacer concesiones en aspectos de permanente cuestionamiento rochano.

Así como en la etapa anterior se cuestionaba la existencia real de la coincidencia básicamente por las dificultades que significa el fraccionamiento intrapartidario, puede preguntarse si en esta etapa es posible hablar de una coalición intrapartidaria de gobierno. Desde la perspectiva de los apoyos electorales, el mapa interno del Partido Nacional resultante de las últimas elecciones nacionales de 1989 corresponde a una estructura fraccionada con fuerte predominio del Herrerismo liderado por el Presidente de la República:

	Votos	Porcentaje s/ total P. Nal.
Consejo Nacional Herrerista	327.363	42.7%
Movimiento Nacional de Rocha	218.656	28.7%
Renovación y Victoria	116.936	15.3%
Por la Patria ²⁶	101.046	13.2%

En el momento de asumir el gobierno, la coalición de gobierno intrapartidaria estuvo integrada por el Consejo Nacional Herrerista, el Movimiento Nacional de Rocha y el Movimiento de Renovación y Victoria. Fuera de la coalición de gobierno se sitúa Por la Patria y agrupamientos departamentales en torno a líderes o caudillos locales que son caracterizadas como la "oposición partidaria". Entre quienes se situaron inicialmente fuera de la coalición, se manifestaron diversos niveles de apoyo crítico al gobierno del partido o distintos niveles de disidencia que van cambiando en el transcurso del período (en ambos sentidos, acercándose o distanciándose del mismo). En términos electorales por lo menos, la coalición nacionalista de gobierno representa el 86.8% del caudal del partido y la oposición interna el 13.2%. El criterio de la existencia de mayorías claras dentro de la coalición de gobierno como garantía de su eficacia es vista con escepticismo por algunos analistas que sostienen -que en este marco de fragmentación intrapartidaria- la mayoría de la coalición difícilmente pueda hegemonizar la gestión imponiendo criterios de disciplina que permitan gobernar.

Sin embargo, esta afirmación no parece aplicarse al caso que estamos analizando por lo menos hasta el referéndum de 1992 que marca un clivaje en la capacidad de articulación de alianzas por parte del Herrerismo. Allí se manifiestan actitudes que sin significar necesariamente la ruptura de la unidad partidaria, expresan la transición desde una lógica de interacción política de período inter-electoral a un ambiente ya claramente electoral²⁷.

Sin embargo, si desde la perspectiva de la presencia de una mayoría clara puede decir que la coalición nacionalista en esta etapa fue una coalición consistente, el grado de auto-

26 El sublema Por la Patria posteriormente se dividió en tres corrientes: el senador Alberto Zumarán a quien corresponden el 6.2% de los votos nacionalistas; el diputado Juan Raúl Ferreira reunió el 5.2% de votos y Carlos Rodríguez Labruna el 1.6%.

27 En el sentido que utiliza Panebianco estos términos.

mía del Presidente y su elenco puede desvirtuar la idea de que el tipo de intercambio haya funcionado con lógica de coalición. Aún en este momento, de mayor incidencia del Movimiento Nacional de Rocha en la interna partidaria, no se produjeron cambios relevantes en aquellas políticas más cuestionadas por ellos. Tomando como ejemplo la política económica, esta escasa influencia rochana no debe leerse exclusivamente como debilidad del sector; posiblemente hubo también una estrategia de delegación de esta responsabilidad en el gobierno. Del lado del Herrerismo esto permitió mantener la centralidad de su estilo de administración en el tema; del lado de los rochanos la inflexibilidad de esta política y su pública discrepancia con ella parece haber sido funcional al mantenimiento del perfil "opositor" del Movimiento.

Queda planteada la pregunta si en esta fase del gobierno el disciplinamiento demostrado por el MNR en el seno de la coalición funcionó en base a la capacidad de hegemonizar la gestión por parte de la mayoría herrerista o se basó en el autodisciplinamiento del sector. Pasada la primera etapa de consolidación del gobierno nacionalista, donde no apoyar al gobierno del partido parecía sumar negativamente, el Movimiento Nacional de Rocha apareció desde el primer momento como el sector más golpeado por una doble identidad: ser gobierno pero no compartir los grandes lineamientos programáticos del herrerismo. Si bien en los primeros meses su decisión de brindar "apoyo razonado" al gobierno del partido fue comprendida por sus dirigentes intermedios, la confrontación de este posicionamiento con la cultura de oposición del movimiento hace que sea en este sector donde comienzan más tempranamente las disidencias y fraccionamientos. Es un sector que no asumió claramente un rol de oposición ni se sintió gobierno en el sentido de hacerse cargo de la conducción de políticas decisivas como la política económica. Parece que siempre fuese posible esperar algo distinto del MNR: de parte del gobierno su disciplina partidaria; de parte de la oposición (blancos y no blancos) una actitud crítica que tuerza el fiel de la balanza. Esto fue muy claro durante el proceso de votación parlamentaria de la Ley

de Empresas Públicas. En esa oportunidad, la diputada Matilde Rodríguez Larreta decía:

... "hemos concedido mucho más de lo que pensábamos inicialmente y votaremos el proyecto con disgusto. No nos quedó otra opción que votar el proyecto fruto del acuerdo con el herrerismo, pero hemos llegado al límite de nuestra capacidad de negociar".

La crisis de identidad y la multiplicidad de discursos dentro del MNR marcaron el comienzo de una etapa de creciente disidencia interna en el Partido Nacional que concluye con la fractura de la coalición de gobierno. Si se considera el análisis en términos de fracciones es posible preguntarse quién gana o pierde más; si se considera en términos del partido en su conjunto, el proceso no parece diferenciarse mucho de cualquier período pre-electoral donde, desde una lógica de partido catch-all, el fraccionamiento contribuye a ampliar el espectro de opciones dentro del Lema fortaleciendo en definitiva la opción nacionalista. Sin embargo la competencia electoral se vio anticipada por el plebiscito sobre la Ley de Empresas Públicas, que operó como clivaje para definir el paso de un "ambiente parlamentario" a un "ambiente electoral"²⁸.

El "Tercer Gobierno" Herrerista (1993)

La confrontación electoral desencadenada por el Plebiscito para la Derogación Parcial de la Ley de Empresas Públicas realizado el 13 de Diciembre de 1992 marca el inicio de un momento político distinto, caracterizado básicamente por la derrota de la propuesta reformista del gobierno y la soledad política del herrerismo, que cuenta a partir de enero de 1993 exclusivamente con la participación de la Unión Colorada y Batllista en el gabinete ministerial. Diversas personalidades nacionalistas, militantes o dirigentes tanto del Movimiento Nacional de Rocha como del Movimiento de Renovación y Victoria participan a título individual en el gobierno. Es interesante

28 Estos conceptos son utilizados aquí en el sentido en que lo hace Angelo Panebianco.

señalar que el distanciamiento de estos dos sectores de la coalición de gobierno implicó el retiro de sus representantes del gabinete pero salvo excepciones, no se produjo el distanciamiento de quienes desempeñan cargos en otras áreas del ejecutivo (subsecretarías, direcciones de entes autónomos y de servicios descentralizados). En esta etapa el tono de la relación entre rochanos y herreristas se endurece; sin embargo más allá de las diferencias y el distanciamiento, los rochanos continúan sustentando el gobierno de la minoría mayor del partido en base a una actitud que calificamos ahora si claramente como autodisciplinamiento político.

En este momento parecen procesarse movimientos que seguramente responden a una confluencia de lógicas. Por un lado, todo momento electoral agudiza la confrontación intrapartidaria en el sentido de que cada uno de los sectores marca perfiles que los autoidentifiquen, básicamente cuando se trata de diferenciarse del gobierno. Si bien por un lado es previsible esta lógica de delimitación de perfiles propios, es cierto que el cálculo electoral se procesa también a partir del éxito o fracaso de la gestión de gobierno. El Movimiento Nacional de Rocha más allá de sus discrepancias con el herrerismo en relación a la Reforma del Estado, apuesta al apoyo gubernamental en el plebiscito por la derogación de la Ley de Empresas Públicas. Ya sea por disciplina partidaria o porque las coincidencias son mayores que las discrepancias, el MNR enfrenta ahora sí la materialización de sus disidencias internas, se fracciona²⁹, pero sustenta junto con Renovación y Victoria la posición hegemónica de la Reforma. Las diferencias con el Herrerismo se agravan como consecuencia de la derrota. La permanencia

29 La fractura más significativa del Movimiento Nacional de Rocha se produce como consecuencia de la posición que el Congreso del 5 de Noviembre de 1992 asume de mantener la Ley de Empresas Públicas y mandar a sus dirigentes en este sentido. En esa oportunidad se concreta el alejamiento de Rodolfo Nin Novoa Intendente de Cerro Largo y se consolida la ya anticipada distancia que había asumido el senador Manuel Singlet renunciando a su banca.

de los rochanos en el gobierno, tantas veces amenazada por las discrepancias en torno a la política económica, se concreta recién a partir de la derrota electoral. En este sentido, el distanciamiento de los dos sectores nacionalistas de la coalición gobernante parece obedecer más a una lógica electoral y de coherencia con los apoyos ciudadanos que a una real indisciplina sectorial.

Sin embargo, y a pesar del cálculo electoral, el MNR continúa asegurando el gobierno de minorías del Herrerismo. En los casos en que esto sucede parece sustentarse en una lógica de disciplina, es decir autodisciplina, que no se fundamenta en una política de intercambio de intereses selectivos o de bienes específicos como en la primera o segunda etapa, sino más bien en la preservación del Partido por encima del éxito o fracaso de la gestión de gobierno.

VI - La eficacia de los liderazgos

Los avatares de la coalición nacionalista muestran a través de los distintos ambientes políticos una clara disciplina partidaria en el sentido de preservar el gobierno del partido. La disciplina demostrada por los distintos sectores y por los líderes se basa sustantivamente en el auto-disciplinamiento ya que no existen mecanismos de sanción por parte del Partido que expliquen suficientemente este comportamiento. El posicionamiento de los distintos sectores frente a cada una de las principales leyes propuestas por el gobierno nacionalista da cuenta de esta afirmación:

	DISCREPANCIAS	DISIDENCIAS	SANCION
EVENTOS POLITICOS			
Ajuste fiscal	PLP MNR	ZUMARAN NO	NO NO
Ley de Refinanciación	HERRERISTAS MNR Independientes:	ANDRADE Todo MNR ZUMARAN A.SILVEIRA J.CORONEL	NO NO NO NO NO
Ley de Empresas Públicas	MNR Independientes:	M.SINGLET NIN NOVOA ZUMARAN A. SILVEIRA J. CORONEL	NO NO NO NO NO
Ley de Seg. Social	HERRERISMO MNR	MACHIÑENA MNR	SI NO
Referendum Derogación Ley de Emp. Públ.	MNR Independientes:	M. SINGLET NIN NOVOA ZUMARAN A. SILVEIRA J. CORONEL	NO NO NO NO NO

El único caso de sanción se produce en filas herreristas con la consecuente separación del sector del diputado Machiñena, viejo amigo del Presidente Lacalle. Parece claro que la disidencia no se admite en los círculos más próximos al Jefe de Gobierno pero los límites de tolerancia son mayores tanto a nivel parlamentario como en la estructura de liderazgo de los demás sectores.

La fortaleza del partido (más allá de los costos electorales y del desgaste natural del gobierno) está por encima de las disidencias. Un supuesto manejable a partir de esta realidad es que los mecanismos de articulación de las discrepancias trascienden la unidad de acción de las bancadas parlamentarias y se resuelven muchas veces en otros escenarios. Las diferencias entre el ejecutivo y la bancada parlamentaria no interfieren dramáticamente en la gestión del gobierno.

Los fundamentos manejados por los nacionalistas para esperar disciplina de sus cuadros políticos se apoyó en dos elementos sustantivos. Por un lado el caudal electoral del Presidente Luis Alberto Lacalle es utilizado como criterio de legitimidad de sus propuestas, y por otro la oportunidad histórica del gobierno nacionalista es manejada por distintos líderes, especialmente Carlos Julio Pereyra, para conciliar la "cultura de oposición" con la necesaria "cultura de gobierno".

La negociación política intrapartidaria tuvo su principal sustento en una lógica de intercambios de bienes políticos que en última instancia tiende a jerarquizar al PARTIDO enraizada en la tradicional lógica de coparticipación: la distribución de cargos y espacios de poder que más allá de las desavenencias cada sector del partido mantiene hasta el día de hoy. El sistema de disciplinamientos

se sostiene en la primera etapa del gobierno en la aceptación por parte del herrerismo de un espacio de autonomía rochano para expresar frente a la ciudadanía las discrepancias a cambio del voto del sector en los proyectos sustantivos. En muchos casos, como en oportunidad de discutirse la privatización de ANTEL para lo cual se necesitaban mayorías especiales, el Movimiento Nacional de Rocha tenía capacidad de veto. Sin embargo Carlos Julio Pereyra deja claro en todo momento que sus diferencias se dirimen "dentro del partido"³⁰, aunque no "dentro del gobierno" situándose por momentos fuera de él.

El ejercicio público de la discrepancia sin llegar a poner en riesgo el proyecto del Partido, parece ser uno de los aprendizajes o destrezas que más rédito político ha brindado tanto a los rochanos como al colectivo en su conjunto. Esta lógica permitió dar lugar a las disidencias sin que - hasta el momento de aprobación de la Ley de Empresas Públicas - se produjeran fraccionamientos significativos para el sector y para el propio partido. El senador Singlet, quien se manifestó en contra de la Ley desde el comienzo pide licencia a su banca en el momento de la votación; la diputada Matilde Rodríguez Larreta vota según dispone Carlos Julio Pereyra y en base a su fidelidad sectorial aunque señala que lo hace "con dolor". Las voces disonantes dentro del MNR (incluyendo al Intendente Rodolfo Nin Novoa) plantean la necesidad de separarse del gobierno, de dejar los cargos en el gabinete ministerial o de cuestionar los ejes centrales de la política económica, pero no hay un cuestionamiento al liderazgo de Carlos Julio como consecuencia de las discrepancias con su estrategia "de apoyo razonado". O sea que hasta el momento de votación y aprobación de esta ley, considerada eje central de la política reformista del gobierno, se perfilan con nitidez las grietas intrasectoriales que recién se traducirán en fraccionamientos frente al Plebiscito del 13 de Diciembre de 1992.

30 Carlos Julio Pereyra no apoya el proyecto alternativo a la Ley de Empresas Públicas propuesto por el Foro Batllista, que inteligentemente recogía los puntos de disidencia señalados públicamente por los rochanos.

En la etapa del "sistema de coalición" la permanente negociación a que se ve sometido el gobierno fortalece el rol de los liderazgos en detrimento de la estructura formal de toma de decisiones del Partido. El ritmo derivado de este tipo de gobierno sumado al incremento del peso relativo de los sectores en un esquema de partidos múltiples y fraccionados hace de la eficacia de los liderazgos condición necesaria para la implementación de políticas de partido.

La fractura de la coalición intrapartidaria en torno al gobierno se produce frente a la variable electoral. El Herrerismo "lee" desde el gobierno la derrota política en las urnas como el fracaso de un proyecto de Ley; los sectores minoritarios de la coalición ven en este acontecimiento una severa advertencia sobre el futuro electoral del Partido y por lo tanto del suyo propio.

De mantenerse estas mismas reglas de juego, la ruptura de la coalición y el consecuente distanciamiento del MNR y Renovación y Victoria del "gobierno herrerista" no necesariamente es asimilable a fractura o desunión del PARTIDO. Es posible que las distancias intersectoriales no sean hoy mayores que en las etapas anteriores; pero el pasaje de una fase "parlamentaria" a la fase "electoral" legitima un juego de competencias políticas intrapartidarias de cuño claramente diferente. O sea que en esta lógica cambia también el significado político de la "indisciplina partidaria".

El cuasi-aislamiento del herrerismo y el declinio del apoyo político al gobierno nacionalista en su última fase anticipa un realineamiento de los distintos sectores en torno a estrategias electorales que posiblemente concluya en nuevos agrupamientos con los líderes que procesaron su distanciamiento del núcleo central del gobierno en "tempos" políticos distintos. Y posiblemente -si no se concretan cambios en los actuales mecanismos constitucionales y electorales-, las "fronteras invisibles" mantengan su fortaleza haciendo por lo menos difícil y traumática la transferencia en bloque de los disidentes fuera del ámbito del partido.

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar César, "Elecciones uruguayas 1989. Un paréntesis en la predictibilidad del sistema político y una real oportunidad para sus élites", Serie Análisis, 3.4., OBSUR 1990.
- Beisso R. y Castagnola J.L., "Identidades sociales y cultura política en el Uruguay", Cuadernos del CLAEH No.44, Montevideo 1988.
- Bodemer Klaus y Lournaga Ma. Elena, (compiladores), "Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible", FESUR, Ed. Trilce, Montevideo 1993.
- Caetano Gerardo y Perez Romeo, "Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia", en Los Partidos Políticos de cara al 90, ICP/F.C.U., Montevideo 1990.
- De Sierra Gerónimo, "El Uruguay post-dictadura. Estado, política y actores", Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo 1992.
- García Pelayo M., "El estado de partidos", Alianza Editorial 1986.
- Guerrini Aldo, "Dos lógicas distintas en política. El debate en torno a la refinanciación del endeudamiento interno (1991-1992)", I.C.P. Montevideo 1992.
- González Luis E., "Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo", mimeo, CIESU/EQUIPOS CONSULTORES, Montevideo 1990.
- Graxie G., "Economie des Partis et Retributions de militantism", Revista Francesa de Ciencia Política, XVII, 1977.
- Lange Peter, "La teoría degli incentivi e l'analisi dei partiti, en Rassegna Italiana di Sociologia, XVIII 1977.
- Lanzaro Jorge, "Instituciones políticas. Partidos y sistema de Partidos" mimeo, CINVE 1989.
- Oison M., "Lógica de la acción colectiva, bienes públicos y teoría de los grupos", Harvard U. P., 1965.
- Panbianco A., "Modelos de Partido", Alianza Editorial, Italia 1982.
- Pareja Carlos, "Los partidos políticos uruguayos y el "Señor Presidente": un matrimonio mal avenido", Cuadernos del CLAEH No. 55, Montevideo 1990.
- Pizzorno A., "Introducción al estudio de la participación política", Cuadernos de Sociología XV, 1966.
- Rial Juan, "La organización partidaria tras los realineamientos de 1989", en Los partidos políticos de cara al 90, ICP/F.C.U. Montevideo 1990.

RESUMEN:

El propósito del artículo es identificar el sistema de intercambios que hace viable un "gobierno de minorías" en un escenario de partidos múltiples y fraccionados internamente, tomando como objeto de análisis la relación hacia el interior del partido de gobierno.

Para ello se estudia el gobierno del Partido Nacional en el período comprendido entre 1990 y 1993, frente al desafío asumido por el Herrerismo de concretar la reforma política, especialmente la reforma del Estado. El análisis se focaliza en la relación entre los dos sectores mayoritarios del Partido: el Herrerismo y el Movimiento Nacional de Rocha (MNR). Se sostiene como hipótesis que la articulación entre un modo de regulación estatal centralizado y un pluralismo de partidos fraccionados encuentra formas de resolución a través de lógicas de disciplinamiento y autorregulación de los distintos sectores. En base a que se establecen esos mecanismos de disciplinamiento intrapartidarios es la interrogante que se intenta responder.

ABSTRACT:

This article tries to identify the pattern of interchanges that explains the existence of a minority government in the context of a fragmented and fractionalized party system.

The starting point of the analysis is the internal situation of the Partido Nacional as government party, with special emphasis on the relation between two of its main sectors: Herrerismo y Movimiento Nacional de Rocha. The central hypothesis is that party discipline and self-regulation processed by each party sector are key factors in the articulation of a centralized State with a fractionalized party system.

The author distinguishes three phases in the period 1990-1993 corresponding to Lacalle Administration: March '90 - January '92, with a 'logic of compromise'; January '92 - December '92, with a 'system of coalition' between the main sectors of the Partido Nacional; January '93 on, when the Movimiento Nacional de Rocha remained in the government but followed a 'strict political discipline', and left the Herrerismo alone in the elaboration and implementation of its own political program.