

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

**La Ley de Urgente Consideración del 2020
y su incidencia en la consolidación de la
Coalición Multicolor**

Raúl Rainusso
Tutor: Adolfo Garcé

2020

Agradecimientos

Un agradecimiento especial para el **Dr. Adolfo Garcé**, tutor de la presente tesis, por su guía, indicación del material adecuado y ayuda para la concepción del presente trabajo.

Gracias a sus indicaciones pude concebir, a partir de la idea original, la estructura para desarrollar la investigación, armando de la secuencia lógica con la cual pude expresar mi interrogante y las conclusiones arribadas.

También aprovecho la ocasión para agradecer al **Dr. Amílcar Peláez**, amigo y compañero de estudio, que me ayudó en la revisión del trabajo, guiándome en la estructuración y presentación del formato para trabajos académicos.

ÍNDICE GENERAL

Resumen Ejecutivo	4
1 Introducción.....	5
2 Sistema de gobierno de coalición.....	7
2.1 Antecedentes.....	7
2.2 Presidencialismo y parlamentarismo	8
2.3 Críticas y defensa del presidencialismo	9
2.4 Concepto de coalición	11
2.5 Factores que favorecen la formación de una coalición	13
2.6 Factores que dificultan la formación o mantenimiento de una coalición.....	13
3 Antecedentes de acuerdos políticos y coaliciones en Uruguay.....	14
3.1 Sanguinetti (1985-1990).....	15
3.2 Lacalle Herrera (1990-1995).....	16
3.3 Sanguinetti (1995-2000).....	17
3.4 Batlle (2000-2005)	19
3.5 Vázquez(2005-2010).....	21
3.6 Mujica(2010-2015)	21
3.7 Vázquez(2015-2020).....	21
4 Elecciones Nacionales de 2019	23
4.1 Documento Compromiso por el País.....	24
4.2 Ley de Urgente Consideración del 2020.....	26
4.2.1 Antecedentes de este instrumento	26
4.2.2 Borrador y proyecto presentado	29
4.2.3 Puntos de conflicto	30
4.2.4 La LUC vista por los tres principales socios	31
4.2.5 Pros y contras de las leyes de urgente consideración como herramientas.....	37
5 Efecto de la LUC en la coalición.....	39
6 La LUC aprobada vista como un “éxito del Presidente”	40
7 Conclusiones.....	46
REFERENCIAS.....	48
Bibliografía	48
Prensa digital y Portales Web	51
ANEXOS.....	53
Anexo 1: Entrevista al Senador Gustavo Penadés (Partido Nacional)	53
Anexo 2: Entrevista al Senador Adrián Peña (Partido Colorado).....	56
Anexo 3: Entrevista al Senador Guido Manini Ríos (Partido Cabildo Abierto)	61
Anexo 4: Antecedentes de acuerdos políticos y coaliciones en Uruguay.....	64

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo busca analizar la incidencia de la herramienta Ley de Urgente Consideración del 2020 en la consolidación de la Coalición Multicolor en el gobierno.

Tras el retorno a la democracia en 1984, los partidos políticos de Uruguay se vieron obligados a buscar la formación de coaliciones para obtener las mayorías parlamentarias necesarias para gobernar. Ya se había ensayado anteriormente en el llamado “pacto chico” de 1972, entre Bordaberry y la minoría del Partido Nacional. (Chasquetti, 1999; Garcé y Porzcecanski, 2020).

Tras la primera vuelta de las Elecciones Nacionales 2019, Lacalle Pou, candidato desafiante, consiguió conformar la llamada Coalición Multicolor, integrada por 5 partidos de la oposición. Antes de la segunda vuelta logró acordar las bases de un nuevo programa de gobierno conjunto que se plasmó en un documento denominado Compromiso por el País, firmado el 05 de noviembre. En el balotaje, fue electo Presidente de la República.

Una Ley de Urgente Consideración fue el instrumento elegido para sentar las bases del nuevo programa de gobierno reflejado en un documento inicial de más de 500 artículos. El uso de la LUC puede considerarse exitoso ya que se logró su aprobación en tiempo y forma, con un grado de modificaciones del contenido inicial que el Presidente consideró aceptable.

Más allá de este resultado, la participación en este proceso fortaleció las relaciones entre los socios y sentó bases de trabajo para el ejercicio del “Gobierno Multicolor”.

Palabras Claves

Presidencialismo; Coaliciones; Coalición Multicolor; Ley de Urgente Consideración, Uruguay

1 Introducción

En el reciente ciclo electoral después de la primera vuelta de octubre de 2019 y de acuerdo a los resultados, ninguno de los contendientes llegó a más del 50% de los votos emitidos. En vista de las cifras obtenidas, los partidos de la oposición realizaron acuerdos electorales. Participaron cinco partidos políticos que habían intervenido en esa ronda, con el fin de lograr acumulación de votos a favor del candidato del Partido Nacional, Dr. Luis Lacalle Pou, quien fue el segundo candidato más votado, y competiría con el primero, el Ing. Daniel Martínez por el Frente Amplio.

Hubo intensas negociaciones, entre los 5 partidos de la oposición. En apenas 4 semanas tenían que acordar los puntos principales que definirían el programa de gobierno de la nueva coalición, fruto de la integración de sus respectivos programas originales. De allí nació un documento denominado Compromiso por el País, conformado oficialmente el 5 de noviembre, cuando se firmó por parte de los 5 socios. (Garcé y Porzcecanski, 2020:3). El documento contenía 13 grandes puntos de coincidencia en donde se comprometían los partidos a seguir adelante brindando apoyo parlamentario y también formando parte del Poder Ejecutivo.

Después de las Elecciones Nacionales de noviembre 2019, el líder del Partido Nacional volvió a referirse a una Ley de Urgente Consideración (LUC) que sería la herramienta fundamental con que iniciaría su gobierno. Así lo venía anunciando desde la campaña electoral de 2014, y a lo largo de toda la campaña entre julio a octubre de 2019. (Garcé y Porzcecanski, 2020:18)

Para su implementación intentaría aprovechar los primeros meses de gobierno, también conocido como *luna de miel*, donde el nuevo elenco goza de un *crédito* especial por parte de la población y de alguna manera facilita la puesta en marcha de los cambios que impulsa un nuevo gobierno.

En este sentido, teniendo presente la formación de la denominada Coalición Multicolor, su resultado favorable en las elecciones presidenciales 2019 y la formación de un programa general único para ejercer el gobierno, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿En qué medida y de qué forma específica afecta la LUC de 2020 a la Coalición Multicolor?

Para tratar de contestar esa pregunta se realizará una reseña de lo que dice la literatura académica acerca de las coaliciones. Luego se analizará la historia del Uruguay, desde 1830 al presente, con el fin de identificar antecedentes de lo que sería una coalición.

Siguiendo la línea de tiempo, enfocando el presente, se analizará el ciclo electoral de 2019, los acuerdos logrados por sus actores y la conformación del gabinete, para tratar de visualizar una coalición en funcionamiento.

También se indagará sobre el punto de vista de cada uno de los miembros de la coalición, en particular, aquellos que tiene representación en ambas cámaras. Prestando atención a la visión de quien lidera cada socio y sus expectativas como futuros contendientes electorales.

Más adelante, se analizará el resultado final de la LUC desde el punto de vista del “éxito presidencial”, comparando el contenido inicial y el aprobado. Y finalmente se tratará de arribar a conclusiones que respondan la pregunta de investigación planteada en el punto de partida del presente trabajo.

2 Sistema de gobierno de coalición

2.1 Antecedentes

Desde la formación de los estados nación la forma de ejercer el poder fue evolucionando. Los monarcas absolutos tuvieron que enfrentar las demandas de sus súbditos que con sus impuestos sostenían el reino y por ello exigían participar de algunas decisiones, en particular la que los afectaban directamente. Así nacieron los primeros consejos que luego darían lugar a los parlamentos, espacios donde se debatían asuntos de interés, como fue el caso de Inglaterra. Dentro de los parlamentos se formaron grupos, por afinidad y/o discrepancias, unos se congregaron con quienes compartían intereses y se alejaron de aquellos con quienes tenían diferencias. Esto llevó a la creación de mecanismos de decisión para las cuestiones en que no había acuerdos, así como también quienes serían los actores en juego y a quienes éstos representarían. (North, 2000)

En el caso de Europa, fueron los monarcas que tuvieron que ceder parte de su poder a favor de parte de la población. El rey coexistía con un parlamento, organización en que se elegía un líder, jefe de ese cuerpo, lo que más tarde sería el primer ministro y se encargaría de los asuntos internos como jefe de gobierno. (North, 2000)

En América, las potencias europeas se proyectaron en distintas colonias, donde el poder fue delegado en virreyes o gobernadores, designados por el rey, con escasa o nula participación en las decisiones de gobierno que los concernía. El primer caso emblemático se dio en las colonias de Inglaterra, lugar en que se inició una revolución por la autodeterminación que culminó con su independencia, el 4 de julio de 1776. Luego, la corriente independentista se extendió por hispano América y el novedoso resultado fue, que en lugar de un monarca, quien regiría los destinos de las nuevas naciones sería un Presidente. (Armitage, 2012)

La nueva organización de gobierno se denominó República, se caracterizó por tener separación de poderes, el Poder Ejecutivo llevaba adelante el gobierno, el Poder Legislativo confeccionaba las leyes y el Poder Judicial controlaba la aplicación de las leyes e impartía justicia. Por otro lado el Presidente era elegido por un periodo acotado y sus poderes eran limitados por los otros dos actores.

Así como se extendió la revolución por la independencia de los reyes europeos también se tomó como modelo la nueva forma de gobierno de los Estados Unidos, siendo la figura del Presidente el regente de los nuevos países a medida que lograban su independencia. (Armitage, 2012)

En Europa fueron evolucionando los arreglos de gobierno, inicialmente con la revolución francesa nació la primera república europea sin monarca. Después, finalizada la Primera Guerra Mundial, a raíz del enfrentamiento entre las casas reales europeas, y su consiguiente debilitamiento, se fue dando paso a otras democracias parlamentarias. En algunos casos permaneció la figura del Rey, en forma simbólica, cumpliendo tareas de Jefe de Estado. Pero en todos los casos el poder real era ejercido por el Jefe de Gobierno, un Primer Ministro que resultaba elegido por los parlamentarios. Estos últimos a su vez surgían del voto directo de la población, en elecciones democráticas en sistemas parlamentarios de gobierno (Toynbee, 1963).

De este proceso surgieron las dos formas de gobierno democráticos republicanos. Una es el parlamentarismo muy frecuente en Europa y la otra es el presidencialismo tan característico de América.

2.2 Presidencialismo y parlamentarismo

Giovanni Sartori define a los sistemas democráticos en Presidenciales y Parlamentarios. Nos dice que los primeros no son definidos adecuadamente y que la variedad de los llamados parlamentarios hace que resulte engañoso el uso común de dicha denominación. Para definir en forma precisa el concepto de presidencialismo usa 3 criterios: “un sistema político es presidencial si, y sólo sí, el Jefe de Estado (el Presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.” (Sartori, 1994:99).

En el presidencialismo el Presidente es quien cumple las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, por un periodo fijo preestablecido, elegido en elecciones directas o

indirectas por voto popular. El segundo actor es el Poder Legislativo, elegido en elecciones directas por voto popular, donde hay representantes del partido de gobierno y de la oposición con la función de contralor y producción de leyes. El tercer actor es el Poder judicial que aplica las leyes. Los tres poderes son independientes y ejercen poder de *checks and balances*, o sea, frenos y contrapesos entre ellos.

El parlamentarismo debe su nombre a su origen, el Parlamento, la característica principal es que no hay una separación de poder entre el Gobierno y el Parlamento, es la forma de gobierno donde el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno son personas diferentes. El Jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento y puede también ser destituido por éste y llamar a nuevas elecciones. Su mandato es por un periodo de tiempo indefinido. Según Sartori hay al menos 3 variantes de parlamentarismo. En un extremo está el sistema de Primer Ministro, como el inglés, donde predomina el Ejecutivo sobre el Parlamento. En el otro extremo está el sistema francés de gobierno por asamblea, donde se hace difícil gobernar. En un punto medio el parlamentarismo de partido, en los cuales el control es ejercido por los partidos en sí mismo.

2.3 Críticas y defensa del presidencialismo

A partir de la tesis de Linz 1990, (citado por Lanzaro, 2001:17) que planteaba “la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia”, se hace una crítica al presidencialismo a favor del parlamentarismo. Se enfoca particularmente en América Latina, resaltando algunas de sus características como factores negativos tales como la legitimidad dual del Presidente y del Parlamento, ya que ambos son elegidos directamente por el voto popular. La rigidez del período del mandato, que en caso de crisis no permite llamar a elecciones anticipadas. El juego de suma cero, por el que hay un solo ganador que se lleva todo.

Linz se basó en un estudio de los quiebres institucionales en América Latina donde encontró que la mayoría se habían dado en regímenes presidencialistas. En contrapunto resaltaba las virtudes del parlamentarismo que contaba con mecanismos de flexibilidad que permiten evitar dichos quiebres.

Estudios posteriores de Shugart y Carey (1992) encontraron evidencia empírica en un periodo más amplio, incluyendo también a Europa. Éste mostraba que en realidad había más casos de rupturas institucionales en la forma de gobierno parlamentario, rebatiendo lo propuesto por Linz. Estos autores también utilizaron en forma ingeniosa las características criticadas por Linz como argumentos positivos.

Sobre el presidencialismo, Chasqueti afirma que *“En su planteo, Shugart y Carey transforman las más destacadas críticas de Linz en ostensibles virtudes del presidencialismo. La rigidez de los mandatos fijos es considerada como un atributo de previsibilidad del sistema político, la doble legitimidad de los poderes como un mecanismo de control democrático (checks and balances) y la elección popular del Presidente como una regla de juego que brinda transparencia a la competencia y favorece la rendición de cuentas de los titulares del gobierno. A partir de entonces, una nueva camada de trabajos fueron incluyendo nuevos argumentos teóricos, mayoritariamente favorables al presidencialismo y ampliando la perspectiva analítica mediante la utilización de métodos cuantitativos y universos empíricos mejor definidos. La inclusión de nuevas variables político institucionales como el sistema de partidos, el régimen electoral y la forma de relacionamiento entre los poderes del gobierno.”* (Chasqueti, 2001:8).

Contraponiéndose a Linz (1990), Mainwaring (1993) nos dice que la forma presidencialista en entornos bipartidistas no presentaría problemas, las dificultades se presentarían cuando existe un sistema de partidos multipartidista combinado con la forma de gobierno presidencial, a esa situación le llamó la “difícil combinación” ya que se generaban Presidentes sin mayoría parlamentaria en un entorno que es contrario a la cooperación interpartidaria con el gobierno. Esta última afirmación es retomada por Chasqueti (1997), donde profundiza en los arreglos institucionales y agrega que los presidencialismos en entornos multipartidistas que logran gobiernos de coaliciones mayoritarias también son formas efectivas de evitar quiebres institucionales y mantener una estabilidad democrática, en donde *“...el fenómeno debe ser considerado como una respuesta política específica de cada sistema político a problemas de gobernabilidad básicamente similares”* (citado por Chasqueti, en Lanzaro 2001:321). De este modo Chasqueti redefine como la “difícil combinación” a los presidencialismos multipartidistas que no lograron componer coaliciones mayoritarias como los realmente problemáticos.

En suma, en el multipartidismo, resultante de la fragmentación política, que es donde hay más de 2 partidos en la arena, con un NEP¹ mayor a 2,5, cualquiera sea la forma de gobierno, tanto parlamentarismo como presidencialismo, se generan gobiernos estables. Esto es siempre y cuando los partidos sean capaces de formar coaliciones que garanticen la mayoría parlamentaria.

2.4 Concepto de coalición

Para cumplir con el mandato ciudadano es preciso que los partidos de gobierno puedan convertir su programa en leyes. Para minimizar costos de transacción, es conveniente que el gobierno tenga mayoría parlamentaria, o bien propia, o bien conformada por acuerdos con otros partidos.

En los regímenes con Democracias Mayoritarias² el Jefe de Gobierno cuenta con mayorías, ya sea en la forma de presidencialismo o parlamentarismo. En los regímenes con Democracias Pluralistas o Proporcional³, es probable que el ambiente sea multipartidista y seguramente el jefe de gobierno no disponga de estas mayorías. Esto lo obligará al uso del ingenio y la negociación para procurarlas de alguna manera, siendo un caso particular de esta situación la democracia consensual⁴.

En un régimen Parlamentarista, la acción de construir mayorías se da después de la elección. De distinta forma, en el presidencialismo se da en dos etapas, una electoral y otra de gobierno. La acción de construir mayorías para garantizar la gobernabilidad es una forma de “construir coaliciones”. A pesar de que hay autores como Sartori (1994) que niegan la posibilidad de la existencia de coaliciones en los presidencialismos, la evidencia empírica ha demostrado que en la práctica estas se dan en ambas formas de gobierno.

¹**NEP (Número Efectivo de Partidos).** Es una medición del peso efectivo de los partidos propuesta por Laakso y Taagepera ("Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12. N° 1. Abril de 1979 (citado por Chasqueti, 2001:17).

²**Democracia mayoritaria.** Sistema en el que, quien gana la elección se lleva todo, en un juego de suma cero.

³**Democracia pluralista o proporcional.** Sistema en el que, quien gana la elección comparte el poder.

⁴ Según Lijphart, el modelo de democracia mayoritaria enfatiza que las mayorías deben gobernar y la minorías oponerse, al tiempo que el consensual, enfatiza la idea del consenso frente al de oposición y la inclusión frente a la exclusión (citado por Mancebo, 1990:39).

A los efectos de tener más claro lo que sería una coalición, como explica Chasquetti (2001), conviene utilizar la definición de Kaare Strom (1990): “*una coalición de gobierno puede ser definida como:*

- i) un conjunto de partidos políticos que*
- ii) acuerdan perseguir metas comunes,*
- iii) reúnen recursos para concretarlas y*
- iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”.* (Garcé y Porzcecanski, 2020)

Como se indicó previamente, las coaliciones son más frecuentes, por necesarias, en sistemas multipartidistas. Éstos a pesar de ser criticados por generar inestabilidad, autores como Lijphart (1969) lo rescatan, ilustrando alguna de sus virtudes. Asegura que en sociedades donde hay marcados clivajes⁵, - ya sea por religión, etnia, nacionalidad o alguna otra característica,- el desarrollo de coaliciones de forma proporcional o “consociativas” serían la forma adecuada para generar estabilidad. Con esto marca un contrapunto con las coaliciones mayoritarias.

En su tesis de maestría, Chasquetti (2001:24) hace referencia a los trabajos de Deheza (1995 y 1998) donde la autora encontró en una muestra de 123 gobiernos de América del Sur un total de 69 coaliciones, lo que le permitió concluir que las coaliciones de gobierno en los presidencialismos de Sudamérica son frecuentes, rebatiendo de este modo la afirmación de Sartori (1994). Además, también concluyó que las coaliciones de gobierno pueden distinguirse según su origen y momento, en coaliciones electorales que se transforman en coaliciones de gobierno y las post-electorales que se negocian a partir del resultado de la elección. Agrega que los Presidentes sin mayoría parlamentaria buscan formar coaliciones donde normalmente utilizan los cargos de ministro para conformar un gobierno multipartidario. (Deheza, 1998; Garcé y Porzcecanski, 2020:1)

Chasquetti refuerza esta última conclusión citando a Amorín Neto (1998), el cual también considera que la nominación del gabinete ministerial es un recurso clave del Presidente para obtener la mayoría parlamentaria que le permita gobernar.

⁵ Clivaje es una palabra derivada del inglés que expresa el concepto de una división de personas o grupos en diferentes bloques. Fuente: Diccionario Oxford.

2.5 Factores que favorecen la formación de una coalición

En general, hay consenso en la academia sobre cuáles son los principales factores que favorecen que los partidos políticos se agrupen formando coaliciones. Se detallan a continuación una serie de factores que favorecen la formación de coaliciones.

1. La presencia de un sistema de partidos que presente un multipartidismo moderado. Esto es destacado por Chasquetti, señalando que es una de las dos opciones de gobierno que se le presentan en esta situación. (Chasquetti, 2001:45).⁶
2. La carencia de mayorías legislativas propias. Esto no le permiten al Presidente el control del Parlamento y dificultan la gobernabilidad. (Chasquetti, 2001)
3. La ausencia o debilidad de poderes legislativos del Presidente que la Constitución le reserva.(Amorín Neto, 1998)⁷
4. La tradición y experiencias anteriores en gobiernos de coalición. (Mancebo, 1990)
5. Normas institucionales que exigen mayorías especiales para aprobación de leyes o asignación de cargos.(Lanzaro 2001:341)
6. Cercanía ideológica de los posibles socios.(Garcé y Porzcecanski, 2020:7)
7. Matriz cultural del partido de gobierno, puede jugar tanto a favor como en contra.(Mancebo, 1990:41)
8. La personalidad del Presidente. (Garcé y Porzcecanski, 2020; Lanzaro, 2001:28)

2.6 Factores que dificultan la formación o mantenimiento de una coalición

1. El marco institucional, en un régimen presidencial, ser parte del gobierno sin ser del partido de gobierno no es atractivo. Si le va bien al gobierno el éxito es del partido del Presidente y si le va mal, la culpa se reparte entre todos los socios. (Mancebo, 1990:40).
2. Matriz cultural del partido de gobierno. Si el partido de gobierno tiene la tradición de manejarse dentro del partido, aunque cambien las condiciones en las mayorías parlamentarias, le cuesta participar a los socios minoritarios, tal como lo señala Mancebo refiriéndose a la tradición de los líderes del Partido Colorado, acostumbrados a tener un gobierno de partido. (1990:40)

⁶“Presentan un acotado número de alternativas de gobierno: Gobiernos mayoritarios - de partido o coalición -, y gobiernos en minoría con un apoyo legislativo del entorno del 40%” Chasquetti (2001:45).

⁷ Amorín Neto (1998), “afirma que los presidentes a la hora de gobernar pueden optar básicamente por dos estrategias, la de la vía legislativa, mediante un soporte mayoritario en el congreso, o la de la vía administrativa, mediante la firma de decretos de gobierno.” citado por Chasquetti (2001:60)

3. La irrupción de un partido nuevo en la arena política puede generar rispideces, especialmente cuando el nuevo actor tiene diferencias ideológicas o genera sospechas importantes en los demás posibles socios. (Garcé y Porzcecanski, 2020:1)

3 Antecedentes de acuerdos políticos y coaliciones en Uruguay

La acción de compartir poder en Uruguay cuenta con antecedentes que datan de poco después de la declaratoria de independencia de 1825.

Al final de la Guerra Grande (1843-1851), se declaró una tregua en la cual la frase “ni vencidos ni vencedores” ilustraba el momento pasando a la historia, el 8 de octubre de 1851. (Reyes Abadie, 1998). Esto daría lugar más tarde, en noviembre de 1855, al “Pacto de la Unión” en que acuerda, el caudillo colorado Venancio Flores y el caudillo blanco Manuel Oribe, no presentarse a elecciones y proponen un candidato en común, Gabriel Pereira.

Otro antecedente importante resaltado Reyes Abadie, en “Crónicas del Uruguay”,⁸ es la Paz de Abril de 1872, por primera vez se acordaba dar al Partido Nacional cuatro jefaturas políticas de cuatro departamentos,⁹ comenzando así a transitar la etapa de poder compartido entre ambos partidos.

Un paso más a favor de la coparticipación es la reforma constitucional de 1918, destacándose la creación de un Poder Ejecutivo colegiado con un Presidente y un Concejo Nacional de Administración integrado por 6 miembros de la lista más votada y 3 miembros de la siguiente, integrando al PE el partido de oposición.

En posteriores reformas constitucionales, con idas y vueltas en la conformación del PE, se fue ampliando el rango de coparticipación.

Con la llamada “Revolución de marzo” de 1933 se volvió a el PE unipersonal donde el presidente Gabriel Terra del Partido Colorado pacta con una fracción del partido Nacional, el Herrerismo, para obtener los apoyos requeridos. Luego se produce un quiebre institucional, inicialmente, encabezado por éste.

⁸ Crónica General del Uruguay, Tomo 5, La Modernidad – Reyes Abadie Vázquez Romero, 1998.

⁹ Los departamentos en cuestión son San José (entonces incluía lo que hoy es Flores), Canelones, Florida y Cerro Largo (entonces incluía lo que hoy es Treinta y Tres).

Se sale del quiebre con la reforma constitucional de 1942 El Dr. Amezaga del Partido Colorado resulta electo, fruto de un pacto con una parte del Partido Nacional, los blancos independientes, dejando atrás el régimen iniciado por Terra y dando así, una vez más, participación a la oposición. (Ver Anexo 4).

El último ensayo de acuerdos entre el gobierno y la oposición antes del golpe de estado del 1973 se dio en el llamado “pacto chico” de 1972, entre Bordaberry la minoría del Partido Nacional. (Chasqueti, 1999; Garcé y Porzcecanski, 2020).

Tras el retorno a la democracia en 1984, los partidos políticos de Uruguay se vieron obligados a buscar la formación de coaliciones para obtener las mayorías parlamentarias necesarias para gobernar. Esta necesidad se vio reforzada desde que se requirió mayoría absoluta para acceder a la primera magistratura, tal como lo marcó la reforma constitucional de 1996. (Chasqueti, 2001:82).

3.1 Sanguinetti (1985-1990)

Luego de casi de 12 años de gobierno defacto, se retorna al orden institucional fruto de negociaciones entre los militares y los partidos políticos con la ausencia del Partido Nacional. (Castelnovo, 2001:31)

En las elecciones de noviembre de 1984 sale triunfante el Dr. Julio Ma. Sanguinetti por el Partido Colorado con 41% de los votos, el Partido Nacional con un 35%, el Frente Amplio con un 21% y la unión Cívica con el 2%. Estos resultados confirmaban en la escena política el nuevo actor surgido en las elecciones de 1971, el Frente Amplio, habiendo obtenido en esa oportunidad un guarismo similar, el 18,3% de los votos.

Estos resultados mostraron que quedaba atrás el bipartidismo. Las cifras indican que en los gobierno desde 1942 a1966, en promedio, la fuerza parlamentaria del partido ganador era del 52% y en la etapa posterior del 1971 a 1994 descendió al 39% (Chasqueti, 1999:38).

Como indica la literatura, los sistemas de partidos multipartidistas producen Presidentes minoritarios, es decir sin mayorías parlamentarias. Siendo ésta una de las condiciones que favorecen la construcción de coaliciones.

Durante la campaña electoral la mayoría de los líderes partidarios, conscientes de la coyuntura de transición y la falta de certeza en poder lograr mayorías, se habían referido a la necesidad de un formar un gobierno de “Unidad Nacional”. En ese entorno el Presidente Sanguinetti se propone realizar un acuerdo con todos los partidos para un gobierno de unidad nacional, incluyendo a estos en su gabinete ministerial. Los partidos de la oposición, a excepción de la unión Cívica, rechazan esta propuesta y solo se mantienen dispuesto a participar en los entes autónomos. Finalmente, el Presidente Sanguinetti cambia la estrategia y pasa a formar un gabinete ministerial con integrantes su partido incluyendo también a ciudadanos notables de otros partidos, pero a título personal no partidario.

Esta nueva confirmación, con compromiso más débil, hace que cambie la forma de denominar el gobierno y pasa a llamarlo de “Entonación Nacional”. El gabinete quedó conformado por 7 ministros colorados, 2 de origen blanco y 1 de la Unión Cívica. A pesar de que el Frente Amplio no integró el gabinete, si participó en el directorio de algunos Entes autónomos, siendo la primera vez que la izquierda participaba en el gobierno. (Mancebo, 1990:30).

3.2 Lacalle Herrera (1990-1995)

En las siguientes elecciones, en noviembre de 1989, se produjo alternancia, sale triunfante el Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera con el 39% de los votos, seguido por el Partido Colorado con un 30%, luego el Frente Amplio, repitiendo el guarismo anterior de 21% y aparece un nuevo actor, el Nuevo Espacio, que logra el 9 % de los votos. Estos resultados marcan un hito ya que como cita Mancebo 1990 a González y Gillespie, *“Considerando su participación previa en el electorado... el ganador neto de las elecciones fue la izquierda. Por un lado, aunque dividida en dos alianzas – o quizás parcialmente gracias a esta división- el conjunto de la izquierda tuvo tantos votos como los colorados a nivel nacional. Por otro lado, el Frente Amplio ganó las elecciones en Montevideo...”*. (Mancebo, 1990:31)

En la campaña había sido tema de discusión la formación de coaliciones, con estos resultados se confirmó la necesidad. El Presidente Lacalle Herrera trato de formarla siguiendo el modelo de negociación concéntrica, tradicionalmente usado en Uruguay e inspirado en el modelo europeo de negociación. Anunció que primero negociaría con las demás fracciones del Partido Nacional, luego con el Partido Colorado, después con el Frente Amplio y por último

con el Nuevo Espacio. Lacalle Herrera manifestó que más allá de tener un programa de gobierno partidario, al no estar consolidada la unidad de la colectividad blanca, estaba dispuesto a realizar modificaciones. Su idea era tener un gabinete ministerial con coparticipación para facilitar la toma de decisiones, gobernar con eficiencia y poder implementar los cambios que a su criterio el país necesitaba. Cabe destacar que Lacalle Herrera se había opuesto a compartir las responsabilidades del Poder Ejecutivo colorado, durante el primer gobierno de Sanguinetti, según lo manifestó en Búsqueda del 05dic 1984 (Mancebo, 1990:30).

Cuando empezaron las negociaciones, los colorados ofrecieron una situación similar al gobierno anterior, participar con técnicos en el gabinete en lugar de ministros políticos. Lacalle frente a esta propuesta respondió con una serie de presiones para alcanzar sus objetivos. Primero se basó en una encuesta de opinión pública que mostraba alto grado de aprobación que tenía en la población la idea de formación de un gobierno de coalición, luego condicionó los cargos en los directorios de los Entes a la ocupación del gabinete por políticos y por último, puso plazo a la respuesta, que en caso de no cumplirse, ocuparía todos los cargos con miembros de su partido. (Mancebo, 1990:32).

Como respuesta, el Partido Colorado finalmente aceptó participar, pero en forma condicional y mediante un compromiso de cooperación se instauró un gobierno de “Coincidencia Nacional” con un gabinete integrado por ocho ministros blancos y cuatro colorados. Importa resaltar que el primer gabinete formado por Lacalle, luego cambiaría la integración. También se acordó la construcción de una mayoría parlamentaria que sumaba sus fuerzas, llegando a tener 22 de 31 senadores y 69 de 99 diputados. Sin embargo fueron Lacalle y Sanguinetti quienes tuvieron la voluntad más firme de cooperación, las fracciones minoritarias de cada partido defendieron su derecho a jugar el papel de oposición. (Mancebo, 1991:32).

3.3 Sanguinetti (1995-2000)

En las elecciones de noviembre de 1994, tras una reñida contienda, resultó ganador el Dr. Julio Ma. Sanguinetti por el Partido Colorado con 32,35% de los votos, seguido por el Partido Nacional con un 31,21%, el Encuentro Progresista - Frente Amplio con un 30,8% y el Nuevo Espacio con 5,16%. *“En el Partido Colorado, Sanguinetti partía como amplio favorito. Para evitar la pérdida de votos por izquierda que sufrió su colectividad en 1989, logró el regreso*

a sus filas del Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), ofreciéndole la candidatura a la vicepresidencia a su líder, Hugo Batalla. La alianza tuvo éxito, en el sentido que Sanguinetti fue elegido Presidente, pero el sector del Vicepresidente registró mala votación y apenas logró una banca de diputado, más la Presidencia del Senado para Batalla.” (Diario El País 14/09/2019)¹⁰.

El Partido Colorado había logrado la unidad bajo el liderazgo de Sanguinetti (Foro Batllista). A pesar de tener la mayoría negoció con todos los sectores, el de Jorge Batlle (Batllismo), con quien se había reconciliado, el sector Pachequismo, liderado por Millor y con el PGP (Partido por el Gobierno del Pueblo), ala izquierda del partido, sector liderado por el vicepresidente, Hugo Batalla.

Por el otro lado, el Partido Nacional que había quedado dividido después de una fuerte pugna electoral entre Lacalle y Volonté, éste último fue quien tuvo más apoyo de los votantes pero Lacalle pretendía hacer pesar su condición de ex Presidente a los efectos de liderar el Partido Nacional. (Mancebo, 1996:95).

En este contexto el Presidente Sanguinetti realizó arduas negociaciones para lograr armar la “coalición de gobierno”. La postura de los líderes nacionalista fue opuesta, mientras que Volonté se inclinaba por una cooperación completa, como lo manifestó en un artículo de Búsqueda del 01/12/1994, citado por Mancebo 1996 “*Más que gobernabilidad estamos dispuestos a ofrecer cogobierno a la administración colorada electa...*”. (Mancebo, 1996:95). Por otro lado, Lacalle manifestaba que no estaba dispuesto a apoyar todo lo que el gobierno propusiera, ni dar un cheque en blanco.

Sanguinetti conformo su gabinete ministerial con 8 ministros colorados, 4 blancos y 1 del PGP y la fuerza legislativa estaba compuesta por 21 senadores y 63 diputados. Alcanza los 2/3 en la cámara alta y casi obtiene 2/3 de las bancas en la cámara baja lo que dejó al gobierno con la capacidad de lograr las mayorías especiales requeridas constitucionalmente para promover las reformas propuestas en sus programas de gobierno.

¹⁰Diario el País 2019: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/julio-maria-sanguinetti-gana-vez-tercio-mayor-eleccion-pareja.html>

En particular, se resalta en este periodo la reforma del régimen electoral, disponiendo elecciones partidarias obligatorias, incluyendo la segunda vuelta en caso de que ningún candidato llegue a la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales y además separándolas de las elecciones departamentales, (Buquet, 1997:10).

También se incluye la reforma de la educación liderada por el Prof. Rama (Lanzaro, 2004) y la reforma del Régimen Previsional, donde se estableció un régimen mixto de solidaridad y ahorro previo con la creación de las AFAP (Administradora de Fondos de Ahorro Previsional) (Saldain y Lorenzelli, 1998).

Este gobierno representa una dificultad a la hora de analizarlo, ya que el sistema electoral no presenta ninguna regla particular que permita explicar por qué el socio menor decidió no salir del gobierno antes del final del mandato como lo indica la literatura del tema. *“En principio, podría interpretarse que la permanencia del PN como aliado del Presidente Sanguinetti (PC) durante todo el período de gobierno, responde básicamente a un error de cálculo estratégico de sus líderes”* (Chasqueti ,2001:74; Chasqueti y Garcé, 2000).

3.4 Batlle (2000-2005)

En las elecciones correspondientes a 1999 se estrenó la reforma constitucional de 1996 que cambiaba la regla electoral, el último domingo de octubre se celebró la primera vuelta con los siguientes resultados: Frente Amplio con un 39,6% de los votos, el Partido Colorado con 31,93%, seguido por el Partido Nacional con un 21,72 %, y el Nuevo Espacio 4,4%. Ningún candidato había alcanzado la mayoría absoluta por lo que correspondía una segunda vuelta, entre el Dr. Tabaré Vázquez, candidato del Frente Amplio y el Dr. Jorge Batlle del Partido Colorado, el comicio se llevó a cabo el último domingo de noviembre de 1999, resultando electo el Dr. Jorge Batlle con el 54,13% de los votos.

En esta ocasión los acuerdos interpartidarios para garantizar las mayorías parlamentarias se complejizaron. Con la regla electoral anterior, los pactos se efectuaban entre el partido que había ganado la elección y el eventual socio que permitiera asegurar la gobernabilidad. Ahora, con el “balotaje” vigente, daba la oportunidad a quien había resultado segundo de realizar acuerdos que le permitieran ganar la presidencia y en forma paralela, que le asegurasen las mayorías parlamentarias necesarias para garantizar la gobernabilidad.

En su tesis de grado, Schettini cita una entrevista realizada al Dr. Batlle donde este dice que *“Según el ex Presidente Batlle, el balotaje “obligaba” a varias cosas: en primer lugar, a buscar acuerdos para obtener las mayorías y llegar a la presidencia de la República; en segundo lugar, a “forzar” un gobierno de coalición; y en tercer lugar, a poner ese instrumento frente a la opinión pública de manera que ésta también “presionará” sobre las partes para que no deshicieran ese tipo de acuerdos y le dieran viabilidad al gobierno.”* (Schettini, 2007:19).

Es evidente que el nuevo sistema electoral cambia sensiblemente las reglas del juego. El Dr. Lacalle Herrera también entrevistado por Schettini, le decía *“...que en el balotaje o segunda vuelta, “no se plebiscitan partidos sino personas”, y expresó: “Nosotros no hubiéramos podido votar al doctor Batlle bajo el lema Partido Colorado – advierte-. El doctor Batlle en la segunda vuelta no era un dirigente del Partido Colorado, perdió esa condición, entonces, en ese caso es “la persona” a quien los ciudadanos quieren darle la mayoría”* (Schettini, 2007:19).

Así el Partido Colorado y el Partido Nacional realizaron un acuerdo después de la primera vuelta y en vistas de la segunda, donde los blancos presentaron parte de su programa de gobierno y se comprometían, a cambio, a apoyar en el balotaje al Dr. Batlle. Como justificación frente al electorado partidario indicaban que era la forma de que el programa del Partido Nacional llegara al gobierno. La idea que tenían era usar la herramienta de Ley de Urgente Consideración para rápidamente plasmar su programa en leyes y así tuviera efecto.

Por su lado, el Partido Colorado ponía su énfasis en asegurar las mayorías parlamentarias ya que de alguna manera suponía seguros los votos de los nacionalistas en la segunda vuelta. Como manifiesta Schettini, el Dr. Lacalle entendió que el compromiso contenía tres categorías: una ley de urgencia; el presupuesto, que debían desembocar en un proyecto a presentar antes del 31 de agosto; y las típicas decisiones gubernativas. Sin embargo los colorados eran renuentes a la aplicación de este mecanismo, como lo indicó en un comentario el Dr. Jorge Batlle, este decía que no creía en los 100 primeros días de gobierno sino que el gobierno era de 5 años. (Schettini, 2007:31).

El primer gabinete quedó conformado con 7 ministros colorados de distintos sectores, 1 ministro de extracción blanca pero independiente, designado directamente por Batlle y otros

4 ministros blancos. El comienzo del trabajo parlamentario dio su primer resultado el 22 de junio de 2000 cuando fue aprobada la primera ley de urgencia, a la que Lacalle la definió como “el primer acto trascendente” del gobierno de coalición. (Schettini, 2007:33).

3.5 Vázquez (2005-2010)

En octubre de 2004, se efectuaron las elecciones correspondientes a la primera vuelta. El resultado fue inédito, pues el candidato del Frente Amplio, el Dr. Tabaré Vázquez, alcanzaba el 51,68% de los votos consiguiendo la presidencia por mayoría absoluta. También se estrenó el Frente Amplio como gobierno nacional y por los guarismos obtenidos tenían asegurada la mayoría parlamentaria. En esta oportunidad no hubo necesidad de formar una coalición.

3.6 Mujica (2010-2015)

En 2009, en la primera vuelta del ciclo electoral, se obtuvo el siguiente resultado: el candidato del Frente Amplio, el Sr. José Mujica obtuvo un 47,96% de los votos, el Dr. Lacalle Herrera por el Partido Nacional con 29,07 %, seguido por el Dr. Pedro Bordaberry por el Partido Colorado con un 17,02 %, y el Dr. Pablo Mieres por el Partido Independiente con 2,49%. Ningún candidato había alcanzado la mayoría por lo que se debió realizar una segunda vuelta, el ganador fue el Señor José Mujica, resultando Presidente con el 54.63 %. En la primera vuelta ya se había logrado la mayoría parlamentaria por lo que en esta oportunidad tampoco hubo necesidad de formar una coalición ya que nuevamente el Presidente tenía mayoría parlamentaria.

3.7 Vázquez (2015-2020)

En el octubre de 2014 se efectuaron las elecciones correspondientes a la primera vuelta. El Dr. Tabaré Vázquez candidato del Frente Amplio obtuvo un 47,81% de los votos, el Dr. Lacalle Pou del Partido Nacional alcanzó un 30,88 %, seguido por el Dr. Pedro Bordaberry del Partido Colorado con un 12,89%, y el Dr. Pablo Mieres del Partido Independiente con 3,09%. Según los resultados correspondía una segunda vuelta aunque la primera vuelta, una vez más, habían dado mayoría parlamentaria al Frente Amplio. El resultado del balotaje permitió que el Dr. Vázquez asumiera la presidencia por segunda vez. Tampoco hubo necesidad de formar una coalición.

Como surge del análisis precedente, se puede concluir que en todos los gobiernos posteriores a la restauración democrática hubo una creciente forma de coparticipación en los casos que el Presidente no contaba con mayoría parlamentaria, llegando hasta conformarse gobiernos de coalición. Si bien esta forma de compartir el poder no era nueva en el país, se fue incrementándose a lo largo del tiempo y de las experiencias llevadas a cabo por los diferentes gobiernos.

Se debe tener en cuenta, que con la regla electoral anterior, para lograr la Presidencia de la República se requería mayoría simple y los acuerdos para conformar las mayorías que garantizaran la gobernabilidad se daban en forma posterior a las elecciones. Cuando cambió la regla electoral y se pasó a exigir mayoría absoluta para lograr la primer magistratura, se hicieron necesarios los acuerdos pre – electorales. Esto sería necesario tanto para conseguir la presidencia y como luego en ese caso, para consolidar una mayoría legislativa que permitiera gobernar. Así lo demuestran la serie de periodos de gobiernos analizados.

4 Elecciones Nacionales de 2019

Como ya se indicó en la introducción, en las Elecciones Nacionales de 2019 nadie alcanzó la mayoría absoluta en primera vuelta, por lo que hubo balotaje. El resultado de la primera vuelta de octubre fue el siguiente: por el Frente Amplio el Ing. Daniel Martínez salió primero con un 39,02% de los votos, por el Partido Nacional el Dr. Lacalle Pou con el 28,62%, seguido por el Ec. Ernesto Talvi del Partido Colorado con un 12,34%, el Gral. Manini Ríos por Cabildo Abierto con el 11,04%, el Ing. Cesar Vega por PERI con el 1,38%, el Sr. Edgardo Novik por el Partido de la Gente con el 1,08% y el Dr. Pablo Mieres por el Partido Independiente con 0,97%.

El último domingo de noviembre se efectuó la segunda vuelta, entre el Ing. Daniel Martínez candidato del Frente Amplio y el Dr. Luis Lacalle Pou del Partido Nacional. Resultó electo el Dr. Lacalle Pou con el 50,79% de los votos.

En este escenario inicial, no hubo mayoría absoluta. El Partido Nacional, quien resultó segundo, cuenta con antecedentes de haber formado gobiernos de coalición con el tercero, el Partido Colorado. Tanto mediante acuerdos post electorales, hasta la reforma electoral del 1996, como también con acuerdos pre electorales a partir de ésta. También figuraron otros actores de menor caudal electoral que durante la campaña se manifestaron como oposición y dispuestos a unir fuerzas para desplazar al Frente Amplio del gobierno. De esta forma quedó conformado un amplio abanico opositor multicolor.

De acuerdo a la coyuntura planteada, el partido desafiante con más posibilidades debería iniciar los movimientos para aglutinar a los demás partidos. La forma sería buscar acuerdos que le garanticen en una primera instancia el apoyo electoral y en caso de obtener la presidencia el apoyo parlamentario. Consecuente con esta lógica, el Dr. Lacalle Pou inicia los contactos con el Partido Colorado, Cabildo Abierto, el Partido de la Gente y el Partido Independiente. Luego de intensas negociaciones contemplando los distintos programas de cada partido se alcanzó un proyecto de gobierno común, plasmado en un documento denominando Compromiso por el País. (Garcé y Porzcecanski, 2020:3)

4.1 Documento Compromiso por el País

Compromiso por el País es el nombre que se le dio al documento que plasmó los principales puntos de acuerdo de los 5 partidos de la oposición que se unirían como desafiantes al Frente Amplio en la segunda vuelta. Se firmó el 5 de noviembre de 2019. (Garcé y Porzcecanski, 2020:3)

El documento tenía la siguiente introducción que refleja la voluntad de acuerdo a pesar de reconocerse como anteriores competidores y donde su aval y a la vez objetivo es obtener la mayoría parlamentaria que haría viable el gobierno característico de una coalición:

“Los abajo firmantes fuimos competidores en las elecciones del pasado 27 de octubre. En conjunto, los uruguayos nos honraron con el 53% del total de votos emitidos. Los legisladores electos por nuestras listas acumulan 56 bancas en la Cámara de Representantes (sobre un total de 99) y 17 bancas en el Senado (sobre un total de 30). Todos juntos podemos ofrecer al país lo que nadie más está en condiciones de ofrecer: una mayoría parlamentaria que permita gobernar con fluidez, y una variedad de enfoques y sensibilidades que nos ayude a dar mejores respuestas a la diversidad de necesidades y aspiraciones de los uruguayos. Hasta el 27 de octubre fuimos competidores. Hoy ya no lo somos. Partiendo de la diversidad de nuestras tradiciones y de nuestras miradas políticas, nos hemos puesto de acuerdo en un conjunto de rumbos estratégicos que aseguran una acción de gobierno sólida y coherente. Cada uno de esos rumbos se traduce en medidas concretas, sobre las que hemos acordado y sobre las que seguiremos profundizando.”

La elaboración de este documento requirió de muchas negociaciones y de la generación de consensos. Los rumbos estratégicos se reflejan en 13 grandes puntos, a saber: ¹¹

1. Un Gobierno con las cuentas en orden.
2. Un Estado inteligente y transparente.
3. Empresas Públicas al servicio de la gente.
4. Impulso al crecimiento: desarrollo productivo y mejora de la competitividad.
5. Inserción internacional: abrir mercados y hacer alianzas.

¹¹ Partido Nacional (2019) “Compromiso por el País”. Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

6. Una Policía respetada, una sociedad pacífica.
7. Una política de Defensa adecuada al siglo XXI.
8. Transformar la Educación.
9. Proteger a los más débiles.
10. Agenda de derechos.
11. Proteger el mundo del trabajo.
12. Cuidar la salud de los uruguayos.
13. Medio ambiente y bienestar animal.

En sitio web del partido Colorado aparece una versión del Compromiso por el País que difiere ligeramente de la que aparece en el sitio web del Partido Nacional. En la versión del Partido Colorado, además figura el siguiente párrafo: ¹²

“Nuestra tarea de gobierno irá más allá de los puntos enumerados en este documento. La construcción de acuerdos seguirá adelante, profundizando y especificando otras líneas de acción y nuevas medidas concretas. Lo que queda expresado aquí son los grandes rumbos estratégicos que darán un marco claro y coherente al nuevo gobierno de coalición. Este es nuestro compromiso. Aquí están nuestras certezas. Seremos un gobierno fundado en la confianza recíproca y en la cooperación.”

Al final del Compromiso por el País luce la firma de los candidatos a Presidente de cada uno de los cinco partidos que integraron la Coalición Multicolor, firmando el 5 de noviembre de 2020, en representación del compromiso asumido por sus respectivos partidos.

Sin embargo, recién una semana después, el 11 de noviembre de 2019, se pudo ver juntos a los 5 candidatos en un acto público. (Garcé y Porzcecanski, 2020:11)

Todo indica que la publicidad que se dio a los contenidos del documento, así como las discrepancias y consensos que el borrador inicial del documento generó, fue un elemento que puso este tema en la agenda pública. Obtuvo gran cobertura por parte de los medios y estuvo en el centro de la atención del electorado por un buen tiempo.

¹² Partido Colorado (2019) “Compromiso por el País”. Disponible en: <https://partidocolorado.uy/compromiso-por-el-pais/>

4.2 Ley de Urgente Consideración del 2020

4.2.1 Antecedentes de este instrumento

En Uruguay, esta es una herramienta con que cuenta el Presidente de la República a los efectos de imprimir urgencia en el tratamiento parlamentario de un proyecto de ley. En la publicación compilada por Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, en la presentación de las características de cada país que hacen los distintos autores, señalan la presencia de este tipo de herramientas. Subrayando que le dan al ejecutivo la posibilidad de acotar los plazos para el tratamiento de las leyes por parte del Parlamento. (Lanzaro, 2001).

En Argentina los “Decretos de Necesidad y Urgencia”, herramienta similar, es un decreto que se aprueba, tiene poder de ley y luego el Congreso debe ratificar su vigencia.

En Brasil, existe un mecanismo similar al argentino, además el presidente tiene el poder de solicitar Urgencia para el tratamiento de sus proyectos en la agenda del parlamento.

En Uruguay se denomina Ley de Urgente Consideración, este instrumento pone el foco en los plazos y no en el contenido, aprobándose en forma tácita si se superan los plazos estipulados constitucionalmente. (Lanzaro, 2001).

Una de las limitaciones que este tipo de ley le impone al Poder Ejecutivo es la imposibilidad de enviar más de un proyecto de urgencia en forma simultánea al Poder Legislativo. Por otro lado, en cada cámara se puede tratar el levantamiento del carácter de urgencia, al ingreso de la ley, debiendo para esto obtenerse mayorías especiales de tres quintos (3/5).

Esta herramienta fue incorporada a la legislación nacional en la reforma constitucional de 1967 en su artículo 168, numeral 7. Establece la facultad del Presidente de la República, actuando con el Ministro, Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros, de proponer a las Cámaras del Poder Legislativo proyectos de ley remitidos con declaratoria de urgente consideración. También puede ser usado para modificaciones de leyes anteriormente dictadas. La urgencia deberá ser declarada simultáneamente con la remisión de cada proyecto, y en caso de no tratar la iniciativa dentro del plazo estipulado, el proyecto se convierte automáticamente en ley. Esta característica de convertir en forma tácita un proyecto en ley, más allá de lo acotado de los plazos de tratamiento, es la parte más potente de la herramienta que pone en una posición de privilegio al PE sobre el PL.

Este tipo de leyes permiten evitar que una ley clave, para un momento determinado, demore demasiado en ser tratada y aprobada por el Parlamento. El Dr. Julio Ma. Sanguinetti señala en el sitio web del Partido Colorado su participación en la redacción de esta herramienta en las siguientes palabras¹³:

“Bueno es recordar que el procedimiento de leyes de urgencia nació en la Constitución de 1967, de la que tuvimos el honor de ser co-redactor y miembro informante. Es más: este artículo lo redactamos con el asesoramiento del Profesor Alberto Ramón Real, el mayor especialista en este tipo de legislaciones especiales. Seguíamos por entonces una tendencia prácticamente universal en la materia, avanzada y ampliada -a veces hasta el exceso- en repúblicas tan afines a nosotros como Argentina y Brasil. Lejos de cuestionar la democracia, es un instituto afirmativo de ella. Nada hay peor que una institucionalidad débil para afrontar circunstancias especiales o que, trabada por el Parlamento o las burocracias, termina siendo anodina.”

En la página del Programa de Estudios Parlamentarios, de la Facultad de Ciencias Sociales, de UDELAR¹⁴ se describen las circunstancias en que se trató esta cuestión. En este documento se deja bien claro que la iniciativa pretendió reforzar autoridad de la figura del Presidente de la República:

“El mecanismo de urgencia legislativa fue diseñado en una coyuntura histórica muy concreta. Uruguay era gobernado por un colegiado que lucía inoperante a la hora de enfrentar la crisis que sufría el país (estancamiento, inflación, movilización social, etc.). Los partidos políticos, por otra parte, se encontraban fuertemente fraccionalizados como resultado de la renovación forzada de liderazgos (habían fallecido Herrera, Batlle Berres, Nardone y Gestido) y mostraban una muy frágil cohesión en el Parlamento...”

¹³ Partido Colorado LUC: <https://partidocolorado.uy/la-ley-de-urgente-consideracion/>

¹⁴ FCS-UDELAR (2019). LUC Programa de Estudio Parlamentarios, FCS-UDELAR, set.2020. Disponible en: <https://parlamentosite.wordpress.com/2019/09/30/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>

En tales circunstancias el entonces senador por el Partido Colorado, Zelmar Michelini, argumentaba a favor de la herramienta en un artículo que publicó el 2 de agosto de 1966, en defensa de la reforma constitucional que la incluía y consecuente con la coyuntura que vivía el país, era un ferviente defensor de este punto de la reforma constitucional. No lo consideraba una medida contra el parlamento, sino lo opuesto, a favor del Legislativo y en su defensa, y así decía:

“...La Principal razón de descredito que ha caído el parlamento es la falta de trabajo, de dedicación y su inoperancia continua. “...Corresponde entonces eliminar esos defectos...”, Y por eso, porque pensamos que es una solución excelente, defendemos las leyes de urgencia que lejos de ser un avasallamiento de las facultades parlamentarias, son quizás el único modo de que ambas cámaras, Senadores y Diputados, recuperen su prestigio”, “El Parlamento tendrá que trabajar, la excusa de que no cuenta con quórum no valdrá para los legisladores y tampoco para el ejecutivo...” (Michelini, 1990, pp.51).

La defensa de esta herramienta por parte de Michelini es recordada por Berruta (2020) en el “Correo de los Viernes”¹⁵, ratificando la trascendencia de ésta y su vinculación originaria al Partido Colorado.

En la reforma Constitucional de 1996 se modificaron los plazos con que cuenta el Poder Legislativo para el tratamiento de los proyectos declarados de “Urgente Consideración”. Así lo indica Pablo Mieres (1999:12)

“La reducción en el plazo equivale a 30 días menos que en el régimen anterior; mientras que el Parlamento contaba con un plazo total de 130 días para su tratamiento, la nueva norma lo reduce a 100, manteniendo la facultad de dejar sin efecto el carácter “urgente” de la iniciativa por votación de mayoría de tres quintos de cada Cámara.”

¹⁵BARRUTTA, Fátima, 2020 “Evocando a Zelmar” Artículo citado también por en la autora en Correo de los viernes, disponible en: <http://www.correodelosviernes.com.uy/Evocando-a-Zelmar.asp>

La página del Programa de Estudios Parlamentarios, de la Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR, recoge evidencia solo a partir de los gobiernos posteriores a la salida democrática por no contar con información anterior. Tal como puede apreciarse en el Cuadro 1 de su autoría, el uso de esta herramienta se dio 13 veces, de las cuales, en 9 oportunidades fueron aprobadas.

Cuadro 1. Proyectos de Urgente Consideración (1985-2019).

Presentación	Presidente	Nombre	Artículos	Resultado	Observaciones	Promulgación	Tiempo
28-08-86	Sanguinetti	Amnistía a Militares y Policías por Delitos	5	No aprobado	C.SS. Rechaza (16 en 29)		
09-04-92	Lacalle	Modificación del Régimen de Pasividades	92	No aprobado	C.RR. Rechaza (40 en 97)		
23-06-93	Lacalle	Supresión Monopolio Estatal de Seguros	14	Ley 16.426		14-10-93	113
20-01-94	Lacalle	Modificación Régimen de Previsión Social	40	No aprobado	C.RR. Rechaza (17 en 72)		
17-08-94	Lacalle	Modificación Impuestos y facilidades de pago deudores del BPS	15	Ley 16.694		24-02-95	191
13-04-00	Batlle	Mejoras a los Servicios Públicos y Privados, Seguridad Pública y Actividades Productivas	89	Ley 17.243		29-06-00	77
08-11-00	Batlle	Mejoras Administración Pública y Fomento Empleo	91	Ley 17.292		25-01-01	78
03-03-05	Vázquez	Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	19	Ley 17.866		21-03-05	18
04-04-05	Vázquez	Creación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).	13	Ley 17.869		20-05-05	46
15-12-10	Mujica	Declaración de Emergencia Sanitaria en la Asistencia Anestésico-Quirúrgica	4	Ley 18.711		22-12-10	7
22-09-11	Mujica	Régimen de Unificación del Cobre de la Patente de Rodados	15	Ley 18.860		23-12-11	92
23-07-12	Mujica	Declaración Interés Gral. del Personal especializado en vuelos de la Fuerza Aérea y la Aviación Naval.	3	No aprobado	C.SS. Rechaza (0 en 24)		
27-08-12	Mujica	Liquidación contribución mensual beneficiarios de la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.	4	Ley 18.992		26-10-12	60

Fuente: Elaboración en base al Sistema de Información Parlamentaria y datos del Programa de Estudios Parlamentarios.

Del total de leyes del periodo 1985 al 2019, aprobadas por el mecanismo de “urgente consideración”, fueron solo 3 de cada mil según nos dice el mismo estudio, lo que de alguna manera muestra que no es un mecanismo de uso frecuente en el ejercicio de gobierno. Su utilización se da al inicio del periodo de un nuevo gobierno, en particular si hay alternancia, siendo la forma de dar un mensaje político que materializa parte de la Agenda de la nueva administración.

En general, los proyectos en que se ha manejado esta herramienta de gobierno son leyes con pocos artículos, en el Cuadro 1 puede verse que la ley que contiene menor cantidad incluye 3 artículos y la de mayor cantidad contiene 92, siendo el promedio de 31 artículos.

4.2.2 Borrador y proyecto presentado

La herramienta LUC fue ampliamente anunciada por Lacalle Pou en la campaña electoral del 2019 como el instrumento fundamental para iniciar su gobierno, (Garcé y Porzcecani, 2020:19). Esta no era una idea nueva para el Presidente, ya que siendo diputado en el 2014 y

candidato presidencial del Partido Nacional, anunciaba en su campaña, que en caso de resultar electo, recurriría al uso de esta herramienta como primer medida de gobierno.¹⁶

El borrador de la ley lo presentó el Presidente electo, Lacalle Pou, conteniendo 501 artículos, inicialmente, y lo hizo público el 21 de enero de 2020, en forma simultánea, para que los socios de la coalición lo fueran estudiando. (Garcé y Porzcecaniski, 2020:19). Asimismo, estuvo disponible para el público en general con la intención de que se diera a conocer y así poder recibir propuestas al respecto. (Anexo 2: Entrevista a Senador Adrián Peña).

Esta última situación sorprendió al senador Peña del Partido Colorado, que según indicó en la entrevista realizada para esta investigación,¹⁷ esperaba que se notificara primero a los socios. Además temía que al hacerlo público se generaran debates que dificultarían la negociación, aunque luego reconoció que se equivocó y le atribuyó un efecto positivo, que a su criterio, permitió enriquecer el proyecto. El jueves 23 de abril de 2020, el proyecto de LUC ingresó al Parlamento con 501 artículos (Garcé y Porzcecaniski, 2020:19). Tras el tratamiento en la comisión especial del Senado, el proyecto se redujo en 25 artículos y se modificaron más de 300.¹⁸

4.2.3 Puntos de conflicto

El borrador presentó algunos puntos de conflicto, siendo los más notables la diferencia con la desregulación de los combustibles y la inclusión de aspectos de seguridad. Estos últimos eran similares en contenido a los incluidos en la reforma propuesta por el Dr. Larrañaga para la seguridad, “Reforma para Vivir sin Miedo” y que no alcanzara su aprobación¹⁹ en plebiscito constitucional que se produjo en forma concurrente con las elecciones.

¹⁶ Diario el Observador : <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-pilares-sobre-los-que-gobernara-lacalle-pou-desglose-de-la-luc-que-aprobo-el-parlamento-20207819300>

¹⁷ Entrevista al Senador del Partido Colorado, Adrián Peña en su despacho, el 10 Jun.2020. El texto completo de la entrevista está disponible en el Anexo 2 (Entrevista al Senador Adrián Peña).

¹⁸ Nota portal Montevideo.com 01 Jun.2020.

<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Asi-queda-el-proyecto-final-de-la-LUC-que-sufrio-varios-cambios-uc754446>

¹⁹ El Plebiscito Constitucional “Vivir sin Miedo”, votado en forma concurrente a la 1ª. vuelta de las elecciones 2019 necesitaba alcanzar más del 50% para ser aprobado, pero no llegó a ese guarismo, totalizando casi un 47 % de las voluntades. (Diario El País del lunes 28 Oct.2019).

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/vivir-miedo-encamina-fracasar-acuerdo-datos-preliminares.html>

Para el Partido Colorado fue lo referente a los temas de minoridad lo que generó mayor conflicto. Según el senador Adrián Peña fue lo más les costó acompañar.

Para el senador Penadés los artículos que quedaron fuera de la ley tendrían un carácter presupuestal, lo cual no puede ser incluido en una ley de este tipo. Otros temas podrían requerir de mayorías especiales y por ello, se desestimó incluir esos aspectos en una ley de urgente consideración.

4.2.4 La LUC vista por los tres principales socios

A los efectos de entender cómo veían esta herramienta los socios de la coalición se trataron de realizar entrevistas a los líderes partidarios o referentes de cada partido ante la coalición. En principio debido a la situación sanitaria²⁰ y a los cargos que ocupaban algunos de los líderes en el Poder Ejecutivo, fue dificultoso lograr entrevistas.

La primera entrevista se concretó con el líder de Cabildo Abierto, Guido Manini en su despacho del Poder Legislativo. En el transcurso pude confirmar que había coordinadores de bancada de cada partido ante la coalición para asegurar la articulación y coherencia de los asuntos que estos trataban. En el caso del Partido Nacional ese rol lo cumple el senador Gustavo Penadés, por el Partido Colorado el senador Adrián Peña y por Cabildo Abierto el senador Raúl Lozano. Los otros dos partidos, el Partido Independiente y el Partido de la Gente, al tener un solo diputado no existía la figura de coordinación de bancada en forma clara. Por lo tanto, a los efectos de este estudio se tuvo en cuenta a los 3 socios mayores de la coalición. Pues tienen representación en ambas cámaras y es donde sería más clara la necesidad de enlace, articulación y coordinación en la labor parlamentaria, particularmente en el desarrollo de la versión final de la LUC.

En ese orden se entrevistó al Senador Penadés (PN) y al Senador Peña (PC), en el caso de Cabildo Abierto, al haber entrevistado a su líder, el Senador Manini Ríos, se consideró que no era necesaria la entrevista al coordinador Senador Lozano. Las preguntas básicas que se hicieron fueron las siguientes:

²⁰ El 13Mar.2020 se registró el primer caso de COVID-19 y el gobierno dispuso el distanciamiento social voluntario, cierre de espacios públicos para evitar aglomeraciones dentro de las medidas para combatir la Pandemia.

1. ¿Está de acuerdo con el uso de la Ley de Urgente Consideración (LUC) como una herramienta efectiva de gobierno?
2. ¿Qué efecto tiene el uso de la misma sobre los socios de la coalición?
3. ¿Cuál sería, para usted, el punto más importante de la LUC?
4. ¿Qué punto estaría dispuesto a sacrificar?
5. ¿Qué proyección le ve a esta coalición de gobierno en efectividad y tiempo?
6. ¿Considera necesario mantenerla en el futuro como contrapeso a la coalición de la oposición?
7. ¿Cómo definiría la identificación ideológica izquierda – derecha de su partido, en la escala de 1 a 10, donde 1 es extrema izquierda y 10 extrema derecha?
8. ¿Cómo definiría la identificación ideológica, en la misma escala de 1 a 10, de los otros cuatro partidos políticos de la Coalición Multicolor?

El texto de las entrevistas realizadas puede ser consultado en los anexos del presente trabajo. Se seleccionó a estos tres referentes por la representatividad de su opinión, su trayectoria política y el rol que cada uno de ellos desempeña en sus respectivos partidos.

4.2.4.1 Para el Partido Nacional

Para el Partido Nacional la LUC, en palabras del Senador Penadés, es una herramienta válida, adecuada y constitucional para darle celeridad al proceso legislativo a pesar de que señala que con mayorías parlamentarias propias se podría coordinar para votar un proyecto en plazos aun menores que los que para esta herramienta se establecen. Además explica que la urgencia más que de carácter temporal, es de carácter político, para dar un claro mensaje del programa de la coalición “...cierto grado de urgencia y además se le da jerarquía política transmitiendo a la opinión pública que son la columna vertebral y los ejes centrales de la acción y de la preocupación del gobierno.” (Anexo 1: Entrevista a Sen G. Penades)

En lo referente al trabajo en equipo, señaló que él fue el Presidente de la Comisión del Senado para el tratamiento de las LUC, donde tuvo especial preocupación para que todos los miembros de la coalición contaran con un espacio para discutir, analizar, cambiar, proponer y

sugerir. Logrando que cada uno participara y tuviera poder de injerencia en la redacción de los artículos. Todo esto motivado por un pragmatismo político que le permitiese obtener mayorías para su aprobación. Para el PN los puntos más importantes son los referentes a seguridad y educación, siendo menos relevantes y habiéndose podido dejar fuera, lo vinculado a la administración del Estado.

En cuanto a efectividad y duración de la coalición, la visión del PN es que a pesar de ser cinco partidos distintos, con programas y candidatos distintos y con ambición legítima de ganar, tienen un factor de unión. Es la misma visión liberal del tipo de país que se quiere y de las relaciones que deben tener los ciudadanos con el Estado y a su vez entre ellos. A su criterio, ésta va a durar todo el periodo de gobierno. Considera que la coalición multicolor debe permanecer unida no solo para contrarrestar el peso de la coalición de la oposición, el Frente Amplio, sino porque comparten la misma visión de país. Además resalta que *“tiene fuertes raíces históricas comunes y una proyección muy similar del futuro, porque tiene una interpretación muy similar de la realidad y tiene una interpretación muy similar, con matices, pero muy similar”*. (Anexo 1: Entrevista a Sen G. Penades)

Consultado por la afinidad ideológica entre los socios, considera al Partido Nacional como un partido de centro derecha, y en el continuo, izquierda – derecha, donde 1 representa la extrema izquierda y 10 la extrema derecha, lo posiciona en el 6. Al Partido Colorado le da un similar 6, a Cabildo Abierto un 7 y a los otros 2 socios menores, Partido Independiente le da un 5 y al Partido de la Gente le también un 6.

4.2.4.2 Para el Partido Colorado

El senador Adrián Peña, coordinador de la bancada del Partido Colorado nos indica que la LUC para su partido es constitucional. Destaca que es una herramienta muy útil e incluso hasta necesaria para marcar las grandes líneas del nuevo gobierno que pretende un nuevo modelo de país. En sus palabras lo confirma de la siguiente manera: *“La idea fundamental de la ley de urgente consideración es para que un gobierno pueda, en algunos puntos, en algunas ideas centrales que tiene, llevarlas adelante rápidamente, y bueno, yo creo que en ese sentido cumple el objetivo y que es una buena herramienta.”* (Anexo 2: Entrevista a Sen A Peña). A su criterio, la presentación de la ley fue una experiencia inédita, y a pesar de no

ser de su agrado al principio, por no haberse presentado primero a cada socio como lo esperaban, finalmente resulto un buen ejercicio para la construcción de trabajo en equipo.

Señala que se pudo establecer una metodología de trabajo a nivel de la coalición. Componiendo un equipo de 18 miembros que presentó todo un desafío de integración de los 8 senadores que estuvieron en la comisión de senadores y 10 diputados, que estaban en comisión de diputados. El resultado final de este proceso los acercó mucho, y les permitió conocerse, en particular con los legisladores nuevos. Como resultado, se logró la redacción de artículos totalmente diferentes a los ingresados al principio, que plasmaban el trabajo coordinado y la negociación interna de la coalición.

De este modo, el Partido Colorado, salió fortalecido y pudo jugar un papel de articulación entre socios más distantes como Cabildo Abierto y el Partido Independiente. Así lo indica Peña, *“yo creo que fue todo un aprendizaje pero a la postre la coalición salió muy fortalecida de esto.”* (Anexo 2: Entrevista a Sen A Peña). Además resalta que el PC fue el que logró los acuerdos con la oposición del Frente Amplio, destacando ese rol articulador.

Para el PC los puntos más importantes son los referentes a seguridad, en particular el cambio del Código del Proceso Penal, introduciendo el proceso simplificado el cual sería una importante mejora, aprobada por unanimidad. También la educación, en temas programáticos. Les hubiera gustado dejar afuera de la ley, el capítulo de minoridad, ya que le costó acompañar el tratamiento de ese tema en las negociaciones.

Para el legislador, es difícil de predecir la duración de la coalición pero parafrasea al secretario de presidencia, Álvaro Delgado, cuando dice *“a ninguno de los socios de la coalición le va a ir bien, si se sale de la coalición”*, para él, la suerte de cada partido está atada a la suerte de la coalición. Cree que la sociedad va a durar más tiempo de los que muchos pronostican. De todos modos hizo la aclaración, con cierto énfasis, de los tipos de gobiernos de coalición, indicando que de una coalición de gobierno propiamente dicha, con presencia en el gabinete, se podría pasar a una coalición parlamentaria.

El mismo día de la entrevista, concertada en su despacho al mediodía, se supo en horas de la tarde la intención del Ministro de RR.EE., Ernesto Talvi, de renunciar²¹ a su puesto en el gabinete para ocupar una mejor posición que le permitiera liderar su partido. El comentario de la entrevista permitió presuponer que ya se manejaba la intención de la renuncia, pero de todos modos, reafirmó la voluntad de permanencia en la coalición, resaltando el compromiso de los actores puesta de manifiesto en la negociación de la LUC.

En lo referente a la importancia de la coalición para contrarrestar la coalición opositora, consideró que dentro de 5 años el escenario sería similar al 2019, que las alternativas van a ser nuevamente continuidad o cambio. Si la coalición hizo bien las cosas, la cuestión estará en quien será el socio que se presenta como superador del gobierno saliente.

Por último, en la ubicación espacial en el eje izquierda derecha, ubicó al Partido Colorado en un 5, como un partido de centro, que sigue un modelo social demócrata y Batllista. Al Partido Nacional lo ubica más a la derecha del Partido Colorado, sin asignarle un valor numérico y también a Cabildo Abierto, aunque resalta la dificultad de categorizarlo bajo este concepto.

En lo referente al Partido Independiente, manifiesta una gran cercanía cuando hace la siguiente apreciación: “...*el Partido Independiente estaría, de hecho pasa comúnmente en las opiniones que tenemos es muy común que pensemos lo mismo y los planteos sean similares, cuando uno ve las devoluciones del Partido Independiente en la ley de urgencia, eran muy similares a las devoluciones del Partido Colorado, yo creo que ahí nos encontramos en ese centro*”. (Anexo 2: Entrevista a Sen A Peña).

Concluye diciendo que esa posición de centro es clave dentro de la coalición y quien permite que se den algunas cosas y se les ponga freno a otras. También es importante considerar la opinión del Senador Tabaré Viera, expresada en una nota del diario La Mañana,²² en la cual aseguró que para la coalición “*la prueba de fuego está siendo el tratamiento de la Ley de Urgente Consideración (LUC), ...Tan criticada por la oposición con tantos vaticinios de que no iba a dar el tiempo para tratarla y aprobarla, ya tiene media sanción de los 500 artículos*”. Además, agrego que “*la gran novedad de esta LUC es que el Presidente no*

²¹ El País (2020) Talvi acuerda con Lacalle Pou salida de la Cancillería en el corto plazo. Artículo del diario El País, del 11 Jun.2020. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/talvi-acordo-lacalle-pou-salida-programada-cancilleria.html>

²² La Mañana (2020) “La prueba de fuego de la unión de la coalición es el tratamiento de la LUC”. Artículo del diario La Mañana del 18Jun.2020. Disponible en :<https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/tabare-viera-la-prueba-de-fuego-de-la-union-de-la-coalicion-es-el-tratamiento-de-la-luc/>

buscó consenso apriori, sino que envió el proyecto al Poder Ejecutivo (PE), contemplando la flexibilidad de que en el tratamiento parlamentario se podría cambiar, agregar o quitar lo que se entendiera necesario y que por primera vez en muchas décadas se da el funcionamiento pleno de un Estado Republicano en el que hay separación de poderes. El PE tiene una iniciativa y luego no hay manos enyesadas para votar a tapa cerrada lo que viene, sino que se discute en el ámbito parlamentario, se lo enriquece". Viera concluyó que el proyecto se enriqueció con propuestas propias y también de la oposición y que del proceso de tratamiento de la LUC, la coalición salió muy fortalecida.

4.2.4.3 Para el Partido Cabildo Abierto

El líder de Cabildo Abierto, Guido Manini, manifestó estar de acuerdo con la herramienta LUC en determinados temas para los cuales no se puede seguir esperando. Subraya que es constitucional y apropiada para tiempos en los cuales hay urgencias que contemplar. Además agrega que: *"En la medida que se dé espacio para que todos los afectados por el articulado expresen su posición, en sí, no veo mal, creo que uno, yo soy de los que piensan que no se pueden dilatar en el tiempo los proyectos, como ha pasado en otros tiempos en los cuales pasan meses y años en discusiones, a veces se termina la legislatura y no se aprueba el proyecto."* (Anexo 3: Entrevista a Sen G Manini).

Los temas principales para su sector son el que se refiere a la seguridad, para dar herramientas a la policía y el de la educación, el cual tiene partes que también requieren urgencia. Particularmente las que la hacen más ejecutiva y a su criterio no se podría seguir perdiendo tiempo para atenderlos. También entiende que hay aspectos que se podría haber dejado afuera de la ley tales como lo referente a áreas protegidas y la creación de nuevos ministerios. Considera que la LUC generó un ambiente de negociación que llevó a limar asperezas, construir acuerdos y permitió dejar afuera temas más delicados, para tratar en el futuro, como el de los combustibles.

Resaltó que como en toda negociación, se gana y se pierde, pero eso permitió alcanzar cierta madurez política y con el trabajo en equipo se generó una especie de cultura de trabajo en conjunto la cual es buena e importante para esta ley y para las próximas.

En cuanto a la duración de la coalición, indicó que si de Cabildo Abierto dependiera, no tenían plazo para estar dentro. Que la van a apoyar en todo momento y se hará lo posible por mantener las mayorías necesarias para cambiar el país, siempre que se mantengan las tres grandes premisas. La de reactivación del país productivo, la de restablecimiento de las condiciones de seguridad en que viven los uruguayos y la del combate a la corrupción a todo nivel.

En sus palabras, *“Nosotros tenemos vocación de coalición, de apoyar al gobierno que se instaló el primero de marzo, tenemos bien claro que a este gobierno le tiene que ir bien, le tiene que ir muy bien, porque es la única forma de poder llegar a soluciones a los grandes problemas de la gente”* (Anexo 3: Entrevista a Sen G Manini), reafirma el compromiso de permanencia como forma de contrarrestar a la coalición de oposición.

En lo referente a la ubicación en el eje izquierda derecha, no se preguntó en la entrevista ya que más de una vez, en diferentes medios, manifestó no estar de acuerdo con esa categorización y que dependía del aspecto que se considerara podría estar de un lado o del otro. Esto último se ratifica, al ver la heterogeneidad de los votantes reflejada en un estudio de Equipos Consultores, publicado en el diario el Observador, *“Tenemos dos grandes núcleos ideológicos de donde se nutre. Es correcto afirmar que Cabildo Abierto tiene un foco fuerte de votos de centro derecha y derecha pero también es correcto afirmar que tiene un foco fuerte de votantes de centro”*, advirtió Zuasnabar.²³

4.2.5 Pros y contras de las leyes de urgente consideración como herramientas.

Aspectos positivos.

La herramienta de urgente consideración le da celeridad al proceso legislativo, reduciendo los costos de transacción. Evita demoras y trancas burocráticas, tales como la falta de quórum, ya que obliga al tratamiento dentro de un plazo determinado, no pudiendo dilatarse en el tiempo, pues si no se respeta el plazo quedaría automáticamente aprobado.

²³ El Observador (2019) De dónde son, qué nivel de ingresos tienen y a quién votaban los que apoyan a Manini. Artículo publicado en la versión digital del diario El Observador del 07 Ago.2019, Disponible en:<https://www.elobservador.com.uy/nota/de-donde-son-que-nivel-de-ingresos-tienen-y-a-quien-votaban-los-que-apoyan-a-manini-20198721521>

Como argumenta el Senador Sanguinetti en el sitio web del Partido Colorado “*Sin herramientas no se construye. Y eso es la ley de urgencia, una herramienta de trabajo*”.²⁴

Le permite marcar prioridades al Poder Ejecutivo, particularmente en una alternancia después de 15 años de gobierno de un mismo partido.

Tiene un mecanismo de contrapeso ya que habilita el levantamiento de la urgencia por cualquiera de las cámaras si se cuenta con las mayorías requeridas de tres quintos (3/5).

Permite enviar claros mensajes políticos a la ciudadanía de la Agenda y de las prioridades del gobierno.

Es una herramienta que por su uso, particularmente al principio de un periodo de gobierno, permite la construcción de equipos de trabajo, permite limar asperezas y genera lazos de unión entre sus miembros.

Aspectos negativos.

En contra, son piezas inconvenientes para la democracia, tal como se expresa en la página de estudios parlamentarios de la FCS-UdelaR, refiriéndose a este tipo de leyes como leyes ómnibus, “*Los Legislative Studies consideran que las “ómnibus bills” son piezas legislativas inconvenientes para la democracia porque impiden un tratamiento parlamentario adecuado*” , nos dicen que a las decisiones que se llega por esta vía no permiten realizar el debate requerido, “*...dado que una sola norma apunta a modificar el statu quo de varias políticas públicas a la vez.*”²⁵ En el caso particular de este proyecto, con casi 500 artículos, supera ampliamente el promedio de 31 artículos que contenían los anteriores proyectos de urgente consideración. Esto lo define como un caso atípico en la tradición de gobierno del país y además se encuadra en la definición de “Ley Ómnibus”.

Por otro lado, para la coalición de la oposición, a pesar de haber usado esta herramienta seis veces en anteriores gobiernos, se manifiesta en su contra, remarcando particularmente la

²⁴ Partido Colorado: LUC 17 abril 2020: <https://partidocolorado.uy/la-ley-de-urgente-consideracion/>

²⁵ Programa de Estudios Parlamentarios, FCS-UDELAR (2019) “Proyectos de Ley de urgente consideración en Uruguay”. <https://parlamentosite.wordpress.com/2019/09/30/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>

oportunidad y su contenido, más que el uso de este tipo de herramienta, según lo expresa el coordinador de la bancada del Senado del Frente Amplio , el Senador Charles Carrera, en declaraciones a La diaria²⁶ : “...la LUC es “inoportuna”, ya que el país está “sufriendo una pandemia” y viviendo una “emergencia sanitaria, sin fecha de cese, declarada por el propio Poder Ejecutivo”. Además, señaló que en el FA consideran que en ninguno de sus 501 artículos la LUC “trata la problemática que nuestra gente tiene hoy”. “Es una ley profundamente antidemocrática, porque se propone llevar adelante una reforma del Estado en menos de 90 días. Es un avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. Eso es muy embromado, porque es una ley sin consenso social”, agregó.”

5 Efecto de la LUC en la coalición

Al tratar de ver la LUC (Ley de Urgente Consideración), más allá de su contenido como una herramienta, fue importante realizar entrevistas durante su tratamiento para conocer la opinión de los protagonistas. Especialmente considerando que luego de su procesamiento solo queda registrado el resultado final pero se pierden los detalles de cómo se efectuó el relacionamiento entre los miembros y el efecto que esto puede tener sobre la coalición.

En todas las entrevistas, los referentes indicaron que el uso de esta herramienta, la forma que se presentó y los plazos constitucionales determinaron la creación de un ambiente de trabajo que permitió conocerse, profundizar relaciones, acercarse y establecer confianza, construir un método de trabajo. Hubo consenso que la coalición como tal salió fortalecida.

Manini señaló, en la entrevista realizada, que el proceso que culminó en la aprobación de la LUC fue un buen ejercicio para las leyes que están por venir. Hizo referencia a la próxima Ley de Presupuesto que será tratada en el futuro cercano y que marca la impronta de gobierno.

Todos también resaltan el nuevo protagonismo que retoma el parlamento después de los 15 años del gobierno de la oposición. Pues señalan, que el Frente Amplio resolvía en su propio entorno y cuando concurría al Parlamento era con una decisión tomada. Así solo se cumplía

²⁶ La Diaria (2020): Ingreso de la LUC al Senado .Nota del periódico La Diaria del 23 Abr.2020

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/4/el-proyecto-de-ley-de-urgente-consideracion-comenzara-a-ser-tratado-el-martes-en-el-senado/>

con la validación de lo ya decidido. Esto lo resaltaba el senador Penadés en las siguientes palabras: *“El parlamento en los últimos 15 años en muchos casos se había constituido o en un mero homologador de lo que quería el Poder Ejecutivo o la discusión se llevaba solamente en la interna del Frente...”*. (Anexo 1: Entrevista Sen G. Penades)

De las palabras del senador Viera, citadas anteriormente, se puede resaltar la actitud de articulación, flexibilidad y liderazgo del Presidente Lacalle Pou, puesto que *“el Presidente no buscó consenso a priori”*, lo que contrasta con la actitud de su padre, Lacalle Herrera, ya que según figura en la negociaciones, que llevó adelante para formar el gobierno de “Coincidencia Nacional” en el año 1990, presionó a los socios para decidirse o de lo contrario formaría un Gobierno de Partido. (Mancebo, 1990:32,33 y 35).

Como conclusión parcial, se puede decir que hay consenso en los miembros de la coalición sobre el uso de esta herramienta y sus plazos institucionales los llevó a formar equipos de trabajo donde tuvieron oportunidad de crear o fortalecer relaciones. También señalaron que era un buen comienzo para facilitar los mecanismos de coordinación de la coalición y mandar un claro mensaje de la Agenda de su gobierno a toda la población.

6 La LUC aprobada vista como un “éxito del Presidente”

Otro punto de vista para analizar la LUC como herramienta que usa el Presidente y su efecto en la consolidación de la coalición sería verlo desde el punto de vista del “éxito del Presidente”. (Barret y Soha, 2007). Si bien el éxito se puede medir con diferentes indicadores tales como la cantidad de leyes aprobadas, sobre el total de las enviadas por el Presidente por ejemplo, un enfoque presentado por Barret y Soha (2007) pretende determinar la medida del éxito presidencial sobre el contenido de la legislación que ha sido presentada y el grado de coincidencia, tanto semántica como sintáctica, del resultado final.

Para presentar este punto de vista se ha tomado como base la monografía de grado para la Licenciatura de Ciencia Política de Guedes (2010). Para introducir la alternativa presentada por Barret y Soha (2007), Guedes cita a Bonvecchi y Zelaznick (2010), en las siguientes palabras, *“Durante el proceso legislativo los proyectos enviados por el Presidente pueden recibir modificaciones de diversa entidad que atiendan a las preferencias del parlamento,*

alejándose de la policy preference del primer mandatario. Sin embargo, en la medida en que esos proyectos sean finalmente aprobados en el marco de las mediciones tradicionales, pasaría a computarse como un éxito del programa presidencial.”(Guedes, 2010:5).

Así para analizar el éxito presidencial desde esta otra mirada se deberá analizar el contenido de los proyectos de ley enviados por el Presidente y compararlas con el contenido final, aprobado por el Parlamento. Para este análisis Barret y Soha (2007) proponen una categorización de 1 a 5 (Barret y Soha, 2007:104)²⁷, donde el 5 marca la coincidencia total del proyecto enviado con el aprobado y en el otro extremo, 1 marca la mayor diferencia en el contenido.

Como señala Guedes, se debe tener la precaución de que el puntaje adjudicado depende de la interpretación de quien analiza la ley, quedando liberado a su subjetividad y experiencia. En su estudio analizó 140 leyes sancionadas en nuestro país durante el período 2000-2009 donde resalta que se cubren diferentes tipo de gobierno, desde una coalición mayoritaria (Batlle 2000-2002), pasando por un gobierno de partido minoritario (Batlle 2002-2005) a un gobierno de partido mayoritario (Vázquez 2005-2009).

En su investigación, contrasta la variable dependiente, “éxito presidencial” con 5 variables independientes, a saber, Tipo de Gobierno, Popularidad del Presidente, Momento de Ciclo Electoral, Luna de Miel y Congruencia del Gabinete con las Fracciones Partidarias. La evidencia que obtuvo indicó que solo las dos primeras variables tenían una correlación positiva con el éxito presidencial y a pesar de que los valores de éxito en los distintos periodos analizados no presentaban mayor variación, una posible explicación del buen desempeño *“puede estar relacionado con las capacidades de “poder de agenda” que las normas otorgan al partido de gobierno en la arena parlamentaria, así como la posibilidad de veto parcial y total que posee el Presidente.”* (Guedes, 2010:45).

Siguiendo la misma línea de razonamiento, se verá en forma resumida las capacidades institucionales de los actores en juego. Se aprecia que el Poder Ejecutivo cuenta con mayor potencial institucional en relación al Poder Legislativo, tal como se luce en el “Cuadro 2” elaborado por Chasquetti y Moraes (2000) (Guedes, 2010:22).

²⁷ Barret y Soha (2007) disponible en:<https://pdfs.semanticscholar.org/309b/b0940150ba4fb45ed6982b5a7a9aa48d187d.pdf>

Cuadro 2. Mapa de Poderes y Dispositivos Institucionales.

Ejecutivo	Parlamento
<i>Poderes legislativos</i>	<i>Poderes legislativos</i>
Iniciativa presupuestal	Votación de leyes (mayoría simple)
Iniciativa exclusiva	Levantamiento de vetos (3/5)
Veto parcial y total	
Proyectos de urgencia	
<i>Poderes no legislativos</i>	<i>Poderes no legislativos</i>
Designación Ministros	Llamados a sala e Interpelaciones
Destitución Ministros	Censura Ministros
Proposición de Nominaciones	Pedidos de Informes
Aprobación de Nominaciones	Llamado Ministros a Comisiones

Fuente: Chasquetti y Moraes (2000)

Estas mayores capacidades, determinadas por el *Poder de Veto* que otorga la Constitución y el *Poder de Agenda* con que cuenta el Presidente, son las que según concluye Guedes en su estudio, explicarían los resultados similares en el éxito presidencial a pesar de que las variables independientes tomaron distintos valores. En particular se describe 3 niveles del *poder de agenda*, el propio con que cuenta el PE según lo establece la Constitución, el brindado por la figura del Vicepresidente como Presidente de la Asamblea General y enlace con el PE y el de las Comisiones Legislativas, donde se fija la agenda a tratar. (Guedes, 2010:24).

Para el caso particular que estamos estudiando y siguiendo la línea de investigación de Guedes, tomamos las 2 variables independientes que serían significativas en el “éxito presidencial”. Para el Tipo de Gobierno, actualizamos el cuadro (Guedes 2010:31) con la serie temporal que usó en su investigación con datos del presente como figura en el Cuadro 3 (Tipos de Gobierno).

Presidente	Partido	Año de inicio	Tipo de gobierno	Asamblea General
Sanguinetti	PC	1985	Partido Minoritario	42,40%
Lacalle(1)	PN	1990	Coalición Mayoritaria	64,60%
Lacalle(2)	PN	1992	Coalición Minoritaria	47,60%
Lacalle(3)	PN	1993	Coalición Minoritaria	30,70%
Sanguinetti	PC	1995	Coalición Mayoritaria	64,60%
Batlle(1)	PC	2000	Coalición Mayoritaria	56,20%
Batlle(2)	PC	2002	Partido Minoritario	33,80%
Vazquez	FA	2005	Partido Mayoritario	53,00%
Mujica	FA	2010	Partido Mayoritario	51,50%
Vazquez	FA	2015	Partido Mayoritario	50,76%
Lacalle Pou	PN	2020	Coalición Mayoritaria	56,92%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Datos de FCS, Chasquetti (1999) y Guedes (2010)

De la misma forma, obtuvimos los datos sobre Popularidad del Presidente, la cual en la encuesta de Equipos Consultores²⁸ del 31 marzo del 2020 le da un 65% de aprobación, según figura en Cuadro 4, el que presenta una serie temporal que marca la popularidad de los Presidentes en distintos momentos del primer año de sus respectivos mandatos.

Su alto grado de popularidad se ha mantenido en el tiempo según la misma encuesta de Equipos de Equipos Consultores²⁹ del 10 julio del 2020 le da un 63%.

Cuadro 4. Popularidad del Presidente en su primer año de gobierno.

	Lacalle Herrera (Agosto 1990)	Sanguinetti (Abril 1995)	Batlle (Abril 2000)	Tabaré Vázquez (Marzo 2005)	José Mujica (Abril 2010)	Tabaré Vázquez (Abril 2015)	Lacalle Pou (Marzo 2020)
Aprueba	18	24	38	64	60	50	65
Ni aprueba ni desaprueba	28	26	30	20	25	30	12
Desaprueba	51	37	16	9	11	15	20
NS/NC	5	13	16	6	5	5	4
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Equipos Consultores 31Marzo2020

²⁸ Equipos Consultores (2020) Primer mes de Lacalle Pou: fuerte apoyo en medio de la pandemia, 31 mar 2020. Disponible en: <https://equipos.com.uy/primer-mes-de-lacalle-pou-fuerte-apoyo-en-medio-de-la-pandemia/>

²⁹ Equipos Consultores (2020) “63% aprueba el desempeño de Lacalle Pou como presidente”, 10 jul 2020. Disponible en: <https://equipos.com.uy/63-aprueba-el-desempeno-de-lacalle-pou-como-presidente/>

En base a los valores de las variables independientes que son significativas para medir el éxito del Presidente y a los poderes institucionales con que éste cuenta en relación con el Poder Legislativo, nos permite plantear la hipótesis que el Presidente desde el criterio de Barret y Soha 2007 debería tener un alto grado de “éxito presidencial”.

En este punto del análisis, cabe preguntarse lo siguiente: ¿este éxito se refleja en la LUC? Existen 2 líneas de acción para contestar esto.

En el caso de analizar lo procedimental, es posible decir que sí, pues cuantitativamente y por las mediciones tradicionales se presentó un proyecto de ley y se aprobó una ley. Desde el punto de vistas del trámite parlamentario y los plazos, contemplando que era un proyecto de urgente consideración, inicialmente se trató de levantar la urgencia y no se contó con los votos necesarios. Luego fue tratado en tiempo y forma, lográndose la aprobación días antes del final del plazo constitucional.

Por otro lado, analizando el contenido de la ley y tratando de asignarle una puntuación de la escala de Barret y Soha (2007) se debe tener en cuenta:

Se recibió un proyecto con 501 artículos, el proyecto final³⁰ se redujo en 25 artículos, quedando 476. De éstos, se modificaron en su contenido 300 y quedó fuera uno de los temas principales que el Presidente había manejado en la campaña electoral referente a la desmonopolización de los combustibles. (Diario El Observador 06 jul.2020).

La consideración indicada por Guedes para la asignación de puntaje, ya que éste depende de la interpretación de quien analiza, sujeto a su experiencia y subjetividad, sería aceptable cualquier cuestionamiento fundamentado que critique el puntaje que aquí se asignó.

Para efectuar el cálculo, se contabilizó el total inicial de artículos, 501. Para los 25 que se excluyeron se le asignó un puntaje de 0, para los 176 que se mantuvieron sin modificaciones se le asignó valor 5 y para los 300 que se modificaron se le asignó el valor medio de 3 (se consideró 3 como el valor promedio para efectuar un cálculo ya que no se analizó a fondo el contenido de los 300 artículos pues excedía el alcance del presente trabajo).

³⁰El Observador (2020): ¿Qué cambios tuvo la LUC en el Senado y cuáles en Diputados? Disponible en:<https://www.elobservador.com.uy/nota/-que-cambios-tuvo-la-luc-en-el-senado-y-cuales-en-diputados--202076193128>

Esto da como resultado la siguiente fórmula:

$$[(176 \times 5) + (300 \times 3) + (25 \times 0)] / 501 = 3,55$$

Dicho esto, se considera razonable afirmar que el “éxito presidencial” sería entre 3 y 4 en la escala de Barret y Soha 2007, tal como resulta de la fórmula planteada.

Por lo tanto, el “éxito presidencial” considerando el contenido (Barret y Soha, 2007) marcaría un éxito parcial, contrastando con el éxito total que indicarían las mediciones tradicionales.

A modo comparativo y para tener una referencia de valores del “éxito presidencial”, en el estudio de Guedes 2010 se hace referencia a ésta escala, focalizando en la variable Tipo de Gobierno.

En el gobierno de Batlle, en sus 2 etapas, cuando conformaba una coalición mayoritaria, obtenía un 4,08 y cuando pasó a un gobierno de partido minoritario, disminuyó a 3,48. (Guedes, 2010:39)

En la misma referencia señala que en el primer período de gobierno de partido mayoritario de Vázquez, la cifra que obtenía era de 4,10. (Guedes, 2010:39)

Observando las referencias anteriores y el puntaje obtenido en la fórmula de 3,55, también se puede confirmar lo parcial del “éxito presidencial” en las palabras de algunos de los socios de la coalición ya que manifiestan su injerencia en la redacción del proyecto final.

En el caso del Partido Colorado, el Senador Peña, resalta su rol articulador entre los extremos de la coalición cuando dice que son ellos (el PC) los que permiten que se den algunas cosas y se les ponga freno a otras.

En el caso de Cabildo Abierto, en las palabras del Senador Manini Ríos, cuando dice que “en toda negociación se gana y se pierde”, reflejando en cuando gana, la impronta de su sector en el proyecto final aprobado.

7 Conclusiones

A la pregunta inicial de ¿Cuál fue la incidencia de la Ley de Urgente Consideración del 2020, en la consolidación y permanencia de la Coalición Multicolor?, se puede responder por la información recogida que la afecta positivamente. En general, si repasamos las condiciones favorables para la conformación de una coalición que describe la literatura, se cumplen tal como si se siguiera una lista de chequeo.

Existe un compromiso electoral que se refleja en el Compromiso por el País. El contenido del acuerdo es la fusión de los respectivos programas partidarios en un programa común de gobierno.

Tiene un claro propósito político. Su objetivo es gobernar, plasmando el rumbo, cambios y celeridad necesarios, a su criterio, que manifiestan imprescindibles para el bien del país.

A partir de los resultados de la elección se reparten los cargos, en particular en el gabinete ministerial, generalmente respetando el peso electoral de cada socio. Inicialmente se forma un gabinete ministerial con representante de todos los partidos y se reparten los demás cargos siguiendo la misma lógica, tanto en los que se corresponde institucionalmente como en los que no.

En lo institucional, donde están expresadas las reglas de juego de la República:

Se permite e incentiva la formación de coaliciones ya que el sistema de partidos presenta un multipartidismo moderado que no asegura mayorías propias en el parlamento a ningún partido.

El régimen electoral exige mayoría absoluta, por lo que al ser poco frecuente contar con esta mayoría en primera vuelta, existen incentivos de cooperación para realizar acuerdos para la segunda vuelta.

El régimen de gobierno es presidencialista y en el Parlamento se asigna las bancas respetando la proporcionalidad repartiendo las bancas por el método D'Hondt.

Se cuenta con una tradición de cooperación entre los miembros más antiguos, el Partido Colorado y el Partido Nacional, con experiencias anteriores de gobierno de coalición.

En particular en ésta elección y de acuerdo a los resultados electorales se dan las siguientes condiciones:

Es necesario asegurar una mayoría parlamentaria que permita gobernar.

La distancia ideológica entre los socios es razonablemente acotada en el eje izquierda – derecha. Los miembros se agrupan en el centro y centro derecha con una distancia no mayor a 2 puntos en la escala de 1 a 10.

Tienen una misma visión liberal del país y de las relaciones de los ciudadanos con el Estado y de éstos entre ellos mismos.

Cuentan con un líder articulador y proactivo en la figura del Presidente de la República que hace los contactos personalmente con los líderes de cada partido socio.

También, todos los socios resaltaron el acercamiento y construcción de equipo de trabajo resultante del uso de la herramienta en este proceso de tratamiento de la LUC.

Adicionalmente, destacaron la importancia en la necesidad de transmitir un mensaje político en la Agenda del nuevo gobierno. En particular, al haber habido un cambio de partido de gobierno, donde coincidieron en que la prioridad es la Seguridad, tal cual se refleja en el primer capítulo de la Ley presentada y aprobada, seguido en orden de relevancia por la Educación.

Todos los socios manifestaron la voluntad de permanecer integrando la coalición el máximo tiempo posible. Estando convencidos de que en la suerte del gobierno y del equipo está la suerte individual de cada partido.

Analizando el producto final de la LUC desde el Punto de vista del “éxito presidencial”, su éxito no fue completo, lo que es congruente con un tipo de gobierno de coalición, donde la regla es la negociación entre sus integrantes. Siendo frecuente la modificación de los proyectos de ley originales, adecuándolos para la aceptación de todos los socios. De ese modo se logró aprobar un proyecto que reflejaba el compromiso asumido por todos los socios pero que distaba un poco del original presentado por el Presidente de la República.

En suma, la LUC vista como herramienta de gobierno, donde la principal consideración es el tiempo de tratamiento más que su contenido, ha determinado un efecto positivo para la consolidación de la coalición. Provocó la necesidad de trabajar en equipo, realizar negociaciones y llegar acuerdos en plazos acotados, al inicio del periodo de gobierno, dejando una ruta trazada para el tratamiento de futuras leyes tales como la de presupuesto.

REFERENCIAS

Bibliografía

Armitage, David (2012). *Las declaraciones de independencia. Una historia global*. Publicado por Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2012.

Amorím Neto, Octavio (1998): "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", Paper presentado en *LASA 98*.

Barret, A. y Soha, M. (2007). "Presidential Success on the Substance of Legislation" en *Political Research Quarterly*, Vol. 60, Num. 1, 1000- 112. University of Utah. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/309b/b0940150ba4fb45ed6982b5a7a9aa48d187d.pdf>

Barrutta, Fátima (2020) "Evocando a Zelmar", *Correo de los viernes*, disponibles en: <http://www.correodelosviernes.com.uy/Evocando-a-Zelmar.asp>

Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2010). Paper prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin America Studies Association, Toronto.

Buquet, Daniel (1997-98). "Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996". *Revista uruguaya de Ciencia Política - 70/7997-98 - ICP-* Montevideo. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7109>

Castelnovo, Cecilia, (2001) "La transición en el Uruguay: del NO al Cambio en Paz actores, estrategias y resultados". (Tesis de grado en Ciencias Política, FCS, UDELAR). Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7303/1/TCP_CastelnovoCecilia.pdf

Chasquetti, Daniel (1997). "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)". EN: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v.10, pp.25-46.

Disponible en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7110/1/RUCP_Chasquetti_1997v.10.pdf

Chasquetti, Daniel (1999): "Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971"1997)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N°10, Montevideo: FCU-ICP* Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/33>

Chasquetti, Daniel y Garcé, Adolfo. (2000). *Después del Naufragio. El desempeño electoral del Partido Nacional, en Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.

Chasquetti, Daniel (2001) "Multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la "difícil combinación". (Tesis de Maestría en Ciencias Política, FCS, UDELAR). Disponible en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8135/1/TMCP_ChasquettiDaniel.pdf

Deheza, Grace (1995). "Coaliciones de Gobierno en el Sistema Presidencial": América Latina. Papero XIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Washington D.C.

Deheza, Grace (1998). "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández, *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. (Caracas: Nueva Sociedad).

Garcé, Adolfo y Porzecanski, Rafael, (2020) "*Conformación, dinámica y perspectivas de la Coalición Multicolor*".

Guedes, Alejandro (2010). "Éxito presidencial en el contenido de la legislación. Uruguay, 2000-2009". Monografía de grado para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/5019/1/TCP_GuedesAlejandro.pdf

Lanzaro, Jorge at al (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

Lanzaro, Jorge (2004) "La reforma educativa en el Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa". *CEPAL- Serie Políticas Sociales 91*. Santiago de Chile. Disponible en: https://www.academia.edu/38191181/La_reforma_educativa_en_Uruguay_1995_2000_pdf

Lijphart, Arend (1969). "Consociational Democracy". *World Politics*, 21(2), 207-225. doi:10.2307/2009820

Linz, Juan, (1990). "The Perils of the Presidencialism" en *Journal of Democracy*, 1: 51a 69. Disponible en: <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>

Linz, Juan 1994. *Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a Difference?*

Mainwaring, Scott 1993. *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*.

Mancebo, M. (1990). "De la entonación" a la "coincidencia nacional": los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo. EN: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v.4, pp.29-46. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7056/1/RUCP_Mancebo_1990v.4.pdf

Mancebo, Ma. Ester (1996) “Elecciones 1994 y Coalición de gobierno en Uruguay” en *América Latina Hoy*, 1996 vol. 13- Universidad de Salamanca, pp93-99. Disponible en: <https://gredos.usal.es/handle/10366/72321>

Michelini, Zelmar, (1990), “Artículos Periodísticos y Ensayos” República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores, Secretaría.

Mieres, Pablo, (1999) “La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos”. *Universidad Católica de Uruguay- WP 158 ICPS Barcelona*. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/13283259.pdf>

North, Douglass, (2000) “La evolución histórica de las formas de gobierno” publicado en *Revista de Economía Institucional (Ene-Jun 2000)* Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/24047256_La_evolucion_historica_de_las_formas_de_gobierno

Reyes Abadie, Washington y Vázquez Romero, Andrés. 1998 *Crónica General del Uruguay*.

Saldain, Rodolfo y Lorenzelli, Marcos (1998). "Reforma Previsional en el Uruguay. Análisis y Reflexiones a dos años de su vigencia " Segundo Seminario Internacional. Auspiciado por el Programa de Reforma de la Seguridad Social (PRSS - OPP/810). Montevideo. CLAEH. 1998.

Sartori, Giovanni. (1980). *Partidos y Sistema de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial.

Schettini, Gonzalo. (2009.) “Entre la gobernabilidad y la coalición. La negociación del acuerdo preelectoral de noviembre de 1999 y sus consecuencias políticas.” Tesis de grado. Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4938/1/TCP_SchettiniGonzalo.pdf

Shugart, M y Carey, J (1992). “*Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*”.

Strom, Kaare (1990). “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties” en *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2 pp. 565-598.

Toynbee, Arnold (1963). *Estudio de la Historia*. EMC Buenos Aires 1963.

Prensa digital y Portales Web

EQUIPOS CONSULTORES (2020). “Primer mes de Lacalle Pou: fuerte apoyo en medio de la pandemia”. Artículo publicado el 31 mar.2020. Disponible en: <https://equipos.com.uy/primer-mes-de-lacalle-pou-fuerte-apoyo-en-medio-de-la-pandemia/>

EL OBSERVADOR (2020). “Los pilares sobre los que gobernará Lacalle: desglose de la ley de urgencia” Artículo publicado el 09 julio 2020. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-pilares-sobre-los-que-gobernara-lacalle-pou-desglose-de-la-luc-que-aprobo-el-parlamento-20207819300>

EL OBSERVADOR (2020). ¿Qué cambios tuvo la LUC en el Senado y cuáles en Diputados? Artículo del diario El Observador del 06 jul.2020. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-que-cambios-tuvo-la-luc-en-el-senado-y-cuales-en-diputados-202076193128>

EL OBSERVADOR (2019) “*De dónde son, qué nivel de ingresos tienen y a quién votaban los que apoyan a Manini*”. Artículo publicado en la versión digital del diario El Observador del 07 Ago.2019, Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/de-donde-son-que-nivel-de-ingresos-tienen-y-a-quien-votaban-los-que-apoyan-a-manini-20198721521>

EL PAÍS (2020). “*No alcanzaron votos para “Vivir sin miedo”*”. Artículo del diario El País, de 28 Oct.2019. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/vivir-miedo-encamina-fracasas-acuerdo-datos-preliminares.html>

EL PAÍS (2020) “*Talvi acuerda con Lacalle Pou salida de la Cancillería en el corto plazo*”. Artículo del diario El País, del 11 Jun.2020. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/talvi-acuerdo-lacalle-pou-salida-programada-cancilleria.html>

FCS-UDELAR (2019). *Los proyectos de ley de urgente consideración en Uruguay*. Programa de Estudios Parlamentarios, FCS-UDELAR, 30 set.2020. Disponible en: <https://parlamentosite.wordpress.com/2019/09/30/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>

LA DIARIA (2020): “*Ingreso de la LUC al Senado*”. Nota del periódico La Diaria del 23 Abr.2020, Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/4/el-proyecto-de-ley-de-urgente-consideracion-comenzara-a-ser-tratado-el-martes-en-el-senado/>

LA MAÑANA (2020) “*La prueba de fuego de la unión de la coalición es el tratamiento de la LUC*”. Artículo del diario La Mañana del 18Jun.2020. Disponible en: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/tabare-viera-la-prueba-de-fuego-de-la-union-de-la-coalicion-es-el-tratamiento-de-la-luc/>

MONTEVIDEO PORTAL (2020). “*Así quedó el proyecto final de la LUC, que sufrió varios cambios*”. Artículo de Montevideo Portal, de 01 Jun.2020. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Asi-quedo-el-proyecto-final-de-la-LUC-que-sufrio-varios-cambios-uc754446>

PARTIDO COLORADO (2019) *Compromiso por el País*. Disponible en: <https://partidocolorado.uy/compromiso-por-el-pais/>

PARTIDO COLORADO (2020) *La Ley de Urgente Consideración*. Artículo publicado el 17 abr.2020. Disponible en: <https://partidocolorado.uy/la-ley-de-urgente-consideracion/>

PARTIDO NACIONAL (2019) *Compromiso por el País*. Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

URUGUAY (2004) “*Constitución de la República Oriental del Uruguay*”, Ediciones del Palacio, Constitución de 1967 actualizada el 31 Octubre de 2004. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

URUGUAY (2020) *Ley 19.889 de urgente consideración* (del 09 jul.2020). Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>