
RELACIONES INTERPARTIDARIAS Y GOBIERNO EN EL URUGUAY (1942 - 1973)

GERARDO CAETANO - JOSÉ RILLA

La conformación del actual gobierno de coalición, con todos sus rasgos inéditos y sus particularidades en el marco de la historia política uruguaya, ha venido a replantear el tópico de la evolución de las relaciones interpartidarias en el país y su influencia en la trayectoria de los gobiernos. Demandada así por el presente, la historia de nuestros partidos vuelve a ser objeto de postulaciones y análisis —no siempre acertados y bien fundados— muy exigidos por los requerimientos de los desafíos políticos más actuales. En más de un sentido, este interés recuperado tiene que ver con el retorno y profundización de viejos “asuntos” de la política uruguaya. El peso de las relaciones interpartidarias en la gestión de gobierno es precisamente uno de ellos y de los más relevantes. Proponemos aquí una contribución a la apertura del problema.

I. La problemática y el tema

La historiografía política del Uruguay y en especial la de sus partidos políticos presenta todavía una multiplicidad de temáticas vírgenes e inexploradas. La evidencia de algunas de ellas surge con claridad si se intenta confrontar el proceso político uruguayo contemporáneo con los avances que la politología ha realizado en las últimas décadas, en especial desde la segunda posguerra.

La notable sistematización de los conocimientos referidos a los partidos significa hoy una exigencia mayor para la tarea historiográfica, impelida al abordaje de nuevos temas y a la renovación de los enfoques narrativos, tan pródigos y útiles para la historia del siglo XIX. Es cierto que ya es posible reconstruir con mayor o menor prolijidad la evolución partidaria del siglo XX en el Uruguay, pero una consideración de dicha peripécia, si aspira a mostrarse densa y significativa, debería extraer algunas de sus preguntas más novedosas e incisivas de aquellos encuadres más globales¹.

Véanse, a título de ejemplo, algunas cuestiones que demandarían de los historiadores un esfuerzo de renovación nada desdeñable. Están, por ejemplo, los problemas derivados de la estructura de los partidos uruguayos (en el acotado sentido que diera a la expresión Maurice Duverger hace medio siglo), que reclaman todavía estudios referidos al armado y a la articulación de las distintas formaciones

-
1. Decimos algunas, ni siquiera las más importantes. La teoría y las descripciones clásicas de los sistemas de partidos tienen una base empírica amplia pero todavía muy limitada a Europa Occidental y a Estados Unidos. Son obviamente mucho más útiles para extraer repertorios de temas y problemas que para hacer historia de partidos políticos. Debe aceptarse entonces el imperativo de construir teoría “sobre la marcha”, a partir de las perplejidades a las que nos arrojan los hechos.

y a la descripción paciente, monográfica, de los agregados de base, tales como el comité y la sección. Poco es lo que sabemos acerca de la historia de la membresía de los partidos, de los niveles de inclusión y de participación, de la demarcación de las fronteras entre los roles que circundan el quehacer partidario tales como los de adherentes, militantes, votantes, etc. Tampoco es muy abundante el conocimiento acerca de la historia de las dirigencias partidarias, los procesos de su selección y legitimación, la evolución de sus funciones en el partido y en el conjunto de la vida social.

El enfoque que aquí se intenta no tiene sin embargo como objetivo un análisis estructural sino más bien sistémico. Es complementario de nuestros anteriores acercamientos a la historia de los partidos uruguayos y tiene la pretensión de abrir ciertos temas que demandarán un esfuerzo empírico de envergadura².

En la línea de interpretación que pone el acento en la centralidad de los partidos, se trata de indagar en qué medida y de qué forma ellos *han sido más sujetos de cogobierno* que de gobierno durante la mayor parte del siglo XX, especialmente desde la década de los 40. De ser así, esta contribución analítica serviría también para profundizar acerca de la habilitación de nuestros partidos políticos para desplegar sus competencias en un régimen de gobierno que hoy se halla en proceso de revisión y que sufre de algunas restricciones.

La indagatoria aspira asimismo a poner en discusión algunas aseveraciones de aspecto en general muy concluyente acerca de la naturaleza del sistema uruguayo, caracterizado usualmente en términos históricos como una formación bipartidista clásica. Se intentará probar que, a la luz de la compleja evolución política

e institucional descrita entre 1942 y 1973, esta es más bien *una historia de cogobiernos que de alternancia* de los partidos en la gestión pública. Asimismo, se destacará especialmente el que, más allá de la apariencia que traducen los resultados electorales, los partidos uruguayos destinaron juntos en competencia y en cooperación mucha energía y recursos a la consecución del gobierno.

Una hipótesis con estas pretensiones se orienta, en principio, en una dirección más bien diferente y hasta contraria a la de la literatura más clásica referida a los sistemas de partidos. Si el uruguayo hubiera sido por mucho tiempo un sistema bipartidista clásico, o un sistema de partido predominante (ambas cosas se han afirmado en los últimos años)³, la experiencia comparada indica que las relaciones entre los partidos ante la gestión del gobierno no deberían haber estado tan fuertemente pautadas por prácticas de cogobierno. En tales casos (de bipartidismo o de predominio), la expectativa más firme de la oposición es el alcance del gobierno. En otros términos, es que en los esquemas de bipartidismo moderado, o mejor aun, en los multipartidistas (muchas veces interpretados como de transición), donde el flujo de relaciones gubernamentales cobra especial funcionalidad y significación política.

Según ha estudiado Sartori; uno de los principales rasgos del pluralismo moderado tiene que ver precisamente con su proclividad a la formación de gobiernos de coalición. Ello depende de que los partidos importantes sean por lo menos tres y que ninguno de ellos alcance la mayoría absoluta. De todos modos, la estructura del pluralismo moderado sigue siendo bipolar: en lugar de dos partidos, hallamos a menudo alineaciones bipolares de coaliciones alternativas. No hay mayor distancia ideológica ni "partidos antisistema" importantes; todos se orientan hacia el gobierno

2 Cfr. especialmente Gerardo Caetano y José Rilla, "El sistema de partidos uruguayo: raíces y permanencias"; *De la Tradición a la crisis*, Montevideo, CLAEH/Banda Oriental, Colección Argumentos, 1985. Idem y Romeo Pérez, "La partidocracia uruguaya: historia y teoría de una centralidad"; *Partidos y Electores*, CLAEH/Banda Oriental, Colección Argumentos, 1992. "Cambios recientes en el sistema de partidos concebido como una partidocracia". *Los partidos uruguayos de cara al 90*, ICP/FCU, 1989.

3 Un buen resumen y discusión de las diferentes interpretaciones, en especial la de Luis E. González, puede hacerse en Pablo Mieres, "Acerca de los cambios en el sistema de partidos uruguayo" en *Cuadernos del CLAEH*, n. 62, Montevideo, 1992.

y están disponibles para coaliciones gubernamentales⁴.

La interrogante más fuerte que preside este trabajo es la siguiente: ¿cómo interpretar el intenso juego interpartidario desplegado entre 1942 y 1973 si en teoría este no parecía tan estrictamente necesario? ¿Por qué razones un sistema de partidos, con un actor predominante o dos, produjo importantes discusiones y decisiones más propias del cogobierno y de los esquemas pluralistas que son mucho más recientes en el Uruguay? Finalmente, ¿será entonces que una reconstrucción histórica de la experiencia uruguaya amerita la investigación de categorías intermedias entre los extremos clásicos del gobierno *de partido* y del gobierno *de coalición*?

Dedicaremos la primera parte del trabajo a justificar los límites temporales de nuestro análisis, colocado entre los años 1942 y 1973. La segunda sección será destinada a explorar en una teoría de las relaciones interpartidarias cuya base empírica debería ser la misma historia política de esas tres décadas. Por último, en la tercera parte se presentarán algunos rasgos generales de esas relaciones interpartidarias y de sus efectos en la gestión de gobierno durante el período estudiado.

II. Justificación cronológica

Los partidos como sistema y como gobierno

Un rastreo de las principales etapas de la historia de los partidos de cara al gobierno ofrece en primer término la oportunidad de marcar los límites precisos de nuestro objeto. De paso, habilita también a especificar con mayor profundidad de qué hablamos cuando decimos "*relaciones interpartidarias*".

Un punto de arranque para una historia de los partidos uruguayos modernos bien podría ser el inicio de la precaria coparticipación instaurada con la Paz de abril de 1872. Por

más rudimentario que pueda parecer aquel estatuto, su significado para la construcción de un sistema de partidos moderno en el país fue relevante, pues con él comenzó a cerrarse el ciclo de la exclusión del adversario y, consecuentemente, empezó a abrirse la habilitación para la admisión recíproca de los actores en tanto sujetos de gobierno.

Aquel acuerdo, sobre cuya base siguió negociando por muchos años la élite partidaria, inició como es sabido la historia de la coparticipación, lo que en otros términos significa que el sistema político uruguayo comenzaba entonces a producir decisiones a partir de ese núcleo, y a experimentar fuertes crisis cuando ese núcleo era puesto en entredicho como pauta de convivencia institucional. Las guerras civiles del fin de siglo XIX y primeros años del siglo XX, comúnmente interpretadas con cierto desdén como las últimas reyertas del Uruguay tradicional y pastoril, podrían en cambio también ser estudiadas como conflictos de "nuevo tipo", como manifestaciones de una crisis del estatuto coparticipativo.

El período que se abrió con la Paz de Aceguá en 1904 y que se cerró en 1931 con el pacto entre las fracciones reformistas de los dos grandes partidos (los llamados "batllismo neto" y "nacionalismo independiente") fue en verdad muy denso en relaciones interpartidarias. Ellas contribuyeron decisivamente en la articulación de los partidos en un sistema complejo. Coexistían e interactuaban continuamente, tenían al Estado como referencia, se comunicaban con los actores políticos no partidarios de la sociedad y dotaban de mayor cohesión y legitimidad al conjunto de las relaciones. En la perspectiva que investigamos, el primer batllismo sólo conoció unos pocos años de dominio incontestable; rápidamente debió pactar dentro y fuera del Partido Colorado y la derrota de aquel proyecto originariamente exclusivista resultó a la postre bastante irreversible. Dejó a su paso un sistema de contrapesos y controles, de arreglos y pactos (uno de ellos, incluso, de carácter constituyente) que dieron su perfil característico a la consolidación democrática y a la formación del sistema de partidos.

⁴ Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*. Parte II, Alianza, Madrid, 1980.

La partidocracia experimentó su madurez y sus límites durante las décadas siguientes (1931-1968), marcadas por sucesivas crisis, ajustes y restauraciones. La dictadura terrista y el impacto de los acontecimientos internacionales amenazaron con provocar alteraciones profundas en los alineamientos tradicionales y cambios en el espacio ocupado por las relaciones corporativas dentro del sistema político. La bipolaridad del sistema se atenuó pero no se quebró; los partidos, nunca unánimes en su interior, muchas veces desde la iniciativa fraccional, pactaron sucesivos estatutos constitucionales (1934, 1942, 1951, 1966), tramitaron dos golpes de Estado (los de 1933 y 1942) y una transición. Concluyeron así el armado del *Estado de partidos* y de la *sociedad de partidos*, esto es, la construcción de una Administración compartida y fuertemente demandada por una sociedad más compleja que prioritariamente accedía al Estado a través de los partidos y de sus nervaduras caudillescas. También tramitaron en conjunto, hacia un lado u otro y generalmente desde el conflicto dialéctico, nada menos que el encuadramiento internacional del país.

La crisis estructural hacia fines de los años cincuenta encontró al sistema de partidos incapaz de articular respuestas efectivas, a pesar de algunas novedades y tensiones rupturistas que signaron el período. La ciudadanía comenzó a dar muestras de búsqueda e insatisfacción, expresadas en los permanentes cambios y en las derrotas electorales del "oficialismo". Desde los partidos se ensayaron algunas respuestas a la crisis (reorientaciones programáticas, realineamientos de fuerzas, renovación de liderazgos, unificación de los grupos de izquierda), las que de todas formas no alcanzaron a frenar el deterioro del sistema, fuertemente penetrado de influencias corporativas. Fue tal vez aquel, el momento en que la fracción partidaria pareció menos partidaria y más autónoma del conjunto; junto a ello se dio paso a una paulatina pérdida de centralidad de los partidos en el sistema político, a una merma de su incidencia en tanto actores de gobierno. A diferencia de las anteriores, la dictadura instaurada en 1973 -que fue militar pero también alistó a muchos civiles- no contó a los partidos ni a fracciones enteras como sustento visible o encubierto.

Puede afirmarse que la personería partidaria recién recobraría su peso desde la resistencia, la oposición, la negociación, que a partir de 1980 habilitaron a una salida institucional. En un marco otra vez restauracionista, fracciones y partidos, identidades simultáneas de alimentación recíproca, volvieron a ser entonces "comunidad de gobierno", señal de identificación de la nación y del Estado uruguayos.

La transición democrática timoneada por el Dr. Sanguinetti (1985-1990), el siguiente gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995)⁵, y lo que hoy insinúa el nuevo mandato de Sanguinetti, han sido experiencias de intenso flujo interpartidario, cada vez más cercanas al cogobierno (entonación, gobernabilidad, coincidencia, coalición - además de la novedosa cohabitación con la izquierda en Montevideo- han sido los términos de la aproximación). Sin desmedro de la productividad (tampoco de la conflictividad a veces exhibida), las relaciones entre partidos impactaron progresivamente al gobierno, y ello fue así cuanto más multipartidista se volvía el sistema y cuanto menor distancia ideológica era dable observar entre los actores.

Entre Amézaga y Bordaberry o del "golpe bueno" al "golpe malo"

El tramo de la historia política uruguaya que seleccionamos para la observación de esta problemática está ubicado entre 1942 y 1973.

5 Para un análisis de la "Entonación Nacional" y de la "Coincidencia Nacional" de los gobiernos de Sanguinetti y Lacalle respectivamente, debe consultarse el trabajo de María Ester Mancebo, *Acuerdo político y marco decisivo: un encuentro necesario en el Uruguay democrático*, ICP., aparecido luego en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 4, Montevideo, 1991, bajo el título de "Los problemas del presidencialismo en el Uruguay". El análisis comparado de Mancebo muestra que las dos sucesivas alianzas de gobierno no fueron estrictamente coaliciones, pero representaron iniciativas de una relación cooperativa entre los partidos. la coalición del segundo gobierno de Sanguinetti es más comprensible y justificable a la luz de estas experiencias.

Seguida la rápida reconstrucción que antecede, se verá que dicho lapso se sitúa entre el pleno desarrollo y la crisis de la partidocracia nacional.

Si se observa la acción de gobierno en tanto producción política de los partidos, el período dista mucho de ser inocuo. Si bien debe investigarse con prolijidad la incidencia de los partidos en cada uno de los actos de gobierno, la agenda que tuvieron entre manos fue por demás nutrida y compartida. Adviértase, a modo de ejemplo, el tratamiento que merecieron tres asuntos en verdad polémicos, pero resueltos siempre dentro de los límites del sistema de partidos:

- (i) el país se alineó internacionalmente en la órbita norteamericana, pero el sistema alojó pacíficamente oposiciones vigorosas, que inhibieron al mismo tiempo la manifestación de las aristas más violentas de aquella inscripción planetaria (como pudieron haberlo sido las bases militares);
- (ii) el industrialismo de posguerra (que añoraba al mundo de la preguerra), protegió un esfuerzo económico exitoso en el corto plazo, aunque a menudo ineficiente y de precios caros, con un futuro especialmente comprometido ni bien cambiara la coyuntura internacional. El sistema de partidos dispuso a su vez de recursos políticos suficientes como para ensayar más tarde la alternativa opuesta de la apertura económica y la libertad cambiaria, que con el tiempo se demostrarían como bastante irreversibles;
- (iii) las reformas institucionales se orientaron primero al colegialismo más ortodoxo, reflejo de acuerdos más de fracciones que de partidos, pero veinte años más tarde apostaron a un nuevo acuerdo constitucional de cuño presidencialista, que entró en vigencia luego de intensas negociaciones procesadas también dentro del sistema de partidos.

Mientras el sistema de partidos mantuvo centralidad, pudo procesar sus dilemas y dificultades con sus recursos propios. El desgaste de un actor partidario era frenado por el

relevo de otro actor partidario. Al final del período, la crisis radical de comienzos de la década del setenta fue la manifestación de que el relevo ya no era posible dentro de los marcos del sistema; otros actores no partidarios pasaron entonces a ocupar el centro del escenario político.

III. Elementos para una teoría histórica de las relaciones interpartidarias

Es necesario explorar en nociones colindantes, que faciliten una reconstrucción completa de la relación de gobierno. La historia política, al tiempo que muestra algunos límites de la ciencia política, aconseja no dar como obvia y natural la función del gobierno; vista "de cerca" y con el prisma de la historia fáctica, ella tiene mucho de contingente. Allí están radicadas, precisamente, las condiciones y posibilidades para la producción de una ciencia política: madurará en tanto devolvamos a los actores al pleno ejercicio de su capacidad y observemos al gobierno como proceso decisional que va tomando distancia de la indeterminación.

Si gobernar es "un correlato de admitir o querer ser gobernantes"⁶, las relaciones interpartidarias no se agregan simplemente a la función de gobierno, no la complementan, sino que son el gobierno, son su esencia. Para que el partido no sea un mero órgano de control social (como en los regímenes de partido único) requiere de "las otras partes" y de su relación con ellas, de reconocimiento, de legitimación recíproca en la escena pública.

El arco de posibilidades es bien amplio. Si cabe, en principio, discriminar entre distintos niveles de relacionamiento, debe aclararse sin embargo que no todas las relaciones dentro del sistema de partidos son centrípetas: el conflicto, la competencia, la asimetría que de

6 La expresión es de Romeo Pérez.

ellos deriva son siempre parte del conjunto. En esencia, la función partidaria se cumple generalmente en la consagración de ese doble juego, solo que aquí nos ocuparemos del primero.

En términos bien generales podrían citarse los siguientes niveles:

1. Relaciones "naturales", básicas, propias del funcionamiento de cualquier sistema. No por obvias son ellas triviales o vacías; a menudo facilitan el caudal de relaciones posteriores y el intercambio de información; contribuyen asimismo al reconocimiento de los actores en un lenguaje común. Son especialmente observables en las coyunturas de reinstalación democrática, posteriores a los regímenes dictatoriales.

2. Luego, avanzando en precisión, pueden identificarse los compromisos globales, en general proyectados a la Constitución, entendida ésta como pacto de ciudadanía. Son generalmente poco explicitados pero profundos, sostienen una cultura política.

3. Más precisos aun, son los acuerdos y pactos de proyección gubernamental en el corto y en el mediano plazo. Acuerdos de gobierno y para el gobierno, respuestas institucionalizadas desde cargos de gobierno a los asuntos reconocidos públicamente como susceptibles de gobierno. Estos pueden ser estables o sometidos a un enfoque más casuístico y particularizado, pueden vincularse con coaliciones o con gobiernos minoritarios que negocian sus asuntos caso a caso.

Este primer acercamiento debe, empero, ser complementado con una clasificación más encimada en el tramo de la historia política que aquí nos ocupa. En tal sentido, parecen reconocibles dos tipos de acuerdos interpartidarios: primero, aquellos que son observables por el producto que generan, por el resultado visible y comunicable; segundo, aquellos que lo son por los recursos empleados, por el tipo de actor partidario involucrado, por los escenarios en los que se desarrollan. Cualquier taxonomía que se emprenda debe ser leída como operación analítica, que separa lo que está integrado y descompone elementos covariantes.

Acuerdos según el producto

Un modo de medir los productos de este tipo de relaciones políticas es el rastreo de los diferentes impactos.

Puede en primer lugar identificarse una serie de acuerdos interpartidarios cuyo impacto predominante incidió en el Estado. Por ejemplo, el "Estado empresario" tuvo en el Uruguay un nacimiento muy ligado al Partido Colorado, gobernante hacia fines del siglo XIX, pero su reproducción y ampliación fue crecientemente negociada entre -por lo menos- colorados, blancos y hasta constitucionalistas. Más adelante, el "Estado de Partidos", fue en Uruguay una construcción política donde se cruzaron legitimidades, se consintieron esferas de influencia y se fijaron los alcances de la "Administración pública". Ningún partido puede reclamar como exclusiva la extensión de las funciones estatales o la definición de las fronteras entre lo público y lo privado. Incluso en los momentos de crisis social y económica (en los años 30 o a fines de los años 50) en los que se aplicaron políticas compensatorias, todos los actores partidarios, a menudo por razones distintas, pudieron intervenir y decidir en el proceso.

En segundo lugar, pueden registrarse acuerdos interpartidarios cuyo mayor impacto se observa en el gobierno. Son relaciones que suelen ser confundidas bajo el apelativo de la gobernabilidad, entendida esta en un sentido restringido (y muy contemporáneo) como concesión de la oposición al gobierno para el sostenimiento del régimen. Pero puede ser también interpretada en su sentido más amplio, como una modalidad de oposición política que termina ensanchando el pluralismo del régimen político y ampliando las bases del "proceso de producción" de decisiones.

El Uruguay tiene una rica historia del fracaso del "gobierno de partido" (los primeros tiempos de la República, entre la Guerra Grande y la Revolución de las Lanzas, son un ejemplo de lo que costaron al país las pretensiones del gobierno "nacional" o el "exclusivismo" colorado). Luego de la Paz de Abril, donde precisamente se ahogaron las pretensiones más excluyentes, el recurso al

acuerdo partidario (en beneficio de grupos, fracciones y aun candidatos) fue muy común y caracterizó la política uruguaya a fines del siglo XIX (a pesar de su luctuoso final).⁷

La etapa posterior de la vida de los partidos, vinculados desde la primera década del siglo XX a un sistema, permite observar los alcances de un proceso de modernización notablemente acelerado (en términos de temática, encuadramiento social, integración ciudadana, relación con el Estado, lenguajes) que hacia los años 20 tuvo una expresión culminante con la electoralización. La frecuencia y crucialidad de las elecciones en la política uruguaya abrieron un escenario de paridad -muchas veces ajustada- que habilitó a un replanteo de las relaciones entre los diferentes partidos políticos. Entonces fueron habituales los pactos de gobierno, afanosamente buscados adentro del partido gobernante o, cuando el esfuerzo no alcanzaba a concretar mayorías operativas, con fracciones de los demás partidos. En suma: fracaso del gobierno de partido, convicción generalizada de que la cercanía electoral entre los grandes partidos no habilitaba al gobierno de una manera simple o automática.

En tercer lugar, pueden observarse acuerdos cuyo mayor impacto se registra en el sistema de partidos. Son ellos los conformadores del pluralismo uruguayo y que no siempre involucraron a la vez a todas las colectividades. Debe mencionarse al respecto: i) el proceso de legislación electoral conocido como la "ley de lemas" (que en el Uruguay ha operado como una verdadera legislación de partidos, tantas veces reclamada desde dentro y fuera del sistema) y que contribuyó de manera decisiva a la delimitación de los subsistemas de partidos (según la ya enveje-

cida división entre "tradicionales" y "de ideas"); ii) los acuerdos para el refuerzo de la identidad "tradicional" de blancos y colorados, enfrentados al desafío de los frentismos que de modo recurrente -y también acordado- se manifestaron en la historia; iii) en concordancia, los acuerdos político-electorales previos a las elecciones, que devinieron coaliciones como la del Frente Amplio, que ya cuenta con un cuarto de siglo de construcción como tercera fuerza.

Por último, en cuarto lugar registremos los acuerdos interpartidarios cuyo impacto más visible se observa en el régimen de gobierno. Para mencionar lo más evidente, adviértase que no hubo reforma constitucional en la historia del Uruguay contemporáneo que no derivara de negociación o de acuerdo entre fracciones de los partidos (más las primeras que los segundos). La reforma de 1942 y de algún modo la de 1951, fueron acuerdos detrás de un objetivo no muy explícito de exclusión: al herrerismo y las herencias marxistas la primera; al luisismo en la segunda. Los acuerdos obtenidos en esas instancias permiten incluso observar a las fracciones en posiciones claramente diferentes a las sostenidas en primera instancia. El apoyo del herrerismo a la Carta del 51 es bien ilustrativo al respecto: abandonaba por esa vía su "tradicional" anticolegialismo y (en tanto prefería el control político desde el Poder Ejecutivo) el tenue parlamentarismo que había caracterizado al sector.

Las variaciones del presidencialismo uruguayo, en especial las referidas a las sucesivas composiciones del Poder Ejecutivo, constituyeron un resultado interesante de las relaciones de acuerdo entre sectores de los partidos mayoritarios. Pueden reputarse como *acuerdos de régimen* de gobierno cuando su funcionamiento resiste el relevo de los grupos o partidos que los pactaron y "aprovecharon" en su primer momento.

Acuerdo según los actores, recursos y escenarios

Colectivo y conflictivo, el actor partidario es un actor complejo. La naturaleza de sus

7 Los acuerdos son en verdad múltiples, de variadas materias. Los referidos a la materia político electoral pueden seguirse en Juan E. Pivel Devoto, *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*, Tomo II, Montevideo, Atlántida, 1943; Alfredo Castellanos, Romeo Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya, 1830-1918*, Tomo II, Montevideo, 1981, CLAEH, Investigaciones 15; Alvaro Díez de Medina, *El voto que el alma pronuncia*, Montevideo, FCU, Fundación Banco de Boston, 1994.

relaciones en el sistema deriva muchas veces de la particularidad de sus portadores, negociadores y voceros, de los escenarios de trabajo más cercanos o distantes de la política o de la técnica, de la acumulación de funciones entre responsabilidades partidarias y cargos públicos, etc.

Así por ejemplo, una mirada histórica que aspire a reconstruir la función del gobierno debe reparar en las modalidades del liderazgo y la jefatura partidarias. ¿Qué tipo de jefatura interna -deliberativa, autoritaria, consultiva, componedora, sintetizadora...- ejercían figuras tales como César Batlle, Tomás Berreta, Luis Batlle, Luis A. de Herrera, Benito Nardone, Daniel Fernández Crespo, Alberto Heber, Pacheco Areco, Wilson Ferreira, etc.? ¿De qué manera incidía, cuando la poseían, el rol de parlamentario de los líderes en las funciones de negociación interpartidaria?

El estudio de otros aspectos vinculados al escenario de las relaciones derivará en una profundización del conocimiento del actor partidario como sujeto de gobierno. En tal sentido es posible discriminar entre relaciones que se producen en el Estado, entendido ahora como Administración Pública en la que se ejercen cargos de gobierno, o en el Parlamento, o en las distintas corporaciones de la sociedad, o en los ámbitos de carácter predominantemente *técnico*, de adscripción partidaria pero extraparlamentaria.

Un acercamiento de esta naturaleza podría esclarecer la cuestión de la primacía del escenario parlamentario en el comando partidario. En el parlamento son posibles algunos acuerdos políticos que se vuelven dificultosos en otros ámbitos⁸; en él concluyen las funcio-

nes de representación, presión ciudadana y corporativa, demandas de recursos y resonancia pública generalizada.⁹

El investigador de estos tópicos tropezará una y otra vez con la dificultad de identificar con precisión el tipo de actor partidario que tiene entre manos. En múltiples ocasiones, como hemos anticipado y como se señalará en las páginas que siguen, la fracción tuvo mayor peso que el partido, negoció con otras fracciones de otros partidos y avivó con ello el celo del lema. Dígase de todos modos que *la fracción no es el partido aunque actúe muchas veces como tal*, rara vez orienta sus acciones en contra del partido y que casi siempre vuelve a él, como a su referencia matriz.

8 Volvamos al ejemplo de la Constitución de 1951. Votaron a favor de ella solo el 17% de los inscriptos y en Montevideo fue claramente rechazada. Sin embargo, los acuerdos partidarios en el Parlamento la sostuvieron. Alberto Demichelli afirmaba en tal sentido que "(...) los colegiados fueron posibles entre nosotros por la vía de los pactos legislativos. De otro modo no hubieran alcanzado jamás el margen necesario de firmas y de votos". Cit. en I. Trochon, "Parlamentarismo en el Uruguay. Una visión histórica", p. 57, en Heber Gatto/Ivette Trochon, *Parlamentarismo y presidencialismo en el Uruguay*, Montevideo, 1993, FCU.

9 A este respecto ha señalado Romeo Pérez: "(...) nuestros partidos políticos -quizá con más claridad los tradicionales- están estructurados en torno a sus parlamentarios, en torno a su representación parlamentaria. Desde ella hay una serie de movimientos de ida y de regreso. Una serie de movimientos de fuele hacia los órganos permanentes no parlamentarios de conducción partidaria, hacia los cuerpos de asesores de esos partidos. (...) Y en esos movimientos de fuele, algunas veces la conducción parece escaparse de la bancada de parlamentarios del partido hacia el Presidente de la República cuando pertenece al partido, hacia un jefe muy caracterizado que no es un parlamentario y que sin embargo pesa, y a veces pesa más que la bancada parlamentaria, en fin, hacia algún ministro especialmente responsabilizado del partido en tareas de gobierno, etc.. Sin embargo, si vamos a los largos plazos veremos que estos movimientos son precisamente de fuele, hay un retorno al equilibrio que proporciona la conducción de un partido por los parlamentarios". Romeo Pérez, en K. Bodemer/M.E. Laumaga (comp.), *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible*, pp. 37-8, Montevideo, FESUR, 1993.

IV. Relaciones interpartidarias y gobierno en el período 1942-1973

Como se ha señalado, el proceso político uruguayo entre 1942 y 1973 perfila una trayectoria especialmente propicia para el análisis de distintas modalidades de relacionamiento interpartidario. Todas las fórmulas que se han reseñado pueden prácticamente encontrarse en el marco de las alternativas políticas del período, que se caracterizó sin duda por una activa experimentación de los partidos en la búsqueda de soportes más sólidos para la acción de gobierno.

Hasta mediados de los años 50 esta búsqueda se orientó a profundizar las bases del país reformista e industrialista, pero luego debió focalizarse más acuciosamente en la consecución de respuestas y alternativas ante el avance de la crisis y el agotamiento del modelo de desarrollo tradicional. En uno y otro momento las realidades del sistema de partidos, más allá de fuertes continuidades y permanencias, presentaron modificaciones de importancia, muchas de ellas precisamente vinculadas con las demandas de la cada vez más difícil construcción del gobierno. Fue así que la progresiva declinación de los años 60 y 70 se dio en forma paralela con la crisis del sistema de partidos y con la creciente corporativización de la política uruguayo, en el marco de un proceso general bien diferente por cierto al de las décadas anteriores. La solidez de las bases del cogobierno partidario quedaron así asociadas directamente con la suerte del sistema democrático.

El mapa electoral y su evolución en el período

En una cultura política tan electoralizada como la uruguayo, el itinerario de los gobiernos no pudo sino estar fuertemente vinculado con la evolución del mapa electoral. Los resultados de los comicios verificados en el período tendieron de manera creciente a estimular y condicionar la perspectiva de los acuerdos interpartidarios. La evolución de las internas partidarias, en el marco de una creciente fraccionalización de todos los lemas, exigió una articulación compleja y constante a diversos niveles. A este respecto, debe adelantarse que los acuerdos intralemas nunca resultaron fáciles ni automáticos y que las disputas internas alcanzaron a menudo a jaquear la acción de los gobiernos.

Si se observa el cuadro I, en el que se reseñan los resultados electorales del período de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por los grandes lemas, se puede advertir que en más de una oportunidad uno de ellos alcanzó la mayoría absoluta. En efecto, en las elecciones de 1942, 1950 y 1954, el P. Colorado superó el registro del 50% del total de sufragios emitidos. A ello debería sumarse que en 1958 el P. Nacional "arañó" ese guarismo (al lograr en conjunto un 49,7% del total de votos) y que en 1966 otro tanto puede afirmarse respecto al caudal electoral obtenido en la oportunidad por el P. Colorado (49,4%).

CUADRO I.
PORCENTAJES REGISTRADOS POR LOS PRINCIPALES "LEMAS"
(1942-1971)

	1942	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1971
P. COLORADO	57,1	47,8	52,6	50,5	37,8	44,4	49,4	41,0
P. NACIONAL	22,8	32,0	30,9	35,2	49,7	46,6	40,4	40,2
P. NACIONAL INDEPENDIENTE	11,6	9,8	7,6	3,7	—	—	—	—
P. COMUNISTA	2,4	5,0	2,3	2,2	2,7	3,6 (1)	5,7 (1)	—
P. SOCIALISTA	1,5	2,3	2,1	3,3	3,5	(2)	0,9	—
UNION CIVICA	4,2	5,4	4,4	5,0	3,7	(3)	(3)	—
PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO	—	—	—	—	—	3,0	3,0	—
UNION POPULAR	—	—	—	—	—	2,3 (1)	0,2	—
FRENTE AMPLIO	—	—	—	—	—	—	—	18,3 (4)
VARIOS	0,4	—	0,04	0,02	2,53	0,1	0,4	0,5

Notas:

- (1) A partir de 1962 el Partido Comunista vota dentro del lema Frente Izquierda de Liberación (FIDEL).
- (2) En 1962 el Partido Socialista votó dentro del lema "Unión Popular"
- (3) A partir de 1962 el lema pasa a ser "Partido Demócrata Cristiano".
- (4) En 1971 el Frente Amplio vota bajo el lema "Partido Demócrata Cristiano".

Si las observaciones se remiten a ese cuadro y resaltan las distancias entre los lemas que obtuvieron el primero y el segundo lugar, estaríamos (como más de un analista ha señalado) frente a un "sistema de partido dominante" al menos durante un buen tramo de este período. Sin embargo, el análisis detallado de los itinerarios políticos y de las articulaciones casi "barrocas" que fueron necesarias para la obtención de mayorías operativas nos proyectan un panorama bien distinto. De manera particular, se impone una lectura complementaria de los resultados electorales del período con la desagregación de los votos obtenidos al menos por los sublemas con candidatura presidencial propia.

En el cuadro II se registra esa evolución y de allí surge ciertamente una perspectiva distinta. Sólo en una oportunidad (1942, elec-

ción del Presidente Amézága) la fórmula vencedora obtuvo en el período un porcentaje de votos directo superior al 40%. Incluso, las circunstancias especiales que rodearon a esa elección (coyuntura transicional, abstención del batllismo en presentar un candidato propio, etc.) la hacen un caso muy excepcional. Baste señalar a este respecto que en todos los demás casos de elección del P. Ejecutivo (Presidente o Consejo Nacional de Gobierno), las fórmulas triunfadoras no superaron nunca el 30% del total de votos.

Al mismo tiempo, en los lemas no vencedores sólo en una ocasión se dio una fracción cuya candidatura principal superara el 30% del total de votos: es el caso de la fórmula presidencial Herrera-Echegoyen en los comicios de 1950, con un 30,71%.

CUADRO II.
EVOLUCION ELECTORAL DEL PORCENTAJE DE VOTOS CORRESPONDIENTE A LOS PRINCIPALES SUBLEMAS DE
LOS PARTIDOS COLORADO Y BLANCO CON FORMULAS DE CANDIDATOS AL PODER EJECUTIVO (1942-1971)

	P. COLORADO		P. NACIONAL		P. NACIONAL INDEP.	
	AMEZAGA	BLANCO ACEVEDO	LAGARMILLA	HERRERA	MARTIN C. MARTINEZ	
1942	GUANI 40,73%	VILARIO RUBIO 13,00%	ONETO Y VIANA 3,30%	BERRO 22,46%	LUSSICH 11,66%	
	BERRETA	SCHIAFFINO	BALDOMIR	HERRERA	GARCIA MORALES	
1946	BATLLE BERRES 28,59%	CASTELLANOS 12,02%	MUSSIO-FOURNIER 6,29%	ECHEGOYEN 29,65%	AGUIRRE 9,69%	
	MARTINEZ TRUEBA	MAYO GUTIERREZ	BLANCO ACEVEDO	HERRERA	DELGADO	
1950	BRUM 19,57%	BATLLE PACHECO 18,32%	GIAMBRUNO 14,68%	ECHEGOYEN 30,71%	ROLDAN 7,61%	
	BATLLE BERRES	LANZA	CHARLONE	HERRERA	FERNANDEZ CRESPO ASTIAZARAN	
1954	28,96%	20,49%	1,05%	18,29%	12,75%	LUSSICH 3,67%
	RODRIGUEZ CORREA	BATLLE PACHECO	FERNANDEZ	ECHEGOYEN	FERRER SERRA	
1958	21,47%	15,32%	0,84% (?)	24,06%	22,94%	CUSANO 2,63%
	BATLLE BERRES	GESTIDO	MICHELINI	FERNANDEZ CRESPO	AROCENA	
1962	23,67%	14,26%	6,53%	27,03%	19,40%	
	GESTIDO	BATLLE IBAÑEZ	MICHELINI	ECHEGOYEN	GALLINAL	HEBER
1966	PACHECO ARECO 21,27%	LACARTE MURO 17,50%	LANZA 6,28%	ORTIZ 18,53%	ZEBALLOS 13,93%	STORACE 7,85%
	BORDABERRY	BATLLE IBAÑEZ	VASCONCELLOS	FERREIRA ALDUNATE	AGUERRONDO	
1971	SAPELLI 22,80%	RODRIGUEZ 14,59%	2,93%	PEREYRA 26,41%	HEBER 13,73%	

NOTA: Los porcentajes están tomados sobre el total de votos.

Se excluyeron las fórmulas presidenciales o las fórmulas al Consejo que obtuvieron votaciones francamente menores. En las elecciones de 1954, 1958 y 1962 se incluyen los primeros titulares de las listas al Consejo Nacional de Gobierno. A partir de 1958, la totalidad de fracciones del Nacionalismo Independiente vota dentro del Lema "Partido Nacional".

La dinámica impuesta por la aplicación de la llamada "ley de lemas", así como el propio juego político vinculado con las pugnas de liderazgo o el surgimiento de nuevas corrientes, cimentaron un proceso de fraccionización y fragmentación crecientes en el sistema de partidos, lo que repercutió de manera significativa en los procesos de formación de gobierno. Estos terminaron a menudo convertidos en emprendimientos laberínticos y de equilibrios tan difíciles como inestables. A estas tendencias debe sumarse el crecimiento de la izquierda hacia el final del período, que entre otras consecuencias provocó una aun mayor complejización en la consecución de gobiernos de mayoría parlamentaria.

Si tratamos de leer estos cuadros de resultados electorales en el período según afinidad ideológica o programática nos volvemos a encontrar con complejidades acrecentadas. En primer lugar, más allá de las diferencias internas o de las proximidades interlemas, el análisis del proceso político del período indica con claridad que la integración dentro de un mismo lema pesó mucho a la hora de formar gobierno. Las fracciones llegaron a operar en el período casi en términos de partidos autónomos y sus acuerdos de gobierno se configuraron a menudo con exigencias y características cercanas a las de una coalición. Incluso, una fracción partidaria, como en definitiva lo fue el Nacionalismo Independiente, llegó a operar por un cuarto de siglo como un partido separado en lo que refiere a la comparecencia electoral.

En todos los casos, sin embargo, la común pertenencia al lema tradicional se constituyó en un factor insoslayable a la hora de conformar gobierno. Más allá de las siempre invocadas proximidades ideológicas y programáticas entre grupos de distintos lemas, la primera búsqueda de acuerdos se orientó siempre al marco del lema tradicional al que pertenecía el Presidente electo, de lo que por cierto podrían deducirse muchas implicaciones de carácter interpretativo. Por lo propio, la supuesta vacuidad de los alineamientos tradicionales o la invocación de su exclusiva vigencia para los comicios constituyen percepciones que los fenómenos del período parecen desmentir con fuerza.

Por otra parte, de manera particular en los momentos intermedios de la escena interelectoral, muchas veces los acuerdos interpartidarios (algunos de ellos incluso con proyecciones de gobierno) respondieron más a lógicas político-estratégicas que a afinidades ideológicas o programáticas, lo que por cierto configura otro rasgo general del funcionamiento del sistema de partidos. La llamada "Coincidencia Patriótica" de 1948 entre Herrera y Luis Batlle, de la que hablaremos más adelante, constituye un ejemplo quizás paradigmático a ese respecto.

Si de todos modos se proyectan estos resultados y sus tendencias más significativas hacia el plano de la representación parlamentaria, teniendo en cuenta además las prerrogativas de auténtico ámbito de gobierno que las distintas Constituciones del período reservaron para el P. Legislativo, la necesidad de acuerdos interpartidarios se profundiza aún más. El seguimiento de las principales instancias parlamentarias del período indica en este sentido que el mapa de los alineamientos políticos resultó particularmente cambiante a este nivel. Por indisciplina frecuente, por dinamismo en la conformación de nuevas corrientes y liderazgos, lo cierto fue que los mapas emergentes de cada elección tuvieron luego cambios significativos durante el período interelectoral, lo que también pesó de manera indiscutible en las articulaciones interpartidarias y en los itinerarios de los sucesivos gobiernos.

Los cimientos consociativos del sistema de partidos

Con el marco general de esta evolución electoral, como ya indicáramos, las modalidades de articulación interpartidaria en el período fueron numerosas y de muy diversa índole. Tomemos en principio como punto de partida el señalamiento de una fuerte actividad consociativa de todos los partidos, incluso de aquellos que asumieron generalmente posiciones de claro perfil opositor frente a los gobiernos (por ejemplo, los partidos de izquierda en general). En efecto, en puridad hasta los años 60 no hubo grupos "antisistema"

en el país¹⁰, predominando en cambio esa "cooperación de adversarios" que resulta indispensable al mantenimiento de un régimen y a la subsistencia de las propias bases de la competición y la pugna reglada.

Este primer nivel de lo que también podríamos denominar lealtad institucional, se profundizó con la reforma constitucional de 1951, que implantó el llamado "colegiado integral" con prescriptiva integración coparticipativa entre los dos grandes lemas tradicionales. Esta colegialidad pluripartidaria se vinculaba con la acción de una institución como el Consejo Nacional de Gobierno que en su propio funcionamiento suponía (más allá de enfrentamientos y oposiciones ríspidos y prolongados) un mínimo de colaboración entre los sectores en que estaban divididos sus componentes. Como surge del análisis de los

cuatro gobiernos colegiados de período, este nivel de colaboración institucional pudo darse también entre adversarios (gobierno y oposición) sin implicar en modo alguno una necesaria coincidencia de tipo gubernamental.

La solidez de estas formas de cooperación interpartidarias básicas no fue por cierto la misma a lo largo de todo el período considerado. El deterioro de esta pauta fue muy visible desde fines de los 50 y se profundizó cada vez más en los años siguientes, revelando así la crisis de un hasta entonces exitoso sistema de partidos, que encontró su epílogo con el golpe de Estado de 1973. Precisamente uno de los factores que contribuye a explicar la crisis progresiva del sistema político uruguayo en esa coyuntura tiene que ver con la acumulación de deslealtades institucionales por parte de distintos actores (no sólo partidarios) de derecha y de izquierda, que en su conjugación dialéctica tendieron a minar las bases mismas de sustentabilidad y legitimidad del régimen democrático en su conjunto.¹¹

Del mismo modo, también resulta bastante evidente que esa modalidad consociativa no involucró ni integró de la misma manera a todos los partidos. En este sentido resulta visible que la cooperación blanquicolorada fue siempre privilegiada, aun cuando no sería correcto inferir de ello que los otros partidos quedaron por eso ajenos a ese juego de lealtades institucionales básicas. Como ya hemos señalado, con modalidades e intensidades diferentes y variadas, también los "terceros"

10 A partir del viraje ideológico y estratégico de la Internacional Comunista en 1935, el P. Comunista uruguayo modificó radicalmente sus perfiles "antisistema" del período anterior, simbolizados por la recurrente invocación (presente incluso en las listas electorales del partido) al lema "clase contra clase" o por el comportamiento rupturista de los legisladores comunistas en el Parlamento (recuérdese por ejemplo los desempeños de Eugenio Gómez y José Lazarraga, su especial encono contra Frugoni, etc.). Desde los años 40, con la consolidación de una creciente hegemonía comunista en los sindicatos, la inscripción del P. Comunista en el juego del sistema político se profundizó en la defensa de una cultura de negociación a nivel sindical (desplegada por ejemplo en la experiencia de los Consejos de Salarios) y en el establecimiento de relaciones más fluidas con los otros partidos. A este respecto, puede indicarse que esta búsqueda de profundizar la inscripción (por cierto con aristas de combate y oposición también) en el sistema político y en el sistema de partidos constituyó posteriormente uno de los rasgos definidores del liderazgo de Rodney Arismendi. Por cierto que en los años 60 sí se da en la izquierda la emergencia de organizaciones revolucionarias con nítidos perfiles antisistema (con el MLN a la cabeza), aunque ni siquiera en los momentos de mayor confrontación puede decirse que esa orientación predominó en el espacio global de la izquierda uruguayo. El Frente Amplio de los orígenes, por ejemplo, asumió públicamente -aun en el marco de tensiones y contradicciones- una praxis de ilegalidad y de clara inscripción en el juego interpartidario.

11 En esta dirección, surgen de inmediato los ejemplos del MLN y de las Fuerzas Armadas, pero también podrían incluirse otras experiencias directamente desafiantes a la partidocracia. A ese respecto podría citarse el ejemplo del movimiento ruralista liderado por Benito Nardone, que de algún modo amenazó las convocatorias partidarias y que durante algunos pocos años actuó fuera de las reglas que los partidos observan en sus relaciones. No resulta casual entonces que desde sus filas haya surgido una figura como Juan María Bordaberry, que luego acompañaría -los protagonistas ya eran los militares- el golpe de Estado de 1973 y años más tarde propondría en sus famosos memorandos una propuesta de reforma institucional de claro signo antiliberal y antipartista.

hallaron oportunidades y escenarios (en el Parlamento, en ámbitos paraestatales como los Consejos de Salarios, en instancias más informales y puntuales, etc.) para ofrecer y recibir señales y actitudes de este tipo.

Parece indudable que esa matriz consociativa del sistema partidario constituyó uno de los factores más influyentes como basamento genérico de la acción de gobierno. Más allá de las formas concretas que adoptaron los distintos gobiernos en el período, la existencia o no del soporte de esta matriz consociativa ayuda mucho a la hora de explicar sus éxitos y fracasos, la mayor o menor eficacia en el cumplimiento de funciones relevantes. Lo ocurrido en el país en los años 60 y 70 corrobora firmemente esa percepción.

Los gobiernos de coalición entre blancos y colorados

Si se examina la marcha de los distintos gobiernos del período se advierte enseguida su sustento en una variada gama de formas de cooperación interpartidaria. Sin embargo, los fenómenos netos de gobierno de coalición¹² entre blancos y colorados, coronados por ejemplo con la integración bipartita del gabinete por efectos de un acuerdo entre partidos, fueron escasos. A este respecto, en el período considerado pueden citarse sólo dos casos de coalición blanquicolorada: el gobierno

transicional de Amézaga (1943-1947) y los primeros tramos del gobierno de Bordaberry (1972-1973).

En el primero de los casos aludidos, el acuerdo gubernamental expresó una *auténtica coalición transicional*, que combinó acuerdos constituyentes con la negociación y la participación directa en el gobierno. En esta coalición se integraron los tres principales sectores colorados (baldomiristas, blancoacevedistas y batllistas) y el nacionalismo independiente, que desde 1942 hasta 1958 concurrió a las elecciones -como se señalara anteriormente- bajo el lema "Partido Nacional Independiente".¹³

De hecho la conformación del nuevo gobierno vino a consolidar los cambios en las alianzas políticas que habían pautado la transición durante la administración de Baldomir. Confirmó la paulatina marginación del herrerismo de la ecuación de gobierno (que se había acelerado con la llamada "crisis de marzo" de 1941, en la que renunciaron los tres ministros herreristas), a la vez que profundizó la progresiva reincorporación de los "grandes

12 Nos manejamos aquí con un concepto deliberadamente amplio y laxo del término "gobierno de coalición". No reservamos esta categoría, por ejemplo, para las cooperaciones que giraron sobre un programa o plataforma explícito y abarcativo, porque de esa forma -pensamos- se confiere a esa solemnidad una trascendencia al menos discutible y se reduce apriorísticamente el área de la acción colaborativa de los actores partidarios en el gobierno. Optamos en cambio por destacar dos factores definitorios de una coalición de gobierno: i) la presencia de representantes de distintos partidos en las máximas instancias de gobierno -por ejemplo, a nivel de los gabinetes ministeriales- como resultado de acuerdos interpartidarios; ii) el establecimiento de compromisos recíprocos identificables tanto en la acción de gobierno como en las instancias de la vida política más cotidiana.

13 El llamado "nacionalismo independiente" mantuvo una postura abstencionista entre 1933 y 1942 como signo de oposición al "régimen marzista" inaugurado por Gabriel Terra y luego continuado -aunque en clave transicional- por Alfredo Baldomir. Al habilitarse en 1942 un curso de retorno a la normalidad institucional, las fuerzas integrantes del "nacionalismo independiente" resolvieron comparecer a las urnas pero bajo un lema distinto al del "Partido Nacional", hegemonizado por el Dr. Herrera. A esos efectos le fue concedido el lema "P. Nacional Independiente" con el que votaron hasta los comicios de 1954. En esa oportunidad se produjo una ruptura partidaria, al decidir el sector de "Reconstrucción Blanca" (liderado por E. Rodríguez Larreta y W. Beltrán) el retorno al lema "P. Nacional" en contraste con la actitud asumida por el grupo de los llamados "antipersonalistas" (Lussich, Ramírez, Tejera, Bottinelli). Recién en los comicios de 1958 se produjo la reintegración de este último grupo al lema "P. Nacional". Por un análisis más detallado de todo este proceso, cfr. Carlos Zubillaga, Los partidos políticos ante la crisis (1958-1983) en Gerardo Caetano et alii, "De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos", Montevideo, CLAEH-EBO, 1985, pp. 41-112.

excluidos" del régimen terrista: batllistas y nacionalistas independientes.

El tránsito de estos últimos dos sectores desde la abstención electoral a la coparticipación en el gobierno se produjo a lo largo de toda una secuencia en la que la cooperación interpartidaria resultó decisiva: fue primero la integración en la "Junta Consultiva para el Estudio de la Reforma de la Constitución" en 1941,¹⁴ la "aquiescencia" cuando no el respaldo al "golpe bueno" de febrero de 1942 (que llevó incluso al batllismo a integrar el Consejo de Estado designado por Baldomir)¹⁵, la comparecencia pactada a los comicios de noviembre¹⁶ y finalmente la negociación del futuro gobierno.

El otro caso aludido, el gobierno de Bordaberry entre 1972 y 1973, resulta mucho

más particular por el período en que surge (precisamente en los tramos finales de la agonía de la democracia partidaria uruguaya y con un clima de guerra imperante en el país). De todos modos, el llamado "pacto chico", establecido por Bordaberry en junio de 1972 con algunos sectores del P. Nacional (los sectores del "echegoyenismo" y del "heberismo", que habían respaldado en los comicios del año anterior la candidatura presidencial del Gral. M. Aguerrondo, y la lista 400 de W. Beltrán, disidente en la ocasión respecto a la negativa enfática de Wilson Ferreira Aldunate a sumarse al acuerdo)¹⁷, posibilitó la conformación de un gobierno bicolor, con la presencia de tres ministros blancos en el gabinete y una frágil y muy estrecha mayoría parlamentaria. Fue un fugaz y ambiguo "retorno a los partidos", a la hora de la agonía de la democracia de partidos en el Uruguay.

En ambos casos, los pactos de gobierno involucraron distintos niveles de compromiso, desde la integración bipartita del gabi-

14 La "Junta" fue creada a iniciativa del entonces Presidente Baldomir en octubre de 1941, integrándose a la misma todos los sectores partidarios con al exclusión del herrerismo (que ya había roto con la coalición de gobierno) y del comunismo. La integración de esta Junta, que tenía el cometido de estudiar la reforma de la Constitución vigente desde 1934, buscó contemplar una representación equilibrada y calificada de todos los partidos con las excepciones señaladas: el futuro Presidente Juan José de Amézaga la presidió y la integraron también Arsenio M. Bargo (baldomirista), Pedro Manini Ríos (riverista), Pedro Cosío, Ramón F. Bado, Alberto Demichelli (por otros sectores oficialistas), Andrés Martínez Trueba y Tomás Berreta (batllistas), Martín C. Martínez y Juan A. Ramírez (nacionalistas independientes), Emilio Frugoni (socialista), Dardo Regules (cívico). Cfr. Secretaría de la Asamblea General *Actas del Consejo de Estado*, (2 tomos), Montevideo, 1945, Imprenta Nacional; Ana Frega, Mónica Maronna, Ivette Trochon, *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*. Montevideo, CLAEH-EBO, 1987.

15 Participaron de ese "Consejo de Estado" transicional figuras prominentes del batllismo como César Batlle Pacheco, Andrés Martínez Trueba, Tomás Berreta y Juan P. Fabini. En cambio, no lo integraron representantes del "nacionalismo independiente". Cfr. Frega, Maronna, Trochon, *Baldomir y ...*, o. cit.

16 Por ese pacto, por ejemplo, el batllismo se abstuvo de presentar una candidatura presidencial propia y apoyó la candidatura luego triunfante del Dr. Juan José de Amézaga.

17 De acuerdo a los resultados electorales de 1971, el Presidente Bordaberry contaba apenas con una representación parlamentaria de 7 senadores y 28 diputados. Luego, en virtud del acuerdo con "Unidad y Reforma. Lista 15", se alcanzó un respaldo mayor que sin embargo distaba mucho de la mayoría buscada (12 senadores y 40 diputados). Bordaberry estableció contactos con los distintos sectores del Partido Nacional, encontrando una firme negativa en Wilson Ferreira Aldunate y estableciendo un acuerdo con los otros sectores aludidos. Este "pacto chico", como se lo llamó en la época, que permitió al gobierno alcanzar una mayoría mínima en ambas cámaras (16 senadores y 50 diputados) y una integración al gabinete de representantes de los sectores nacionalistas pactistas) se estableció en torno a "metas" generales vinculadas con temas como la "soberanía" y la "seguridad del Estado", la "dinamización inmediata del proceso económico" la reforma educativa, la reforma de la Administración Pública, la reestructuración del sistema de previsión y de seguridad social, la definición de una "política nacional y permanente en materia de gobiernos departamentales", etc. Cfr. C. Zubillaga, "Los partidos políticos ante...", ob. cit.; y Nahum, Frega, Maronna, Trochon, *El fin del Uruguay liberal (1959-1973)*. Montevideo, EBO, 1990.

te¹⁸, corresponsabilidades en diferentes ámbitos de la Administración, el respaldo parlamentario para la aprobación de algunas leyes fundamentales y el apoyo general para el cumplimiento de ciertas tareas concebidas como prioritarias en la coyuntura (la culminación de la transición política o el manejo consensuado de la política exterior de cara al conflicto mundial y a la postguerra en el gobierno de Amézaga, la "lucha contra la subversión" o la implementación de reformas en distintos campos tales como enseñanza, Estado, seguridad social, en el de Bordaberry).

Más allá de las opiniones y consideraciones que puedan hacerse respecto a las restricciones de estos dos gobiernos aludidos (que no involucraron a la totalidad de los sectores de ambos partidos tradicionales, su mayor o menor fragilidad, el carácter efímero o cambiante de los compromisos que les dieron sustento, etc.), ambos casos constituyeron ejemplos de "coaliciones pactadas" que por sus características especiales deben ser destacados.

Una comparación sumaria entre ambas experiencias coalicionistas no hace más que afirmar algunas de las consideraciones que se hacían en el apartado anterior. En especial, queda de manifiesto la importancia del relacionamiento consociativo al interior de

todo el sistema de partidos (y no sólo restringido al ámbito más estrecho de los socios de la coalición) como sustento básico de la productividad política del gobierno. A este respecto, el contraste entre las experiencias coalicionistas de Amézaga y de Bordaberry resulta por demás visible.

Otras modalidades de sustento interpartidario para los gobiernos

En los otros casos que presenta el período no puede hablarse *stricto sensu* de coaliciones pactadas entre blancos y colorados, ni los gabinetes fueron integrados con representantes de más de un partido (salvo algunos casos esporádicos y fuertemente coyunturales que no involucraron acuerdos o pactos entre partidos)¹⁹. Sin embargo, ello no quiere decir en modo alguno que la cooperación política entre los partidos no haya tenido fuerte influencia sobre los gobiernos y sus trayectorias en el período estudiado.

A este respecto debe señalarse en primer término que la coparticipación en el Uruguay históricamente ha ido más allá de los límites del gobierno y que ella se ha alojado en forma más directa en el seno del mismo Estado. Esto tiene que ver no sólo con la integración coparticipativa de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados sin necesidad de apoyo o participación en el gobierno, sino con otro tipo de cooperaciones interpartidarias que en ocasiones alcanzaron incluso el nivel de acuerdos o pactos explícitos.

Sobre este último particular, el período considerado también resulta pródigo en ejemplos variados. Por muchos motivos se impone destacar en este tema el caso de la llamada "Coincidencia Patriótica", auténtico pacto de gobernabilidad celebrado por Luis A. de Herrera y Luis Batlle en 1948, cimentado

18 En virtud de estos pactos de coalición, en la Administración del colorado Juan José de Amézaga pudieron ser ministros los "nacionalistas independientes" Arturo González Vidart (Ganadería y Agricultura entre marzo de 1943 y octubre de 1945), Eduardo Rodríguez Larreta (Relaciones Exteriores entre octubre de 1945 y febrero de 1947) y Gustavo Gallinal (Ganadería y Agricultura entre octubre de 1945 y febrero de 1947). Asimismo, durante la Administración constitucional de Juan María Bordaberry (marzo de 1973-junio de 1973) fueron ministros en representación de los sectores nacionalistas pactistas Luis Balparda Blengio (Industria y Comercio entre junio de 1972 y mayo de 1973), Carlos Abdala (Trabajo y Seguridad Social a partir de junio de 1972), José Manuel Urraburu (Transporte, Comunicaciones y Turismo a partir de diciembre de 1972). Se reitera que sólo se citan los casos de los ministros designados como resultado de los acuerdos interpartidarios.

19 Es el caso -entre otros- de Dardo Regules (cívico), designado Ministro del Interior por el Presidente Luis Batlle Berres el 26 de junio de 1950, a los efectos de garantizar un proceso electoral con plenas garantías para la oposición.

indirectamente por las desavenencias entre el "quincismo" y el "catorcismo" que debilitaban las bases de respaldo del gobierno. Este pacto, que explícitamente impuso nuevas modalidades de reparto de cargos dirigentes en el seno de la Administración²⁰, implicó también una forma de cooperación política con consecuencias inocultables respecto a la acción de gobierno. Se debe destacar, además, que este acuerdo era refrendado por dos líderes muy fuertemente enfrentados en el pasado reciente y que el mismo posibilitaba de hecho que el herrerismo superara una situación de aislamiento político que ya venía prologándose desde 1941.

Este tipo de pactos (y hubo otros menos notorios en el período) implicaban al mismo tiempo modalidades de *cohabitación* y *coparticipación* interpartidarias. Por un lado, expresaban la posibilidad de atribución de cargos estatales a representantes de más de un partido por efecto de las realidades políticas emergentes de los pronunciamientos electorales, lo que venía a traducirse en términos de mayor lealtad institucional y respaldos mínimos de colaboración interpartidaria, aun sin el grado de cooperación política con proyecciones directas de coalición de gobierno. Asimismo, esta atribución de cargos en el Estado a representantes de distintos partidos podía fundarse también de acuerdo a una pauta de coparticipación alejada incluso de la propia contingencia electoral, orientándose en este caso a la consecución de grados intermedios de cooperación política, que podían o no tener una traducción directa en actos concretos de gobierno.

En cualquiera de las dos hipótesis, la compleja acción de gobierno resultaba respaldada

directa o indirectamente por estas formas de articulación interpartidaria que, por otra parte, no sólo se daban a nivel del Poder Ejecutivo. También el Legislativo, en tanto auténtico ámbito institucional de gobierno de acuerdo a las distintas Constituciones vigentes en el período, podía ser escenario de acuerdos o pactos más parciales y puntuales. En los años estudiados son en verdad muchos los ejemplos que podrían citarse a ese respecto.

Por su singularidad remitimos al caso de la aprobación parlamentaria del Presupuesto General de Sueldos, Gastos y Recursos en 1964, que sólo fue posible merced al apoyo negociado de los legisladores de la lista 99 del P. Colorado y del P. Demócrata Cristiano. Como estableceremos en próximos trabajos, el seguimiento detallado de las votaciones parlamentarias en torno a los proyectos más relevantes de Rendición de Cuentas permite registrar otra área muy intensa de comunicación y regateo interpartidario, con consecuencias directas e importantes sobre la acción de gobierno.

La siempre difícil articulación política intralemas y su traducción gubernamental

El seguimiento del itinerario decisional y de los gobiernos del período revela también de inmediato las incesantes dificultades provenientes del proceso de negociaciones al interior de los lemas. Aun sin coincidir con la idea de los "*partidos tradicionales*" como encubridores de "*federaciones de partidos*" o con la asimilación lisa y llana de las fracciones intrapartidarias a agentes propiamente partidarios, lo cierto es que una parte muy significativa de la cooperación política con proyecciones de gobierno se efectivizó en el trámite de las negociaciones en el seno mismo de los lemas.

Piénsese cuánto influyeron en la marcha de los gobiernos del período los encuentros y desencuentros entre la "14" y la "15", entre el "*herrero-ruralismo*" y la "*Unión Blanca Democrática*", entre los propios subgrupos integrantes de la llamada "*Ubedoxia*" durante el segundo colegiado blanco, luego entre la

20 Por este pacto se dividió el Instituto de Jubilaciones en las Cajas de Industria y Comercio, Civil y Rural, se hizo de la Dirección General de Puertos un ente autónomo y se dispuso la municipalización de AMDET (Administración Municipal de Transportes), todo lo cual significaba un total de 23 nuevos puestos de dirección en la Administración Pública a ser cubiertos en clave coparticipativa con la inclusión del herrerismo. Cfr. Frega, Maronna, Trochon, *Baldomir y la...*, o. cit.

"Unión Colorada y Batllista" y la "15", etc., y de inmediato surgirá una idea fuerte acerca de las dificultades de tramitación de esos acuerdos de gobierno intralemas.

La conformación de los gabinetes y sus cuotas sectoriales, las negociaciones de las otras designaciones en la Administración, el trámite parlamentario de leyes fundamentales y de los sucesivos Presupuestos y Rendiciones de Cuentas, provocaron reyertas y conflictos, que complicaron y condicionaron la marcha de los gobiernos. En más de una ocasión, las desavenencias entre fracciones dejaron a los gobiernos en posiciones de clara minoría parlamentaria, lo que obligó a los entonces titulares del P. Ejecutivo a una estrategia de negociación caso a caso, situación que se repitió en varias ocasiones durante el período estudiado.²¹

A contramano de lo que suele ocurrir en sistemas donde los alcances del juego sistémico y consociativo entre los partidos son menos profundos y permanentes, la acción de gobierno no estuvo sujeta tan rígidamente al mantenimiento de coaliciones mayoritarias estables. La persistencia de las prácticas consociativas entre los partidos, aun luego de la quiebra momentánea o definitiva de los acuerdos de gobierno, tendió a desdramatizar esas eventualidades.

En rigor, debería decirse -sin subestimar el problema generado por la creciente fraccionalización de los partidos uruguayos que precisamente hizo eclosión en el período estudiado- que la explicación de la continuidad partidaria en sociedades modernas exige muchas veces la inclusión de la cooperación

de sectores y corrientes, conforme incluso a las expresiones más clásicas y aceptadas de la teoría de las coaliciones. Tal vez hoy resulte imperativo a este respecto la construcción de una teoría en la que junto a los datos del interés de las distintas fracciones se ponderen también las restricciones tradicionales y las tensiones que sobre esas formaciones proyecta su condición de gobernantes y, a menudo, de garantes consociativos del régimen pluralista.

El cogobierno interpartidario como matriz política

Podría abundarse en ejemplos de otras modalidades de cooperación política entre partidos durante el período (pactos constituyentes entendidos como coaliciones de elaboración y mantenimiento consociativo de disposiciones constitucionales²², alianzas preelectorales²³, articulaciones de proyección parlamentaria²⁴, etc.), pero su enumeración no haría más que reforzar esa idea matriz respecto a la existencia de un intenso cogobierno interpartidario como referencia central de la política uruguaya entre 1942 y 1973. En la misma dirección apuntan el seguimiento detallado de la integración y del funcionamiento de los gabinetes o el relevamiento del trámite parlamentario de algunos de los principales proyectos y asuntos debatidos por aquellos años.

El peso de esa fuerte matriz de cogobierno interpartidario pudo aquilatarse incluso en el tramo final del descaecimiento institucional,

21 En efecto, en esta situación debieron gobernar durante tramos más o menos extensos casi todas las administraciones del período, con la excepción de la sólida coalición de Amézaga entre 1943 y 1947. En distintos momentos, las desavenencias entre fracciones del lema gobernante llevaron a conflictos en distintos ámbitos del Estado, los que fueron zanjados caso a caso y muchas veces trabajosamente. De todos modos, en estos tramos ni se detuvo el gobierno, ni dejaron de concretarse iniciativas de importancia, ni por cierto desapareció la matriz de cogobierno partidario.

22 En esta categoría podrían entrar las coaliciones constituyentes de 1942, 1951 y 1966, además de otras que respaldaron proyectos de reforma constitucional luego no aprobados.

23 Entre otros podrían referirse los casos tan diferentes de la articulación del lema "P. Nacional" ante las elecciones de 1958 (con la configuración del eje "herrerero-ruralista" y la reunificación definitiva entre el herrerismo y el nacionalismo independiente) o la creación del "Frente Amplio" en 1971.

24 Varios fenómenos de articulación parlamentaria entre las fuerzas de oposición durante la Administración de Pacheco Areco, entre otros ejemplos en el período, podrían entrar en esta categoría.

cuando los intentos de construir gobierno por fuera de los partidos no alcanzaron a configurarse como alternativas viables y persistentes en medio de la crisis general del sistema partidario. Durante el gobierno de Pacheco, por ejemplo, en el marco de conflictos crecientes y virulentos, se desarrolló como respuesta un estilo de gobierno que rompía con la tradicional pauta consociativa y que buscaba sustraer el funcionamiento gubernamental del tejido de relaciones del sistema de partidos. Más allá de las polémicas y de la consideración objetiva del contexto histórico de la época, la experiencia no coadyuvó por cierto al fortalecimiento de las instituciones democráticas y aceleró la quiebra de la cooperación partidista y ciudadana, soporte fundamental de todo el régimen.

En suma, la idea misma de "gobierno de partido" como opuesto a coparticipación y cogobierno y como sinónimo de activación hegemónica del complejo decisonal gubernativo no parece describir adecuadamente la intensa tramitación de la política uruguaya durante el período estudiado. Antes bien, su examen atento aporta algunos reconocimientos particularmente útiles para la reflexión en torno a algunos de los asuntos más actuales del sistema político uruguayo:

- i) el destaque de la centralidad de los cimientos consociativos de todo el sistema partidario como soporte fundamental de la acción de gobierno, en contradicción con supuestos mayoritaristas o excluyentes²⁵;

- ii) la identificación de diversas articulaciones partidarias como base posible de la acción de gobierno, lo que no sólo abarcaría la figura de los gobiernos de coalición que garantizan rápidamente (pero tal vez más rígidamente) las mayorías parlamentarias, sino también la de gobiernos minoritarios que negocian con flexibilidad caso a caso y que establecen así una acción de compromiso que evita el bloqueo.

Tal vez si se renueva suficientemente la teoría y si se flexibiliza en forma adecuada el alcance de categorías como cogobierno, coaliciones o cooperación interpartidaria, se dispondrá de un mejor instrumental para analizar con mayor precisión los avatares del gobierno en el Uruguay contemporáneo. Ello reportaría no pocos beneficios a la discusión ciudadana más actual en el país.

25 En este sentido, si se asume que las grandes decisiones de gobierno son el fruto de una negociación permanente entre partidos y fracciones, se refuerza consecuentemente la importancia de la inclusión política de las minorías, tanto dentro como fuera de los lemas. Sobre el particular, debería también reflexionarse desde esta perspectiva a propósito de los efectos no buscados de la aplicación de propuestas como la de restringir la representación proporcional o la integración de los directorios de las empresas públicas con exclusión de partidos y fracciones que no integran a título expreso la coalición de gobierno.

SINTESIS

Los partidos políticos uruguayos, en la mayor parte del siglo XX, han sido más sujetos de cogobierno que de gobierno. Tal hipótesis, que da pie a investigar sobre categorías intermedias entre los extremos clásicos de gobierno de partido y gobierno de coalición, es puesta a prueba para el período 1942-1973 en que los autores registran una fuerte matriz de acuerdo interpartidario, aun en el tramo de máximo deterioro institucional (primeros tres años de los 70).

ABSTRACT

For most of this century, uruguayan political parties have been subjects of co-government rather than government themselves. Such hypothesis, which promotes research on intermediate categories situated somewhere between the classical poles of party or coalition governments, is put to the test for the period 1942-1973. During that time, the authors record a strong matrix of inter-party agreement, even for the section of highest institutional decay (first three years of the 70's).