

# Gobierno de partidos y designación de ministros en Uruguay, 1985-2024

Daniel Chasquetti  
*Universidad de la República (Uruguay)*

## CÓMO CITAR:

Chasquetti, Daniel. 2024. "Gobierno de partidos y designación de ministros en Uruguay, 1985-2024". *Colombia Internacional* 120: 139-162. <https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.06>

RECIBIDO: 23 de marzo de 2024

ACEPTADO: 16 de julio de 2024

MODIFICADO: 25 de julio de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.06>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** el artículo analiza la naturaleza partidista de los ministros en Uruguay (96% del total) durante el periodo 1985-2024, a partir de las condicionantes institucionales y políticas de la designación del gabinete. Dado que el presidente cuenta con poderes legislativos moderados, la nominación es utilizada para la construcción de mayorías capaces de aprobar las iniciativas del Gobierno y evitar que la oposición censure a los ministros en el Parlamento. Como el sistema político funciona con base en la lógica del modelo de Gobierno de partido, el artículo explora las consecuencias de su aplicación mediante el análisis del comportamiento de la bancada oficialista en una muestra de interpelaciones ministeriales realizadas en el Parlamento. **Metodología:** la investigación es un estudio de caso basado en el análisis estadístico de datos originales. La hipótesis principal considera cuatro variables independientes (tamaño del contingente legislativo del presidente, cohesión partidaria, tipo de gobierno y evolución del periodo de gobierno) y una serie de variables de control. **Conclusiones:** el estudio confirma que los presidentes uruguayos hacen un uso estratégico de la designación ministerial, a partir del supuesto de que la relación entre los poderes funciona como un típico modelo de gobierno de partido, similar al observado en regímenes parlamentarios. Los presidentes designan ministros partidistas de alto rango cuando cuentan con respaldo en el Parlamento y el partido está fuertemente cohesionado. Designan ministros partidistas de rango medio y bajo, cuando el presidente forma coaliciones y cuando su partido está menos cohesionado. Y, finalmente, prefieren ministros partidistas nuevos o discretos cuando el presidente pierde su coalición o durante los últimos años del mandato. **Originalidad:** analiza la designación de ministros en Uruguay bajo un sistema presidencial que, a pesar de no tener poderes legislativos excesivos, se asemeja al modelo de gobierno de partido típico de los regímenes parlamentarios.

PALABRAS CLAVE: gabinetes ministeriales; partidos políticos; presidencialismo; Uruguay.

## Party Government and Ministerial Appointments in Uruguay, 1985-2024

**ABSTRACT. Objective/Context:** The article analyzes the partisan nature of ministers in Uruguay (96% of the total) during the period 1985–2024, based on the institutional and political constraints of cabinet appointments. Given that the president has moderate legislative powers, nominations are used to build majorities capable of approving government initiatives and preventing the opposition from censuring ministers in Parliament. As the political system operates based on the logic of the party government model, the article explores the consequences of its application by analyzing the behavior of the ruling party's caucus in a sample of ministerial interpellations conducted in Parliament. **Methodology:** The research is a case study based on statistical analysis of original data. The main hypothesis considers four independent variables (size of the president's legislative contingent, party cohesion, type of government, and evolution of the government period) and a series of control variables. **Conclusions:** The study confirms that Uruguayan presidents make strategic use of ministerial appointments, based on the assumption that the relationship between powers functions as a typical party government model, similar to that observed in parliamentary regimes. Presidents appoint high-ranking partisan ministers when they have support in Parliament and the party is strongly cohesive. They appoint mid- and low-ranking partisan ministers when the president forms coalitions and when the party is less cohesive. Finally, they prefer new or discreet partisan ministers when the president loses his coalition or during the last years of the mandate. **Originality:** It analyzes the appointment of ministers in Uruguay under a presidential system that, despite not having excessive legislative powers, resembles the typical party government model of parliamentary regimes.

**KEYWORDS:** ministerial cabinets; political parties; presidentialism; Uruguay.

## Governo de partidos e nomeação de ministros no Uruguai, 1985-2024

**RESUMO. Objetivo/contexto:** o artigo analisa a natureza partidária dos ministros no Uruguai (96% do total) durante o período de 1985–2024, considerando as condicionantes institucionais e políticas da nomeação do gabinete. Dado que o presidente possui poderes legislativos moderados, as nomeações são utilizadas para construir maiorias capazes de aprovar as iniciativas do governo e evitar que a oposição censure os ministros no Parlamento. Como o sistema político opera com base na lógica do modelo de governo de partido, o artigo explora as consequências de sua aplicação por meio da análise do comportamento da bancada governista em uma amostra de interpelações ministeriais realizadas no Parlamento. **Metodologia:** a pesquisa é um estudo de caso baseado na análise estatística de dados originais. A hipótese principal considera quatro variáveis independentes (tamanho do contingente legislativo do presidente, coesão partidária, tipo de governo e evolução do período de governo) e uma série de variáveis de controle. **Conclusões:** o estudo confirma que os presidentes uruguaios fazem uso estratégico das nomeações ministeriais, partindo do pressuposto de que a relação entre os poderes funciona

como um típico modelo de governo de partido, similar ao observado em regimes parlamentares. Os presidentes nomeiam ministros partidários de alto escalão quando têm respaldo no Parlamento e o partido está fortemente coeso. Nomeiam ministros partidários de médio e baixo escalão quando o presidente forma coalizões e quando seu partido está menos coeso. E, finalmente, preferem ministros partidários novos ou discretos quando o presidente perde sua coalizão ou durante os últimos anos do mandato. **Originalidade:** analisa a nomeação de ministros no Uruguai sob um sistema presidencial que, apesar de não ter poderes legislativos excessivos, assemelha-se ao modelo de governo de partido típico dos regimes parlamentares.

PALAVRAS-CHAVE: gabinetes ministeriais; partidos políticos; presidencialismo; Uruguai.

## Introducción

En su versión original, el presidencialismo es un sistema de gobierno fundado en la división de poderes con instituciones que permiten el bloqueo de las decisiones de los diversos agentes (frenos y contrapesos). El presidencialismo teme a la concentración de poder y por esa razón establece mecanismos para volver costoso el cambio del *statu quo*. Los países latinoamericanos imitaron al presidencialismo estadounidense, pero con el paso del tiempo buscaron evitar el bloqueo entre poderes y las situaciones de *impasse* mediante el reforzamiento de los poderes legislativos del presidente. Las soluciones constitucionales más corrientes van desde la creación del poder de decreto y la iniciativa legislativa exclusiva sobre diversas políticas públicas hasta los poderes de agenda que afectan la programación del congreso (Negretto 2003; Shugart y Carey 1992).

Si bien Uruguay no escapó a esa tendencia,<sup>1</sup> creó en cambio un sistema de reglas que alientan a la cooperación horizontal entre el presidente y el Parlamento. Al no contar con poderes legislativos excesivos, el presidente está obligado a diseñar estrategias para alcanzar mayorías legislativas que permitan aprobar su programa de gobierno. La Constitución sugiere al presidente designar ministros con respaldo parlamentario en virtud de que el Poder Legislativo tiene las prerrogativas de interpelar y censurar a los ministros. Estas reglas de juego transforman al Parlamento en un organismo central de la política uruguaya porque allí se aprueban leyes, pero también se juzga el desempeño político del Gobierno. El

---

1 Las reformas constitucionales de 1934 y 1967 otorgaron más poder al presidente al establecer áreas de iniciativa exclusiva de legislación (presupuesto, impuestos, pensiones, creación de empleo público, etc.), así como la posibilidad de enviar proyectos de urgente consideración en casos en los que el Parlamento cuenta con plazos para su aprobación. Al respecto, ver Chasquetti (2014).

Parlamento está integrado por partidos fuertes y disciplinados orientados a cooperar con el presidente al inicio de su mandato (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998; Chasquetti 2014; Strøm 1990). La designación del gabinete suele ser utilizada por el presidente con el fin estratégico de construir una mayoría legislativa estable que le permita controlar la agenda de ambas cámaras. Esta dinámica ha sido caracterizada como un juego de tipo parlamentario (Chasquetti y Buquet 2018), pese a que la supervivencia del Gobierno no depende de la voluntad del Poder Legislativo. El funcionamiento del sistema se asemeja entonces al modelo de partido de gobierno, tan común en los regímenes parlamentarios (Blondel y Cotta 2000; Katz 1986).

Dado que el 96 % de los ministros tienen filiación partidista, el estudio se concentra en explicar los patrones de designación observados durante el periodo 1985-2024. Para ello, se utiliza la versión simplificada de la tipología de Camerlo y Castaldo (2024), que clasifica a los ministros según su compromiso partidario, la consolidación de su carrera y su posición jerárquica en el partido. El estudio muestra que los presidentes designan ministros partidistas de alto rango cuando cuentan con un importante respaldo en el Parlamento y el partido presidencial está cohesionado. Cuando los presidentes forman coaliciones y cuando los partidos están menos cohesionados, el gabinete tiende a estar integrado por ministros partidistas de rango medio y bajo. Los ministros partidistas nuevos o discretos suelen ser designados cuando el presidente pierde su coalición y durante los últimos años de cada mandato.

El caso uruguayo puede representar una contribución interesante para la literatura que estudia el diseño e impacto de los gabinetes presidenciales. Al contar con partidos institucionalizados y fraccionalizados, brinda argumentos para la confección de una teoría sobre la influencia de los partidos en los Gobiernos presidenciales. A su vez, la alternancia entre Gobiernos de partido y de coalición otorga variabilidad al estudio permitiendo alcanzar formulaciones más amplias y consistentes.

El artículo está organizado en seis secciones. En la primera se repasa la literatura sobre la designación de ministros en sistemas presidenciales destacando las principales explicaciones del fenómeno que da la literatura. En la segunda sección se presentan los principales rasgos políticos e institucionales de Uruguay vinculados con la selección de ministros. En la tercera sección se presentan la tipología de Camerlo y Castaldo (2024) y los ajustes realizados para evaluar el impacto de las variantes de partidismo en el caso uruguayo; también en esa sección se plantean el diseño metodológico y las técnicas utilizadas para demostrar nuestras proposiciones. En la cuarta sección se exponen las pruebas empíricas y una discusión de sus resultados. En la quinta sección se agrega evidencia sobre

el cumplimiento del supuesto básico del modelo de gobierno de partido. En la última sección se presentan algunas conclusiones.

## 1. Presidencialismo, presidentes y gabinetes

En el modelo original presidencialista, los ministros y el gabinete no figuraban como una institución relevante del diseño de gobierno. A poco de asumir como presidente, George Washington solicitó al Congreso la creación de tres departamentos ejecutivos que atendieran temas vinculados con la política exterior, la defensa y los asuntos tributarios (De Luca 2001),<sup>2</sup> y sus sucesores mantuvieron dicha práctica bajo un estricto control del Congreso. Los presidentes debían negociar las nominaciones con el Senado designando con frecuencia ministros con intereses e ideologías diferentes a los del jefe de gobierno. Pese a la ampliación de las funciones de la rama ejecutiva en las primeras décadas del siglo XX, el gabinete presidencial estadounidense nunca llegó a convertirse en un organismo relevante y los secretarios nunca alcanzaron un estatus político similar al de sus pares ministros de los regímenes parlamentarios. De esta forma, el rol quedó opacado por el desarrollo del *staff* personal del presidente, en el que participaban algunos secretarios, pero también asesores de confianza (Lowi 1993).<sup>3</sup> A eso se agregó el hecho de que los presidentes estadounidenses nunca concibieron la designación de ministros ministeriales como una estrategia para ampliar el respaldo en el Congreso, pese a que ese país ha pasado buena parte del tiempo bajo un formato de gobierno dividido (Escobar-Lemmon, Borrelli y Taylor-Robinson 2018). La particular trayectoria del presidencialismo estadounidense influyó en la agenda de investigación sobre el Gobierno presidencialista relegando el estudio de los gabinetes a los regímenes parlamentaristas (Moe y Wilson 1994).

En la segunda parte de los años 1980, con el ascenso del neoinstitucionalismo y el retorno de la discusión sobre el vínculo entre regímenes de gobierno y democracia, los investigadores comenzaron a analizar las razones por las cuales el presidencialismo era considerado un arreglo institucional poco eficiente para garantizar la estabilidad democrática (Linz 1990; Sartori 1994). La principal razón identificada fueron las situaciones críticas caracterizadas por la presencia de presidentes minoritarios enfrentados a congresos recalcitrantes y fragmentados

---

2 La reunión del presidente con sus secretarios y algunos altos funcionarios quedó establecida como rutina cuando Estados Unidos debió enfrentar la guerra ante Francia en 1791. Ver De Luca (2001, 100).

3 La Oficina Ejecutiva del Presidente se constituyó en el principal organismo de coordinación, conducción y ejecución del Gobierno, donde los secretarios de Estado podían o no participar (De Luca 2001; Neustadt 1990).

(Cox y Morgenstern 2002; Mainwaring 1993; Shugart y Carey 1992). Los estudios sobre coaliciones presidenciales de la segunda mitad de los 1990 incluyeron en la agenda el tema de la designación de los gabinetes y su relevancia para la construcción de Gobiernos integrados por distintos partidos. Los principales estudios mostraron que la nominación de ministros permitía al presidente negociar apoyo partidario en el congreso a cambio de carteras ministeriales (Amorim Neto 1998; Chasquetti 2001; Cheibub y Limongi 2002). El libro de Camerlo y Martínez-Gallardo (2018) ofrece un buen panorama sobre cómo, en la mayor parte de los países del continente, los presidentes hacen un uso estratégico de la designación de ministros con el objetivo de aumentar su influencia en el congreso, e incluso formar coaliciones mayoritarias y estables.

Amorim Neto (1998) fue el primero en señalar que todo presidente enfrenta un dilema estratégico al momento de concebir la forma de gobernar. Puede desarrollar una *estrategia legislativa* diseñando un Gobierno orientado a aprobar leyes en el congreso, lo cual supone negociar con otros partidos una coalición utilizando las carteras ministeriales como moneda de cambio. Los gabinetes de coalición estarían entonces integrados por ministros mayormente partidistas que garantizan el apoyo de sus partidos al Gobierno en la arena parlamentaria. Sin embargo, el presidente también puede desarrollar una *estrategia unilateral* que supone prescindir del congreso y hacer uso del poder de decreto para la toma de decisiones.<sup>4</sup> Los gabinetes quedarían integrados principalmente por ministros leales al presidente (partidistas o no) con competencias técnicas o prestigio público. Esas designaciones evitarían los típicos problemas de agencia que ofrecen los ministros partidistas, los cuales deben responder al mismo tiempo a dos mandantes, el presidente y su partido de pertenencia.

Como bien sugiere Lee (2018), resolver este dilema no es tan sencillo para los presidentes porque ambas estrategias se vinculan con dimensiones decisivas del ejercicio de gobierno. Por un lado, los presidentes no pueden ignorar la importancia del congreso en el proceso de toma de decisiones, pero, por otro, la designación de ministros no partidistas con reputación técnica y prestigio puede funcionar como indicador del grado de compromiso con promesas electorales relevantes. Por esa razón, Martínez-Gallardo y Schleiter (2015) señalan que, a la hora de diseñar el gabinete, los presidentes hacen un balance entre ambos objetivos. Es decir, aseguran ministros partidarios que proporcionan conexiones estables con el congreso y escogen ministros con reputación técnica y sin ataduras partidarias que serán apreciados por los votantes.

---

4 También denominada por Amorim Neto (2006) como *estrategia ejecutiva*.

El caso uruguayo es interesante porque los presidentes se inclinan por la estrategia legislativa señalada por Amorim Neto (1998) y apenas consideran el balance destacado por Martínez-Gallardo y Schleiter (2015). Los típicos problemas de agencia de los ministros partidarios parecen no ser grandes en Uruguay por contar con un diseño institucional que alinea los incentivos determinados por las reglas de juego con los objetivos que se trazan los partidos. Ese alineamiento está reforzado por la existencia de un calendario electoral unificado —no hay elecciones de medio periodo— (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998), un voto ciudadano estructurado en términos ideológicos —la dimensión clientelar es débil— (Buquet y Piñeiro 2015), la existencia de partidos programáticos y bastante centralizados, pese a su carácter fraccionalizado (Luna *et al.* 2020), y un sistema electoral que utiliza listas cerradas y bloqueadas, lo que contribuye a que los líderes controlen las carreras legislativas (Chasquetti 2014).

## 2. Reglas de juego y actores

El presidente uruguayo es un jefe de gobierno con poderes institucionales moderados. Sus facultades proactivas son modestas porque carece del típico poder de decreto predominante en el continente, al tiempo que cuenta con escasas herramientas para alterar la agenda del Poder Legislativo (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998; Chasquetti y Buquet 2018). El presidente lidera y desarrolla su gestión junto al Consejo de Ministros y no puede modificar su tamaño porque la creación, fusión o supresión de ministerios debe necesariamente hacerse por ley. El presidente designa a los ministros; puede vetar total o parcialmente las leyes que no sean de su agrado; tiene la prerrogativa de presentar proyectos de urgente consideración que el Parlamento deberá tratar en un plazo preestablecido; y cuenta con iniciativa legislativa exclusiva en áreas críticas como el presupuesto, la política tributaria, la creación de empleo público y las pensiones.

El Poder Legislativo, denominado habitualmente Parlamento, es una asamblea bicameral, simétrica y congruente (Lijphart 1994). Simétrica, porque ambas cámaras casi no difieren en sus prerrogativas constitucionales, y congruente, porque utiliza el mismo sistema electoral para elegir a los miembros de ambas cámaras. La principal diferencia entre el Senado y la Cámara de Representantes consiste en que en la Cámara alta reside el liderazgo de las fracciones partidarias y en la Cámara baja se despliega la representación territorial de los partidos (Chasquetti 2014). El Parlamento, además de aprobar leyes, puede interpelar y censurar a los ministros (artículos 119 y 147 de la Constitución); y también, a propuesta del Poder Ejecutivo, nombra por 3/5 de votos del Senado a

los directores de los entes autónomos y consejos descentralizados.<sup>5</sup> Para lograr esa supermayoría, el Gobierno debe negociar con todos los partidos, lo cual garantiza que en los directorios de dichos organismos habrá necesariamente representantes de la oposición que cumplirán un papel de fiscalización de la gestión.

En términos dinámicos, la relación Poder Ejecutivo - Poder Legislativo en Uruguay es bastante equilibrada. Como el Parlamento puede derribar a los ministros, el artículo 174 de la Constitución sugiere al presidente designar personas que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo. Este esquema estimula un uso estratégico de las designaciones ministeriales, pues el presidente buscará mayorías estables que permitan legislar, pero también intentará construir un escudo que proteja a los ministros de eventuales mociones de censura.

Por otra parte, Uruguay cuenta con partidos políticos fuertes e institucionalizados, pese a que en su interior existen fracciones organizadas que actúan como agentes de disciplina en el Parlamento (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998; Moraes 2008). El sistema de partidos fue bipartidista desde sus orígenes hasta la elección de 1971. Con el surgimiento del Frente Amplio, coalición de partidos de izquierda y fracciones progresistas de los partidos tradicionales, el sistema de partidos alteró su formato transformándose en un multipartidismo moderado. Hasta 1971, la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas permitía al partido ganador conquistar una mayoría en ambas cámaras, por lo que el Gobierno de partido era el formato más común. Luego del cambio en el sistema de partidos, el ganador de la elección pocas veces alcanzó una mayoría parlamentaria. Entre 1971 y 2004, los partidos triunfadores controlaron en promedio el 38 % de las cámaras y por esa razón debieron desarrollar estrategias orientadas a la formación de coaliciones.

La reforma constitucional de 1997 estableció la elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta, lo cual favoreció la competencia entre dos bloques, uno de centroizquierda, liderado por el Frente Amplio, y otro de centroderecha, integrado por los dos partidos tradicionales. En las elecciones de 2004, 2009 y 2014, el Frente Amplio ganó la elección con una mayoría parlamentaria,

---

5 La lista de entes autónomos y consejos descentralizados es bastante larga: Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel), Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (Ancap), Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco de Previsión Social (BPS), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Administración Nacional de Puertos (ANP), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Administración Nacional de Correos (ANC), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (Inau), Administración Nacional de Educación Pública (Anep), etcétera.



por lo cual el diseño del gabinete se asemejó al formato anterior a 1971. En las últimas elecciones de 2019, el ganador de la elección fue el Partido Nacional con solo el 30 % de las bancas, por lo que el presidente electo debió formar una coalición antes de la segunda vuelta que incluyó a cinco partidos del bloque de centroderecha.

La tabla 1 presenta información sobre los ocho Gobiernos democráticos del periodo 1943-2024 cuyos gabinetes serán analizados en este trabajo.

**Tabla 1.** Gobiernos de Uruguay, 1985-2025

| Periodo   | Presidente                   | Tipo de gobierno (partidos socios)  | Senado* | Diputados | Ministerios | Ministros** |
|-----------|------------------------------|-------------------------------------|---------|-----------|-------------|-------------|
| 1985-1990 | Julio María Sanguinetti (PC) | Partido minoritario                 | 45 %    | 41 %      | 11          | 21          |
| 1990-1995 | Luis A. Lacalle Herrera (PN) | Coalición mayoritaria (PC)          | 42 %    | 39 %      | 12          | 34          |
| 1995-2000 | Julio María Sanguinetti (PC) | Coalición mayoritaria (PN)          | 35 %    | 32 %      | 12          | 26          |
| 2000-2005 | Jorge Batlle Ibáñez (PC)     | Coalición mayoritaria (PN)          | 35 %    | 33 %      | 13          | 32          |
| 2005-2010 | Tabaré Vázquez (FA)          | Partido mayoritario                 | 55 %    | 53 %      | 13          | 27          |
| 2010-2015 | José Mujica (FA)             | Partido mayoritario                 | 55 %    | 51 %      | 13          | 20          |
| 2015-2020 | Tabaré Vázquez (FA)          | Partido mayoritario                 | 54 %    | 51 %      | 13          | 17          |
| 2020-2025 | Luis A. Lacalle Pou (PN)     | Coalición mayoritaria (PC-CA-PI-PG) | 35 %    | 30 %      | 14          | 30          |

**Nota:** PC = Partido Colorado; PN = Partido Nacional; PNI = Partido Nacional Independiente; FA = Frente Amplio; CA = Cabildo Abierto; PI = Partido Independiente; PG = Partido de la Gente.

\* La proporcionalidad del Senado se ve levemente afectada porque el partido ganador recibe un senador más como premio (la vicepresidencia que preside el organismo y que vota como cualquier otro miembro).

\*\* Indica el número de ministros que ejercieron en el periodo.

**Fuente:** elaboración propia.

Como puede apreciarse, las modalidades de gobierno más frecuentes son la coalición mayoritaria (4) y el partido mayoritario (3). En solo una ocasión hubo un Gobierno de partido minoritario con una proporción de bancas bastante cercana al 50 %. Las columnas relativas a las cámaras muestran el tamaño

de la bancada del partido presidencial tras la elección legislativa. En cuatro de los cinco casos en los que el presidente estaba en minoría, se formó una coalición mayoritaria. La tabla también muestra que durante el periodo 1985-2024 el número de ministerios aumentó muy levemente pasando de 11 a 14 y los ministros designados oscilaron entre 1,3 y 2,8 ministros por ministerio.

Nuestro argumento principal es que los presidentes uruguayos optan por desarrollar una *estrategia legislativa* debido a los fuertes incentivos constitucionales, a partir del supuesto de que el sistema funcionará como un típico Gobierno de partido (Blondel y Cotta 2000). La estrategia supone formar gabinetes que contribuyan a la construcción de una mayoría legislativa estable que permitirá aprobar el programa legislativo del Gobierno y protegerá a los ministros de eventuales censuras parlamentarias. Cuando el partido del presidente cuenta con mayorías en las cámaras, él designará ministros de las diferentes fracciones del partido. Pero cuando está en minoría, formará una coalición con otros partidos cediendo asientos en el gabinete a cambio de apoyo en el Parlamento (Chasquetti 2014; Olivares 2022). Por detrás de esta lógica aparece la noción de poderes partidarios del presidente como recursos políticos derivados del control del partido político que adquieren valor según sea el tamaño de la bancada partidaria (número de bancas en la Cámara) y la capacidad de control que el Gobierno tenga sobre sus componentes (Mainwaring y Shugart 1997). Normalmente, los presidentes interesados en poner en juego esos recursos invierten en coordinar y monitorear el trabajo de sus apoyos parlamentarios para que el vínculo invisible entre ambos poderes no se rompa (Cox y McCubbins 1993).

Como hemos señalado antes, la estrategia legislativa y el papel que cumplen los partidos en el gabinete y en el Poder Legislativo imprimen al presidencialismo uruguayo una dinámica de funcionamiento muy próxima a las de los regímenes parlamentarios, fundados habitualmente en el típico modelo de partido de gobierno. El *party government model* parte del supuesto de que los Gobiernos están integrados por miembros partidarios que toman decisiones siguiendo los lineamientos programáticos de sus respectivos partidos (Katz 1986). Desde esta perspectiva, el ministro partidario siempre será respaldado por los parlamentarios de su partido. El vínculo implícito entre el ministro y el partido refuerza la decisión del presidente de utilizar el gabinete para formar mayorías en las cámaras.

Por tanto, si Uruguay funciona como un modelo de partido de gobierno, deberíamos confirmar empíricamente el uso de los poderes partidarios por parte del presidente y preguntarnos qué ocurre cuándo varía el tipo de gobierno. ¿Existen diferencias entre un gabinete de partido respecto a un gabinete de coalición?, ¿la designación de ministros partidistas sigue un mismo patrón en ambos tipos de gobierno?, ¿influyen en esto el tamaño del partido del presidente,

la cohesión del partido o la evolución del mandato presidencial? Para responder estas preguntas, utilizamos la tipología propuesta por Camerlo y Castaldo (2024) y construimos un medición tricotómica del partidismo ministerial en Uruguay.

### 3. Midiendo el partidismo en Uruguay

Camerlo y Castaldo (2024) han realizado una importante contribución al estudio de los ministros partidistas en los gabinetes presidenciales. Buscando comprender la lógica de designación de ministros que actúan en nombre de un partido, focalizaron su estudio en tres dimensiones: el vínculo del ministro con su partido, la consolidación de su carrera dentro del partido y la jerarquía que alcanza en la estructura partidaria.

Las diferentes combinaciones de esas tres dimensiones permiten identificar variantes de partidismo ministerial. En un primer nivel de análisis, las dimensiones dan cuenta de lo que podría considerarse una carrera partidaria típica: un individuo sin partido (ausencia de las tres dimensiones); un individuo que ingresa a un partido (dimensión i) y que, con el paso del tiempo (dimensión ii), asciende en la estructura partidaria hacia sus máximas posiciones (dimensión iii). La secuencia deja variantes estándar, como el ministro no partidista (*non-partisan*), el ministro recién llegado al partido (*newcomer*), el ministro que ocupa posiciones de bajo rango (*low-rank*), el que alcanza posiciones de alto rango (*high-rank*) y, finalmente, el líder o los líderes del partido.

Un segundo nivel de análisis se concentra en las variantes de la carrera partidaria tradicional que los autores consideran como formas desagregadas o híbridas. Allí aparecen los ministros *fast-hierarch*, que llegan a altos cargos del partido sin haber realizado un recorrido típico dentro de la estructura del partido (ausencia de la dimensión ii); los ministros *discretes*, que entran y salen de la vida política partidaria (discontinuidad de la dimensión ii); o los ministros *shadows*, que tienen un vínculo con el partido consolidado, pero no declarado en forma explícita (presencia incompleta de dimensión i).

La operalización de Camerlo y Castaldo (2024), presentada en el anexo 2 de su artículo, pondera el peso de las tres dimensiones del partidismo y agrega el índice partidario creado por Luna *et al.* (2020). La fórmula de cálculo del grado de partidismo de gobierno (GP) es la siguiente:

$$GP = E * 0,2 + C * 0,3 + H * 0,5 * P,$$

donde *E* es el compromiso con el partido, *C* es el nivel de consolidación dentro del partido (tiempo continuado dedicado a los cargos), y *H* es el nivel jerárquico alcanzado.

La tabla 2 muestra cómo las combinaciones de las tres dimensiones adoptan diversos valores y generan diferentes tipos de categorías de partidismo.

**Tabla 2.** Tipología de partidismo de Camerlo y Castaldo en números

| Compromiso | Consolidación | Jerarquía | Índice partido* | Variante                | Valor |
|------------|---------------|-----------|-----------------|-------------------------|-------|
| 0,0        | -             | -         | 1               | No partidario           | 0,00  |
| 0,5        | -             | -         | 1               | En las sombras          | 0,10  |
| 1,0        | 0,0           | -         | 1               | Nuevo                   | 0,20  |
| 1,0        | 0,5           | -         | 1               | Desertor                | 0,35  |
| 1,0        | 0,5           | -         | 1               | Discreto                | 0,35  |
| 1,0        | 1,0           | 0,0       | 1               | Bajo rango              | 0,50  |
| 1,0        | 0,0           | 0,8       | 1               | <i>Fast</i> -jerárquico | 0,60  |
| 1,0        | 1,0           | 0,8       | 1               | Alto rango              | 0,90  |
| 1,0        | 1,0           | 0,9       | 1               | Sublíder                | 0,95  |
| 1,0        | 1,0           | 1,0       | 1               | Líder                   | 1,00  |

**Nota:** \* Se asume el máximo valor del índice partidario de Luna *et al.* (2020).

**Fuente:** Camerlo y Castaldo (2024, anexo 2).

Esta tipología presenta tres ventajas sobre las medidas dicotómicas clásicas de partidismo (partidista o no partidista): cuenta con capacidad para captar distintos matices del atributo partidario; puede ser aplicada a diferentes casos, independientemente de sus características institucionales, y logra captar variantes locales asociadas a un caso sin perder capacidad comparativa (Camerlo y Castaldo 2024, 13).

Para determinar el tipo de partidismo de los ministros uruguayos, hemos analizado los datos biográficos de los 203 ministros designados durante el periodo 1985-2024 (ver tabla 1). Los resultados de la aplicación de la tipología de Camerlo y Castaldo (2024), usando los cerios numéricos explicitados en la tabla 2, indica que 16 eran líderes o sublíderes partidarios; 25 tenían un alto rango en la estructura del partido; 72, un bajo rango; 82 eran ministros partidarios nuevos o discretos, y solo 8 no tenían partido. En toda la muestra no se observan las variantes de ministros partidarios en las sombras, desertores o *fast*-jerárquicos.

A los efectos de comprender las estrategias de designación de ministros partidistas de los presidentes uruguayos, hemos decidido simplificar la tipología

agrupando a todos los ministros en cuatro categorías:<sup>6</sup> i) partidistas de alto rango (41); ii) partidistas de rango medio y bajo (72); iii) partidistas nuevos o discretos (82), y iv) sin partido (8).

Mediante este procedimiento buscamos captar, por un lado, las preferencias de los presidentes por políticos de diferentes niveles en la estructura de los partidos y, por otro, comprender la apuesta por figuras nuevas que en muchos casos son profesionales bien reputados y que no desean iniciar una carrera política.

*Variables dependientes.* En este trabajo presentamos tres variables dependientes: el número de ministros partidistas de alto rango, el número de ministros partidistas de rango medio y bajo, y el número de ministros partidistas nuevos y discretos. No consideramos a los ministros sin partido por el hecho de que solo representan 8 casos sobre un total de 203 (3,9%).

*Variables independientes.* Nuestro modelo explicativo está integrado por cuatro variables independientes.<sup>7</sup> Las primeras dos se vinculan con los poderes partidarios del presidente. Por un lado, tomaremos en cuenta la *proporción de bancas del partido del presidente* en la Cámara baja y, por otro, el *grado de cohesión partidaria* que presenta el partido (o los partidos) que integra(n) el gabinete. Los datos de la primera fueron procesados a partir de la base de datos del Programa de Estudios Parlamentarios de la Universidad de la República de Uruguay. Los datos de cohesión son tomados de la base V-Dem Party del Proyecto V-Dem.<sup>8</sup> La variable estima el grado de acuerdo de las élites partidarias con la estrategia general del partido, con una medición ordinal de 0 a 4 puntos. Nuestra expectativa es que, cuanto menor sea el apoyo legislativo del partido del presidente y cuanto menor sea su cohesión interna, mayor será la probabilidad de nombramiento de ministros con carreras partidarias.

La tercera variable será el *tipo de gobierno* que forma el presidente, y para ello creamos una *dummy* donde 1 corresponde al Gobierno de coalición y 0, al Gobierno de partido. Esperamos que los ministros partidarios típicos predominen en el primer caso y los nuevos y discretos, en el segundo.

La cuarta variable del modelo busca controlar el efecto temporal del *mandato* sobre la composición del gabinete. La variable indica el tiempo que resta para culminar el periodo de gobierno: el valor 5 identifica el primer año;

---

6 La simplificación de la tipología consistió en agrupar a los líderes y sublíderes (4 ministros) con los partidistas de alto rango (37 ministros).

7 Las variables independientes de los modelos y las variables de control fueron sometidas a test de colinealidad mediante la prueba de factor de inflación de la varianza (VIF).

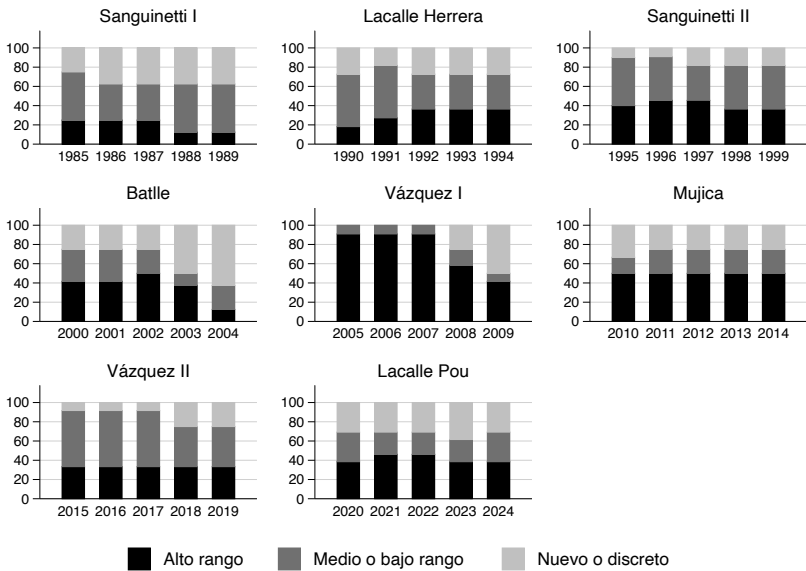
8 Utilizamos los valores de la variable *v2padisa\_osp* que varían entre 0 (las élites partidarias muestran un completo desacuerdo sobre las estrategias del partido) y 4 (presentan un total acuerdo).

4, el segundo, y así sucesivamente hasta el último año que asume el valor de 1. Esperamos que, a medida que transcurra el periodo, aumente el nombramiento de ministros nuevos o discretos, dado que los partidarios con carreras tradicionales estarán interesados en posicionarse para competir en la siguiente elección.

*Variables de control.* Utilizaremos dos variables de control. La primera se relaciona con la *aprobación de la gestión presidencial* y para ello empleamos datos de la empresa Equipos Consultores de Uruguay. La segunda se relaciona con el contexto económico. Concretamente, usamos la variable *tasa de inflación* a partir de las series de evolución del índice de precios al consumo de la base de datos del Banco Mundial, con la intención de evaluar la influencia del contexto económico sobre la conformación del gabinete.

La unidad de análisis de estudio es el gabinete-año de todas las presidencias entre 1985 y 2024: Julio María Sanguinetti (1985-1990), Luis A. Lacalle Herrera (1990-1995), Julio María Sanguinetti (1995-2000), Jorge Batlle (2000-2005), Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015), Tabaré Vázquez (2015-2020) y Luis A. Lacalle Pou (2020-2024). En total serán 40 observaciones de la composición de los gabinetes al inicio del año legislativo (1.º de marzo). La figura 1 ilustra los tipos de ministros que integraban el gabinete en cada año de cada presidencia del periodo.

**Figura 1.** Ministros según atributos partidarios por presidencia y año del mandato (porcentajes)



Fuente: elaboración propia.

Como podrá observarse, los presidentes uruguayos en general designan más ministros o ministras partidarios con carreras consolidadas. En la mayoría de los gabinetes se destacan los de alto rango en la estructura del partido, aunque, en algunas presidencias, los de medio o bajo rango los superan (Sanguinetti I, Lacalle Herrera y Vázquez II). Los ministros partidistas nuevos o discretos parecen aumentar al final del periodo.

#### 4. Análisis empírico

Como las variables dependientes son de conteo y existen valores iguales a cero, utilizaremos para la prueba empírica un modelo binomial negativo con una función de enlace de tipo logit con errores estándar robustos (Cameron y Trivedi 2005).

La tabla 3 muestra los resultados de los test estadísticos para las tres variables dependientes: el número de ministros partidarios de alto rango, el número de ministros partidarios de rango medio o bajo, y el número de ministros partidarios nuevos o discretos. Cada variable dependiente presenta a su vez tres modelos diferentes: el primero considera las cuatro variables del modelo estilizado; el segundo agrega la variable aprobación de la gestión del presidente, y el tercero, las variables de control de tipo económico.

*Partidistas de alto rango.* El examen estadístico muestra que los presidentes efectivamente utilizan sus poderes partidarios designando ministros de alto rango, sobre todo cuando su partido tiene más bancas y la cohesión partidaria es mayor. A su vez, los presidentes que forman coaliciones también tienden a designar este tipo de ministros, aunque la significación de los coeficientes indica que no se trata de una relación estadística determinante. La popularidad del Gobierno no parece hacer una diferencia, pero sí la tasa de inflación. Los datos indican que, cuanto menor es la inflación, más ministros partidarios de alto rango son designados. El escenario contrario sería el de un contexto inflacionario y la designación de otro tipo de ministros, tal vez con perfil técnico-profesional y prestigio, más adecuados para enfrentar dichas circunstancias.

*Partidistas de bajo rango.* El tamaño del partido presidencial no está relacionado con la designación de este tipo de ministros, pero sí el grado de cohesión del partido. Cuanto mayor desacuerdo existe dentro de los partidos de gobierno respecto a la estrategia escogida, más ministros de bajo rango son designados. El tipo de gobierno parece ser decisivo. Cuando el presidente forma una coalición, aumentan los ministros partidistas de bajo rango, lo cual resulta lógico, ya que casi todos los presidentes de coalición solicitan a sus socios figuras de jerarquía, pero no siempre lo consiguen. En muchas ocasiones, los líderes de los partidos que se asocian al Gobierno prefieren mantenerse en el Senado y desarrollar desde

**Tabla 3.** Estimación del número de ministros partidistas según tipo

|                                  | Partidistas de alto rango |                       |                      | Partidistas de bajo rango |                      |                      | Partidistas nuevos o discretos |                      |                     |
|----------------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------|
|                                  | (1)                       | (2)                   | (3)                  | (4)                       | (5)                  | (6)                  | (7)                            | (8)                  | (9)                 |
| <b>Partido presidente</b>        | 4,135***<br>(1,260)       | 3,852**<br>(1,245)    | 3,706**<br>(1,280)   | 1,073<br>(0,739)          | 0,347<br>(0,746)     | 0,371<br>(0,620)     | -2,943*<br>(1,239)             | -5,460***<br>(1,700) | -2,718 +<br>(1,325) |
| <b>Cohesión</b>                  | 0,891***<br>(0,164)       | 0,812***<br>(0,1753)  | 0,610***<br>(0,122)  | -1,326***<br>(0,142)      | -1,555***<br>(0,165) | -1,604***<br>(0,142) | 0,327<br>(0,270)               | -0,072<br>(0,291)    | 0,451<br>(0,345)    |
| <b>Tipo de Gobierno</b>          | 0,543*<br>(0,246)         | 0,5192<br>(0,2439)    | 0,508*<br>(0,246)    | 0,629***<br>(0,130)       | 0,607***<br>(0,112)  | 0,614***<br>(0,079)  | -0,285 +<br>(,161)             | -0,623 +<br>(0,272)  | -0,254<br>(0,165)   |
| <b>Mandato</b>                   | 0,033<br>(0,027)          | 0,0241<br>(0,0313)    | 0,047*<br>(0,023)    | -0,007<br>(0,0236)        | 0,026<br>(0,022)     | 0,015<br>(0,020)     | -0,117+<br>(0,060)             | -0,162**<br>(0,056)  | -0,125<br>(0,063) + |
| <b>Aprobación del presidente</b> | --                        | 0,2897<br>(0,3214)    | --                   | --                        | 0,707<br>(0,281)     | --                   | --                             | 1,675*<br>(0,613)    | --                  |
| <b>Inflación</b>                 | --                        | --                    | -0,006***<br>(0,002) | --                        | --                   | 0,004***<br>(0,001)  | --                             | --                   | 0,002<br>(0,002)    |
| <b>Constante</b>                 | -2,066**<br>(0,6851)      | -1,879***<br>(0,6939) | -1,308 +<br>(0,778)  | 2,830***<br>(0,360)       | 3,336***<br>(0,423)  | 3,636***<br>(0,409)  | 2,081*<br>(0,827)              | 3,470***<br>(0,982)  | 1,731 +<br>(1,047)  |
| <b>Observaciones</b>             | 40                        | 40                    | 40                   | 40                        | 40                   | 40                   | 40                             | 40                   | 40                  |
| <b>Pseudo R<sup>2</sup></b>      | 0,1511                    | 0,1522                | 0,1674               | 0,1561                    | 0,1615               | 0,1698               | 0,0613                         | 0,867                | 0,062               |

**Nota:** +p ≤ 0,10; \* p ≤ 0,05; \*\* p ≤ 0,01; \*\*\* p ≤ 0,001. Errores robustos entre paréntesis.

**Fuente:** elaboración propia.

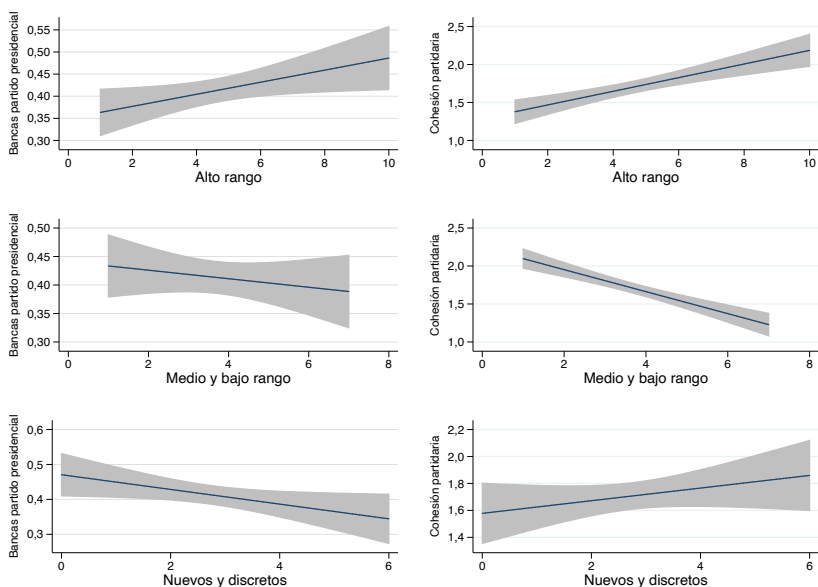


allí una labor vigilante de los acuerdos alcanzados. Finalmente, los contextos de baja inflación parecen más propicios para este tipo de ministros partidistas.

*Partidistas nuevos o discretos.* Estos ministros suelen ser designados cuando el presidente cuenta con escaso apoyo en el Parlamento. Concretamente, si una coalición se rompe (como fue el caso de las de Lacalle Herrera en 1993 y Batlle en 2003), los presidentes tienden a nombrar a este tipo de ministros. Esas designaciones también suelen ser más probables durante los últimos años del periodo presidencial, como lo muestran la significación estadística y el signo negativo de los coeficientes. En otras palabras, habrá más designaciones de partidistas nuevos o de partidistas discretos, cuanto menos tiempo reste para la finalización del mandato. Esto es consistente con lo señalado por Chasquetti (2014), dado que los ministros partidistas de medio y alto rango son proclives a abandonar el gabinete para preparar la campaña electoral que les garantice mantener las posiciones de su partido en el Parlamento. Además, con altos niveles de aprobación presidencial, la designación de ministros nuevos o discretos suele ser más probable, ya que el presidente cuenta con mayor capital político para liderar el Gobierno.

La figura 2, de valores predichos de la regresión para las variables proporción de bancas del partido del presidente y cohesión partidaria, contribuye a ilustrar el análisis de los modelos.

**Figura 2.** Valores predichos de la designación de tres tipos de ministros partidistas



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, las pruebas estadísticas muestran que los presidentes prefieren nombrar ministros partidistas de alto rango, si sus apoyos en las cámaras son altos y la cohesión del partido es importante. Cuando forman coaliciones, también nombran ministros partidarios de alto rango, pero combinados con ministros partidarios de rango medio o bajo. Esta decisión parece responder a dos razones principales, las negociaciones de la coalición y el grado de cohesión del partido. Si se negocia una coalición, los partidos dispuestos a ingresar al Gobierno suelen ofrecer nombres de políticos que no ocupan cargos jerárquicos relevantes en la estructura del partido. A su vez, si la cohesión partidaria es baja, lógicamente el presidente prefiere designar mandos medios o bajos de los partidos a los efectos de no trasladar las discrepancias intrapartidarias al seno del Gobierno.

Las pruebas estadísticas también confirman nuestras conjeturas respecto a que el supuesto básico del modelo de gobierno de partido está presente en el caso uruguayo. Los ministros partidarios ingresan al gabinete en nombre del partido y esperan recibir el respaldo de este a su actuación, ya sea apoyando sus iniciativas legislativas, o respaldándolos en las instancias de interpelación y censuras. En la próxima sección aportaremos pruebas respecto a la existencia de ese tipo de vínculo.

## 5. Ministros partidistas en el Parlamento

La Constitución uruguaya sugiere al presidente designar ministros que cuenten con apoyo parlamentario porque, en caso contrario, el Parlamento puede interpelar y censurar a los ministros. Estos dispositivos orientan la dinámica del caso uruguayo hacia el modelo de gobierno de partido, típico de los regímenes parlamentarios. En esta sección analizaremos particularmente el vínculo entre el ministro y los partidos oficialistas en el Parlamento, considerando las sesiones de interpelación ministerial.

Las interpelaciones se activan con la presentación de una moción de llamado a sala a uno o varios ministros con la firma de un tercio de miembros de alguna de las cámaras. Una vez aprobada la moción —por un tercio de votos—, el presidente de la Cámara debe concertar el día y la hora de la sesión con el ministro. La interpelación se abre con las preguntas del miembro interpelante y las respuestas del ministro convocado. Luego de ese intercambio, los demás miembros de la Cámara pueden intervenir, por lo que la sesión tendrá una extensión de varias horas. Al cierre de la sesión, el interpelante y el ministro interpelado tienen derecho al uso de la palabra y, posteriormente, la Cámara debe votar una declaración emitiendo un juicio sobre las respuestas del ministro. Si existe un respaldo al ministro, la bancada oficialista presentará un proyecto

de declaración que exprese satisfacción por las respuestas. La bancada de la oposición presentará otro proyecto que manifieste precisamente lo contrario. La presentación de una moción y su posterior votación permiten conocer si el supuesto básico del modelo de gobierno de partido se cumple en el caso uruguayo. Concretamente, si el partido respalda al ministro, debe presentar una moción de respaldo y votar unido.

Según Chasquetti y García-Ortiz (2022), durante el periodo 1985-2024, se realizaron 134 sesiones de interpelación a 168 ministros. A los efectos de comprobar el vínculo entre ministros y partidos oficialistas, hemos seleccionado una muestra de 40 sesiones donde se interpelaron 55 ministros. El criterio de selección consistió en elegir la segunda interpelación de cada año. En el único año en que no hubo interpelación (2014), se eligieron la primera y la última del siguiente año. La tabla 4 muestra un resumen del número de interpelaciones, el número ministros interpelados, la presentación o no de una moción de respaldo al ministro y el resultado de la votación, según periodos presidenciales.

**Tabla 4.** Interpelaciones a ministros y respaldo del o los partidos de gobierno

|                 | Interpelaciones ministeriales | Ministros interpelados | ¿Moción en defensa del ministro? |          | Triunfa la moción de respaldo |
|-----------------|-------------------------------|------------------------|----------------------------------|----------|-------------------------------|
|                 |                               |                        | Sí                               | No       |                               |
| Sanguinetti     | 5                             | 8                      | 3                                | 2        | 2                             |
| Lacalle Herrera | 5                             | 5                      | 3                                | 2        | 3                             |
| Sanguinetti II  | 5                             | 6                      | 4                                | 1        | 4                             |
| Battle          | 5                             | 7                      | 2                                | 3        | 0                             |
| Vázquez I       | 5                             | 7                      | 5                                | 0        | 5                             |
| Mujica          | 4                             | 7                      | 4                                | 0        | 4                             |
| Vázquez II      | 6                             | 7                      | 6                                | 0        | 6                             |
| Lacalle Pou     | 5                             | 7                      | 5                                | 0        | 4                             |
| <b>Total</b>    | <b>40</b>                     | <b>54</b>              | <b>32</b>                        | <b>8</b> | <b>28</b>                     |

Fuente: Chasquetti y García-Ortiz (2023).

Como podrá apreciarse, en 32 ocasiones los partidos que apoyaban al Gobierno presentaron mociones de respaldo al ministro y en 28 votaciones salieron airosos (88%). La ausencia de una moción de respaldo a los ministros interpelados, así como las derrotas en las votaciones de las mociones presentadas, se concentran en las primeras cuatro presidencias, etapa en la que los presidentes no siempre contaron con mayorías parlamentarias estables. El presidente

Sanguinetti (1985-1990) formó un gabinete de partido minoritario que controlaba el 42 % de la Cámara. Entre 1992-1995 y 2003-2005, los presidentes Lacalle Herrera y Batlle no contaron con mayoría parlamentaria debido a la ruptura de sus respectivas coaliciones. El primero tenía el respaldo del 36 % de las bancas y el segundo, el 33 %.

Un segundo aspecto importante a indagar es la relación entre la decisión de respaldo y el tipo de partidismo del ministro. La tabla 5 muestra que 16 de los 54 ministros interpelados eran partidarios de alto rango (30 %), 13 eran de bajo rango (24 %), 24 eran nuevos o discretos (44 %) y 1 era no tenía partido (2 %). Asimismo, 10 de los 54 ministros interpelados (en 8 sesiones) no recibieron una moción de respaldo de la bancada mayoritaria, y de ellos la mitad eran ministros partidarios nuevos o discretos, y uno carecía de partido. Solo un ministro de alto rango no contó con el apoyo explícito de la bancada oficialista durante una interpelación.

**Tabla 5.** Tipos de ministros interpelados

| Ministros          | Moción votada expresa satisfacción | Moción votada expresa insatisfacción | No se presenta moción de defensa | Total     |
|--------------------|------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|-----------|
| Alto rango         | 14                                 | 1                                    | 1                                | 16        |
| Bajo rango         | 10                                 | 0                                    | 3                                | 13        |
| Nuevos o discretos | 13                                 | 6                                    | 5                                | 24        |
| Sin partido        | 0                                  | 0                                    | 1                                | 1         |
| <b>Total</b>       | <b>37</b>                          | <b>7</b>                             | <b>10</b>                        | <b>54</b> |

Fuente: elaboración propia.

La evidencia apunta a la confirmación de que el supuesto básico del modelo de partido de gobierno, tan ampliamente estudiado en la literatura sobre regímenes parlamentaristas, se cumple en Uruguay, sobre todo durante los últimos veinte años. El razonamiento sería el siguiente. El presidente designa a los ministros buscando construir una mayoría parlamentaria estable. Cuando su partido es mayoritario, la tarea resulta bastante sencilla. Pero cuando su partido no lo es, el presidente negocia una coalición con otros partidos a los cuales otorga un número determinado de asientos en el gabinete. Los ministros designados trabajan para el Gobierno y cuentan con el apoyo de sus respectivos partidos en la Cámara. Cada ministro sabe que su partido lo apoyará en sus iniciativas legislativas y lo defenderá de los ataques de la oposición. Cuanto más alto se encuentre el ministro en la estructura del partido, más sólido será el apoyo que reciba en la arena parlamentaria.

## Conclusiones

Este trabajo ha intentado demostrar que Uruguay cuenta con un diseño institucional orientado al gobierno de partido. Durante el periodo 1985-2024, el 96 % de los ministros designados por los presidentes ha tenido filiación partidista. Esta situación está determinada por fuertes incentivos institucionales que modelan una relación equilibrada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La Constitución recomienda al presidente designar ministros que cuenten con el apoyo de las cámaras y, al mismo tiempo, otorga al Parlamento la posibilidad de interpelar y censurar a los ministros. Estas condiciones obligan a los presidentes a designar ministros con el fin de construir una mayoría parlamentaria que garantice proactividad legislativa y protección de los ministros.

Los ministros ingresan al gabinete en nombre de su partido y cuentan con su apoyo en la arena parlamentaria. No obstante, el tipo de partidismo de los ministros varía de acuerdo a su compromiso, su trayectoria y su posición jerárquica en la estructura del partido. Los presidentes designan ministros partidistas de alto rango cuando cuentan con respaldo en el Parlamento y el partido está fuertemente cohesionado. Cuando el presidente forma coaliciones y cuando los partidos están menos cohesionados, los presidentes tienden a designar ministros partidistas de rango medio y bajo. Los ministros partidistas nuevos o discretos suelen ser designados cuando el presidente pierde su mayoría en virtud del rompimiento de la coalición o durante los últimos años de cada mandato, porque los ministros partidarios de jerarquía prefieren tener las manos libres para preparar la futura campaña electoral.

Finalmente, la influencia de los diferentes niveles de partidismo en la designación de ministros debe ser estudiada mediante la agregación de factores dinámicos. En la última sección de este trabajo presentamos un breve estudio sobre la defensa de la bancada oficialista de los ministros interpelados con el fin de comprobar el supuesto básico del modelo de gobierno de partido. Allí quedó claro que la variación del partidismo ministerial puede hacer una diferencia respecto al respaldo alcanzado en esas instancias. No es casual que el único ministro sin partido de la muestra careciera de una defensa sólida, pues nadie presentó una moción de declaración de respaldo, aunque es cierto que al menos evitaron una moción de censura. Futuras investigaciones deberían profundizar en el estudio de las iniciativas legislativas firmadas por los ministros partidistas y determinar si sus diversas variantes inciden sobre la actitud de la bancada oficialista durante el proceso legislativo.

## Referencias

1. Amorim Neto, Octavio. 1998. "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Trabajo presentado en el encuentro de Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Illinois, 24-26 de septiembre.
2. Amorim Neto, Octavio. 2006. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
3. Blondel, Jean y Maurizio Cotta, eds. 2000. *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. Londres: Palgrave Macmillan
4. Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1998. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*. Montevideo: ICP-CSIC.
5. Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro. 2015. "La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay". *Debate* 8 (1): 127-148. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.44774>
6. Camerlo, Marcelo y Antonino Castaldo. 2024. "Government Partisans: A Practical Typology". *Party Politics* 30 (3): 505-518. <https://doi.org/10.1177/13540688231159862>
7. Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo. 2018. "Portfolio Allocation in the Americas". En *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*, editado por Marcelo Camerlo y Cecilia Martínez-Gallardo, 1-20. Londres: Routledge.
8. Cameron, A. Colin y Pravin K. Trivedi. 2005. *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
9. Chasquetti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 319-359. Buenos Aires: Clacso.
10. Chasquetti, Daniel. 2014. *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: FCS.
11. Chasquetti, Daniel y Daniel Buquet. 2018. "Parliamentary Style. Portfolio Allocation in Uruguay (1967-2015)". En *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*, editado por Marcelo Camerlo y Cecilia Martínez-Gallardo, 67-89. Londres: Routledge.
12. Chasquetti, Daniel y Esteban García-Ortiz. 2022. "Interpelaciones en regímenes presidencialistas: el caso de Uruguay (1943-2020)". Ponencia presentada en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Santiago de Chile, 21-23 de julio de 2022.
13. Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi. 2002. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered". *Annual Review of Political Science* 5: 151-179. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.102301.084508>
14. Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Nueva York: Cambridge University Press.
15. Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Benito Nacif y Scott Morgenstern, 446-468. Cambridge: Cambridge University Press.

16. De Luca, Miguel. 2001. "Presidentes y ministros en la Argentina. Un estudio desde una perspectiva institucional". Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires.
17. Escobar-Lemmon, María C., Maryanne Borrelli y Michelle Taylor-Robinson. 2018. "I Did It My Way: Portfolio Allocation in the United States (1963-2013)". En *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*, editado por Marcelo Camerlo y Cecilia Martínez-Gallardo, 21-47. Londres: Routledge.
18. Katz, Richard S. 1986. "Party Government: A Rationalistic Conception". En *Visions and Realities of Party Government*, editado por Francis Geoffrey Castles y Rudolf Wildenmann, 31-71. Berlín: Walter de Gruyter.
19. Lee, Don S. 2018. "Executive Capacity to Control Legislatures and Presidential Choice of Cabinet Ministers in East Asian Democracies". *Governance* 31 (4): 777-795.
20. Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Nueva York: Oxford University Press.
21. Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-perils-of-presidentialism/>
22. Lowi, Theodore. 1993. *El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
23. Luna, Juan Pablo, Rafael Piñeiro, Fernando Rosenblatt y Gabriel Vommaro. 2020. "Political Parties, Diminished Subtypes, and Democracy". *Party Politics* 27 (2): 294-307. <https://doi.org/10.1177/1354068820923723>
24. Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>
25. Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism in Latin América*. Cambridge: Cambridge University Press.
26. Martínez-Gallardo, Cecilia y Petra Schleiter. 2015. "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 48 (2): 231-264. <https://doi.org/10.1177/0010414014544361>
27. Moe, Terry M. y Scott A. Wilson. 1994. "Presidents and the Politics of Structure". *Law and Contemporary Problems* 57 (2): 1-44. <https://doi.org/10.2307/1192044>
28. Moraes, Juan Andrés. 2008. "Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay". En *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, editado por Peter Siavelis y Scott Morgenstern, 164-186. University Park: Penn State University Press.
29. Negretto, Gabriel. 2003. "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 41-75.
30. Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: Macmillan.
31. Olivares L., Alejandro. 2022. *Survival of Ministers and Configuration of Cabinets in Chile and Uruguay*. Cham: Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-92802-5>
32. Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Londres: Macmillan.
33. Shugart, Matthew S. y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

34. Strøm, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science* 34 (2): 565-598. <https://doi.org/10.2307/2111461>

—

**Daniel Chasquetti** es doctor en Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Sus intereses de investigación tratan sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los partidos políticos y los sistemas electorales. Últimas publicaciones: "Buying Time to Work Outside: The Effect of Legislative Leave Reform in Uruguay, 1994-2020", *Parliaments, Estates and Representation* 43 (2): 177-193, 2023, <https://doi.org/10.1080/02606755.2023.2193450>; y "¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a los presidentes? COVID-19 desafiando liderazgos en América Latina" (en coautoría), *Iberoamericana* 21 (76): 203-239, 2021, <https://doi.org/10.18441/ibam.21.2021.76.203-239>  
 ✉ daniel.chasquetti@cienciassociales.edu.uy \* <https://orcid.org/0000-0001-6214-8383>

## Anexo

**Tabla A1.** Estadísticas descriptivas

| Variables                       | Observaciones | Media | Desviación estándar | Mínimo | Máximo |
|---------------------------------|---------------|-------|---------------------|--------|--------|
| Ministros sin partido           | 40            | 0,5   | 0,905               | 0      | 3      |
| Ministros nuevos o discretos    | 40            | 2,725 | 1,358               | 0      | 6      |
| Ministros bajo rango partidario | 40            | 3,7   | 1,636               | 1      | 7      |
| Ministros alto rango partidario | 40            | 4,65  | 2,178               | 1      | 10     |
| Bancas del presidente           | 40            | 0,413 | 0,087               | 0,3    | 0,53   |
| Cohesión partidaria             | 40            | 1,705 | 0,310               | 1,237  | 2,117  |
| Tipo de gobierno                | 40            |       | 0,490               | 0      | 1      |
| Mandato                         | 40            |       | 1,432               | 1      | 5      |
| Aprobación presidencial         | 40            | 0,343 | 0,164               | 0,06   | 0,71   |
| Tasa de inflación               | 40            | 26,29 | 29,785              | 4,42   | 107,17 |

**Fuente:** elaboración propia.