

Instituto de Ciencia Política

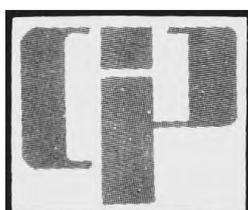
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Acuerdo político y marco decisorio: un encuentro
necesario en el Uruguay democrático

María Ester Mancebo

Documento de Trabajo N° 1
1992



**ACUERDO POLITICO Y MARCO DECISORIO:
UN ENCUENTRO NECESARIO EN EL URUGUAY DEMOCRATICO**

A través de un trabajoso y lento proceso de negociación interpartidaria desarrollado entre diciembre de 1984 y febrero de 1985 Sanguinetti constituyó el gobierno de "Entonación Nacional", y con ello, el primer gabinete de la transición democrática resultó integrado con siete Ministros colorados, dos blancos y uno cívico¹, asumiendo estos tres últimos su cartera a título personal y no en carácter de representantes político-partidarios.

En el verano '89-'90 Lacalle dedicó gran parte de sus esfuerzos políticos a la conformación de una "coalición a la europea". El acuerdo interpartidario que finalmente logró fue denominado "Coincidencia Nacional", término que él había usado por primera vez en diciembre de 1989 en relación al entendimiento que, según sus declaraciones, propiciaría entre las organizaciones obreras y empresariales una vez que llegara al gobierno. El gabinete se integró, entonces, con ocho Ministros blancos y cuatro colorados², pero el carácter de la representación del Partido Colorado en el mismo fue ambiguo: no fue personal pero tampoco político.

Dos particulares expresiones, "Entonación Nacional" y "Coincidencia Nacional", aparecieron así en la terminología política y politológica uruguaya haciendo referencia a fórmulas cooperativas especiales en cuanto al alcance, carácter, forma institucional y legitimidad pública de los acuerdos interpartidarios.

La primera se gestó en la transición a la democracia mientras que la segunda nació en momentos de su consolidación, es decir en dos fases precisamente acotadas en el tiempo, con equilibrios de fuerzas diferenciados y desafíos, debates y metas particulares. El análisis comparado permite afirmar que, por un lado, el accionar de los actores involucrados en las negociaciones contribuyó a delinear el rumbo y características de la democratización y, por otro, la situación del país en términos de estabilidad democrática en cada uno de dichos momentos influyó significativa y diferencialmente sobre las negociaciones que antecedieron a los acuerdos interpartidarios.

Este trabajo se inserta en el estudio de la democratización del país, entendida como el proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista plena, y se nutre de los aportes de la Teoría Burocrático-organizacional, especialmente de las reflexiones de Graham Allison sobre la política gubernamental.

Este enfoque es particularmente fértil porque marca el peso de los condicionamientos institucionales y del pensamiento estragógico de los jugadores en los procesos de toma de decisiones, mostrando las limitaciones de considerar a los participantes de la interacción política como actores racionales unificados.

En esta línea se distingue entre las negociaciones hacia la Entonación y la Coincidencia (sección 1) y el marco decisorio que al establecer las principales reglas de juego incide significativamente en los handicaps positivos y negativos de los participantes en el proceso negociador (sección 2). El artículo combina, entonces, un nivel de análisis "micro", fuertemente descriptivo, con un nivel "macro" en el que se prioriza el papel de las instituciones y se busca aportar evidencia empírica sobre el caso uruguayo a los hallazgos de carácter general presentes en la literatura comparativista de la disciplina.

1. Las negociaciones hacia la Entonación y la Coincidencia Nacional

Inmediatamente después de la victoria colorada en las elecciones nacionales de 1984 Sanguinetti enfatizó la conveniencia de institucionalizar la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) y la necesidad de formar un "gobierno de unidad nacional", mostrando con ambas ideas que el Partido Colorado evaluaba que su responsabilidad como partido de gobierno resultaba particularmente incrementada por la incertidumbre de la transición democrática.

En términos más específicos la unidad nacional aparecía como fórmula insustituible de prevención contra la reedición del autoritarismo y más concretamente, contra la irrupción de los militares en el poder. En tales circunstancias, el Partido Nacional se sintió obligado a mirar hacia adelante y cooperar con el gobierno colorado recientemente electo³, y en ese sentido la llamada Teoría de la Gobernabilidad, presentada por Wilson Ferreira Aldunate en el discurso que pronunció la misma noche de su liberación el 30 de noviembre de 1984, guió a los blancos en sus relaciones con el Partido Colorado y con el sistema político en su conjunto, y resultó ser un sólido pilar sobre el cual edificar la reconstrucción democrática:

"Estamos dispuestos a votarle en el Parlamento... todo aquello en que coincidamos y aquello que no comprometa principios esenciales y todo aquello en lo que, aunque no coincidamos, resulte indispensable para proporcionale al nuevo gobierno la posibilidad de moverse, de gobernar." (Búsqueda, 5/12/84)

Más allá de este clima general, las dudas respecto a la viabilidad del "gobierno de unidad nacional" surgieron tempranamente, en forma casi simultánea a la propuesta, y ellas estuvieron referidas al alcance del concepto de unidad, al carácter del acuerdo interpartidario y a la forma institucional que éste debía tomar. El apoyo del Partido Nacional al Partido Colorado no fue incondicional puesto que, por un lado, quedó enmarcado dentro de límites institucionales precisos y relativamente estrechos y, por otro, reconoció obstáculos de carácter sustantivo:

"La unidad nacional no tiene porqué decir Ministros de todos los partidos o directores de Entes Autónomos de todos los partidos. La unidad es el clima, es el respeto a la disidencia, la unidad es el afán permanente de entendimiento aún cuando cueste, y cuesta mucho ceder en posiciones con tal de lograr el consenso indispensable.... Terminaremos concertando solamente con quienes también quieran transformar la sociedad y con quienes también quieran imponer mínimos criterios de justicia en las relaciones entre los hombres." (Ferreira Aldunate, Búsqueda, 5/12/84)

En la negociación con vistas a la conformación del primer gabinete de la transición, el Pacto del Club Naval actuó como una valla infranqueable. El mismo había asegurado la salida electoral, pero también había significado la ruptura del frente opositor, el crecimiento de la probabilidad del Partido Colorado de ganar las elecciones y, como correlato, el sensible debilitamiento de las posibilidades de éxito del Partido Nacional, cuyo líder permaneció preso hasta después de los comicios.

El pacto se constituyó así en un clivaje fundamental en la dinámica de las relaciones interpartidarias en la medida que, por un lado, se ubicaron el Partido Colorado, la Unión Cívica y el Frente Amplio como fuerzas pactistas y, por otro, el Partido Nacional como fuerza antipactista. La histórica división entre partidos tradicionales e izquierda fue alterada en el segundo semestre de 1984. A partir de entonces fue difícil pensar en una alianza que reuniera a los partidos tradicionales en el gobierno, al tiempo que no surgió como viable un acuerdo entre las fuerzas que aceptaron el diálogo con los militares. Estas dos vías aparecieron cerradas a la hora de constituir una coalición de gobierno.

La negativa de los blancos y del Frente Amplio a ser parte del gabinete de Sanguinetti fue explicitada a fines de enero del '85, y tuvo, como contracara, su aceptación de integrar los Directorios de los Entes. En el caso del Frente Amplio esta decisión fue especialmente significativa porque era la primera vez en la

historia que la izquierda pasaba a ocupar orgánicamente posiciones en tal nivel de la administración y porque suponía una definición del rol que pretendía jugar en el sistema político uruguayo. En la medida que el Frente Amplio buscaba ser identificado como fuerza sistémica, copartícipe de la construcción del naciente régimen democrático, su actuación como oposición no debía aparecer como riesgosa para las instituciones, tal como lo resaltó reiteradamente Seregni en sus discursos:

"[el Frente Amplio] seguirá siempre luchando por los intereses y las esperanzas populares, en el lugar de lucha que el pueblo oriental le señale. Ese lugar no es, por cierto, el de opositores sistemáticos. De ninguna manera. La oposición sistemática no es una actitud racional." (Seregni, Búsqueda, 7/2/85)

Desde la óptica del proceso de democratización uruguayo puede afirmarse que la Teoría de la Gobernabilidad planteada por Ferreira Aldunate, la creación de la Entonación Nacional, la disposición del Partido Colorado a integrar los Directorios de los Entes Autónomos con representantes de todos los partidos, así como la voluntad de éstos de colaborar en tal gestión de administración y control, constituyeron las respuestas con las que el sistema político contribuyó a conjurar los peligros de desestabilización en tal situación de crisis y estableció que la "unidad nacional" estaba por encima de las divisiones derivadas de la confrontación de proyectos políticos alternativos.

A fines de 1989 y comienzos de 1990, en los umbrales de la administración Lacalle, los desafíos se diferenciaban nitidamente de los de la transición. Con vistas a la consolidación democrática era preciso superar el profundo estancamiento del país, presente desde mediados de los años '50 y agudizado en la "década perdida" de los '80⁴, y se necesitaba elaborar e impulsar, con firme voluntad política, aquellas políticas públicas que permitieran acceder a la democratización en otros planos, legitimando, por esa vía, el régimen político plenamente⁵. En este contexto, Lacalle planteó la cuestión del acuerdo interpartidario en relación a los problemas estructurales⁶ del sistema político, defendiendo, antes y después de ser electo, la formación de una "coalición a la europea" para contar con "mayorías legislativas operativas".

A través de su estrategia de "círculos concéntricos"⁷, Lacalle buscó constituir una coalición vencedora mínima, es decir una coalición conformada por el mínimo número de partidos que le asegurara al gobierno la mayoría en el Parlamento. En el Legislativo de 30 Senadores y 99 Representantes ello significaba conseguir, por lo menos, 16 votos en la Cámara Alta y 50 en la Baja.

En términos estrictamente aritméticos, de acuerdo a la composición del Parlamento surgida de los comicios (Cuadros 1 y 2), dos eran las posibles coaliciones vencedoras mínimas: una primera integrada por el Partido Nacional y el Partido Colorado, y una segunda del Partido Nacional con el Frente Amplio. En el supuesto de actuación de los legisladores con estricta disciplina partidaria, la primera coalición le aseguraba al gobierno 22 votos en la Cámara de Senadores y 69 en la de Representantes, mientras que la segunda le daba 20 en la de Senadores y 60 en la de Representantes (Cuadro 3). Es decir que con ambas alianzas el gobierno obtenía las ansiadas mayorías parlamentarias.

Fue entonces que quedó claro que, a la hora de conformar una coalición de gobierno, la distancia político-ideológica entre los partidos es un factor fundamental. Más aún, como dice Colomer, dentro del conjunto de coaliciones vencedoras mínimas, cada partido aplica en orden lexicográfico los criterios de mínima distancia ideológica entre los partidos de la coalición -con el objeto de reducir el alcance de las concesiones mutuas en la determinación de políticas- y mínimo número de partidos -para facilitar el reparto de cargos y áreas de competencias- (1990, pág. 272).

Por el número de parlamentarios la coalición Partido Nacional-Frente Amplio hubiera sido una coalición vencedora mínima posible, pero la distancia ideológica entre los partidos actuó como un obstáculo casi insalvable, y en ese sentido es interesante notar que si bien el estilo herrerista de hacer política ha sido frecuentemente caracterizado por sus adherentes por el realismo y el pragmatismo, tales rasgos no llegaron a pesar tanto como para saltar la distancia ideológica con el Frente Amplio. Diferente fue la situación con el Nuevo Espacio, que podía aportar un número insuficiente de parlamentarios:

"No existía la posibilidad de hacer gobierno con el Frente Amplio porque están mirando hacia países diferentes. Pero sí existía la posibilidad de que el Partido Nacional, en vez de tener la línea que ahora lleva, la centralizara; en un esquema de derecha-izquierda, se recostara más sobre el MNR, sobre PLP y sobre el PGP... si el PGP hubiera sacado un senador más y más o menos los mismos diputados... el Partido Nacional hubiera tenido otras opciones..." (Senador herrerista, 29/8/91)

Ciertamente, el Nuevo Espacio podría haber actuado como un factor de conexión entre el Partido Nacional y el Frente Amplio, pero tal alianza no sería una coalición vencedora mínima sino sobredimensionada⁸, y, como tal, implicaba un sensible incremento de las negociaciones y concesiones. De ahí que esa alternativa no

resultara atractiva, y la "coalición a la europea" concebida por Lacalle quedó limitada a la alianza entre los dos partidos tradicionales, con baja distancia ideológica⁹. Ello introdujo una dificultad adicional puesto que los dos potenciales socios habían sido los grandes rivales de la política uruguaya durante cincuenta años, y, además, en 1989-90 estaba presente la posibilidad de cuestionamiento de la administración colorada por parte del novel gobierno blanco. Explicando el peso de este factor en el distanciamiento del Foro Batllista de la Primera Coincidencia¹⁰, el senador blanco Juan Carlos Raffo señalaría:

"Quizás era un intento demasiado romántico hacer un acuerdo con la administración anterior. Cuando un gobierno ha sido duramente derrotado, como le ocurrió al gobierno anterior, ¿cómo adecuás los reproches, las críticas, que debés hacerle a la administración anterior? No sé quien tiró la primera piedra, si fue alguien del Foro Batllista al Herrerismo o del Herrerismo al Foro Batllista, pero las acusaciones son mutuas, constantes."
(Raffo, Cuadernos de Marcha, Set. 1991)

A su vez, la fraccionalización de los partidos actuó como un obstáculo importante en el proceso decisonal, factor que no había funcionado como freno en el caso de la Entonación Nacional. A fines de 1984 el gran triunfador en el Partido Colorado, Sanguinetti, encontró un Partido Nacional con un sector netamente predominante, el "Wilsonismo", y un liderazgo carismático, el de Wilson, afirmado y legitimado, y ello ciertamente facilitó el proceso de negociación¹¹.

En cambio, en 1989 Lacalle encontró un Partido Colorado que no reconocía un único líder y atravesaba una situación de alto nivel de conflicto interno, vinculado a la disidencia surgida entre Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle en la segunda mitad del año '88 -con algún pequeño síntoma en la primera mitad del '87- y profundizada a raíz de las elecciones internas de mayo del '89. Después de la derrota electoral de noviembre de ese año el Partido Colorado no consiguió rearticularse para lograr nuevamente una unidad básica entre sus hombres.

En las negociaciones del verano '89-'90 el Partido Colorado se presentó dividido en tres fracciones, lideradas por J. Pacheco Areco, J. M. Sanguinetti y J. Batlle respectivamente. En relación a la propuesta de los blancos; dichas fracciones llevaron adelante procesos de toma de decisiones independientes y en el curso de las negociaciones se produjo incluso la escisión de un sector del Pachequismo, la Cruzada 94, dirigida por Millor, como reacción frente al acuerdo con el Partido Nacional¹².

Las posiciones de los sectores colorados frente a la Coincidencia fueron variando a lo largo de la negociación, en función de una particular dinámica intrapartidaria, en la que es posible distinguir una relativa heterogeneidad de móviles de los distintos sectores colorados para integrar la Coincidencia. En particular, las razones de la UCB o del Foro Batllista para participar en la Coincidencia se diferenciaron nitidamente de las del Batllismo Radical, dispuesto a impulsar, por esa vía, las transformaciones radicales anunciadas por dicho sector durante la campaña electoral:

"Jorge Batlle, en este momento, con un ímpetu notable, ha exacerbado tres o cuatro ideas fuerza y las lleva con mucho impulso adelante. Quiere traer al sistema político detrás de él o embestirlo. Quiere morir con las botas puestas... Creo que Jorge Batlle va más lejos que nosotros...." (Raffo, Cuadernos de Marcha, Set. 1991)

En el proceso hacia la Coincidencia el Partido Nacional estuvo más dividido que el Colorado en la marcha hacia la Entonación, tal como sería explícitamente reconocido por el Presidente Lacalle:

"Los primeros años de un gobierno deben ser siempre de realizaciones [y esto no ha sido así porque] hay una gran fragmentación de los liderazgos, [y] los dos partidos principales están asistiendo a una recomposición de sus jefaturas que ha hecho que no hubiera una unicidad de mando... Hoy los partidos están más fragmentados y no hay jefaturas indiscutidas o, dicho esto en el buen sentido, regimentadas. Los herreristas decíamos [en el pasado] 'dijo el Viejo' y marchábamos todos detrás de Herrera y cosa parecida sucedía en el Partido Colorado." (Búsqueda, 26/9/9)

En la conformación de la Coincidencia Nacional y en la primera etapa de su funcionamiento el Herrerismo encontró un aliado firme en Renovación y Victoria, pero no en Por La Patria y en el Movimiento Nacional de Rocha, por diferentes razones: la primera fracción sufría una seria crisis de liderazgo y no podía ofrecer apoyo significativo al Gobierno, al tiempo que muchos de los dirigentes de la segunda fracción se posicionaban en puntos del espectro político-ideológico distantes del ocupado por el Herrerismo.

"Cuando nosotros entramos al tema de las privatizaciones encontramos que aparecen las diferencias filosóficas... si el país se desprende de PLUNA, de ANTEL o -como se llegó a decir- de la Represa de Salto Grande, para un

país como el nuestro, son pasos irreversibles." (Senador del MNR, entrevista, 27/8/90)

La fraccionalización de los dos partidos incidió, pues, significativamente en la negociación de Lacalle por conformar su primer gabinete y ello afectó la creación de un acuerdo político fuerte. De hecho, no sólo imposibilitó la creación de un acuerdo interpartidario sólido sino que fue un handicap importante en el funcionamiento de la Primera Coincidencia y actuó como un factor de primerísima importancia en el desencadenamiento de la crisis de enero de 1992 que puso fin a la misma. En palabras de un importante senador colorado:

"Cuando nosotros estamos estudiando una propuesta que nos envía el gobierno suponiendo que cuenta con todo el aval del Partido Nacional, nos enteramos por los diarios o por conversaciones acá en el Parlamento, que el Movimiento de Rocha no apoya tal o cual cosa. Entonces retrocedemos y se producen bloqueos que dan pie a una apariencia de fracaso del sistema político democrático muy fuerte, una decepción por los dirigentes de los distintos partidos políticos del país...." (Entrevista, 29/8/90)

2. La importancia del marco decisorio en los procesos de negociación

En relación a la gestación de la Entonación y la Coincidencia dos son las preguntas centrales que este artículo intenta responder: Por qué el acuerdo interpartidario fue buscado por los principales actores políticos en los inicios de la transición y consolidación democráticas en Uruguay? Por qué el mismo no se concretó con las características que sus promotores habían querido imprimirle?

En relación a la primera interrogante, es preciso señalar que los resultados electorales de 1984 y 1989 confirmaron una impresión generalizada a nivel de la clase política y de la opinión pública respecto a la distribución de adhesiones de la ciudadanía: aún en el supuesto de un grado importante de disciplina partidaria, para el partido ganador, y en especial para la fracción triunfante, era muy difícil gobernar sin la colaboración de otros sectores políticos.

En este sentido para Lacalle el problema de la construcción de mayorías parlamentarias presentó mayor gravedad que para Sanguinetti. Como lo muestran los Cuadros 1 y 2, el presidente colorado reunía más de dos quintos de legisladores para mantener los vetos que interpusiera el Poder Ejecutivo a ciertas leyes, y de esa manera podía compensar parcialmente la desventaja de no tener mayorías parlamentarias, mientras que, en la Primera Coincidencia, Lacalle contó a lo sumo -considerando su propio partido- con dos quintos de los votos de la Asamblea General¹³. De ahí que en la administración blanca la problemática de la gobernabilidad se centrara en los problemas estructurales del sistema político uruguayo, y particularmente en la articulación Ejecutivo-Legislativo, en un sistema partidario crecientemente fragmentado, con dificultades para reunir "mayorías parlamentarias operativas"¹⁴.

Pues bien, la Entonación y la Coincidencia fueron la modalidad de cooperación interpartidaria desarrollada por los partidos tradicionales durante la transición y consolidación democrática. Desde la Teoría de Juegos puede decirse que los dos partidos plantearon un juego potencialmente cooperativo, de suma positiva, y descartaron uno de suma cero, lo que significó un compromiso con la estabilidad democrática pero no la asunción pública de la responsabilidad por la gestión gubernamental. El análisis comparado de la gestación del primer gabinete de Sanguinetti y el de Lacalle indica que el problema central de conformación de mayorías estables no fue resuelto plenamente en ninguna de las dos instancias: tanto el líder batllista como el herrerista fueron explícitos respecto a la importancia que ellos asignaban a la construcción de una alianza que les diera una mayoría de bancas parlamentarias, pero los partidos derrotados electoralmente oscilaron entre el papel de oposición y el acuerdo de gobernabilidad.

En ese sentido, es importante evaluar la distancia entre la alianza interpartidaria buscada por el electo Presidente y su sector, y la que finalmente se alcanzó, y considerar que el emisor debió aceptar la colaboración ofrecida porque su rechazo podría abrir el camino a un temprano bloqueo político-institucional. Ninguno de los dos proponentes consiguió sus primeras preferencias: Sanguinetti llegó a un acuerdo bipartidista¹⁵ débil, habiendo privilegiado un acuerdo multipartidista relativamente sólido, mientras que Lacalle conformó un pacto bipartidista en algunos aspectos más firme que el obtenido por Sanguinetti, pero que era sólo su segunda alternativa después de la "coalición a la europea".

En el caso de la Primera Coincidencia ciertamente es posible distinguir posturas acuerdistas diferentes entre los tres sectores coincidentes del Partido Colorado: la Unión Colorada y Batllista asumió un alto grado de compromiso con el gobierno y sus

representantes fueron hombres políticos; el sector de Jorge Batlle participó en el gabinete con una figura claramente política; el Foro Batllista asumió la cartera de Salud y la puso en manos de un hombre netamente técnico. Pero lo importante es que esta suma de representatividades de distinto carácter resultó en una representación de gran ambigüedad del partido como tal, no asumida públicamente en forma clara. Faltó, entonces, el núcleo fundamental de la representación, constituido por la responsabilidad periódica, por el llamado a rendir cuentas a que están sujetos los actores políticos en competencia ante quienes tienen el poder de designación -en este caso, la ciudadanía-¹⁶.

En síntesis, la representación política y el carácter público del acuerdo, dos características esenciales a la definición de una coalición de gobierno, no estuvieron nitidamente presentes en la Entonación ni en la Coincidencia, y ello pesó a la hora de la asunción de una plena responsabilidad por la gestión gubernamental por parte del Partido Nacional en la Entonación y del Partido Colorado en la Coincidencia, es decir de los partidos que, por haber sido vencidos electoralmente, podían posicionarse como oposición.

La segunda pregunta adquiere particular relevancia cuando se piensa que la conformación de un gobierno de coalición encontró fuertes apoyos a nivel de la opinión pública. A mediados de 1989 una encuesta realizada en Montevideo por Equipos Consultores mostró que un 62% de los encuestados acordaba con que su partido o sector político buscara alianzas con otros sectores -aún cuando ello significara dejar de lado ciertas iniciativas-, frente a un 33% que opinó que su grupo o partido debía llevar adelante su línea política aunque esto hiciera más difícil que su criterio predominara. En cuanto a la integración concreta del gabinete, una mayoría del 54% consideró que si su candidato triunfaba en las elecciones, él debía designar ministros de distintos partidos, al tiempo que un 48% señaló que si su partido era derrotado debía "en cualquier caso" aceptar ministerios (Cuadros 4 y 5). Esta actitud francamente favorable de los montevideanos a aceptar la formación de alianzas o coaliciones de gobierno resultó, por otra parte, ampliamente confirmada con los datos de la encuesta telefónica de la mencionada consultora difundida a principios de febrero de 1990, es decir en pleno proceso de negociación en torno al gabinete (Cuadro 6)¹⁷.

La frustración del proyecto de conformación de alianzas de gobierno sólidas remite a la importancia del marco decisorio que alimenta y condiciona el proceso de adopción de cualquier decisión¹⁸. En Uruguay el actual régimen presidencialista vigente desde 1966, y su asociación con un sistema partidario de fraccionalización y fragmentación crecientes, conformaron el marco

decisorio en el fueron gestados los acuerdos interpartidarios de la transición y consolidación democrática.

En cuanto al sistema de partidos es preciso remarcar que el bipartidismo uruguayo, altamente estable hasta mediados de los años sesenta, dio paso a partir de entonces a un sistema en transformación, que presenta además de la tradicional fraccionalización una fragmentación creciente.

En ese sentido, las últimas tres elecciones nacionales marcaron jalones importantes. (Cuadro 1). Las celebradas en 1971 fueron ganadas por un partido tradicional, el Colorado -con 40.9% de los sufragios-, seguido por el Partido Nacional -con 40.2%-, pero el formato del sistema partidario apareció modificado cuando un tercer actor, el Frente Amplio, obtuvo un porcentaje significativo de los sufragios -18.3- y logró un segundo lugar en Montevideo, departamento que reúne la mitad del electorado.

A su vez, el autoritarismo del período '73-'84 parece haber congelado tal proceso de cambio, pero ciertamente no lo anuló. En los comicios de 1984 el Partido Colorado emergió como el partido ganador, con 41.2% de los votos y 42.3% de las 130 bancas de la Asamblea, mientras que el Partido Nacional obtuvo 35.0% de los votos y 35.4% de las bancas, el Frente Amplio 21.3% de los votos y 20.8% de las bancas, y la Unión Cívica 2.5% de los votos y 1.5% de las bancas. Estos resultados confirmaron la importante transformación que había sido preanunciada en las elecciones del '71 (González, 1988): con la consolidación del Frente Amplio como competidor en Montevideo, el tradicional formato bipartidista se transformó en uno de "dos partidos y medio", y esta creciente fragmentación¹⁹ indicó al futuro titular del Poder Ejecutivo la necesidad de gobernar con el respaldo de todo su partido y la conveniencia de conseguir la colaboración del Partido Nacional, puesto que, de lo contrario, la tarea de gobernar podría resultar extremadamente ardua e incluso infructuosa. Por otro lado, los dos partidos tradicionales intercambiaron su posición en el continuo izquierda-derecha: el Partido Colorado había estado a la izquierda del Partido Nacional hasta 1971 y pasó a ubicarse a su derecha a partir de entonces.

En elecciones completamente libres y competitivas, en 1989 el Partido Nacional ganó con 38.9% del voto popular y obtuvo el 40.0% de las bancas en la Asamblea General. Fue seguido por el Partido Colorado, con 30.3% de los votos y 30.0% de las bancas, el Frente Amplio, con 21.2% y 21.5% respectivamente, y el Nuevo Espacio, con 9.0% y 8.5%. A pesar de los "malos augurios" que la ruptura del Frente Amplio trajo para las fuerzas de izquierda, los resultados electorales confirmaron el "pluralismo moderado" del sistema de partidos²⁰ y establecieron que el partido ganador contaría con

menos apoyos a nivel del Parlamento que aquel que había gobernado entre 1984 y 1989: el Partido Colorado en 1984 había obtenido el 42.3% de las bancas mientras el Partido Nacional en 1989 logró el 40.0% de ellas. A su vez, ambos partidos tradicionales habían reunido el 77.7% de las bancas en 1984, frente al 70.0% de 1989. En este contexto, los resultados electorales del '89 difundieron - e impusieron-, a nivel del electo Presidente, de su partido y de amplios sectores del Partido Colorado, una fuerte convicción respecto a la necesidad de llegar a una alianza de gobierno para lograr mayorías legislativas. Ello fue fundamental desde el punto de vista de la conformación del gabinete, y, en términos más generales, de la práctica de gobierno²¹.

Por su parte, el régimen de gobierno uruguayo ha sido clasificado como un Presidencialismo atenuado o parlamentario, en atención a las diferencias existentes con el Presidencialismo puro de países como Argentina²². Además de sus facultades fiscalizadores, el Parlamento puede realizar interpelaciones y censurar a los ministros:

"Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno... La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General..." (artículo 147 de la Constitución de 1966)

La Constitución también establece que el Presidente de la República, electo directamente por la ciudadanía, es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y permanece en sus funciones por cinco años²³, no pudiendo el Parlamento remover al Presidente y convocar a elecciones presidenciales anticipadas. Más aún, en caso de conflicto de poderes, al persistir el Parlamento en su posición de censura, el Presidente puede disolver el Parlamento, pero este no puede remover al primer mandatario.:

"Si la Asamblea General mantuviera su voto [de censura a un Ministro] por un número inferior²⁴ a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso deberá convocar a nueva elección de Senadores y Representantes..." (artículo 148 de la Constitución de 1966)

A su vez, la Constitución de 1966 otorgó al Presidente amplias facultades (art. 168), tales como proponer a las cámaras proyectos de ley o modificaciones a leyes ya dictadas con "declaratoria de urgente consideración", y aumentó los ámbitos en los que el Ejecutivo tiene iniciativa privativa -por ejemplo, en la preparación y presentación a la Asamblea General de los presupuestos-. La constitución vigente creó, pues, un Poder Ejecutivo sensiblemente más fuerte que el establecido en las anteriores constituciones de la República en un marco institucional claramente presidencialista.

En la literatura sobre la problemática del régimen de gobierno uruguayo tres son los autores que, desde ángulos diversos, han realizado contribuciones de importancia, apuntando unánimemente a la parlamentarización como vía idónea para el desbloqueo y efectivización del régimen. Luis Eduardo González lo ha hecho desde el cuerpo tradicional de la ciencia política, Carlos Pareja desde la filosofía política y Romeo Pérez ha combinado la visión politológica con la histórico-jurídica.

González avanza en la dilucidación de los efectos que sobre la estabilidad democrática tiene la asociación del cuasi-presidencialismo con el alto nivel de fraccionalización de los partidos uruguayos, factores políticos que él define como estructurales. El politólogo uruguayo acuña la categoría de "cuasi-presidencialismo" en referencia a los períodos de gobierno colegiado que Uruguay ha tenido y a los rasgos secundarios característicos de los sistemas parlamentarios del régimen (1988, pág.40) y sostiene que el alto grado de fraccionalización del sistema partidario uruguayo es de difícil correspondencia con el régimen de gobierno presidencialista imperante:

"La democracia uruguaya se ha caracterizado desde su nacimiento por dos rasgos centrales, el cuasi-presidencialismo y la fraccionalización de los partidos mayores... Ambos rasgos jugaron un rol importante en los dos quiebres de la democracia uruguaya, en 1933 y 1973, aunque no puede decirse que **causaron** dichas rupturas...." (1988, pág. 269)

Por su parte, Pérez ha trabajado en torno a la relación del régimen de gobierno con la cultura política de los uruguayos. En "El sistema de gobierno uruguayo. Su caracterización y posibilidades de cambio" este autor se propone confirmar la hipótesis según la cual el Parlamentarismo neto tiene correspondencias con la cultura política uruguaya y define la más consensual y progresista de las constituciones potenciales que el Uruguay tiene en la actualidad (1989 a, pág. 25).

El pilar básico de su argumentación es la caracterización, como matriz básica del accionar político en el país, de una triada de Constituciones: la formal -escrita-, la material -la formal modificada por normas dispersas y costumbres constitucionales- y la potencial. Entendida en esa triple dimensión la Constitución contribuye a explicar el devenir político de la comunidad, que lejos de regirse en forma exclusiva por la normatividad escrita, delinea una "tenaz inclinación parlamentarista" presente tanto en las sucesivas reformas de la Carta Magna como en el "edicto perpetuo"²⁵. Los diversos mecanismos de "coparticipación" de los dos partidos tradicionales, instrumentados a partir de 1872, constituyen puntos claves en esa línea en la que la lógica de la negociación propia del Parlamentarismo se conjuga -y aún tiende a imponerse a- con la lógica del mandato característico del Presidencialismo:

"La conversión de los partidos orientales en organizaciones para la paz supuso, en efecto, el resuelto avance en el camino de la coparticipación, con el parlamentarismo siempre a la vista. En rigor, los institutos coparticipativos se ampliaron o multiplicaron junto con la ampliación o multiplicación de los institutos parlamentaristas, aunque las prácticas coparticipativas acompañaron (cuando no precedieron) las normas de ese cuño de la Carta, lo que no vale para las prácticas parlamentaristas." (1989 a, págs. 45-46)

Esa conciencia constituyente difusa posibilita la instauración de un régimen parlamentario en Uruguay. Para Pérez no es ese, sin embargo, el único factor que lo haría viable, pues Uruguay reúne otras condiciones de importancia para su buen funcionamiento: pluralidad de partidos, capacidad de coaligarse, carácter negociable de los antagonismos, prevalencia del Parlamento y cuerpo electoral apto para arbitrar (1987).

Este rescate de los factores pro-parlamentaristas del sistema político uruguayo conforma una visión optimista respecto al cambio de régimen de gobierno en el país, visión que es relativizada por Pareja quien, desde el ángulo de la Filosofía Política, evalúa las tensiones inherentes al mismo y postula que el pasaje del Presidencialismo al Parlamentarismo es posible y necesario, pero no sencillo en cuanto significa un verdadero "giro copernicano" en el plano de los principios, trascendiendo el plano de las reglas:

"ambos modelos corresponden a interpretaciones diferentes de la asociación política y de la legitimación democrática de sus pronunciamientos. Para el modelo presidencialista... debe emerger la voluntad unificada y legítima del cuerpo político... Cada actor-miembro del

sistema resulta invitado a constituirse en un aspirante a diseñador exclusivo de la decisión final del cuerpo político... [con lo cual se advierte] un sesgo inequívocamente "jacobino" ... En cambio, la interpretación que subyace el modelo parlamentarista exhibe, en forma no menos inequívoca, su filiación polifónica." (1990, págs. 41-42)

Pareja cuestiona, además, la posibilidad de reciclaje de la tradición coparticipacionista para la práctica parlamentarista -premisa subyacente en los trabajos de Pérez- en la medida que

"el recurso a las fórmulas de coparticipación ha sido siempre presentado y justificado en un tono menor, como correctivo de corto alcance, como un ajuste local recomendado por los males que evita más bien que por los principios positivos que introduce." (1990, pág. 52)

El autor señala, por otra parte, los handicaps negativos de la cultura política uruguaya para el Parlamentarismo, cultura básicamente presidencialista que conforma la escala con la cual la ciudadanía mide los logros y fracasos de sus representantes electos. Es más, la cultura política ha tendido a ocultar virtudes relevantes del sistema político -haciéndolas "privadas", no "públicas"- tales como la capacidad negociadora, de dirimir diferencias, de amortiguar conflictos y coartar, en definitiva, la posibilidad de instauración de modelo hegemónico alguno.

Estos son los obstáculos. Sorteados ellos, consagrado el Parlamentarismo, el sistema político podría contar a su favor, según Pareja, con la acumulación histórica de recursos partidarios positivos, que encuentra escasa correspondencia con el actual régimen de gobierno en la medida que en el Presidencialismo es posible gobernar al margen de los partidos políticos.

Ahora bien, la consideración de los rasgos del Presidencialismo uruguayo y de la literatura especializada sobre el tema contribuye a esclarecer de qué forma las reglas de juego imperantes en el régimen presidencial acotaron el espacio para negociar efectivamente en torno a la conformación del gabinete en los inicios de la transición y consolidación democráticas en Uruguay.

El último domingo de noviembre del '84 y del '89 la ciudadanía dictaminó en las urnas qué partido ganaba y cuál perdía, y ese dictamen no era modificable por cinco años, con lo que se evidenció cómo y por qué la realización del acto electoral en fechas fijas y su carácter "suma cero" en regímenes presidencialistas como el uruguayo, constituyen desestímulos importantes en el momento de la

formación de las alianzas. Más aún, cuando éstas se forman, su probabilidad de perduración durante todo el mandato presidencial es baja porque, después de dos o tres años, los partidos tienen que prepararse para la próxima contienda en que nuevamente "el ganador se lleva todo". Las palabras de un senador de la oposición en la administración Lacalle sobre la posible reforma política muestran que, bajo el sistema presidencial, la cooperación es redituable sólo por un lapso de tiempo limitado:

"El problema es que hay un tiempo para la reforma electoral o constitucional. Creo que cuanto más lejos [de los próximos comicios] se plantee más posibilidades tiene, cuanto más nos acerquemos se van haciendo más remotas las posibilidades." (Entrevista, 16/8/90)

Por otro lado, en los regímenes presidenciales los costos de la participación en el gobierno del o los partidos vencidos electoralmente son potencialmente altos y los beneficios son bajos: el gobierno es identificado con el partido vencedor en los comicios, por lo que los éxitos se atribuyen prioritariamente a éste y se diluyen para los restantes miembros de la alianza. En otras palabras, en un régimen presidencialista una coalición implica costos y beneficios distribuidos en forma muy asimétrica entre los partidos que la integran.

Finalmente, en un régimen presidencial es difícil combinar la existencia de una coalición con la posición institucionalmente privilegiada del Presidente, quien, por otra parte, aparece como el responsable en última instancia de la gestión de gobierno.

Por todos estos factores, la coalición de gobierno en un sistema presidencial depende casi exclusivamente de la disposición psicológica de los políticos involucrados en la negociación, a diferencia del Parlamentarismo que, en sistemas fragmentados y/o fraccionalizados, fuerza institucionalmente a los actores a la constitución de coaliciones en la medida que no es pensable la permanencia de un Primer Ministro con una mayoría parlamentaria adversa.

El problema en estudio en este artículo es, de hecho, relativamente nuevo en el sistema político uruguayo puesto que es recién en 1971 cuando aparece una contradicción básica entre dos de sus factores estructurales: la variable "situación partidaria", con sus dos dimensiones "fragmentación" y "fraccionalización" genera la necesidad de creación de verdaderas coaliciones de gobierno, pero, simultáneamente, el valor "Presidencialismo" de la variable "régimen de gobierno" tiende a frenarlas. A su vez, en una perspectiva de política comparada el problema es importante en cuanto no se ha planteado en la práctica política con frecuencia y,

por tanto, no ha sido objeto de tratamiento en la literatura de la disciplina. Por un lado, en el único caso de Presidencialismo democrático exitoso, EEUU, tal régimen de gobierno se combina con la elección de cada miembro del Legislativo por mayoría simple en distritos uninominales y con un sistema bipartidista. Por otro, en el escenario político europeo, donde las coaliciones de gobierno son lo habitual, predomina el marco institucional parlamentarista.

En el caso uruguayo las dificultades reales de imprimir un funcionamiento fluido a la gestión de gobierno se vinculan estrechamente a la difícil combinación de multipartidismo, representación proporcional integral y régimen de gobierno presidencial, por lo que parece claro que hay que modificar alguno(s) de los tres elementos, por una razón de responsabilidad de la clase política en la definición de las políticas públicas:

"En los hechos, el gobierno es irresponsable, y la oposición también. El primero, excusándose en la circunstancia de haber ganado la elección pero no tener mayoría. Los otros, por tener mayoría pero no haber ganado la elección. En definitiva, un sistema de total irresponsabilidad." (Brause, Análisis y Desafíos, Set. 1991)

3. Conclusión

En los veranos que antecedieron el comienzo de sus respectivos gobiernos Sanguinetti y Lacalle impulsaron, con firme voluntad política, la creación de gabinetes interpartidarios. La Entonación Nacional y la Coincidencia Nacional fueron, justamente, el resultado de las negociaciones entabladas desde el centro presidencial con vistas al logro de tal objetivo.

Centrado en la gestación de las dos experiencias acuerdistas, este artículo destaca la importancia del marco decisorio en el que se desarrollaron tales procesos negociadores, en un intento de arrojar luz respecto a la alta probabilidad que el Presidencialismo vigente, en tanto rasgo político estructural, se presente en el futuro como un obstáculo importante en el proceso de creación de coaliciones.

En la instancia de restauración democrática tanto el debate académico como la discusión política priorizaron el impacto del cambio de régimen sobre las políticas gubernamentales. Ambas agendas -la académica y la política- convergieron en la preocupación por la estabilidad del sistema político, la

concertación entre las fuerzas democráticas, los derechos humanos y la cuestión militar, o dicho más ampliamente, en el logro de una transición exitosa.

En el curso de las dos primeras administraciones, la preocupación por la gobernabilidad del país dio lugar a propuestas de reformas alternativas, manejándose en el gobierno blanco básicamente las mismas opciones esbozadas durante la administración colorada: reformar el sistema electoral, hacer una ley de partidos, reformar la Constitución²⁶. En cuanto al régimen de gobierno vigente, las principales posturas elaboradas en medios intelectuales tendieron a coincidir en la necesidad de una reforma política de orientación parlamentarizante.

Resulta entonces relevante contraponer tal estado del debate a la dinámica política efectivamente desarrollada a lo largo de los dos gobiernos, particularmente en el último lustro y reflexionar en torno a su desarrollo por canales separados. A título de ejemplo, cuando Lacalle convoca a la "coalición a la europea" ni los principales negociadores ni la clase política en general visualizaron que, con su propuesta de coalición vencedora mínima, el líder herrerista estaba pidiendo un verdadero cambio en las reglas de decisión del régimen cuasi-presidencialista uruguayo.

El debate sobre la reforma política está presente en el horizonte de los uruguayos, pero no ocupa aún el primer plano ni a nivel de la clase política ni de la población. Por un lado, más allá de las posiciones individuales expresadas por numerosos dirigentes²⁷, es difícil decir dónde se ubica cada sector en relación a las reformas posibles²⁸. Por otro, tal como surge de las encuestas de opinión pública²⁹, la reforma no es un tema prioritario para la amplísima mayoría de los uruguayos, aún cuando el ordenamiento de las preferencias respecto a las tareas del gobierno indica la necesidad de contar con un gobierno eficaz que solucione los problemas económicos y sociales de la población.

CUADRO 1
RESULTADOS ELECTORALES Y DISTRIBUCION DE BANCAS

Partidos	Votos Absolutos (en miles)	% de votos	% de bancas en la Asamblea General
AÑO 1971			
Partido Colorado	682	40.9	42.3
Partido Nacional	669	40.2	40.0
Frente Amplio	304	18.3	17.7
Total (1)	1.664	100.0	100.0
AÑO 1984			
Partido Colorado	778	41.2	42.3
Partido Nacional	661	35.0	35.4
Unión Cívica	48	2.5	1.5
Frente Amplio	401	21.3	20.8
Total	1.886	100.0	100.0
AÑO 1989			
Partido Colorado	597	30.3	30.0
Partido Nacional	766	38.9	40.0
Nuevo Espacio	177	9.0	8.5
Frente Amplio	418	21.2	21.5
Total (1)	1.971	100.0	100.0

Fuente: Elaborado en base a Gillespie, Ch. - González, L.E., 1990, y González, 1991.

(1) Incluye otros pequeños partidos.

CUADRO 2
COMPOSICION DEL PARLAMENTO URUGUAYO

	1985-1989		1990-1994	
	Diputados	Votos en Senadores	Diputados	Votos en Senadores
Partido Colorado	41	14	30	9
Partido Nacional	35	11	39	13
Frente Amplio	21	6	21	7
Unión Cívica	2	-	-	-
Nuevo Espacio	-	-	9	2
Total	99	31	99	31
Mayoría	50	16	50	16

CUADRO 3
POSIBLES COALICIONES VENCEDORAS MINIMAS
SEGUN LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1989

	Diputados	Número de	Senadores
PN - PC	69		22
PN - FA	60		20
Mayoría	50		16

CUADRO 4
QUE DEBERIA HACER EN EL PROXIMO PERIODO DE GOBIERNO
SU PARTIDO O SECTOR POLITICO

Montevideo, junio 1989.

	Todos	P.Colorado	P.Nacional	PGP-PDC	Frente Amplio
Tratar de llevar adelante su línea política aunque esto haga más difícil que su criterio predomine	33	31	32	37	40
Buscar alianzas con otros sectores aunque tenga que dejar de lado ciertas iniciativas	62	66	62	62	56
No sabe, no contesta	5	3	6	1	4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Equipos Consultores, en Búsqueda, 29/6/89.

CUADRO 5
ACTITUD HACIA EVENTUAL GABINETE DE COALICION.
OPINIONES SEGUN SIMPATIA POLITICA

Montevideo, junio 1989.

	Todos	P.Colorado	P.Nacional	PGP-PDC	Frente Amplio
Si su candidato triunfara en las elecciones debería designar ministros...					
-únicamente de su sector	12	17	12	(NC)	(NC)
-de su partido (lema)	29	24	26	33	49
-de distintos partidos	54	52	57	66	47
-no sabe, no contesta	5	7	4	1	4
Total	100	100	100	100	100
Si su candidato resultara derrotado debería aceptar ministerios...					
-en cualquier caso	48	51	53	56	42
-según quién gane	28	21	21	30	34
-no debería aceptar	17	18	20	11	22
-no sabe, no contesta	7	10	6	4	2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Equipos Consultores, en Búsqueda, 29/6/89.

CUADRO 6
OPINION SOBRE EVENTUAL ALIANZA CON EL NUEVO GOBIERNO
SEGUN VOTO EN LA ULTIMA ELECCION (1) (2)

Montevideo, febrero de 1990.

Voto en la elección de 1989

	Pacheco	Batllismo (3)	MNR y PLP	Nuevo Espacio	Frente Amplio	Todos (4)
Muy de acuerdo	23	13	19	17	5	13
De acuerdo	58	75	69	69	47	57
Ni ac. ni des.	12	3	3	2	11	7
En desacuerdo	-	5	6	9	28	11
Muy en desacuerdo	-	-	-	-	8	3
No opina	7	4	3	4	1	9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Equipos Consultores, en Búsqueda, 8/2/90.

(1) 676 entrevistas telefónicas realizadas los días 6 y 7 de febrero de 1990 a una muestra de hogares montevideanos poseedores de teléfono.

(2) "Ud. estaría de acuerdo o en desacuerdo con que el grupo político que Ud. votó hiciera alianzas con el nuevo gobierno del Dr. Lacalle?"

(3) Incluye a quienes votaron a Batlle y a Fernández Faingold.

(4) Incluye votantes de lemas menores y quienes no proporcionan información sobre voto, y excluye a votantes de Lacalle.

N O T A S

1. Los Ministros colorados fueron Roberto Vázquez Platero (Unidad y Reforma) en Ganadería, Agricultura y Pesca; Ricardo Zerbino (Unidad y Reforma) en Economía y Finanzas; Adela Reta (Unidad y Reforma) en Educación y Cultura y en Justicia -hasta la eliminación de este Ministerio creado durante el régimen de facto-; Carlos Pirán (Unión Colorada y Batllista) en Industria y Energía; Carlos Manini Ríos (Colorado, independiente) en Interior; Hugo Fernández Faingold (Unidad y Reforma) en Trabajo y Seguridad Social; Jorge Sanguinetti (Unidad y Reforma) en Transporte y Obras Públicas. Los Ministros de filiación blanca fueron Enrique Iglesias en Relaciones Exteriores y Raúl Ugarte en Salud Pública. Finalmente, el cívico Juan Vicente Chiarino estuvo al frente del Ministerio de Defensa Nacional.

2. El primer gabinete de Lacalle estuvo integrado por los Ministros Alvaro Ramos (Renovación y Victoria) en Agricultura, Ganadería y Pesca; Mariano Brito (Herrerismo) en Defensa; Enrique Braga (Herrerismo) en Economía y Finanzas; Guillermo García Costa (Por la Patria) en Educación y Cultura; Juan Andrés Ramírez (Herrerismo) en Interior; Héctor Gros Espiell (Herrerismo) en Relaciones Exteriores; Carlos Cat (Herrerismo) en Trabajo y Seguridad Social; Wilson Elso Goñi (Movimiento Nacional de Rocha) en Transporte y Obras Públicas. Los colorados fueron José Villar, que permaneció al frente del Ministerio de Turismo; Alfredo Solari (Foro Batllista) que asumió la cartera de Salud Pública; Augusto Mostesdeoca (Unión Colorada y Batllista) que estuvo al frente del Ministerio de Industria y Energía, y Raúl Lago (Batllismo Radical) en el de Vivienda y Medio Ambiente.

3. "Cualquiera haya sido el camino elegido para llegar, hoy todo el pueblo debe estar unido para impedir que vuelvan los que más queremos que se vayan. Defenderemos este gobierno, que no nos gusta porque no es de nuestro partido y lo defenderemos a pesar suyo porque es el gobierno que el país se dio. Nos guste o no nos guste." (Ferreira Aldunate, Búsqueda, 28/2/85)

4. Sobre el concepto de "década perdida" véase Rosenthal, 1989. Críticas al mismo se encuentran en Weffort, 1992.

5. Respecto a los rasgos específicos de la fase de consolidación democrática véase Schmitter, 1988, y Karl, 1990.

6. Esto marca una diferencia importante con el proceso hacia la Entonación en el cual la conformación del gabinete multipartidista fue visualizada en estrecha conexión con la especificidad de la coyuntura (véase Mancebo, 1991).

7. De acuerdo a esta estrategia, Lacalle explicitó que el Herrerismo buscaría acordar, en primer lugar, con las fracciones no victoriosas del Partido Nacional, pasando, en una segunda instancia, a negociar con el Partido Colorado, y, en una tercera fase, con el Frente Amplio y con el Nuevo Espacio.

8. "Oversized".

9. Véase González, 1988.

10. El fin de la Primera Coincidencia puede ser visualizado como un proceso en el que el primer jalón estuvo constituido por el alejamiento del Foro Batllista en junio de 1991 y el último fue la creación, en febrero de 1992, de una nueva alianza, la Segunda Coincidencia, del Partido Nacional con un sector del Partido Colorado, el liderado por Jorge Pacheco Areco.

11. "Cuando gobernó el doctor Sanguinetti, si tenía que hablar con el Partido Nacional, hablaba con quien era el presidente del Directorio, Wilson Ferreira Aldunate, y ahí estaba la voz del Partido Nacional" (Raffo, Búsqueda, 7/6/90).

12. La escisión del Pachequismo se produjo a fines de febrero de 1990. Fundamentando la decisión de la Cruzada 94, Millor introdujo argumentos que revelan una cabal comprensión de la lógica del régimen presidencialista vigente: "Hay una razón que es de carácter estratégico para no implicarse en esto. Si el gobierno sale bien, los aplausos son para el presidente Lacalle. Si el gobierno sale mal, a este país sólo le dejamos la alternativa de la izquierda tradicional." (Millor, Búsqueda, 4/1/90)

13. El artículo 138 de la Constitución de 1966 establece que "cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes."

14. Es interesante notar que en el diagnóstico de los actores durante la negociación pesó más la fragmentación que la fraccionalización, la que apareció como relevante posteriormente: "Quién podía pensar que a Jorge Pacheco Areco se le fracturara el movimiento en dos? En vez de tener cuatro senadores tiene dos senadores. A esto se agrega que algunos diputados ya no comienzan a estar de acuerdo o adherir al propio Pacheco en algunos puntos. Ocurre también que ni el Foro Batllista ni el Batllismo Radical nos dan la mayoría. Con una dificultad adicional que empieza con una relación espejo, en la cual si el Foro adopta determinada posición, el Batllismo Radical se ubica en otra posición." (Raffo, Cuadernos de Marcha, Set. 1991)

15. Utilizando las "normas para contar" planteadas por Sartori en su Partidos y Sistemas de partidos se puede dejar de contar a los partidos que no tienen: i) posibilidades de coalición ii) posibilidades de chantaje. De la aplicación de estos criterios

resulta que la integración de Juan V. Chiarino (Unión Cívica) como Ministro de Defensa al Gabinete de Sanguinetti no altera el carácter bipartidista de la Entonación.

16. Véase Cotta, en Bobbio, 1981.

17. Lacalle intentó presionar a los líderes colorados con la contundencia de estos datos de opinión pública, contraponiendo dos principios neurálgicos de las democracias contemporáneas, el de legitimidad y el de eficacia: "La legitimidad democrática que ostentamos... no sirve a los efectos del pueblo si no se convierte en eficacia gubernativa... Esto es lo que la gente pide. Cuando la encuesta dice que la gente quiere coalición siente visceralmente que en este período se enfrentan los problemas sociales, la educación, la pobreza, la vivienda." (Búsqueda, 15/2/90).

18. Señala Russell que el marco decisorio está compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el contexto macropolítico interno, es decir las características del sistema político; y c) el contexto específico de la decisión particular -el nivel "micro" de la decisión- (Russell, 1990, pág. 256).

19. Hay que notar que en estas elecciones no aumentó la fraccionalización interna de los partidos, lo que, según Aguiar, constituye una excepción en la tendencia de los últimos cincuenta años (1991).

20. Ello había sido adelantado por González en 1988: "El sistema de partidos uruguayo tiene hoy cuatro actores relevantes; se ha convertido en un sistema de pluralismo moderado. Esta [idea] resultó de aplicar las 'reglas para contar' de Sartori y fue confirmada por el análisis ideológico de los componentes de la coalición Frente Amplio. Cuatro de los cinco miembros del Frente Amplio forman dos pares en cada una de sus alas; es sensato, entonces, contar cada ala como un único actor..." (pág. 190)

21. La formación de coaliciones interpartidarias capaces de sustentar mayorías gubernativas fue un tema central de la campaña electoral, especialmente en la de Lacalle, lo que marca una diferencia importante con la campaña de 1984 (Pareja-Pérez, 1990).

22. Véase De Riz et al, 1986.

23. El artículo 172 de la Constitución de 1966 establece que en circunstancias excepcionales el Presidente puede ser sometido a juicio político y suspendido en sus funciones: "El Presidente de la República no podrá ser acusado sino en la forma que señala el artículo 93... Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de componentes de la Cámara de Representantes el

Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones."

24. El subrayado es de la autora.

25. Siguiendo al jurista Jiménez de Aréchaga, Pérez define el "edicto perpetuo" como el conjunto de características básicas de la forma constitucional permanente de la República de los uruguayos, rasgos que no han sido alterados por las sucesivas reformas de la constitución escrita.

26. A su vez, como contracara de esta preocupación por el bloqueo del sistema político, han surgido propuestas de modernización política para dotar al gobierno de eficiencia, tales como el Programa Nacional de Desburocratización o los reglamentos de modificación del funcionamiento parlamentario.

27. Véase Análisis y Desafíos, nros. 1 y 2, Montevideo, 1991.

28. Hay que notar que en este sentido la crisis del verano '92 puede haber tenido un efecto importante en tanto el Herrerismo admitió explícitamente la necesidad de parlamentarizar el sistema.

29. Véase el ordenamiento de los temas en los análisis de encuestas de opinión pública de Equipos Consultores del período '85-'91 publicados en Búsqueda.

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, César (a), "Elecciones uruguayas 1989. Un paréntesis en la predictibilidad del sistema político? (Y una real oportunidad para sus élites), en Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el cono sur, Mastergraf, Montevideo, 1991.
- Allison, Graham, La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, GEL, Bs.As., 1988.
- Allison, G.-
Halperin, M., "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", en Cuadernos del CIDE, CIDE, México, 1985.
- Bobbio, N.-
Matteuci, N., Diccionario de Política, SXXI Editores, México, 1981.
- Caplow, Theodore, Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las Triadas, Alianza Editorial, Madrid, 1974.
- Colomer, Josep, El arte de la manipulación política, Ed. Anagrama, Barcelona, 1990.
- Cocchi,
Angel (comp.), Reforma electoral y voluntad política, FESUR-EBO, Montevideo, 1988.
- De Riz,
Liliana et al, El Parlamento hoy, Estudios CEDES, Bs.As., 1986.
- Equipos Consultores, "Informe sobre las actitudes de las élites políticas frente a la Reforma Política", mimeo, Montevideo, 1987.
- Gillespie, Ch.-
González, L. E., "Uruguay: The survival of old and autonomous institutions", en Larry Diamond, Juan Linz and Seymour Lipset, eds., Democracy in Developing Countries, vol. IV (Latin America), Lynne Rienner Publishers, EEUU, 1989.
- _____ , "Presidentialism and democratic stability in Uruguay", mimeo, Montevideo, 1990.

- González,
Luis E. (a) "Los partidos políticos y la redemocratización en el Uruguay", en Cuadernos del CLAEH, nro.37, CLAEH, Montevideo, 1986.
- _____ (b), "Legislación electoral, partidos y gobernabilidad", en Nohlen, D. y Rial, J., Reforma electoral. Posible, deseable?, Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- _____, Political structures and the prospects for democracy in Uruguay, Ph.D.Diss., Yale University, 1988.
- _____, "Electoral law and party systems: the Uruguayan case", mimeo, Montevideo, 1990.
- _____, "Continuity and change in the Uruguayan party system", mimeo, Montevideo, 1991.
- González, L.E.-
Rius, A., "La opinión pública montevideana a cuatro años de la restauración democrática", en Revista de Ciencia Política, FCE-ICP, Montevideo, 1989.
- Karl, Terry, "Dilemmas of democratization in Latin America", en Comparative Politics, EEUU, Oct. 1990.
- Linz, Juan, "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?", mimeo, Yale University, EEUU, 1986.
- _____, "The perils of Presidentialism, Journal of Democracy, Washington DC, vol.I, nro. 1, 1990.
- Mancebo, Ma. Ester, "De la 'Entonación' a la 'Coincidencia': los problemas del Presidencialismo en Uruguay", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, nro. 4, Mdeo, 1991.
- Mieres, Pablo, "Partidos políticos y cuerpo electoral. Las elecciones de 1984", en Cuadernos del CLAEH, nro. 44, CLAEH, Montevideo, 1987.
- _____, Cómo votan los uruguayos? Las elecciones de 1984, CLAEH-EBO, Montevideo, 1988.

- _____,
"Las elecciones de 1989 en Uruguay: un sistema de partidos en transición", en Cuadernos del CLAEH, nro. 53, Montevideo, 1990.
- Nohlen, D.,
Rial, J. (comp.),
Reforma electoral. Posible, deseable?, FESUR-EBO, Montevideo, 1986.
- Pareja, Carlos,
"Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política", en Cuadernos del CLAEH, nro.47, Montevideo, CLAEH, 1988.
- _____(a),
"Polifonía y Jacobinismo en la política uruguaya (I)", en Cuadernos del CLAEH, nro.49, CLAEH, Montevideo, 1989.
- _____(b),
"Polifonía y Jacobinismo en la política uruguaya (II)", en Cuadernos del CLAEH, nro.51, CLAEH, Montevideo, 1989.
- _____(a),
"Parlamentarismo, presidencialismo y gobierno de coalición", mimeo, CLAEH, Montevideo, 1990.
- _____(b),
"Los partidos uruguayos y el 'señor presidente': un matrimonio mal avenido, en Cuadernos del CLAEH, nro. 55, CLAEH, Montevideo, 1990.
- Pareja, C.-Pérez, R.,
"Coaliciones: otra lógica política", en Relaciones, nro.70, Montevideo, marzo 1990.
- Peixoto, Martín,
"El debate político en el Uruguay", en Cuadernos del C.L.a.E.H., nro. 43., CLAEH, Montevideo, 1987.
- _____,
"Parlamentarismo y presidencialismo, dónde están las diferencias?", en Cuadernos del CLAEH, nro. 52, CLAEH, Montevideo, 1988.
- Pérez, Romeo,
"Los partidos en el Uruguay moderno", en Cuadernos del CLAEH, nro. 31, CLAEH, Montevideo, 1989.
- _____,
"Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay", en Cuadernos del CLAEH, nro. 43, CLAEH, Montevideo, 1987.
- _____(a),
"El sistema de gobierno uruguayo. Su caracterización y posibilidades de cambio", mimeo, CLAEH, Montevideo, 1989.