

# PARTIDOS, FRACCIONES Y GOBIERNO EN EL SEGUNDO COLEGIADO (1952 - 1966)\*

MARTÍN SACCHI\*\*

## 1. La Constitución Colegiada como Objeto de Estudio

El 16 de febrero de 1951, el 37% de los ciudadanos habilitados para sufragar aprobaban en plebiscito constitucional una nueva Carta Magna. En términos de Jiménez de Aréchaga, la nueva Constitución implicó "la colegialización total del Poder Ejecutivo". Se substituyó la Presidencia unipersonal en la jefatura del gobierno, legada por las dos Constituciones anteriores, por un cuerpo colegiado y de integración coparticipativa entre fracciones de los dos principales partidos (Consejo Nacional de Gobierno) y se instaló un jefe de Estado rotativo, asociado esencialmente a fun-

ciones ceremoniales<sup>1</sup>. Asimismo, se prescribió que la integración coparticipativa que se preveía para el cuerpo ejecutivo, abarcara a distintas instancias gubernamentales no electivas, como los Entes Autónomos, Organismos Descentralizados del Estado y Organismos de carácter honorario con función permanente<sup>2</sup>.

De esta manera, se introdujeron una serie de preceptos que propendían a atenuar dos de los elementos que, recurrentemente, se han

\* Este trabajo es un resumen de mi Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, *Relaciones inter e intrapartidarias y su impacto sobre la gestión de gobierno durante el segundo Colegiado*, ICP-FCS-Universidad de la República, 1998

\*\* Licenciado en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integrante del programa de investigación sobre Coaliciones de Gobierno en Uruguay, Instituto de Ciencia Política.

- 1 El Consejo de Gobierno que se configuró para ejercer el Poder Ejecutivo era un cuerpo electo por cuatro años, con renovación total de los cargos y presidencia rotativa anual entre los miembros del lema mayoritario, de acuerdo al orden de colocación en la lista respectiva. Se integraba por nueve miembros, de los que seis pertenecían a la lista más votada del lema más votado, con el agregado que si alguna otra lista de éste superaba la sexta parte de los votos del lema, se le otorgaba uno de estos seis cargos. Los otros tres cargos correspondían al segundo lema, distribuyéndose proporcionalmente entre sus listas en función de la votación alcanzada (arts. 149-155).
- 2 El artículo 187 prescribía el reparto constitucional de los cargos de directores entre los sectores representados en el Consejo, correspondiendo tres a la mayoría y dos a la minoría en el caso de los entes con cinco directores o cuatro y tres en los de siete miembros.

subrayado como debilidades estructurales de los sistemas de gobiernos presidencialistas, como lo son, por una parte, el sesgo mayoritario y la extrema individualización que estos sistemas promueven en la figura del Presidente y, por la otra, los escasos incentivos existentes en estos sistemas para inducir la colaboración de la oposición con el gobierno. Son éstos, según se alega, indicadores centrales de las dificultades intrínsecas que las reglas de juego presidencialistas generan para el establecimiento de prácticas políticas de cooperación entre el gobierno y la oposición, y causa directa de los continuos bloqueos y limitada productividad política que los mismos exhiben.

El estudio del impacto de la estructura institucional diseñada en la Constitución de 1952 en la performance gubernativa del presidencialismo entre 1955 y 1967 adquiere singular relevancia cuando se considera que, en la coyuntura actual, las modificaciones en el formato del sistema de partidos han vuelto a poner en el centro de la agenda de los actores políticos la importancia de crear mecanismos institucionales tendentes a superar los eventuales bloqueos políticos.

Por tal motivo, en el presente artículo se realizó un seguimiento de los procesos de construcción de mayorías que posibilitaron el accionar del gobierno en el referido período, poniendo el acento en las estrategias llevadas adelante por las fracciones partidarias<sup>3</sup> ante los elencos políticos que ejercieron el poder<sup>4</sup>. La

aspiración primaria fue construir un mapa de tales estrategias, con los objetivos de acercarnos a descifrar las lógicas políticas que estaban detrás de tales procesos, como así también de los relacionamientos inter e intrapartidarios, que potencialmente pudo haber promovido la carta de 1952<sup>5</sup>.

De igual forma, se consideró pertinente investigar si se registraron prácticas legislativas que avalaran la presunción de coparticipación en el ejecutivo, como garante de apoyos interpartidarios que superasen un relacionamiento básico, mínimo, para el funcionamiento del sistema y supusieran un mayor nivel de compromiso en su proyección gubernamental, tanto en el corto como en el mediano plazo.

El punto de partida de esta revisión es que, en el transcurso de los tres regímenes colegiados, la capacidad y la productividad de las respectivas administraciones se sustentaron esencialmente en una colaboración intrapartidaria, en un proceso en el que la variable que en mayor medida se vio involucrada en el diseño de la estrategia de cada fracción ante los actos de gobierno, fue la vinculación partidaria que la misma presentaba con el subgrupo político que ejercía la administración<sup>6</sup>. Se habría re-

---

una alto consenso, este primer nivel de relacionamiento está siempre presente; pero de igual manera su articulación es sumamente costosa y su composición termina siendo un claro reflejo de los posicionamientos sectoriales respecto al gobierno es ese momento.

3 Ante el requerimiento de una definición funcional del concepto de fracción que se adapte a las necesidades operativas del ensayo, se optó por remitir las mismas al grupo parlamentario electo tras una misma lista al Senado.

4 Para ello partimos de la convicción de que, más allá de la eficacia y productividad de un período, en un sistema democrático todo elenco gubernamental requiere al menos un soporte parlamentario mínimo que le garantice la aprobación de una serie de medidas que hacen a su funcionamiento y estabilidad. En casos como el uruguayo, que la democracia goza de

5 Como sostiene González (1993, 39) "una constitución es más que una ley escrita, es un conjunto de expectativas, costumbres e instituciones"; y por lo tanto, requiere un cierto período para que los distintos actores puedan asimilar sus reglas de juego y, a la vez, para que las mismas logren incidir en las conductas estructuradas de éstos. El breve período de vigencia de la Constitución de 1952 (sólo 14 años) es, justamente, una de las mayores restricciones para la búsqueda sus posibles impactos.

6 Entendiendo por tal, a la fracción partidaria mayoritaria en el Consejo Nacional de Gobierno.

producido así, una lógica que se puede ilustrar como de "círculos concéntricos"<sup>7</sup> (fracción gobernante, fracciones del partido gobernante y fracciones del partido opositor), de acuerdo a la cual, la ubicación de cada sector en la estructura, definía su posicionamiento ante el gobierno.

Para acercarnos a los objetivos planeados, la estrategia de investigación dispuesta se organizó a partir de dos áreas de exploración: la primera centrada en los gabinetes ministeriales, realizando una pormenorizada revisión de su integración durante los tres ciclos de gobierno; la segunda, focalizada en las conductas legislativas de los subgrupos, a través de un exhaustivo relevamiento de sus posicionamientos ante una serie de actos y discusiones parlamentarias definidas como claves para el proceso gubernativo.

En el primer caso, interesaba relevar no sólo la pertenencia partidaria de cada uno de los ministros sino también su identificación fraccional. Para ello, el camino adoptado fue realizar un completo control de las proclamaciones realizadas por la Corte Electoral, tanto a nivel nacional como departamental, a instancias ejecutivas y legislativas<sup>8</sup>. Este relevamiento es esencial para determinar los niveles de compromiso asumidos por los distintos actores con el gobierno dado la integración en los gabinetes.

Por su parte los posicionamientos legislativos de las subunidades partidarias se estudiaron a partir del seguimiento sistemático de sus posturas en el Senado ante procesos políticos claves. La investigación prestó especial atención a eventos como los llamados a sala de Ministros, leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas, Planes de Obras Públicas, entre otros<sup>9</sup>.

La estrategia dispuesta presenta varias implicaciones que es necesario abordar sucintamente. La primera, se vincula con la opción realizada por sondear como actores privilegiados del proceso de gobierno a los partidos políticos y al Parlamento. Como ha señalado Cotta (1992), los Parlamentos han ido perdiendo centralidad en el marco de los procesos de corporativización de las democracias modernas. De todos modos se consideró oportuno concentrar el análisis en dicho nivel por diversas razones: en primer lugar, es indudable que el Parlamento continúa desempeñando un rol fundamental como contrapeso del Poder Ejecutivo; en segundo lugar, aún suponiendo que el rol central de los parlamentos en buena medida se restrinja a registrar y legitimar decisiones, estas funciones en ningún caso se pueden dar por obvias. La segunda implicación de la estrategia de investigación se refiere al alcance de los indicadores escogidos: la singular relevancia sustantiva de los productos legislativos seleccionados —Presupuesto, Rendiciones de Cuentas, interpelaciones— in-

7 Esta idea fue acuñada por Lacalle para explicar las etapas del proceso de negociación que precedió a la conformación de su administración. Ver Mancebo (1991).

8 Se privilegió en primera instancia los actos electorales desarrollados durante estos tres ciclos, para luego y en los casos que no hubiese sido posible registrar antecedentes, ir ampliando la red de control hasta cubrir el conjunto de elecciones acaecidas entre 1946 y 1971. De esta manera, se encontró antecedentes que permitieron una identificación fraccional de 25 de los 31 ministros del período 1955-59, de 8 de los 14 del ciclo 1959-63 y de 13 de los 18 de la administración de 1963-67.

9 Como la iniciativa de Fomento a la Producción ganadera, la Reforma del Régimen Cambiario, la reglamentación del derecho de huelga y la Carta Orgánica del BROU. La opción por limitar el análisis a la Cámara de Senadores radica básicamente en la necesidad de acotar el problema. Pero se asienta, por otro lado, en que la mayor parte de los actos parlamentarios pasan necesariamente por ambos plenarios. Si bien no es de esperar grandes diferencias en los posicionamientos tácticos de las fracciones en una y otra Cámara, la de Senadores es la que está integrada por los líderes subpartidarios más influyentes y la que refleja estos posicionamientos de manera más auténtica.

roduce un sesgo en contra de la hipótesis manejada. Para alcanzar resultados que abonasen la tesis propuesta hubiese sido más conveniente seleccionar otros productos legislativos menos trascendentes. Sin embargo, la importancia sustantiva de los asuntos legislativos seleccionados asegura que el análisis da cuenta adecuadamente de las estrategias parlamentarias que cada sector sostuvo, alejándose de otras más coyunturales y/o retóricas.

## 2. La Constitución de 1952 y su nueva lógica

¿Cuáles eran los efectos atenuantes del nuevo marco legal a los que se hacía referencia? Y, asimismo: ¿qué atractivos podría generarles a los actores políticos del período, la búsqueda de mecanismos institucionales que favorecieran la colaboración?

Un gobierno colegiado amortiguaba considerablemente el fuerte componente individualizador y el sesgo mayoritario que, de acuerdo a la literatura neoinstitucionalista, caracteriza al sistema. En él, ya no será una única persona la que domina la administración y posiblemente ni siquiera un sólo partido, diluyendo y haciendo considerablemente más difusa de esta manera, la directa identificación que promueven los regímenes en la figura del líder.

Prueba de la importancia de este elemento para los actores políticos del período, es el manifiesto vertido a la opinión pública en 1951, por el directorio del Partido Nacional marcando su posición ante el proyecto de Reforma Constitucional que se discutía. En el mismo se señalaba: "la conciencia pública desea, en primer término, liberarse del riesgo de poder personal en el Ejecutivo, fuente de las peores desventuras que ha soportado el país"<sup>10</sup>.

10 Extraído de Gatto y Trochon (1993, 54).

Por su parte, con la coparticipación en instancias de gobierno, se apuntaba a ofrecerles a las fracciones mayoritarias del partido opositor incentivos para una mayor identificación y colaboración con la gestión de la administración, o al menos, una más dificultosa desvinculación de los resultados de la misma. Fue claramente ésta la intención declarada por buena parte de sus impulsores, si se revisan los argumentos esgrimidos para patrocinar la reforma de la Constitución.

Si bien batllistas de la 14 habían manejado durante el proceso de discusión de la nueva Carta, interpretaciones más cercanas a las que Batlle y Ordoñez manifestó en 1917<sup>11</sup>, defendiendo una tesis más cercana al colegiado como mecanismo de control democrático, la mayoría de los nacionalistas, por el contrario, propugnaron por la consagración de un régimen de coparticipación<sup>12</sup>. Siendo precisamente éste, el argumento de fondo que en definitiva se vio reflejado en la exposición de motivos en la Cámara de Representantes (J. Jiménez de Aréchaga, 1952, 133) y en el In-

11 Citas de Batlle y Ordoñez en relación al primer colegiado, vertidas por el diputado colorado González Conzi en la Cámara de Representantes durante la discusión del proyecto: "el colegiado no obliga a la coparticipación (...) la política de coparticipación excluye la política de partido (...) el hecho de que las minorías tengan representación, impuesta por las leyes, en el Consejo Nacional, no importa una política de coparticipación". Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 20 octubre de 1951.

12 Al respecto E.V. Haedo sostenía "La significación de esta Reforma: tesis coparticipación y colaboración no impuesta, sino producto de la reflexión y de la responsabilidad común; antítesis gobierno de partido, fórmula que ha sido superada en todas partes del mundo" (sesión extraordinaria de Cámara de Senadores, 23 octubre de 1951. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, p. 105). En el mismo sentido se manifestó entre otros el diputado herrerista Carmelo González "formulamos, desde ya, la esperanza patriótica de que la nación vivirá días mejores con el establecimiento de una norma constitucional que afirme la coparticipación de los dos grandes partidos (Editorial suscrito en el diario "La Tribuna Popular", p.1, 3 de octubre de 1951).

forme de la Comisión Especial de Reforma Constitucional de la Cámara de Senadores: "se produce, así, el acuerdo de los partidos mayoritarios, en torno a temas tan fundamentales como la organización del Poder Ejecutivo en forma colegiada, en un régimen de coparticipación en las responsabilidades de la gestión del gobierno"<sup>13</sup>.

Se supuso que la coparticipación incitaría a trasladar las prácticas negociadoras al interior del Poder Ejecutivo y que esto, a su vez, facilitaría la obtención de mayorías parlamentarias superándose, de este modo, la tendencia al bloqueo parlamentario visible durante la fase anterior<sup>14</sup>.

### 3. Los partidos uruguayos y sus fracciones como unidad de estudio

Un primer campo temático que se considera conveniente revisar es el de las dimensiones que están presentes en el relacionamiento entre las unidades subpartidarias en el Uruguay, focalizando prioritariamente en su impacto en la arena gubernamental. Éste es un ámbito que ha sido poco transitado por la academia uruguaya y en el que la sistematización que proponen Caetano y Rilla (1996) constituye uno de los aportes más destacados al respecto. Estos autores definen tres niveles de relaciones de cooperación. En primer lugar, aquél que involucra las relaciones interpartidarias "naturales", básicas. Son propias del funcionamiento de cualquier sistema y con-

tribuyen al mutuo reconocimiento de los actores en un lenguaje común. En segundo lugar, relaciones que pueden identificarse con compromisos globales, generalmente poco explicitadas. Son profundas y constituyen el sostén de una cultura política. Finalmente, se mencionan aquellos relacionamientos que implican acuerdos y pactos con una proyección gubernamental en el mediano y en el corto plazo. Esta primera tentativa clasificatoria es complementada con el reconocimiento de otros dos tipos de acuerdos interpartidarios: (i) aquellos observables por los productos que generan y (ii) aquellos que lo son por los recursos que emplean, por el tipo de actores partidarios involucrados y por los escenarios en los que se desarrollan.

Nuestra intención es trabajar preferentemente con el primer criterio clasificatorio propuesto. Pero ahora bien, ¿qué interés puede presentar a priori el estudio de las relaciones inter e intrapartidaria en el ámbito de gobierno, en un sistema político como el de mediados de siglo, caracterizado por el holgado predominio de dos de ellos, lo cual normalmente implicaba la obtención de mayorías legislativas de parte del partido ganador?

La relevancia de la problemática radica en el hecho de que por la peculiar composición interna de los partidos uruguayos, el hecho de contar con mayorías parlamentarias no les garantizaba a los Presidentes un sólido respaldo político. La historia del país ofrece innumerables evidencias de las dificultades que han encontrado para poder gobernar jefes de Estado que contaban, a priori, con mayorías legislativas partidarias. En total acuerdo con el enfoque de Chasquetti (1997), en el sistema político uruguayo el referente directo de los gobiernos más que el partido es la fracción y éstas sí, siempre han estado lejos de ostentar mayorías propias<sup>15</sup>. Esta centralidad de las

13 Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 26 de octubre de 1951.

14 Ésta fue la interpretación de los constitucionalistas Gros Espiell y Jiménez de Aréchaga. Ellos veían en las dificultades de conseguir mayorías estables, manejando como indicador clave la situación vivida por Martínez Trueba en 1951, "la causa inmediata y ocasional de la Reforma Constitucional" (Gros Espiell, 1971, 136).

15 Caetano y Rilla (1995) analizando las relaciones interpartidarias durante 1942 y 1973 destacan que las

fracciones como unidad de gobierno fue aún más notoria en el período seleccionado porque la Constitución de 1952 estableció que fueran las fracciones quienes coparticiparan en la integración del ejecutivo.

Cabe señalar que la nueva constitución, en su énfasis por ofrecer incentivos a las fracciones mayores del lema opositor, tendió a desestimular un mayor involucramiento con la gestión del gobierno por parte del resto de las subunidades del propio partido ganador. Se las alejó del cuerpo que se previó como instancia suprema de gobierno, debilitando aún más la identificación que el elector podía hacer entre estos subgrupos y la gestión del proceso, ya de por sí más asociado a la fracción mayoritaria que ejercía el poder que a la conformación partidaria a la que pertenecía. Además, téngase en cuenta que tampoco se contemplaba su acceso directo al resto de las instancias gubernamentales. Más que como gobierno de partido, el nuevo régimen pretendía funcionar como gobierno de los subgrupos que integraban el cuerpo colegiado. Sin embargo y pese a los incentivos institucionales que acaban de explicarse, los gobiernos del segundo colegiado se apoyaron principalmente en el partido de gobierno, demostrando la notable solidez de las identidades partidarias.<sup>16</sup>

#### 4. Algunas aproximaciones conceptuales al estudio de coaliciones

##### i) Proceso político, presidencialismo y la "nueva" literatura institucionalista

En las últimas décadas se desarrolló dentro de la Ciencia Política una línea de pensamiento que, con el telón de fondo de los procesos de redemocratización de España y América Latina, retomó los argumentos sustentados por constitucionalistas y teóricos políticos clásicos revitalizando el interés en las ins-

tuciones políticas (ver Stepan y Skach, 1997)<sup>16</sup>.

Los diferentes enfoques enfatizan el efecto modelador que sobre las decisiones y las opciones políticas presentan las normas y estructuras del juego: "proveen normas básicas para la toma de decisiones", sostienen Stepan y Skach (1997); "disciplinan y estructuran los procesos de toma de decisión" plantea Sartori (1994) e incluso, "directa o indirectamente, conforman el proceso político, la forma de gobernar y hasta el propio estilo político de una sociedad" manifiesta Linz (1997).

Volviendo a Stepan y Skach, ellos perciben que las Constituciones "generan sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales éstos pueden continuar funcionando e incluso las determinantes bajo las cuales un régimen puede terminarse democráticamente. Más que ser simplemente una de las muchas dimensiones de un sistema democrático, las Constituciones crean gran parte del conjunto de sistemas de incentivos y organizaciones dentro de las cuales se estructuran y procesan las otras instituciones y dimensiones que se dan en los diferentes tipos de democracias" (p.187).

Pero, ¿cómo entran efectivamente en juego estos marcos constitucionales a la hora de conformar elencos gubernamentales? Siguiendo el razonamiento de Fisflisch, en una sociedad pluripartidista es razonable admitir que siempre existirá una demanda y una oferta de recursos. La interrogante que se abre es si esa

---

fracciones operaban casi como partidos autónomos. Manejando una idea semejante González (1986) compara las negociaciones intrapartidarias del período a las de las coaliciones de gobierno de los regímenes parlamentarios.

16 En la última década en nuestro país se han multiplicado los estudios "neoinstitucionalistas". Ver, entre otros: González (1986, 1993), Pérez (1987 y 1989), Pareja (1990), Mancebo (1991), Gatto y Trochón (1993), Rial (1994) y Chasqueti (1997).

oferta y esa demanda se transformarán en negociaciones para formar coaliciones mayoritarias de gobierno, o si predominarán -por el contrario- estrategias no cooperativas orientadas a gobernar con respaldos mínimos. La pregunta clave será entonces si las reglas de juego, fundamentalmente las vinculadas a la forma de gobierno, son neutrales ante esta posibilidad o si, por el contrario, ofrecerán incentivos para la formación y mantenimiento de las coaliciones. En este sentido, Fisflisch considera que las favorecerán si crean o refuerzan la dependencia entre los partidos y las desfavorecerán si las debilitan.

Como se exponía al inicio del artículo, dos de los rasgos del formato presidencialista que, de acuerdo a esta literatura, obstruyen el establecimiento de acuerdos de gobierno son, por un lado, la excesiva personalización en la figura del Presidente que produce el sistema y, por el otro, el escaso atractivo que para las formaciones de oposición representa colaborar con el sector del presidente.

Según se aduce el fuerte componente personalista que generan los presidencialismos es fomentado tanto por los considerables poderes constitucionales que gozan los Presidentes, como por el sobredimensionamiento y la autoimagen con el que está asociado el cargo (Lijphart, 1997)<sup>17</sup>. Para Linz (1997) esta conciencia de los poderes que dispone, unida de la independencia que presenta la duración de su mandato de quien pudiese quitarle apoyos, termina provocando en el Presidente una sensación de supremacía normalmente desproporcionada en relación con la limitada pluralidad que lo escogió. Es aquí donde se presenta una de las mayores dificultades para la estabilidad y la eficacia que registran los regímenes presidencialistas. Según manifiesta Sartori (1994), dado que en las democracias moder-

nas la forma típica de gobernar es a través de la legislación, el Presidente debe disponer de respaldo parlamentario. Cuando este apoyo es insuficiente el régimen se precipita a un grave conflicto de poderes.

Este hecho trae a colación el segundo gran problema que estaba planteado: el sistema le ofrece a los partidos de oposición exiguos incentivos para cooperar con el equipo gubernamental. Tanto la supremacía que presenta el cargo de Presidente como la lógica uninominal de su elección determinan que éste sea el máximo cargo en disputa y por lo tanto, como argumenta J. Linz, "el premio por el que todos compiten y al que todos quieren acceder". La competencia partidaria prioriza la lucha por ese cargo: los sectores políticos tienen una altísima propensión a centrar sus estrategias en el intento de maximizar el logro de esa meta. Es esto lo que percibe Linz cuando plantea que el presidencialismo establece en el estilo político<sup>18</sup> de una sociedad un fuerte elemento de suma cero. Sea cual sea el resultado de las elecciones, el que logra la presidencia "gana todo", mientras que los que no acceden a ella "no consiguen nada"<sup>19</sup>.

Al mismo tiempo, la intensa identificación de los regímenes con la figura del Presidente lleva a que para los partidos de la oposición no sea atractiva una colaboración con el sector en el gobierno. En los términos de Gatto (1993, 119), "el presidencialismo penaliza al cooperador, porque su papel -denunciado y amplificado por la oposición radical- sólo se visualiza cuando el gobierno fracasa". Enton-

17 Según Robert Dahl (1993), la preeminencia del Presidente se derivaría del generalizado reconocimiento del "mito del mandato presidencial".

18 Al aludir a la forma en que se estructura la competencia política, al modo mediante el cual se ejerce la autoridad y el poder, a la dinámica de las relaciones entre el Presidente, la clase política y la sociedad y a la manera en que se resuelven los conflictos.

19 Además, aduce el autor, como el sistema elige Presidentes por un período fijo, determina que el proceso político se divida en períodos discontinuos. Define ganadores y perdedores, los cuales quedan determinados rígidamente por todo el período.

ces, se postula desde esta línea interpretativa, los perdedores tendrán una fuerte tentación a limitarse a esperar desde afuera y apostar por un resultado negativo, tendencia que se acentúa a medida que se va desarrollando el mandato.

Por consiguiente, se afirma que en el presidencialismo las coaliciones de gobierno serán excepcionales. El sistema no las favorece, son percibidas por los grupos de oposición como altamente costosas y siempre favorables al Presidente y, como nos sugiere Fisflash, cuando llegan a conformarse, los alicientes para la deserción actúan libremente, sin ser neutralizados. En el fondo, según este autor, el problema no radica en la inexistencia de incentivos para la cooperación gobierno-oposición, sino en que éstos estarán directamente vinculados con la posición del Presidente en el Parlamento (cuanto más débil sea su situación, mayor será la cantidad de recursos que tendrá que ofrecer) siendo el único recurso que posee para alcanzar acuerdos y evitar su rápida ruptura el constante incremento de los beneficios asociados a la permanencia.

Discrepando con la base de estos planteos, que sugieren la existencia de un modelo único y uniforme de presidencialismo, Lanzaro (1998) aboga por una evaluación más positiva del sistema, insistiendo en la necesidad de construir tipologías que den cuenta de las diversidades reales. Afirma que "en efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas, que tienen consecuencias determinantes en el hilado político", pero plantea que "dentro de esta matriz existen, sin embargo, variedades que no se pueden dar por obvias y que proponen arquitecturas de poder distintas, en cuyo tendido intervienen a la vez otros elementos". En este sentido postula "las características fundamentales del presidencialismo actúan en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y diversas, según sea la articulación de un conjunto de factores escritos y no escritos"<sup>20</sup>.

Llegados hasta aquí, es conveniente introducir la revisión de un segundo asunto vinculado a la lógica que debería estar detrás de la cooperación de los agentes partidarios opositores al gobierno.

## ii) Los acuerdos de gobierno y sus lógicas de conformación y de mantenimiento

Repasemos las observaciones que realiza Angel Flisfish (1990)<sup>21</sup> al estudiar los incentivos presentes para el establecimiento y la consolidación de coaliciones de gobierno mayoritarias.

Como punto de partida, el autor propone entender el fenómeno de las coaliciones en una doble dirección que, si bien están interrelacionadas, no se sujetan exactamente a la misma racionalidad. En este sentido, postula que los intereses que fundamentan la conformación de acuerdos interpartidarios y las variables que los favorecen, se rigen por reglas substancialmente diferentes de aquellas que están presentes para su mantenimiento.

20 En la que de acuerdo al autor (p.196), intervienen de manera decisiva "las normas electorales y la naturaleza del sistema de partidos, la legalidad de las tradiciones y de los rasgos de cultura, la dinámica de poderes sociales y regionales, los estilos de liderazgos y el formato de la competencia política en la textura histórica de larga duración y con los cambios impuestos por las circunstancias políticas".

21 Su marco de análisis parte de la premisa de un comportamiento racional por parte de las elites políticas partidistas: éstas, a partir de preferencias o funciones de utilidad, se comportan estratégicamente, procurando maximizar la utilidad esperada que asocian a diversos cursos de acción y sus desenlaces previsibles. Si bien la base del planteo está formulada por el autor pensando explícitamente en coaliciones mayoritarias de "partidos" que sean capaces de hacer elegir un Presidente y, por lo tanto, establecidas en una instancia pre-electoral, se considera que la reflexión aporta una serie de herramientas conceptuales al tema de la cooperación entre partidos que trasciende su referencia primaria y se constituye en un valioso instrumento para entender la coherencia presente en otras dimensiones de la colaboración política.



La formación de una coalición, “descansa en las expectativas compartidas de que la coordinación y explotación conjuntas de los recursos aportados por cada miembro es una condición para la producción de ciertos efectos que previsiblemente significan, para cada socio, gozar de determinadas oportunidades o beneficios futuros, o evitar ciertos costos potenciales” (p. 226). En tal proceso, la variable fundamental comprometida sería el grado de dependencia que cada uno de los partidos presenta respecto a los recursos controlados por el resto de las conformaciones integrantes del sistema partidario. Según el autor, en esta instancia de formación de coaliciones los partidos pueden controlar distintos tipos de recursos, desde el número de votos que previsiblemente se pueden movilizar en determinada dirección (en caso de acuerdos preelectorales) a, entre otros, escaños parlamentarios y cargos en la administración.

Si se tiene en cuenta las peculiaridades del sistema político uruguayo de mediados de siglo, eran estos dos últimos los que en mayor medida se encontraban involucrados. Por lo

que, al repasar las características de los procesos políticos que se suscitaron entre 1955 y 1966, uno de los primeros elementos que surgen claramente al respecto, es que el grado de dependencia que presentaban los agentes en el gobierno hacia los recursos controlados por los otros partidos, fue sustancialmente distinto a lo largo de los tres mandatos.

Si se observa los cuadros 1.a y 1.b se advierte que en los dos primeros ciclos, al tener asegurada la mayoría legislativa de sus respectivos lemas, los niveles de dependencia de la fracción gobernante hacia los recursos controlados por el segundo partido y, de esta forma los incentivos para incorporarlo en una coalición de gobierno, eran exigüos. En cambio, sí era considerable la sujeción en la que se encontraban hacia el resto de las fracciones de su lema, ya que eran estos respaldos los que le podían asegurar la aprobación de sus iniciativas legislativas. Por su parte, eran los puestos en la administración el principal recurso de poder que ellas controlaban y que podían aportar a una negociación.

**Cuadro No 1.a Ciclo de gobierno 1955-1959**

	Cam. Senad.	Cam. Repres.	Asamblea Gral.	Cons. Gno
<b>P. Colorado</b>	<b>17/31</b>	<b>51/99</b>	<b>68/130</b>	<b>6/9</b>
<b>Frac. Gno.</b>	10	33	43	6
<b>Seg. Fracc.</b>	6	15	21	-
<b>Otras</b>	1	3	4	-
<b>P. Nacional</b>	<b>11</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>3</b>
<b>Prim. fracc.</b>	6	22	28	2
<b>Seg. fracc.</b>	4	12	16	1
<b>Resto</b>	1	1	2	-
<b>Resto de Partidos</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	-

Cuadro No 1.b Ciclo de gobierno 1959-1963

	Cam. Senad.	Cam. Repres.	Asamblea Gral.	Cons. Gno
<b>P. Nacional</b>	<b>17/31</b>	<b>51/99</b>	<b>68/130</b>	<b>6/9</b>
<b>Frac. Gno.</b>	9	24	33	6
<b>Seg. Fracc.</b>	8	25	33	-
<b>Otras</b>	-	2	2	-
<b>P. Colorado</b>	<b>12</b>	<b>38</b>	<b>50</b>	<b>3</b>
<b>Prim. fracc</b>	7	26	23	2
<b>Seg. fracc</b>	5	12	17	1
<b>Resto de Partidos</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	-

Pero, como agrega Flifisch, la dependencia hacia los recursos controlados por otros, implica en primer término, que cada partido controle una cuota de estos recursos en condiciones tales que pueda decidir con autonomía si aportarlos o no en una coalición. Si la percepción fuese que los recursos controlados por un partido son fácilmente apropiables por quien los necesite, la voluntad de los primeros sería irrelevante y, por lo tanto, los incentivos para formar la coalición serían escasos. Ello significa que el segundo elemento a la hora de formar coaliciones es que algunos partidos definan sus objetivos, de modo que consideren necesario los recursos que otros disponen.

En síntesis, la condición fundamental que prevenía Flifisch para el establecimiento de un acuerdo entre grupos, es que existan partidos en situación de convertirse en demandantes de recursos controlados por otros nucleamientos y partidos en estado de poder ser oferentes de estos recursos.

Se puede inferir por lo tanto, que la autonomía y el control real que presentaban las fracciones menores del lema en el gobierno sobre sus recursos era relativa. La subordinación con la que, en el fondo, se encontraban ante el resultado de la gestión del gobierno del partido determinaba que los niveles de independencia sobre sus recursos -en este caso, fundamentalmente sus votos parlamentarios-

fuesen bajos. El futuro de ellas también se encontraba atado al de la gestión donde, si bien una percepción positiva de la misma beneficiaba preponderantemente al Presidente y su grupo, una negativa, por más que no hubiesen estado directamente involucrados en los procesos, potencialmente era más riesgosa para ellos: por un lado, como consecuencia del propio castigo al partido de gobierno que podían hacer los votantes y, por el otro, debido a que los simpatizantes de su partido podrían responsabilizarlo del resultado por no haber apoyado a la administración. Una interrogante que surge en este sentido es hasta dónde la lógica de la coparticipación en el Ejecutivo que prescribió la Constitución de 1952 no pretendió extender este dilema a las fracciones mayores del partido opositor, creando una mayor identificación de las mismas con el resultado de los procesos.

En el tercer período por su parte, como el lema ganador de las elecciones no disponía de mayorías legislativas, la intensidad de la dependencia de la fracción de gobierno con el segundo partido era considerablemente más significativa<sup>22</sup>. A la vez, como la Constitución le aseguraba puestos en la administración, eran

22 La dependencia no era absoluta porque el partido en el gobierno podía asegurarse la mayoría con el apoyo de los partidos menores del sistema político. Si bien esta solución era menos probable, más de una vez se intentó alcanzarla.

Cuadro No 1.c Ciclo de gobierno 1963-1967

	Cam. Senat.	Cam. Repres.	Asamblea Gral.	Cons. Gno
<b>P. Nacional</b>	15/31	47/99	62/130	6/9
<b>Frac. Gno.</b>	7	20	27	6
<b>Seg. Fracc.</b>	6	20	26	-
<b>Otras.</b>	2	7	9	-
<b>P. Colorado</b>	14	44	58	3
<b>Prim. Fracc</b>	8	28	36	2
<b>Seg. Fracc</b>	3	7	10	1
<b>Resto</b>	3	9	12	-
<b>Resto de Parts</b>	2	8	10	-

escasos los recursos que el grupo gubernamental estaba en condiciones de proveer; lo que determinaba que en última instancia, los incentivos que encontraba el partido de oposición para la conformación de acuerdos se limitase a asegurarle al gobierno la estabilidad del sistema, limitándose a colaborar con los productos indispensables para esto.

De forma subsidiaria, Fislisch percibe que otro elemento que puede favorecer la conformación de coaliciones es la magnitud que alcance la dependencia entre un partido y otro. El poder de negociación relativo de cada partido, nos dice, está dado por su mayor o menor nivel de dependencia respecto a los recursos que dispone el otro. Así, en el proceso para lograr un acuerdo sobre la distribución de beneficios y costos, el principal instrumento de negociación será la amenaza de sustraer los recursos que se detentan, lo que determinará que cuanto más dependa un partido de sus potenciales socios más concesiones estará dispuesto a realizar.

Esta variable, si bien importante en el momento de la conformación de coaliciones, será decisiva en la modalidad de distribución de beneficios y costos entre sus integrantes. Lo concluyente en esta segunda instancia será, entonces, el comportamiento de los grupos distintos al del Presidente que son, en todo momento, potenciales desertores. De esta manera, la amenaza de hacer uso de su princi-

pal recurso -la deserción- se constituye en su principal fuente de poder.

Siguiendo los argumentos de Fislisch, la lógica que estará detrás del mantenimiento de una coalición, será entonces, que "en principio, los desertores potenciales permanecerán en la coalición en tanto la utilidad esperada, asociada a la permanencia, supere a la utilidad esperada asociada a la deserción y pasaje a la oposición" (p. 238).

La permanencia de un partido en el gobierno, puede reportarle toda una serie de beneficios asociados al mismo: cargos en la administración, oportunidad de patronazgo de empleos en la Administración Pública, influencia legislativa y de gobierno, prestigio, etc. A su vez le implica potenciales costos: político-electorales (considerados normalmente como los más importantes), poca visibilidad derivada del papel subordinado que asume, dilución de una identidad marcada ante el electorado, etc. Por lo tanto, será en buena medida la estimación y expectativa entre unos y otros, el elemento que se convertirá en determinante para la permanencia o deserción, en cada momento dado.

En el Uruguay de mediados de siglo, en un contexto definido por la aguda crisis del modelo socioeconómico y en el que los costos políticos que pagarán los elencos gobernantes eran altos, los impulsos desertores se

multiplicaban a medida que se aproximaban las elecciones, la percepción de la utilidad de permanecer en el gobierno o de cooperar con él se iba reduciendo aceleradamente y con ello, la necesidad de marcar distancia de los rumbos definidos por la administración.

En un gobierno como el primero del ciclo del Partido Nacional (1959-63), si bien estos incentivos para la deserción estaban presentes con fuerza en las fracciones menores del partido, esta estrategia también podía representarles un alto costo político por el elevado contenido simbólico que presentaba dicho gobierno. El apoyo al gobierno del partido, después de estar casi un siglo fuera de él, se constituía así en un condicionamiento de primer nivel. Más aún si la deserción significaba restarle al lema los votos que le aseguraban la mayoría legislativa y lo hacía pasar a depender del histórico partido rival.

En el período que se inaugura en marzo de 1963, sin embargo, estos elementos no estaban presentes con tal intensidad. El ciclo de la UBD era el segundo mandato del partido y por lo tanto, la carga simbólica y el desgaste político habían atenuado la necesidad de un apoyo incondicional. Por otra parte, el hecho que el lema no dispusiera de mayorías en el Parlamento, permitía a las fracciones menores justificar y culpabilizar por los posibles bloqueos legislativos al Partido Colorado.

Un tercer problema que analiza Flisfisch respecto a las coaliciones de gobierno, es el referido a las dimensiones de las mismas. En el fondo es éste un problema que remite a Lijphart y a sus modelos de democracia: "consociativa" vs "mayoritaria" y "gobierno de gran coalición" vs "gobierno contra oposición".

Sobre el tópico Lijphart (1989) se interroga sobre cuáles deberían ser los elementos determinantes para definir el tamaño de una coalición gobernante, llegando rápidamente a la conclusión de que una pequeña coalición

se forma con más facilidad, ya que en ella hay menor cantidad de puntos de vista y de intereses involucrados. Este fenómeno, según el autor, se ratifica en principios derivados de la teoría de los juegos aplicada a situaciones sociales, citando una argumentación de Riker "los participantes crean coaliciones sólo del tamaño que creen les asegurará ganar y no más grande". Pero Lijphart, siguiendo a Riker, aclara que sólo se podría esperar esto cuando los actores tienen perfecta información y por lo tanto, existe una situación en la vida política de "suma cero". Condición ideal ésta para sociedades homogéneas, pautadas por un alto consenso o por el contrario, marcadas por antagonismos extremos "donde los participantes del proceso político perciben a la política, ya sea como juego, ya como guerra" (p. 41).

Cuando la información del sistema es imperfecta, en contextos intermedios a los presentados, "con un sistema político integrado por sectores claramente separados y potencialmente hostiles y donde todas las decisiones se perciben virtualmente como si llevaran altos riesgos, la regla de estricta mayoría da lugar a tensiones dentro de la unidad" (p. 43) y, por lo tanto, predominarán las presiones para hacer más amplia la coalición.

## 5. El proceso político durante 1955-1966

### i) La conformación de los gabinetes

Al introducir el estudio a los relacionamientos políticos que se suscitaron en el período, el primer proceso que se decidió revisar fue la conformación de los gabinetes durante las tres administraciones. Con esa intención en los cuadros No: 2a; 2b y 2c se presenta una detallada descripción de la integración de cada una de las carteras en los respectivos mandatos, la fracción partidaria a la que los Ministros se encontraban vinculados y los antecedentes en los que se basó tal asociación.

**Cuadro 2.a Gabinete Ministerial 1955-1959**

	<b>Fracción</b>	<b>Antecedentes</b>
<b>Industria y Trabajo</b>		
Carlos Moreno (1/3/55-10/5/56).	14	Dip 54, Canel.
Fermín Sorhueta (16/5/56-26/11/57).	15	Dip 54, Mdeo.
Héctor Grauert (26/11/57-28/2/59).	15	Sen 54.
<b>Instrucción Pública y Previsión Social</b>		
Renán Rodríguez (1/3/55-10/5/56).	14	Dip 54, Mdeo.
Clemente Reggia (16/5/56-28/2/59).	? <sup>23</sup>	
<b>Hacienda</b>		
Armando Malet (1/3/55-12/6/56).	15 <sup>24</sup>	Dip 54, Mdeo.
Ledo Arroyo Torres (12/6/56-7/2/57).	15	Sen 54.
Amílcar Vasconcellos (27/2/57-28/2/59).	15	Dip 54, Mdeo.
<b>Relaciones Exteriores</b>		
Santiago Rompani (1/3/55-16/5/56).	15	Dip 54, Flord.
Francisco Gamarra (16/5/56-6/6/57).	15	
Oscar Secco Ellauri (6/6/57-28/2/59).	?	
<b>Ganadería, Agricultura y Pesca</b>		
Ramón Bado (1/3/55-1/11/55).	?	
Amílcar Vasconcellos (7/11/55-27/2/57).	15	Dip 54, Mdeo.
Juaquín Aparicio (27/2/57-28/2/59).	?	
<b>Salud Pública</b>		
Julio. C. Estrella (1/3/55-10/5/56).	15	Lista C.N.Gno 58.
Santiago Rompani (10/5/56-16/5/56).	15	Dip 54, Mdeo.
Vicente Basagoiti (16/5/56-30/10/58).	?	
Washington Isola (5/11/58-28/2/59).	15	Sen (supl) 54.
<b>Obras Públicas</b>		
Washington Fernández (1/3/55-12/6/56).	15	Sen(supl); Dip S.Jos 54.
Héctor Grauert (12/6/56-6/6/57).	15	Sen 54.
Florentino Guimaraes (6/6/57-28/2/59).	15	Sen 54.
<b>Defensa Nacional</b>		
Gral Juan. P. Rivas (1/3/55-16/5/56).	?	
Florentino Guimaraes (16/5/56-6/6/57).	15	Sen 54.
Juan Rodríguez Correa (6/6/57-22/8/57).	15	Dip 54, Rocha.
Vicente Basagoiti (22/8/57-12/9/57).	?	
Raul Gaudin (12/9/57-28/2/59).	?	
<b>Interior</b>		
Francisco Gamarra (1/3/55-16/5/56).	15	
Alberto Abdala (16/5/56-28/5/57).	15	Dip 54, Mdeo.
Florencio Guimaraes (28/5/57-6/6/57).	15	Sen 54.
Héctor Grauert (6/6/57-10/6/58).	15	Sen 54.
Glauco Segovia (10/6/58-28/2/59).	15	Dip 54.

23 De acuerdo a la estrategia trazada no se le encontró antecedentes que permitieran una identificación fraccional.

24 En el 58 integró la lista de la 14 al Consejo Nacional de Gobierno.

**Cuadro 2.b Gabinete Ministerial 1959-1963**

	<b>Fracción</b>	<b>Antecedentes</b>
<b>Industria y Trabajo</b>		
Enrique Erro (1/3/59-7/1/60).	Herr	Dip 58, Mdeo.
Ángel. M. Gianola (7/1/60-28/2/63).	Herr	Dip 58, Mdeo.
<b>Instrucción Pública y Previsión Social</b>		
Eduardo. A. Pons Etcheverry (1/3/59-28/2/63).	UBD	Dip 58, Mdeo.
<b>Hacienda</b>		
Juan. E. Azzini (1/3/59-28/2/63).	Indep <sup>25</sup>	
<b>Relaciones Exteriores</b>		
Tte. Homero Martínez Montero (1/3/59-28/2/63).	?	
<b>Ganadería, Agricultura y Pesca</b>		
Carlos. V. Puig (1/3/59-28/2/63).	Herr	Sen 58.
<b>Salud Pública</b>		
Carlos Stejano (1/3/59-13/4/61).	?	
Aparicio Méndez (13/4/61-28/2/63).	Nac. Intr <sup>26</sup>	Lista C.N. Gno 58.
<b>Obras Públicas</b>		
Luis Gianattasio (1/3/59-28/2/63).	UBD	C.N. Gno 62.
<b>Defensa Nacional</b>		
Gral. Cipriano Olivera (1/3/59-23/3/61).	?	
Gral. Modesto Rebollo (11/4/61-28/2/63).	?	
<b>Interior</b>		
Pedro. B. Berro (1/3/59-26/4/60).	?	
Interinos: - Carlos Puig.	Herr	Sen 58
- Cipriano Olivera	?	
Nicolás Storace Arrosa (13/4/61-28/2/63).	Herr	Lista C.N. Gno 62.

25 Juan Azzini es un reconocido independiente dentro del Partido Nacional.

26 Nacionalismo Intransigente. Sector integrado fundamentalmente por herreristas escindidos a partir de la alianza con Nardone. Su bancada parlamentaria contaba con dos diputados. Aparicio Méndez en 1954 ocupó el 5o lugar de la lista herrista al Consejo Nacional de Gobierno.

**Cuadro 2.c Gabinete Ministerial 1963-1967**

	<b>Fracción</b>	<b>Antecedentes</b>
<b>Industria y Trabajo</b>		
Walter Santoro (1/3/63-16/6/64).	Herr	Dip 62, Canl.
Francisco Ubillos (16/6/64-28/2/67).	Herr	Sen 62.
<b>Instrucción Pública y Previsión Social</b>		
Juan. E. Pivel Devoto (1/3/63-28/2/67).	UBD? <sup>27</sup>	Edil (MPN) 54.
<b>Hacienda</b>		
Salvador Ferrer Serra (1/3/63-17/10/63).	UBD	Sen 62.
Raúl Ybarra San Martín (17/10/63-11/6/64).	?	
Daniel. H. Martins (11/6/64-16/9/65).	UBD	Consj Dtal Mdeo 62.
Dardo Ortiz (16/9/65-28/2/67).	UBD	Sen(supl); Dip Mdeo, 62.
<b>Relaciones Exteriores</b>		
Alejandro Zorrilla de San Martín (1/3/63-9/2/65).	L.A. Herr <sup>28</sup>	Sen (supl) 62.
Luis Vidal Zaglio (11/2/65-28/2/67).	L.A. Herr <b>Fracción</b>	Dip 62, Mdeo. <b>Antecedentes</b>
<b>Ganadería, Agricultura y Pesca</b>		
Wilson Ferreira Aldunate (1/3/63-28/2/67).	UBD	Dip 62, Col.
<b>Salud Pública</b>		
Aparicio Méndez (1/3/63-16/6/64).	Nac. Intr	Lista C.N. Gno 58.
Franc. Rodríguez Camusso (16/6/64-28/2/67).	UBD	Sen 62.
<b>Obras Públicas</b>		
Isidoro Veja Rodríguez (1/3/63-28/2/67).	?	
<b>Defensa Nacional</b>		
Gral. Modesto Rebollo (1/3/63-4/6/64).	?	
Gral. Pablo. C. Moratori (4/6/64-28/2/67).	?	
<b>Interior</b>		
Felipe Gil (1/3/63-16/6/64).	?	
Adolfo Tejera (16/6/64-16/12/65).	UBD	Sen 62.
Nicolás Storace (16/12/65-28/2/67).	Herr	Lista C.N. Gno 62.

27 En 1954 fue edil por el Movimiento Popular Nacionalista (MPN), grupo liderado por Fernández Crespo. El 15/8/56 el MPN, conjuntamente con el PNI y Reconstrucción Blanca crearon la UBD.

28 Sector encabezado por E.V. Haedo, escindido de la alianza herrero-ruralista del 58. En el período 63-67 su bancada parlamentaria contaba con dos senadores y cinco diputados.

Durante los 12 años del ciclo, bajo ninguna circunstancia se constata la presencia de ministros identificados con el segundo partido<sup>29</sup>. Todos los gabinetes exhiben una composición exclusivamente monopartidaria y, cuando se encuentra a más de una fracción integrando el gabinete, se limita a subgrupos del partido ganador<sup>30</sup>.

Como se argumentó a lo largo del trabajo, la participación en el gabinete es uno de los signos más claros de identificación con la administración que un sector puede dar. Por lo tanto, el hecho anotado nos está sugiriendo un tipo de proceso político que descartaría a priori, prácticas en el relacionamiento interpartidario que supusiesen un nivel máximo de identificación del segundo partido con la gestión del equipo gubernamental.

Si se deriva el análisis ahora hacia las características que revelan estos gabinetes monopartidarios, se hacen patentes las diferencias entre el ciclo colorado y los dos nacionalistas. Mientras que en las dos administraciones blancas, la presencia de Ministros identi-

ficados con los subgrupos menores se mantienen a lo largo de la totalidad de ambos mandatos (e incluso se registra la permanencia en sus cargos de dos de ellos al cambiar la fracción gobernante en 1963<sup>31</sup>), en la conducción colorada, ya al año y tres meses de comenzada la gestión los cargos del gabinete estaban ocupados exclusivamente por figuras de la 15<sup>32</sup>.

En función de los datos aportados, una última evidencia que se considera importante remarcar es el hecho que, a lo largo de los tres mandatos en estudio, en ninguna instancia se constata la presencia en los gabinetes de integrantes de las fracciones minoritarias del Consejo de Gobierno.

**ii) Posicionamientos legislativos de las fracciones**

**ii.a) La discusión de los Presupuestos y las Rendiciones de Cuentas**

Entre el conjunto de discusiones importantes que se procesan en el Parlamento resaltan

**Cuadro 3 Ley de Presupuesto**

	<b>Apoyos en General</b>	<b>Apoyos en Gral. con salvedades</b>	<b>Oposición en gral</b>	<b>Banc.de part. en gno</b>
<b>Período 1955-59</b>	P.Colorado	14	P. Nacional	17/31
<b>Período 1959-63</b>	P.Nacional	-	P. Colorado	17/31
<b>Período 1963-67</b>	P.Nac + P. Col	P.Nac + P. Col	-	15/31

29 Al menos entre aquellos Ministros a los que se le pudo asociar una identificación partidaria.

30 Es ésta la situación que se registra en la Administración batllista, con dos jefes de cartera de la 14; en la herrero-ruralista (1959-1963), con dos relacionados a la UBD y uno al nacionalismo intransigente y en la de la UBD (1963-1967), con tres ministros vinculados al herrerismo, uno al grupo de Haedo y otro proveniente del antiguo nacionalismo intransigente.

31 Fueron los casos de Aparicio Méndez en Salud Pública, que ocupó el cargo entre el 13/4/61 hasta 16/6/

64 y Modesto Rebollo en Defensa Nacional desde el 11/4/61 hasta el 4/6/64. Por su parte, el herrero Nicolás Storace fue alternadamente ministro de Interior en ambas administraciones.

32 La mayor "constancia" durante las conducciones nacionalistas se reafirma si se calcula para cada período la cantidad de años ocupados por ministros no pertenecientes a la fracción mayoritaria. Se constataría así, para un máximo posible de 36 años: en el ciclo batllista dos años y tres meses; en el herrero-ruralista nueve años y diez meses y en el de la UBD ocho años y siete meses.



por su trascendencia el Presupuesto General de Sueldos, de Gastos y de Recursos<sup>33</sup> y, en menor medida, la Rendición de Cuentas y Balance de la Ejecución Presupuestal. Si se repara en las características que presentó la consideración en sala de la ley de Presupuesto durante los tres períodos en estudio (cuadro No 3), el primer elemento a resaltar es que fueron acompañados, en general y más allá de los complicados procesos de negociación interna que hubiesen implicado, por la totalidad de las fracciones del partido en el gobierno.

Por otra parte, las estrategias desarrolladas por los subgrupos del segundo partido

aparecen fuertemente asociadas al peso de la bancada del lema gubernamental en el legislativo. En los dos primeros ciclos -en los que tales conformaciones contaban con mayorías propias- estas fracciones se opusieron a los respectivos proyectos, mientras que en la correspondiente al ejercicio 1963-67, donde el Partido Nacional carecía de mayorías para sancionar el proyecto, los respaldos que, finalmente, hicieron posible su aprobación abarcaron a la totalidad de las fracciones de los dos lemas. En estas circunstancias, las negociaciones y las mutuas concesiones fueron de tal magnitud que todos los grupos votaron con salvedades<sup>34</sup>.

**Cuadro 4 Ley de Rendición De Cuentas**

	Apoyos en General	Apoyos en Gral. con salvedades	Oposición en gral	Banc.de part. en gno
<b>Período 1955-59</b>				17/31
Año 1955	P.Colorado	14	P. Nacional	
Año 1957	P.Col + P.Nac	P.Nac + 14	-	
<b>Período 1959-63</b>				17/31
Año 1959	P.Nacional	UBD	P. Colorado	
Año 1961	P.Nac + P.Col	P.Col + UBD	-	
<b>Período 1963-67</b>				15/31
Año 1963	P.Nac + P. Col	P.Nac + P. Col	-	
Año 1965	P.Nac + P. Col	P.Nac + P. Col	-	

33 A través de la ley de Presupuesto es por donde el equipo político que ejerce el poder determina la orientación de los recursos, seleccionando prioridades y definiendo metas. Una excelente síntesis de la importancia que presentaba dicha ley, son las manifestaciones vertidas en sala por el senador Luis Tróccoli, el 19/10/1960 en momentos que la misma era discutida: "... el estudio de la ley de Presupuesto ha constituido siempre el hecho de mayor repercusión social, política, económica y financiera de todo gobier-

no y es lógico que ésto sea así porque la ley de Presupuesto constituye, en buena medida, una verdadera radiografía acerca de las orientaciones, de las ideas y hasta de los estados de espíritu de los gobiernos que la impulsan y proponen".

34 Sobre este tópico conviene recordar la nota 24, la cual expone las manifestaciones vertidas en Sala por el senador de la fracción de gobierno Dardo Ortíz, en momentos de discutirse la Rendición de Cuentas del ejercicio 1963.

Si se suma al examen la suerte corrida en el Senado por los proyectos de Rendición de Cuentas (cuadro No. 4), se podrán observar procesos similares: no se constata la aprobación de ninguno de ellos con la oposición de algún sector del partido que ejercía la administración. El segundo partido lo respaldó en general o no, según marcaran los tiempos políticos, pero nuevamente es de resaltar que el soporte básico detrás de toda sanción era el conjunto de fracciones del partido en el gobierno.

Al focalizar ahora en el carácter de los apoyos al interior de las conformaciones gubernamentales, se advertirá que en los dos ejercicios en los que éstas contaban con mayorías propias, las aprobaciones se construyeron con un decidido respaldo de las fracciones mayores y uno más matizado de las minoritarias. Es esto lo que nos muestra el apoyo con salvedades de la 14 al Presupuesto y a las Rendiciones de Cuentas durante el gobierno batllista, y de la UBD a las Rendiciones de Cuentas de la administración herrero-ruralista<sup>35</sup>.

**Cuadro 5 Discusión de proyectos claves para el gobierno en Cámara de senadores.**

<b>5a. Período 1955-59</b>			
	<b>Apoyos en General</b>	<b>Gral. C/salvedades</b>	<b>Oposición en gral.</b>
<i>Carta const. de OEA</i> <sup>36</sup>	P. Col + P. Nac	P. Nacional	-
<i>Fomento Prod. Ganadera.</i>	P. Colorado	-	P. Nacional
<i>Estímulo a construcción</i>	P.Col + P.Nac	Herr	-
<i>Incr. pasiv servidas</i> <sup>37</sup> .	P.Col + P.Nac	P.Nac + 14	-
<i>Plan Obras Públ 1958-62</i>	P. Col + MPN + Rec. Bca <sup>38</sup>	14+ MPN + Rec. Bca	Herr + E. V. Haedo <sup>39</sup>
<i>Incremento capitalz BROU.</i>	P.Col + P.Nac	Herr + Rc Bca	-
<b>5b. Período 1955-59</b>			
	<b>Apoyos en General</b>	<b>Gral. C/salvedades</b>	<b>Oposición en gral.</b>
<i>Ref. régimen cambiario</i>	P. Nacional	-	P. Colorado
<i>Increm contrib. FMI y BIRF</i>	P. Nacional	-	P. Colorado
<i>Plan Obras Públ. 1962-66</i>	<i>P. Nacional</i>	<i>Senad. P.Nac.</i> <sup>40</sup>	P. Colorado
<i>Huelga bancaria</i> <sup>41</sup> .	Decididos apoyos de la 15 y tímidos de la 14 a los reclamos.		
<i>Neg. Juicio Pol. Haedo</i> <sup>42</sup>	P. Nacional	W. Beltran (UBD)	P. Colorado
<i>Reglamentac Der. Huelg Estat. del Func. Publ</i>	No se llevo a discutir		
	No se llevo a discutir		
<b>5c. Período 1963-67</b>			
	<b>Apoyos en General</b>	<b>Gral. C/salvedades</b>	<b>Oposición en gral.</b>
<b>Carta Orgánica del BROU</b>	P.Nac. + P. Col	15	-
<b>Plan de Obras Publ 62-66</b>	P.Nac + PGP	-	15 + UCB
<b>Arts. de la CIDE</b>	No se llevo a discutir		
<b>Capitalización del BHU</b>	No se llevo a discutir		
<b>Fijación nueva paridad</b>	No se llevo a discutir		

35 Situación que dejan bien planteada los senadores de la UBD J. Varela y W. Beltrán en la exposición de motivos del respaldo del sector a la Rendición de Cuentas de 1959: "... dejo constancia que imperiosas

razones de solidaridad política determinan mi voto afirmativo a este proyecto de ley..." manifestaba el primero. Mientras que Beltrán alegaba: "También

## ii.b) La discusión en Cámara de otros procesos claves

Si se focaliza en el estudio de los posicionamientos parlamentarios ante otros episodios en la Cámara de Senadores se verifica que, a grandes rasgos, se reproducen los lineamientos centrales que se han venido marcando (ver cuadros No: 5a, 5b y 5c). Ninguna ley fundamental alcanzó la mayoría sin el respaldo del conjunto de las fracciones del partido de gobierno y sí, con el de algún sector del otro lema. Cuando una fracción del segundo partido lo

apoyó, se verifica que todas las del conglomerado gobernante también lo hicieron. En los casos en que no fue posible alcanzar un acuerdo interno la ley no llegó a discutirse en Sala.

Los matices que se encuentran en comparación con los procesos anteriores se refieren a la mayor libertad de acción que ante determinados hechos presentaron las fracciones del segundo partido e incluso, en algunos de ellos, los integrantes de una misma subunidad. Este fenómeno, es producto de los distintos niveles de trascendencia y de impactos que esta-

**Cuadro 6 Solicitud de llamados a sala a Ministros en Cámara de senadores**

SENADOR	FECHA	SECTOR	MINISTRO	RESULT. INTERP
<b>a) Período 1955-1959.</b>				
Salv. Ferrer Serra.	15/03/1955	MPN	Hacienda.	Positiva.
Salv. Ferrer Serra.	21/09/1955	MPN	Hacienda.	Positiva.
S. Ferrer Serra- E. V. Haedo	06/12/1955	MPN	Hac y RR.EE.	Positiva.
Carlos. M. Mattos.	03/04/1956	14	Salud Publ.	Crítica <sup>43</sup> .
Julio. C. Vignale.	02/05/1956	Herr.	Obras Publ.	Positiva.
Julio. C. Vignale.	28/02/1957	Herr.	Hac y RR.EE.	Disconf.
Efraín González Conzi.	11/06/1957	14	Defensa.	Crítica.
Salv. Ferrer Serra.	09/08/1957	MPN	Hacienda.	Crítica.

*Continúa en la próxima página.*

razones de solidaridad política son los que han impuesto en este momento que de mi voto, haciendo sacrificios de convicción...". Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 31/12/1959.

- 36 La Carta Constitutiva de la OEA se aprobó el 30/06/1955.
- 37 Proyecto de ley sobre incremento de pasividades servidas por la Caja de Jubilaciones.
- 38 Reconstrucción blanca contaba con un solo senador.
- 39 El senador de la UBD Eduardo V. Haedo no acompañó al resto de su sector, votándolo en contra.

- 40 El proyecto se votó el 15/8/64. Senadores de ambas fracciones del Partido Nacional sostuvieron salvedades con el proyecto.
- 41 El 13/10/1963 se discutió en el seno del Plenario la huelga bancaria.
- 42 La Cámara de Diputados acusa ante la de Senadores, para que habilite juicio político al Consejero E. V. Haedo. En comisión se resuelve no hacerlo.
- 43 La interpelación se realizó los días 8-9 de mayo de 1956. La moción mayoritaria fue presentada por la 14 y solicitaba giro en decisiones tomadas.

SENADOR	FECHA	SECTOR	MINISTRO	RESULT. INTERP
Eduardo. V. Haedo.	18/09/1957	MPN	Ganadería.	Positivo.
Salv. Ferrer Serra.	13/11/1957 <sup>44</sup>	MPN	Hacienda.	Positiva <sup>45</sup> .
Carlos Cuttinella.	21/11/1957	14	Ind y Trab.	Negativa.
Bautista López Toledo.	08/04/1958	14	Interior.	Insatisf.
<b>b) Período 59-63.</b>				
Alberto Abdala.	13/05/1959	15	Defensa.	Positiva.
Luís Troccoli.	17/06/1959	15	Dsa y Hac.	Positiva.
Alberto Abdala.	16/11/1959	15	Instruc Públ.	Positiva <sup>46</sup> .
Cesar aA Piffaretti	03/05/1960	14	Salud Públ.	Positiva
Antonio Brause	10/05/1960	14	Ganadería.	Positiva.
Alberto Abdala.	11/05/1960	15	RR.EE.	Positiva.
Alberto Abdala	11/05/1961	15	Salud Públ.	Positiva.
Alfredo Lepro	25/09/1961	14	Ind y Trab.	Positiva.
<b>c) Período 63-67.</b>				
Angel. M. Gianola	05/06/1963	Herr.	Hac y Ganad.	Crítica <sup>47</sup> .
Washington Guadalupe.	17/03/1964	L.A. Herr.	interior	Positivo.
Teófilo Collazo.	16/06/1965	15	Hacienda.	Crítica.

ban involucrados y, por lo tanto, de las diferentes estimaciones de costo-beneficio que se realizaron.

### ii.c) Los llamados a Sala y las Interpelaciones

A través del registro de los llamados a Sala y de los posteriores resultados de estas accio-

44 En la sesión que se discutía el llamado a sala, la bancada herrerista anunció que de ahora en más se retiraría del plenario cada vez que concurriese un Ministro censurado.

45 La bancada herrerista no entró a sala.

46 Se dejó la sesión sin quórum al momento de votarse.

47 Se aprueba moción crítica presentada por herrerismo. La misma fue respaldada por el Partido Colorado y dentro de los nacionalistas, también por el sector conducido por Eduardo Haedo. Provocó inmediata renuncia de varios integrantes del gabinete, quienes posteriormente revieron su posición.

nes, se pretendió registrar dos de las conductas en las que el Parlamento hace jugar sus apoyos y críticas a la gestión y a las políticas que aplica el gobierno<sup>48</sup>.

Si se examina los cuadros No: 6a, 6b y 6c se percibe que durante los dos primeros mandatos -batllista y herreroruralista- ninguna de las fracciones menores del partido gobernante promovió una interpelación en el Senado mientras disponía de representantes en el Gabinete. Es precisamente, a partir del abandono de los integrantes de la 14 del Poder Ejecutivo que dicho sector colorado comenzó a propulsar tales iniciativas. Mientras tanto, en la segunda administración nacionalista (1963-

48 La actitud que se definió como trascendente respecto al pedido de interpelación fue la de quien era el impulsor del llamado, ya que era práctica al comienzo del período que todos los sectores lo acompañaran.

67) se revierte esta "regla" y ya antes de los tres meses de comenzado el ejercicio, se produce el primer llamado a sala impulsado por una fracción presente en el equipo de gobierno.

Con relación a los resultados, el seguimiento de estas instancias exhibe procesos que coinciden con los marcados. En las dos primeras administraciones, mientras existió una "co-participación" de fracciones todos los llamados a sala culminaron con declaraciones favorables para los Ministros. Dichas resoluciones se construyeron, en todos los casos, sobre la base del sostén ofrecido por el conjunto de las fracciones del partido en el poder que hicieron valer las mayorías legislativas que poseían.

Como se puntualizó, coincide el abandono del gabinete de la 14 en la Administración colorada y su distanciamiento de las principales decisiones del gobierno, con la primera interpelación promovida por el sector y, asimismo, con el primer dictamen crítico del período hacia la gestión de un Ministro. A partir de entonces, y a un ritmo que progresivamente fue en aumento a medida que se aproximaban las elecciones de 1958, se comenzaron a reproducir en el Senado declaraciones de insatisfacción hacia jefes de cartera del gobierno.

En esta temática se particulariza nuevamente el ciclo de la UBD en el que sí se registran a lo largo del ciclo iniciativas de interpelación y declaraciones de insatisfacción con los Ministros promovidas por subgrupos blancos integrantes del gabinete<sup>49</sup>.

49 En agosto de 1963, con el llamado a sala de los Ministros de Hacienda y Ganadería, Agricultura y Pesca -Salvador Ferrer Serra y Wilson Ferreira Aldunate- el legislador de la fracción gobernante Dardo Ortiz declaraba en sala: "con el resultado de esta votación, hemos comprobado que por primera vez en los cinco años de gobierno nacionalista, legisladores del Partido Nacional se han adherido a una moción de censura presentado por legisladores colorados para hacer caer a Ministros correligionarios".

Sin embargo, importa aclarar que ni siquiera bajo estas circunstancias, en el mencionado período se registraron posicionamientos en los que fracciones de ambos partidos terminarían cruzando sus votos. Siempre que fracciones del lema mayoritario cuestionaron en Sala la gestión de algún Ministro, la totalidad de los subgrupos del segundo partido también lo hizo.

Si se enfoca el examen hacia la actividad de los grupos representados en el Consejo Nacional de Gobierno, es claro que tanto las iniciativas en este sentido promovidas por senadores de sectores con integrantes en el Consejo, como la objeción a la gestión que desempeñaban fueron permanentes y caracterizaron en todo momento a los tres períodos.

### iii) Regularidades del relacionamiento político a lo largo del segundo colegiado

Un examen global del conjunto de la información aportada permite constatar una serie de regularidades que caracterizaron a los tres períodos y que apuntan a la confirmación de la hipótesis propuesta.

Encontramos, en primer lugar, un referente básico del Poder Ejecutivo en el Parlamento, constituido por la bancada de la fracción mayor del lema en el gobierno. Tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo su identificación con los rumbos seguidos es máxima. Si se observa su posicionamiento en el Senado se constata que es la bancada que ineludiblemente se convirtió en vocera del elenco gubernamental, siendo su práctica absolutamente diferenciable de las del resto de los subgrupos componentes del sistema de partidos.

Su segundo punto de apoyo fue, en todos los casos, el resto de las fracciones del lema. Siempre se uintentó limitar las negociaciones para la sanción de las leyes a estas conforma-

ciones. Cuando la falta de mayorías parlamentarias del partido de gobierno o los distanciamientos internos entre sus subunidades imposibilitaron la aprobación de los proyectos entonces, recién allí, se buscó incorporar al segundo partido. En estos casos, los votos para la sanción de los proyectos provinieron de sectores de los dos lemas y como producto de trabajosas negociaciones. Pero ni siquiera bajo estas circunstancias de agudos enfrentamientos internos, en ninguna instancia legislativa clave se dio que algún subgrupo del segundo partido sustituyera con sus votos a alguna fracción del partido gobernante. Aparece el respaldo del segundo partido, pero siempre sobre la base de la totalidad de la conformación que ejercía el mandato.

Por ende, en los doce años estudiados no se registraron conductas políticas que sugieran la presencia de acuerdos de gobierno -co-participación- entre fracciones de distintos lemas. La dinámica de la cooperación se produce fundamentalmente dentro del partido gobernante y no entre fracciones de distintos partidos.

Estos elementos se producen con otra peculiaridad que es importante manejar: en casi todos los casos la incorporación del segundo partido es completa, vale decir que no se acota a algunas de sus fracciones que asegurasen la mayoría. O sea que la estimación costo-beneficios de los subgrupos del segundo lema determinó que sólo consintieron facilitar la aprobación de determinados proyectos, sí y sólo sí todos ellos se involucraban en el oneroso "acuerdo" y compartían, de esta forma, los costos políticos de la cooperación.

El proceso delineado, caracterizado por administraciones sustentadas en primer grado en relaciones intrapartidarias de cooperación, se ratifica en aquellas situaciones en las que las diferencias internas en algún asunto eran de tal magnitud que imposibilitaban la formación de un consenso. En esas circunstancias, más que buscarse la aprobación con respal-

dos provenientes de fuera del lema, los proyectos directamente no se presentaron a discusión del plenario<sup>50</sup>.

### iii.a) Las relaciones inter e intra partidarias en el Uruguay y los "círculos concéntricos" de colaboración

Si se vuelve entonces al diagrama de círculos concéntricos previamente propuesto puede dibujarse un círculo central integrado por la fracción mayor del partido ganador, como referente básico de la administración. De él provino el elenco político que ocupó las principales posiciones en el andamiaje estatal, desde los Jefe de Estado y el núcleo mayoritario de consejeros, hasta la mayor parte de los ministros y de los cargos de confianza. En el ámbito parlamentario éste fue el soporte básico e incondicional del gobierno.

El círculo contiguo está constituido por el resto de las fracciones del partido en el poder. Aunque sus niveles de compromiso difirieron en los distintos períodos, fue en todas las instancias quien le dispensó sustento y apoyo legislativo a las iniciativas del Poder Ejecutivo, constituyéndose en su primera fuente de colaboración.

El círculo exterior está conformado por las subunidades del segundo partido. Si bien usualmente se instalaron en la oposición, es posible registrar algunas conductas de colaboración con el elenco gubernamental. Éstas serían las más débiles del sistema<sup>51</sup> y la intensidad de la cooperación nunca traspasaría los

50 Como ocurrió con la mayoría de las propuestas del CIDE en la segunda administración nacionalista o la propia iniciativa de reglamentación del derecho de huelga y el estatuto del funcionario público durante el gobierno herrero-ruralista.

51 Recuérdese que el análisis no abarca al resto de los integrantes del sistema de partido.

límites del de las fracciones circunscriptas en los círculos anteriores.

A medida que transcurrían los mandatos, las fronteras entre un círculo y otro podían desdibujarse y confundirse, y estos círculos ensancharse y estrecharse o incluso subdividirse, pero en ninguna ocasión las fracciones de un círculo intercambiaron posiciones ni sustituyeron en sus "roles" a otras.

En función de los elementos manejados es claro también que la vinculación de las fracciones partidarias con el Consejo Nacional de Gobierno, en ninguna circunstancia se constituyó en una variable explicativa de sus conductas ante la gestión de la administración. En todo momento las bancadas que garantizaron los votos fueron las correligionarias del grupo gobernante, más allá de que no estuvieran representadas en el órgano colegiado. De la misma forma, habría que remarcar que tampoco las actitudes de los miembros del partido minoritario difirieron substancialmente en función de su vinculación o no al referido Consejo.

## 6. Precisiones finales

La problemática de las relaciones inter e intrapartidaria es un tema que para la Ciencia Política uruguaya renueva su interés de forma recurrente, más aún en momentos en los que, como se planteó en un inicio, a la hora de la conformación de gobiernos en Uruguay la búsqueda de acuerdos interpartidarios se ha convertido en una de las prioridades de los agentes políticos. Su tratamiento se convierte ciertamente en fecundo cuando centra el enfoque en sus impactos sobre la gestión del gobierno. El tema es, en el fondo, una materia de vieja data para la democracia uruguaya que remite, casi necesariamente, a la consideración de sus peculiaridades históricas.

Con la Constitución aprobada en diciembre de 1951 nuestro país adquirió un sistema

colegiado en la Presidencia de la República que fue interpretado por muchos de sus impulsores como el motor básico para futuros gobiernos de coparticipación entre las fracciones de más peso de los dos principales partidos.

A lo largo del ensayo se verificó que, pese a los estímulos para la cooperación interpartidaria generados por la Carta de 1952, la dinámica de gobierno durante el período de su vigencia se apoyó básicamente en la colaboración intrapartidaria.

De estos elementos se desprende, también, la firmeza de los lazos de lealtad e identidad partidarios subyacentes en el Sistema Político uruguayo. Estos lazos, más allá de los intensos enfrentamientos internos existentes e incluso de notorias diferencias ideológicas, han sido factores determinantes para el logro de las mayorías que hicieron posible el funcionamiento de esos gobiernos. Justamente, en uno de los ciclos de mayores divisiones internas de los partidos se constató que las lealtades partidarias pesaron más que el acceso prescriptivo a cargos de gobierno.

## Bibliografía

- Araucho, Francisco (1951); Pro colegiado integral. s/d. Biblioteca Nacional.
- Bottinelli, Oscar (1993); "Estructura y funcionamiento de los Partidos Políticos en Uruguay" en Bodemer y Laurnaga; Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible; Montevideo.
- Bruschera, Oscar (1962); Los Partidos Políticos tradicionales. La evolución institucional del Uruguay en el siglo xx. Ed. del Río de la Plata; Montevideo.
- Caetano, G & Rilla, J (1995); "Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)" en Revista uruguaya de Ciencia Política No 8; Pg 15-34; Montevideo.

- (1998); *El gobierno como cogobierno*. Mimeo.
- Caetano, G & Rilla, J & Pérez, R (1987); "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos" en Cuadernos del Claeh No. 44; Montevideo.
- Caplow, Theodore (1968); *Dos contra uno: Teoría de coaliciones en Tríadas*. Alianza Universidad; Madrid.
- Chasqueti, Daniel (1997); *Modalidades y Proceso de gobierno en Uruguay*. Mimeo.
- Dahl, Robert A (1993); "El mito del mandato presidencial" en Cuadernos del Claeh No 67; Pg 81-98; Montevideo.
- Fabregat, Julio.T (1957); *Elecciones uruguayas: noviembre de 1950 a noviembre de 1954*. Talleres Gráficos "33"; Montevideo.
- (1955); *Elecciones uruguayas: conteniendo los resultados generales y parciales de las elecciones realizadas el día 28 de noviembre de 1954*. Corte Electoral; Montevideo.
- (1959); *Elecciones uruguayas: conteniendo los resultados generales y parciales de las elecciones realizadas el día 30 de noviembre de 1958*. Corte Electoral; Montevideo.
- (1963); *Elecciones uruguayas de 1962*. Corte Electoral; Montevideo.
- Fernández Baeza, Mario (1987); "Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile" en Cuadernos del Claeh No 43; Montevideo.
- Flisfisch, Angel (1992); "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales" en Oscar Godoy (editor); *Cambio de Régimen Político*; Ediciones Universidad Católica de Chile; Santiago de Chile.
- Foladori, Guillermo; "Técnicas de ordenamiento de datos y presentación de originales en el proceso de investigación" en Ficha 223; Fondo de Cultura Universitaria; Montevideo.
- Gatto, H & Trochon, I (1993); *Parlamentarismo y Presidencialismo en el Uruguay*. FCU; Montevideo.
- González, Luis E (1986); "Legislación electoral, partidos y gobernabilidad", en Nohlen, D y Rial, J (comp); *Reforma electoral posible, deseable?*; Fesur/Ed. de la Banda Oriental, Montevideo.
- (1993); *Estructuras política y democracia en el Uruguay*. FCU-ICP; Montevideo.
- Gros Espiell, Héctor (1971); *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*. FCU; Montevideo.
- Jiménez de Arechaga, Justino (1952); *La constitución de 1952*. Organización Medina; Montevideo.
- Lanzaro, Jorge L. (1998); "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998, pp. 187-215, Mexico D.F.
- Lanzaro, Jorge L.; *Uruguay 1985-1996: el presidencialismo pluralista en la «segunda» transición*. (Mimeo).
- Lijphart, Arend (1989); *Democracia en sociedades plurales*. Grupo Editor LatinAmericano; Buenos Aires.
- (1997); "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas". en " J. Linz y A. Valenzuela (comps.); "Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas; Pg 147-167; Alianza Universidad; Madrid.
- Linz, Juan (1997); "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?" en J. Linz y A. Valenzuela (comps.); *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*; Pg 25-147; Alianza Universidad; Madrid.



- Mainwaring, S & Shugart (1996); "Presidencialismo y sistema de partidos en América" en Revista uruguaya de Ciencia Política No 9; FCU-ICP; Montevideo.
- Mancebo, María E (1991); "De la Entonación a la Coincidencia: Los problemas del presidencialismo en Uruguay" en Revista uruguaya de Ciencia Política No 4; FCU-ICP; Montevideo.
- Manheim, J & Rich, R (1990); Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política. Alianza Editorial; Madrid.
- Marotta, Daniel (1985); El Uruguay y el segundo colegiado. Ideas; Montevideo.
- Mieres, Pablo (1994); El voto en el Uruguay de fin de siglo. Editorial Fin de Siglo; Montevideo.
- Nohlen, Dieter (1981); Sistemas Electorales del Mundo. Centros de Estudios Constitucionales; Madrid.
- Palacio Legislativo (1951); Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores.
- Palacio Legislativo (1955 hasta 1967); Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. No 209 a 253.
- Palacio Legislativo (1951); Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes.
- Pareja, Carlos (1990); "Los partidos uruguayos y "el señor Presidente": un matrimonio mal avenido" en Cuaderno del Claeh No 55; Pg 55-78; Montevideo.
- Pastorini, Víctor (1957); Itinerario del colegiado. A.P.I.S.C.O; Montevideo.
- Pérez, Romeo (1995); "Contribución a la analítica de los sujetos gobernantes" en Revista uruguaya de Ciencia Política No 8; FCU-ICP; Montevideo.
- Presidencia de la República; Actas del Consejo de Ministros. Biblioteca de la Presidencia.
- Presidencia de la República; Registro Nacional de Leyes y Decretos. Años 1954 hasta 1965; Biblioteca de la presidencia.
- Rial, Juan (1984); Notas sobre el sistema de partidos en el Uruguay (1904-1971). CIESU; Montevideo.
- Sartori, Giovanni (1980); Partidos y sistema de partidos. Alianza editorial; Madrid.
- (1994); Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económico; México, D.F.
- (1997); "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en J. Linz y A. Valenzuela (comps.); Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas; Pg 167-185; Alianza Universidad; Madrid.
- Serrato, José (1951); Frente al pacto para la reforma constitucional. L.I.G.U; Montevideo.
- Simon, Francisco (s.n.t); EL ABC del colegiado. Publicación autorizada por el Comité Ejecutivo del Partido Colorado; Biblioteca Nacional.
- Stepan, A Skach, C (1997); "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada" en J. Linz y A. Valenzuela (comps.); Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas; Pg 185-211; Alianza Universidad; Madrid.
- Suleiman, Ezra N (1997); "Presidencialismo y estabilidad política en Francia" en J. Linz y A. Valenzuela (comps.); Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas; Pg 211-247; Alianza Universidad; Madrid.
- Venturini, Angel (1989); Estadísticas electorales 1917-1989. Ed Banda Oriental; en J. Linz y A. Valenzuela (comps.); Montevideo.

## RESUMEN

El artículo estudia las relaciones inter e intrapartidaria en su impacto en la gestión de gobierno en los tres gobiernos electos del segundo colegiado (1955-59; 1959-63 y 1963-67), a través del análisis de la conformación de los gabinetes y de los posicionamientos parlamentarios ante discusiones legislativas claves para los gobiernos. Sobre la base de los datos obtenidos se concluyó que las respectivas administraciones se sustentaron primordialmente en relaciones intrapartidarias de cooperación; con un referente básico del gobierno constituido por la bancada de la fracción mayoritaria y una primera base de apoyo conformada por el resto de los sectores del Partido en el poder. No constatándose bajo ninguna circunstancia, acuerdos cruzados entre fracciones de ambos lemas.

## ABSTRACT

The article studies inter and intraparty relationships and its impact on the government's administration during the second period of "collegiados" governments (1955-59; 1959-63 and 1963-67). The main focus of this study is the analysis of cabinets conformation and parliamentary positionings during debates of key legislative issues. Based on the data gathered, the author concludes that the three administrations were primarily sustained by cooperative intraparty relationships, mainly by the major fraction "bancada", and therefore support was given by the rest of the fractions of the government's party. Not a single example of cross party fraction agreement was found during the considered period.