

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

Entre la gobernabilidad y la coalición.
La negociación del acuerdo preelectoral de
noviembre de 1999 y sus consecuencias políticas

Gonzalo Schettini Martinez
Tutor: Romeo Pérez Antón

2009

Índice

Introducción.....	2
Capítulo I:	
La Coparticipación. El origen de la cooperación política.....	3
Algunas apreciaciones sobre las coaliciones políticas.....	8
Por el camino de las coaliciones en el presidencialismo pluralista uruguayo (1985 - 2000).....	10
Reforma constitucional y la incorporación del “balotaje”.....	16
Capítulo II:	
Cambiando las reglas de juego. La irrupción del balotaje en la elección presidencial.....	19
El acuerdo del 9 de noviembre. Alcance y conjeturas.....	21
Capítulo III:	
Principales características de una coalición de gobierno.....	29
Factores que determinan la estabilidad y la duración de una coalición.....	36
Conclusión.....	45
Bibliografía.....	47
Anexos.....	48

Introducción:

Si analizamos la elección que llevó a Jorge Batlle a la presidencia de la República, ésta fue particularmente singular, ya que la reforma constitucional de 1997 incorporó el balotaje a la elección presidencial. La misma, determinaba que en caso que ninguna de las candidaturas obtuviese la mayoría absoluta, el último domingo del mes de noviembre se celebraría una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas.

Tanto la clase política como los analistas coincidieron en afirmar que la reforma impulsaría y fortalecería los acuerdos políticos, debido a que, en un sistema multipartidista, quienes tienen la posibilidad de llegar al gobierno se ven obligados a buscar acuerdos, a negociar y a transar¹. Es decir que el balotaje determinaría la necesidad de impulsar la conformación de una coalición de gobierno antes de la elección presidencial.

Fue así que, en noviembre de 1999, luego de un acuerdo político preelectoral entre ambos partidos fundacionales, por primera vez en la historia política del país, el Honorable Directorio del Partido Nacional convocaba a sus correligionarios a votar a la presidencia de la República a un candidato colorado. El entonces presidente del directorio nacionalista, Luis A. Lacalle, afirmaba que: *“si esta victoria de Batlle existe, también va a ser nuestra en el sentido que habremos determinado nosotros el destino del país”*². Asimismo, entendía que: *“Batlle tiene que haber sentido en su sangre y en su tradición lo histórico del momento que se vivía, tiene que haber pensado que lo que la historia le negó cuarto veces se lo iba a facilitar o habilitar el Partido Nacional”*³.

Considero pues, que el sistema político uruguayo ha sabido encontrar a lo largo de su historia diversas instancias en las que la cooperación ha primado sobre el conflicto. La última reforma constitucional no es más que el corolario de un largo periplo iniciado hace más de 150 años con el “Pacto de la Unión”, en el que Oribe y Flores tempranamente reconocieron que *“la desunión ha sido y es la causa permanente de nuestros males”*.

Luego de esta breve introducción, el objetivo de este trabajo consiste en un análisis descriptivo a través del cual intento determinar, brevemente, algunas de las causas políticas que dificultaron el relacionamiento de los actores, así como los motivos que obstaculizaron el logro de los objetivos propuestos durante el período de gobierno de Jorge Batlle.

Sé que es un tema en el cual se puede ahondar aún más en futuras investigaciones, pero al menos deseo poder contribuir a reflexionar acerca de cómo el balotaje condicionó necesariamente la manera de negociar de los partidos políticos entre sí, de cara a las elecciones nacionales.

¹ González, Luis Eduardo. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 117. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

² Semanario: “Búsqueda”. Jueves 18 de noviembre de 1999.

³ Semanario: “Búsqueda”. Jueves 18 de noviembre de 1999.

Capítulo I:

1) La Coparticipación. El origen de la cooperación política.

a) En la búsqueda de la cooperación y la participación política. El temprano reconocimiento del adversario.

Son dos las preguntas que me motivan a analizar este segmento: ¿Por qué se reconoció “tempranamente” al adversario? y ¿Por qué se buscó cooperar con el adversario?

Al finalizar la Guerra Grande, el grupo más culto de los partidos, conocidos como “los doctores”, entendieron que todos los males del país surgían del enfrentamiento entre dos bandos enemigos. Es por tal motivo, que buscaron la posibilidad de implementar una política por encima de las divisas partidarias, la llamada política de “fusión”.

De esta manera, Flores y Oribe firmaron en noviembre de 1855 el “Pacto de la Unión”, por el cual acordaron la candidatura de Gabriel Pereira para la elección que se efectuó en marzo de 1856. De ahí en adelante, se inició una etapa de alianzas coyunturales llamada “política de pactos” entre los caudillos, por la cual los bandos dejaban de lado sus diferencias en función de un objetivo común. Tanto Oribe como Flores reconocieron al firmar el pacto en noviembre de 1855 que: *“la desunión ha sido y es la causa permanente de nuestros males”*. En la misma declaración, éstos alegaron que *“convendría uniformar la opinión pública acerca de la persona que debe ser llamada a presidir los destinos de la nación”*⁴, en la elección a realizarse el 1º de marzo del año siguiente.

El reconocimiento y la cooperación con el adversario fueron posibles gracias a dos fenómenos a los que defino como “reivindicación” y “competencia”. La primera, era buscada por los caudillos como clase, quienes no querían perder su “espacio político” y estaban dispuestos a demostrarle a la nueva clase doctoral el peso que aún tenían en la sociedad. En cuanto a la segunda, los caudillos estaban listos para competir por el poder con la clase política “emergente”.

Era lógico que los caudillos no fueran a permanecer impasibles frente al crecimiento del poder de los “doctores” en Montevideo, y la “política de pactos” respondió justamente a esa nueva realidad. Pero debo reconocer que el acercamiento entre los caudillos fue posible porque, entre ellos, eran más los valores que compartían que los que los separaban, tal vez “el país de las cercanías” tuvo su origen mucho antes de lo que pensamos.

b) La coparticipación: ¿Un “quiebre” histórico?

El fenómeno de la coparticipación marcó, sin duda, un antes y un después en la manera de hacer y de entender el sistema político uruguayo. Historiadores, politólogos, políticos y abogados, entre otros, han tratado de explicar y juzgar la influencia de la coparticipación en el devenir político durante el siglo XX.

⁴ Extraído del “Pacto de la Unión”. Noviembre de 1855.

Para comprender dicho artilugio político es inevitable leer algunas de las páginas de la obra de Pivel Devoto, “Historia de los Partidos Políticos”, en donde explica cómo con la Paz de Abril de 1872, “*el país buscaba otro teatro para sus luchas, otro tribunal para sus diferencias*”.

Dicho tratado, fue un mojón de enorme trascendencia en la historia moderna de la nueva República, ya que cuatro jefaturas políticas departamentales fueron por primera vez adjudicadas al Partido Nacional en una administración colorada. La exclusión política total del Partido Nacional había finalizado, y con ella se esperaba que el período de insurrecciones armadas e inestabilidad llegara a su fin. De esta manera, se había consagrado el principio de la coexistencia de los partidos mediante una fórmula de coparticipación política.

Si bien Pivel Devoto tildó a la coparticipación alcanzada en abril de 1872 de “primitiva y casi feudal”, no solamente reconoció que era lo “*único compatible con la realidad*”, sino que además afirmó que fue “*el punto de partida de una política nueva*” en el país.

Por su parte, Romeo Pérez, manifiesta que “*la coparticipación implicaba que los bandos se admitían recíprocamente como sujetos hábiles y legítimos de gobierno, que no intentarían en el futuro destruirse, y que, al reconocerse, pasaban a compartir funciones en subsistemas que requerían gran cooperación y armonización de criterios*”⁵. Al “dividir al país” se posibilitó que se respetara la ley en zonas territoriales donde el gobierno central no poseía ningún control.

Asimismo, Jorge Lanzaro, observa que la coparticipación se implementó a través de una serie de esquemas sucesivos con un cierto estilo “consociativo”⁶, y entiende que las experiencias de este tipo “*surgen como modalidades peculiares de resolución de conflicto y como principio de unidad, frente a clivajes “sociales” de distinto tipo que afectan la construcción del estado nacional. Tal caracterización puede aplicarse igualmente a los clivajes generados por los partidos, cuando ellos han sido, como en el Uruguay, “patrias subjetivas”*”⁷.

c) La institucionalización de la coparticipación.

La reforma constitucional de 1918 surgió del llamado “Pacto de los ocho”, un acuerdo entre el batllismo gobernante y el Partido Nacional por el cual “*el oficialismo aceptaría el reconocimiento constitucional de las garantías esenciales de la verdad de sufragio y el Partido Nacional haría concesiones respecto a la organización colegiada del Poder Ejecutivo*”⁸.

La nueva Constitución delegaba pues, el Poder Ejecutivo al presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración. El presidente sería elegido por el pueblo por mayoría simple y el Consejo Nacional de Administración se compondría de

⁵ Extraído del “Pacto de la Unión”. Noviembre de 1855.

⁶ Lanzaro se refiere a la idea de “Democracia Consociativa” acuñada por Lijphart en: “Consociational Democracy”, “World Politics”, 1969.

⁷ Lanzaro J. “El Presidencialismo Pluralista en la “Segunda Transición” (1985-1996)”, p: 68. En: La Segunda transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas. Fundación de cultura Universitaria. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. 2000.

⁸ Ídem. P 63.

nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte restante a la del partido que le siguiera en suma de sufragios.

De esta manera, la institucionalización de la coparticipación le permitió a la oposición acceder al gobierno. Sin embargo, la división del Poder Ejecutivo en dos órganos se convertiría, más tarde, en una peligrosa fuente de conflictos.

El cogobierno no sólo se concretó a nivel del Poder Ejecutivo, ya el artículo 100 de la nueva Constitución declaraba que los diversos servicios que constituían el dominio industrial del Estado serían administrados por consejos autónomos. Así fue que surgieron los Entes Autónomos, y con el tiempo, las empresas estatales consagradas en este artículo se transformaron en un nuevo espacio de coparticipación entre los viejos rivales políticos.

Según el Dr. Héctor Gros Espiell, *“bajo la Constitución de 1918, consecuencia en parte de la coparticipación política (...) la República alcanzó su definitiva pacificación (...) La República se acostumbró a ver a dos partidos opuestos, que hasta ese momento dirimían, en general, sus contiendas en el campo de batalla, sentar a sus representantes en una misma mesa, discutiendo con serenidad y razón los problemas de gobierno y administración”*⁹.

Los enfrentamientos que provocó la composición bicéfala del Poder Ejecutivo llevaron a replantearse la necesidad de reformar nuevamente la Constitución, ya que del otro modo, se entorpecía e impedía el normal funcionamiento de la acción de gobierno.

Las alternativas eran o bien mediante la supresión de la presidencia de la República y la instauración del Colegiado, o suprimiendo el Consejo Nacional de Administración volviendo al unipersonalismo.

A mediados de 1931, el oficialismo batllista concretó un pacto con el nacionalismo independiente, denominado más tarde por Luis Alberto de Herrera como el “Pacto del Chinchulín”, por el cual se creaba un nuevo ente monopólico: ANCAP, y se reorganizaban los directorios de los Entes Autónomos mediante una nueva fórmula de coparticipación: dos tercios correspondían a la mayoría colorada y un tercio a la minoría blanca. También, éste proyectaba un plan económico que incluía importantes medidas para lograr salir de la crisis, entre ellas, protección a la industria, saneamiento del déficit fiscal y el aumento de la contribución inmobiliaria, entre otras.

d) La Constitución de 1934.

A partir de la Constitución de 1934, el Poder Ejecutivo estaría integrado por el presidente de la República y un Consejo de Ministros, lo cual implicó un régimen “mixto” que posibilitaba que el Ejecutivo actuase en forma unipersonal con el presidente, o en algunos casos, en forma pluripersonal o colegiado con el Consejo de Ministros.

Tal vez el cambio más importante se observó en el Parlamento, ya que la Cámara de Senadores integrada por 19 senadores, pasó a tener treinta miembros, de los cuales quince correspondían a la lista más votada del lema más votado, y los quince restantes a la lista más votada del lema que le siguiera en cantidad de votos. La coparticipación se

⁹ Héctor Gros Espiell. Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay. Pág. 71.

instaló entonces en el Parlamento, con el llamado Senado “del medio y medio” o el Senado “de quince y quince”.

Por su parte, la Cámara de Representantes estaría integrada por 99 miembros, eligiéndose al menos dos por departamento. En el caso de los ministerios, cinco o seis debían corresponder a la mayoría y tres a la minoría mayor.

Sin embargo, esta reforma no dio los frutos que se esperaban, ya que el Consejo de Ministros que debía cumplir la función de contralor y moderador del presidente, nunca la realizó, y tanto la coparticipación obligatoria en los ministerios como la integración del Senado fueron fuertemente cuestionadas.

La Constitución de 1934 fue un importante antecedente en la formación de coaliciones ya que se dio una suerte de cogobierno hasta el momento en el que los ministros herreristas se retiraron durante el gobierno de Baldomir en 1940.

e) La Constitución de 1942.

La Constitución de 1942 marcó un fuerte retroceso en la coparticipación dentro del sistema político, ya que desde entonces los senadores serían electos por el sistema de representación proporcional al igual que los diputados.

En cuanto a la integración de los Consejos o directorios de los Entes Autónomos, la reforma eliminó la coparticipación y se estableció que sus miembros serían designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros y con venia del Senado.

También se eliminó el sistema de designación de los ministros por “cuotas”, es decir, de allí en adelante, el presidente distribuiría los cargos teniendo en cuenta el apoyo parlamentario de sus ministros.

f) La Constitución de 1952.

La Constitución de 1942 había generado durante su vigencia un fuerte rechazo del Partido Nacional. Los blancos no veían con buenos ojos el poder que la Constitución le había dado al presidente y deseaban volver al régimen de coparticipación que regía en las Constituciones anteriores.

En agosto de 1947, Luis Batlle Berres y Luis Alberto de Herrera se pusieron de acuerdo en algunos puntos que luego dieron origen a lo que se conoció como la “Coincidencia Patriótica”, acuerdo por el cual el Herrerismo volvió a ocupar en la administración del gobierno el lugar que había perdido en 1942, y el Batllismo, por su lado, recuperó los votos parlamentarios para las nacionalizaciones y el nombramiento de los directorios.

Con la Constitución de 1952, la coparticipación regresó al Poder Ejecutivo, y éste se integró por el Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado compuesto por nueve miembros, de los cuales seis serían del partido mayoritario, y tres de la minoría mayor.

El régimen de designación de los ministros permaneció igual a la Constitución anterior, pero la fórmula adoptada de colegialismo integral con representación bipartita,

suponía “una coparticipación de los dos partidos mayoritarios en la integración del Consejo, entendiendo por coparticipación no obligatoriamente la colaboración en la gestión del Gobierno, sino tan sólo la integración necesaria del Consejo”¹⁰.

g) La Constitución de 1966.

La idea de fortalecer y aumentar la competencia del Poder Ejecutivo con el fin de hacer posible una política mas dinámica y eficaz fueron motivos que llevaron al retorno del régimen unipersonal. El Poder Ejecutivo sería ejercido entonces, por el presidente de la República, elegido directamente por el cuerpo Electoral, el cual debía actuar con el ministro o ministros o con el Consejo de Ministros.

En cuanto a los ministros, la nueva Constitución, al igual que en 1942, no impuso la coparticipación obligatoria en la distribución de las carteras ministeriales.

Con respecto a la integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados, la designación de los mismos la haría el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de ministros, previa venia de la Cámara de Senadores. La modificación del régimen de nombramiento estuvo motivada por el deseo de mejorar el nivel técnico y profesional de los integrantes de los directorios.

2) Algunas apreciaciones sobre las coaliciones políticas.

¹⁰ Héctor Gros Espiell. Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay. P104.

Jorge Lanzaro entiende que una coalición en el régimen presidencial se conforma cuando *“media un acuerdo político entre partidos o sectores de partidos, que se desempeñan como socios y se reconocen como tales, asumiendo una orientación determinada y deberes de reciprocidad, a efectos de encarar acciones de gobierno, componer el gabinete e integrar otros cargos estratégicos”*¹¹. Así, el analista afirma que se conforma de esta manera *“una asociación para gobernar”*, donde los ministros representan a los agrupamientos o partidos que la componen, y, su designación y retiro dependerán tanto de la disposición del presidente como de la voluntad de los agrupamientos que la integran. Asimismo, dicha asociación se construye *“sobre la base de un empeño de responsabilidad política, con un rumbo común, cierto grado de interdependencia, reciprocidad y “obligaciones respectivas”, en una sintonía de gobierno compartido, durante un cierto ciclo temporal”*¹².

Por su parte, Daniel Chasquetti, observa que el principal inconveniente para el estudio de las coaliciones es el de establecer con precisión qué entendemos por coalición presidencial, porque hay definiciones muy *“amplias”* o criterios *“rígidos”* a la hora de encuadrar dicho concepto. Por tal motivo, analiza dos definiciones de coaliciones. La primera, la de Laver y Schofield (1990), la considera como una definición *“amplia”*, ya que según estos autores, *“en un sistema parlamentarista una coalición de gobierno representa un acuerdo entre al menos dos partidos”*. La segunda, de María Ester Mancebo (1993), plantea que son necesarios cuatro requisitos para considerar a un gobierno como de coalición: i) los representantes de los partidos coaligados deben ser políticos de primera línea; ii) los acuerdos alcanzados deben ser precisos; iii) los socios del presidente no pueden reservarse el derecho a oponerse al gobierno; iv) los acuerdos deben tener ratificación parlamentaria. Chasquetti entiende que dicha definición exagera las exigencias y pierde de vista otras dimensiones importantes ya que: i) el tipo de representación en el gabinete no puede ser un criterio para una definición, pues un partido puede proponer figuras de segundo orden para el gabinete; ii) la distorsión entre el posicionamiento político de los socios del presidente y su discurso público es un problema poco sustantivo para definir si el gobierno es o no de coalición; y iii) los acuerdos difícilmente tendrían una instancia de ratificación parlamentaria si el ordenamiento institucional no se lo exige. Por lo tanto, Chasquetti entiende que se debería lograr una definición *“intermedia”* entre las dos señaladas, y deduce que dicha definición podría ser la de Kaare Strom (1990), según la cual una coalición de gobierno puede ser definida como *“un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes; reúnen recursos para concretarlas; asumen compromisos en idéntico sentido y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”*.

Finalmente, al analizar la *“mecánica”* o el funcionamiento de las coaliciones presidenciales, el analista afirma que *“el establecimiento de coaliciones en formatos presidenciales depende de: que el partido político ganador no alcance mayoría absoluta en el Parlamento; que el diseño constitucional imponga reglas que obliguen al presidente a negociar apoyos específicos para aprobar decisiones y que exista una*

¹¹ Lanzaro J. *“El Presidencialismo Pluralista en la “Segunda Transición” (1985-1996)”*, p: 67. En: La Segunda transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas. Fundación de cultura Universitaria. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. 2000.

¹² Ídem. P: 68.

*escasa distancia ideológica entre el presidente y algunos partidos o fracciones en el parlamento*¹³.

Si bien no pretendo realizar una definición de coalición, sí me gustaría hacer hincapié en el porqué de la conformación de una “sociedad momentánea” entre dos o más partidos. Considero al respecto, que si bien una de las principales características de una coalición de gobierno es que la distancia ideológica entre los partidos que desean formarla debe ser pequeña, dichos grupos políticos poseen identidades, estatutos y programas diferentes. Es por ello que, los partidos políticos acordarán una coalición de gobierno a partir de: i) la existencia de objetivos en común; ii) un sistema de normas que estimulen la responsabilidad política entre los socios; iii) un programa de acción a concretar; y iv) la conformación de equipos técnico-político.

Finalmente, Daniel Chasqueti entiende que la estabilidad y duración de las coaliciones dependerá indefectiblemente de: i) la conformación de un sólido acuerdo político entre los miembros de la coalición y ii) la existencia de reglas que estimulen la responsabilidad política de los miembros del gabinete, lo cual redundará en una conducta disciplinaria de los aliados en el Parlamento.¹⁴

Si bien comparto que tanto un sólido acuerdo político como la existencia de reglas que estimulen la responsabilidad son elementos a tener en cuenta, entiendo que tanto la estabilidad como la duración de una coalición en un régimen presidencialista con un multipartidismo moderado dependerá principalmente de los siguientes factores: i) la voluntad de iniciar un tiempo de cooperación política; ii) el tiempo de cooperación avalado por un acuerdo político; iii) la voluntad de concretar objetivos dentro de ese tiempo; iv) la determinación del rol de cada socio de la coalición; v) el respeto de las normas que articulan el funcionamiento de la coalición; vi) el relacionamiento fluido técnico-político; vii) la voluntad de subsanar errores en el “bordado político”; y viii) la administración de la conciliación de su liderazgo.

Tanto las principales características de una coalición de gobierno como los factores que determinan su estabilidad y duración, serán desarrollados en el capítulo III.

¹³ Chasqueti D. “Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”. Pág: 32. En: Revista de Ciencia Política. 10/1997-98. ICP. Montevideo.

¹⁴ Chasqueti D. “Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”. Pág: 32. En: Revista de Ciencia Política. 10/1997-98. ICP. Montevideo.

3) Por el camino de las coaliciones en el presidencialismo pluralista uruguayo (1985-2000).

A partir de 1985, en busca de las mayorías parlamentarias que garantizaran la “gobernabilidad”, se inició un período de acercamiento político entre los viejos partidos tradicionales que logró traspasar definitivamente el ámbito de la coparticipación encontrando nuevas instancias de compromiso político. En este punto realizaré un breve análisis descriptivo de cómo trabajosamente los partidos tradicionales fueron descubriendo diversas instancias de negociación a lo largo de los primeros tres períodos de gobierno post- dictadura.

a) 1985-1990. En busca de la “Gobernabilidad”.

Las elecciones de noviembre de 1984 marcaron el retorno a la democracia después de casi doce años de dictadura. El Partido Colorado triunfó en condiciones muy particulares, ya que, los principales líderes de los partidos de oposición, Liber Seregni y Wilson Ferreira, estaban proscriptos¹⁵.

En esa instancia, el Partido Colorado obtuvo el 41% de los votos y el 42% de las bancas de la Asamblea General; el Partido Nacional obtuvo el 35% de los votos y el 35% de las bancas; mientras que el Frente Amplio alcanzó el 21% de los votos y el 21% de las bancas. La Unión Cívica por su parte, logró sólo el 2% de los votos y el 2 % de las bancas del Parlamento.

En la noche del triunfo, el vice presidente electo, el Dr. Enrique Tarigo, subrayó la necesidad de “*proseguir el esfuerzo de concertación política en la nueva fase de gobierno*”. Sin embargo, los líderes de la oposición se mostraron reticentes a participar directamente de las responsabilidades de gobierno.

El 1º de diciembre de 1984, luego de cinco meses de prisión en Trinidad, Wilson Ferreira arribó a Montevideo y pronunció un histórico discurso en la explanada municipal. El líder nacionalista era conciente del poder de sus palabras pronunciadas aquella noche, y en él primó la responsabilidad y la cautela. “*Nuestro primer deber, el deber de todos, es asegurar la gobernabilidad del país, y si no se asegura, enemigos de los cuales creemos habernos librado están acechando prontos para aplicar su nuevo zarpazo*”, expresó. Wilson marcó así, el alcance que tendría el apoyo nacionalista al gobierno y afirmó: “*nosotros estamos dispuestos a votarle en el Parlamento al Gobierno que presidirá el doctor Sanguinetti todo aquello en que coincidamos a condición de que no comprometa principios esenciales, y todo en lo que, aunque no coincidamos, resulte indispensable para proporcionarle al nuevo Gobierno la posibilidad de moverse, de gobernar*”. Asumía pues, que el principal objetivo era el de “*consolidar las instituciones democráticas*”, y para ello, el Partido Nacional iba a estar “*detrás del gobierno, aunque no nos guste, porque lo importante, no es correr siquiera el riesgo de que pueda sucedernos nuevamente esta pesadilla de la que estamos tratando de salir*”, concluyó Wilson.¹⁶

¹⁵ Wilson Ferreira relató su vivencia del día de las elecciones en el cuartel de Trinidad donde “seguía naturalmente con angustia, con emoción toda la peripecia partidaria y la aventura que estaba viviendo el país”. Revista Opinar. Pág.:10. Montevideo, 6 de diciembre de 1984.

¹⁶ Fragmentos del discurso de Wilson Ferreira Aldunate en la Explanada Municipal. 1º de diciembre de 1984.

En los primeros meses de su administración, Sanguinetti buscó formar un “gobierno de unidad nacional”, y en la entrevista realizada al ex presidente para este trabajo, el mismo afirmaba: *“todos teníamos la conciencia que el medio político no podía ser de nuevo por su fractura y su fragmentación una causa de inestabilidad como la que habíamos sufrido antes. Se sentía la necesidad de coordinar, de asumir responsabilidades conjuntas. Desgraciadamente, en la apertura tuvimos visiones distintas sobre los modos de proceder, eso hizo que el primer gobierno se manejara sobre la base de una gobernabilidad flexible, es decir, el Partido Colorado tenía una mayoría relativa importante pero no mayoría absoluta y tenía que negociar en cada situación los necesarios apoyos para las contingencias económicas o políticas que se iban produciendo. Esto se manejó de un modo flexible, se configuró un gabinete que se llamó entonces de “entonación nacional”, que no logró ser de “acuerdo nacional”, como fue la propuesta original a Ferreira, quien no quería asumir un compromiso sino mantener una cierta independencia a los efectos de poder, a su juicio, actuar con “más libertad” en el sostén del difícil equilibrio de la institucionalidad”*¹⁷.

La negativa a formar parte del gobierno de “unidad nacional” fue evidente, y tanto el Partido Nacional como la Unión Cívica y el Frente Amplio decidieron no asumir la co-responsabilidad de las acciones del gobierno. De esta manera, toda posibilidad de coalición quedó trunca. A pesar de ello, el gabinete se formó con siete representantes colorados, dos blancos “independientes” y un cívico¹⁸. Así se consolidó un gobierno de “entonación nacional” en el marco de la “gobernabilidad” que el Partido Nacional estaba dispuesto a asegurarle al nuevo gobierno.

El apoyo que le daba el Partido Nacional al gobierno no era “incondicional”. Según palabras de Wilson, *“la unidad es el clima, es el respeto a la disidencia, es el afán permanente de entendimiento aún cuando cueste, y cuesta mucho ceder posiciones”*. Si bien el líder le ofrecía cooperar al gobierno, estaba claro que “quien gana gobierna”, y el Partido Nacional estaba decidido a marcar los límites de su colaboración.

“En general ha sido bien entendida por el doctor Sanguinetti la posición del Partido Nacional de no integrar el gabinete, lo cual no quiere decir que restaremos apoyo, sino, simplemente, no se comprometerá al partido en un nivel político, pero sí en las grandes líneas de trabajo”, expresaba al respecto Alberto Zumarán.¹⁹

A pesar de lo antes expresado, tanto el Frente Amplio como el Partido Nacional aceptaron integrar los directorios de los Entes Autónomos. Era la primera vez que la izquierda tenía la posibilidad de ocupar dicha posición en la administración y *“suponía una definición del rol que pretendía jugar en el sistema político uruguayo”* ya que *“en la medida en que el Frente Amplio buscaba ser identificado como fuerza sistemática, coparticipó de la construcción del naciente régimen democrático”*.²⁰

¹⁷ Entrevista personal a Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

¹⁸ Los blancos “independientes” Enrique Iglesias como Ministro de Relaciones Exteriores y Raúl Ugarte como Ministro de Salud Pública. El Cívico Juan Vicente Chiarino ocupó la secretaría del Ministerio del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁹ Dr. Alberto Zumarán. Revista Visión. Volumen 64. N° 4, pág. 6. febrero 1985.

²⁰ María Ester Mancebo. Acuerdo político y marco decisorio: un encuentro necesario en el Uruguay democrático. Documento de trabajo Nro. 1. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo. Mayo 1992.

b) 1990-1995: “La Coincidencia Nacional”.

En las elecciones de noviembre de 1989, el Partido Nacional accede al poder con un 39% del voto popular y el 40% de las bancas en la Asamblea General; el Partido Colorado obtuvo el 30% de los votos y el 30% de las bancas; el Frente Amplio el 21% de los votos y el 21% de las bancas y el Nuevo Espacio el 9% de los votos y el 8% de las bancas.

El entonces electo presidente, Luis Alberto Lacalle, trató de formar una “coalición a la europea” con el fin de evitar el bloqueo político resultante de la falta de mayorías legislativas. La prioridad del nuevo mandatario ya no sería la estabilidad política sino la eficiencia del gobierno. Planteó pues, una estrategia de “círculos concéntricos” a fin de construir una coalición vencedora mínima asegurándole al gobierno la mayoría en el Parlamento.

El proyecto de coalición de Lacalle fue demasiado ambicioso para las intenciones de un Partido Colorado que no quiso renunciar a posicionarse como “oposición responsable”. El Partido Colorado sólo participó en el gabinete ministerial y en la designación de los directores de los entes, pero su participación política en el gobierno no tuvo las características que buscó el presidente Lacalle durante el proceso de negociación.²¹ Los colorados no iban a dejar de ser oposición y su cooperación con el gobierno estaría dentro de los límites de la coparticipación política.

El fracaso del proyecto de coalición en dicho gobierno tiene una doble causalidad: i) la fragmentación de los liderazgos partidarios y la falta de unicidad de mando y ii) la celeridad ejecutiva y el estilo de mando que impuso Lacalle.

El primer punto, afectó dramáticamente a ambos partidos; el Partido Nacional con la ausencia de Wilson no encontró un líder “carismático” que conciliara voluntades, y estaba dividido en sectores que mantenían fuertes discrepancias con las políticas a aplicar por el herrerismo desde el gobierno.²²

Por su parte, en el Partido Colorado, tampoco fue fácil conciliar voluntades, y los tres principales sectores decidieron mantener un grado de compromiso diferente con el gobierno.²³

En un contexto de fuerte fragmentación interna de los partidos socios, la celeridad, la urgencia y el fuerte contenido ejecutivo que le impregnó Lacalle a las acciones de gobierno no hizo más que minar toda posibilidad de materializar su proyecto de “coalición a la europea”.

²¹ El Partido Colorado ofreció al Presidente Lacalle integrar el gabinete con técnicos que no representaran al partido políticamente, algo que fue rechazado por el nuevo mandatario. Finalmente, en la integración del gabinete, Mancebo señala cómo los tres sectores del Partido Colorado acuerdan con un diferente grado de participación y compromiso. Tanto los representantes de la Unión Colorada y Batllista como el de Jorge Batlle fueron hombres políticos, mientras que el representante del Foro Batllista tuvo un carácter técnico.

²² Los sectores se conformaban con el Herrerismo, grupo del presidente Lacalle; el Movimiento Nacional de Rocha, sector del histórico Carlos Julio Pereyra; el Movimiento Renovación y Victoria, del vicepresidente Gonzalo Aguirre; y el Movimiento Por La Patria.

²³ El Partido Colorado estaba conformado por el Foro Batllista, de Sanguinetti; el Batllismo Radical, del entonces senador Batlle; y la Unión Colorada y Batllista, de Pacheco.

En una entrevista realizada a Sanguinetti para esta investigación, el mismo remarcó este punto como fundamental: *“Él le llamaba transformación a un proceso acelerado, rítmico, en que el movimiento se justificaba por el movimiento mismo; en que la aceleración era la única nota que debía predominar. Así no se podía administrar una coalición y el resultado fue que hubo que “bajarse” de ese gabinete. Esa fue la realidad. Es decir, la modalidad personal de Lacalle no se adaptó a las exigencias de una coalición, o sea, de administrar los consensos suficientes para hacer las cosas de un modo armónico”*.

Según afirma María Ester Mancebo, tanto la “Entonación Nacional” como la “Coincidencia Nacional” mantuvieron la coparticipación viva. La “Entonación Nacional” permitió una coparticipación inclusiva en cuanto que el Frente Amplio estuvo representado en los Entes; y la “Coincidencia Nacional” llevó a una coparticipación “restrictiva”, en el sentido que los partidos que no formaban parte de la “Coincidencia Nacional” fueron excluidos de los directorios de los Entes.

c) 1995-2000 : La “Coalición Nacional”.

El resultado electoral de noviembre de 1994 cambió definitivamente el mapa político del país, finalmente el multipartidismo se consolidaba definitivamente.

En dicha elección, el Partido Colorado obtuvo la presidencia con el 32.35% de los votos y el 33.1% de bancas de la Asamblea General, el Partido Nacional alcanzó el 31.21% de votos y el 31.5% de las bancas; el Encuentro Progresista el 30.61% de los votos y 30.8% de las bancas; y el Nuevo Espacio el 5.16% de los votos y el 4.6% de las bancas.

Filgueira sostiene que el Frente Amplio convirtió *“el sistema de partidos uruguayo en un sistema tripartidista”* y que esa es *“la razón fundamental que explica la estrategia coalicionista de los dos partidos tradicionales”*²⁴.

Al cambiar las reglas de juego, ambos partidos tradicionales formaron una amplia coalición de gobierno o “gran coalición”, comprendiendo a todos los sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional. Según afirma Lanzaro, se formó así *“una coalición fuerte, con una conducción decidida a negociar, con una agenda de gobierno y una agenda de reformas”*²⁵.

En este sentido, el ex presidente Sanguinetti recordaba: *“...se formó una real coalición, en la cual el presidente del Directorio del Partido Nacional, Volonté, formalmente actuó como un socio sustantivo, es decir, se gobernó no sólo con la participación del Partido Nacional en el gabinete, sino con una actitud de constante colaboración conjunta. Las grandes reformas que se hicieron en aquel momento tales como la seguridad social y la educación se hicieron en consulta y elaboración con el Partido Nacional y con su directorio. Eso fue una real coalición, no sólo en el gabinete sino en el funcionamiento político y en el diseño de políticas”*²⁶.

Fue así que se conformó una coalición conservadora, la cual desplegó una estrategia común frente a otros sujetos pertenecientes al mismo sistema, una coalición

²⁴ Buquet D. Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico. P: 46. En: Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre blancos y Colorados. Editorial Humus. Montevideo. 2000.

²⁵ Idem. P: 52.

²⁶ Entrevista personal a Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

de “dos contra uno” en términos de Caplow²⁷. Sin embargo, Lanzaro advierte que el gobierno mantuvo un margen de flexibilidad en el parlamento a la hora de tratar algunas leyes importantes²⁸. Buquet, por su parte, entiende que la estrategia de los blancos fue dual al apoyar al gobierno, porque mientras Alberto Volonté ofrecía cogobierno a Sanguinetti, uniendo su destino al del gobierno siendo un participante activo, el Herrerismo solamente ofreció la construcción de mayorías puntuales en el parlamento.²⁹ Este último, mantuvo una posición más crítica hacia el papel desempeñado por el presidente del directorio nacionalista. Según Lacalle, “*Volonté no fue lo suficientemente exigente para con el gobierno. No hizo valer el peso el peso en cosas trascendentes*”.³⁰ Por su parte, durante una entrevista realizada a Volonté, el mismo explicaba que para “*llevar adelante una coalición hay que tener vocación coalicionista*”, lo cual implica estar dispuesto a “*asumir las dos responsabilidades: la del éxito y la del costo político*”, y quien debe “*mostrar la mejor disposición es el líder de la oposición*”. Asimismo, opinaba sobre sus socios blancos lo siguiente: “*es un tema de estilo, de compatibilidad y de visión del país. No quiere decir que no sea “excelente” la del doctor Lacalle, pero es muy diferente a la mía que llevé adelante una coalición. Comprendo que el doctor Lacalle y el doctor Larrañaga no querían “pagar” el costo político de “hacer el juego” al gobernante. Acá tiene un ejemplo bien claro, yo sí conformé un gobierno de coalición y perdí todos los votos que tenía, no me queda ni uno. Y ése fue el costo político que pagué*”.³¹

La “gran coalición”: Éxito legislativo y fracaso electoral.

Buquet afirma que “*la lógica de cooperación y conflicto entre dos partidos rivales sugiere que el apoyo al gobierno por parte de la oposición sólo puede resultar beneficiosa en los primeros tramos de la administración*”³².

Durante el “tiempo de cooperación”, se realizaron las principales reformas de la segunda administración de Sanguinetti. Tal es así, que la reforma de la seguridad social fue aprobada en agosto de 1995, la reforma educativa comenzó a aplicarse en marzo del 1996, y la reforma constitucional fue plebiscitada en diciembre de este último año.

Romeo Pérez entiende al respecto que dicha coalición “*ha constituido el gobierno de logros más amplios y numerosos en, por lo menos, cincuenta años de nuestra trayectoria*”³³. Aunque la etapa de cooperación había sido realmente fructífera, creo que el Partido Nacional debería haberse retirado de la coalición luego del plebiscito constitucional de diciembre de 1996, ya que aprobada la reforma constitucional, nada obligaba a Volonté a continuar en la misma. Su principal error fue el de no considerar

²⁷ Caplow T. “Dos contra uno: Teoría de las coaliciones en las tríadas”. Alianza Universidad. Madrid. 1974.

²⁸ Lanzaro cita tres casos: a) la reforma educativa, en su gestación inicial; b) la reforma de la seguridad social y, c) en la reforma de la Constitución, donde el Frente Amplio participó en la redacción de la misma.

²⁹ Buquet D. “Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico”. P: 46. En: Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre blancos y Colorados. Editorial Humus. Montevideo. 2000.

³⁰ Entrevista personal al ex presidente Luís A. Lacalle. Montevideo, 15 de mayo de 2007.

³¹ Entrevista personal al Dr. Alberto Volonté. Montevideo, 20 de julio de 2007.

³² Buquet D. “Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico”. P: 48. En: Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre blancos y Colorados. Editorial Humus.

³³ Pérez, Romeo. Eficacia y razones de una coalición sobredimensionada . Pág.: 34. En: Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados. Arca. Humus. Montevideo. 2000.

los tiempos político-electoral, y priorizó ser el candidato de la coalición sobre su candidatura partidaria. Es por ello que decidió permanecer dentro de la coalición aún cuando los tiempos de colaboración política debían haber terminado y expresó: *“la coalición es mía, si es mala me entierro, pero si es buena es mía y no la comparto con nadie.”*³⁴ Volonté se había transformado así, en el primer defensor del gobierno. Junto con su sector Manos a la Obra, se colocaron en la primera línea de la trincheras sufriendo un enorme desgaste ante la opinión pública y ante la interna nacionalista, en la que principalmente el herrerismo no había compartido su papel frente al gobierno.³⁵

El “fracaso electoral” que sufrió Alberto Volonté en las internas de abril de 1999 frente a su rival Luis A. Lacalle, no sólo fue una lección personal, el sistema político advirtió también el costo de no considerar la existencia de tiempos de cooperación y conflicto en un gobierno de coalición política.

4) Reforma constitucional y la incorporación del “balotaje”.

En la América Latina de hoy podemos distinguir fácilmente dos tipos de regímenes presidencialistas: i) aquellos que se enmarcan dentro de las democracias pluralistas, donde el gobierno de las mayorías acepta y contiene a las minorías y, ii) las democracias mayoritarias, donde en nombre de las mayorías, se desplaza y por momentos se segrega a las minorías.

³⁴ Diario: “El Observador”. Declaraciones al suplemento El Observador de fin de semana. 6 de marzo de 1999.

³⁵ Berrutti, Sergio. “La cultura del cogobierno”. Diario El País. 27/02/2000.

El sistema presidencial uruguayo, afortunadamente, se enmarca dentro de los presidencialismos pluralistas. Jorge Lanzaro explica al respecto, cómo en este régimen “*el que gana comparte su triunfo y está obligado a negociar los productos del gobierno*”, es decir, las mayorías deben ser políticamente construidas mediante el intercambio, las transacciones y asociaciones.

Es en el marco de un presidencialismo pluralista que, en 1996, el sistema político acordó reformar la Constitución incorporando, entre otras novedades, el “balotaje” o segunda vuelta.

A continuación analizaré los puntos de la reforma que entiendo relevantes para el tema de investigación seleccionado.

i) Las elecciones internas partidarias.

Las elecciones internas de los partidos políticos es una de las novedades de la reforma, y así la vida interna partidaria se ve fortalecida. En las también llamadas “primarias”, se elegirá el candidato a la presidencia de la República y los candidatos a las convenciones nacionales y departamentales. A posteriori, serán las convenciones nacionales de los distintos partidos quienes proclamarán su candidato único.

Juan Carlos Doyenart afirma sobre este tema que “*las internas fortalecen al partido como tal, ya que, al ir con un solo candidato, el elector no tiene la dualidad que tuvo en el pasado donde debía elegir entre varios*”.³⁶

ii) Separación de las elecciones nacionales de las departamentales.

La nueva ley determina que la elección de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo y del presidente y del vicepresidente de la República, se realizará el último domingo del mes de octubre cada cinco años. Asimismo, establece que la elección de los intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales.

El aspecto fundamental en este artículo es el logro de la autonomización de lo departamental respecto a lo nacional, y justamente este tema de la descentralización ha sido, desde siempre, una de las banderas del Partido Nacional. Durante la entrevista realizada al Dr. Volonté, éste afirmó “*En la reforma aprobada, el Partido Nacional había puesto como condición innegociable al Partido Colorado que el nuevo texto de la Constitución se integrara con artículos sobre la descentralización nacional*”. Posteriormente, durante las negociaciones del acuerdo del 9 de noviembre de 1999 “*les recordamos que era muy importante crear instrumentos que permitieran la aplicación de la reforma, y, el gobierno de Batlle que iba a asumir el 1° de marzo del 2000, se comprometió de acuerdo con la Constitución, a crear los instrumentos descentralizadores. En esas reuniones entre el 3 y el 5 de noviembre, hasta que el documento se aprobó, lo que se hizo fue aceptar a los blancos que la descentralización iba a ser una responsabilidad de ese gobierno*”³⁷.

iii) Candidatura única por partido y la incorporación del balotaje.

³⁶ Doyenart, Juan Carlos. “La visión de los sociólogos”. Pág.: 96. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

³⁷ Entrevista personal al Dr. Alberto Volonté. Montevideo, 20 de julio de 2007.

La reforma constitucional establece que “*cada partido solo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República*” el último domingo de octubre. Si “*ninguna de las candidaturas obtuviese la mayoría exigida, se celebrará el último domingo del mes de noviembre una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas*”.

Tanto la clase política como los propios analistas coinciden en afirmar que la reforma tiene la “virtud” de impulsar y fortalecer la lógica de acuerdos políticos preelectorales. En la instancia de la segunda vuelta o balotaje, la necesidad de contar con el apoyo del 50% del electorado en un sistema multipartidista de más de tres partidos determina la necesidad de impulsar la conformación de una coalición de gobierno.

En este sentido, Luis Eduardo González entiende que la reforma “*contribuye a la despolitización de la cultura política uruguaya, ya que quienes tienen la posibilidad de llegar al gobierno, se ven obligados a buscar acuerdos, a negociar y a transar*”³⁸.

Asimismo diversos analistas aceptan que, con el balotaje, se introducen una serie de elementos de “imprevisibilidad” en el sistema electoral, explicado a continuación.

a) Un candidato logra mayoría absoluta en primera vuelta. La “ilusión mayoritaria”.

Lanzaro afirma que este caso se podría dar cuando un candidato habiendo ganado la elección interna en su partido, obtiene luego, la mayoría absoluta en primera vuelta con la correspondiente representación parlamentaria. Y advierte que, en esta situación, el presidencialismo pluralista es puesto a prueba ya que “*establece el principio de mayoría –ya no el de pluralidad- en la elección presidencial, y deja en pie el régimen de la elección parlamentaria en una sola vuelta y sobre la base de la representación proporcional integral*”.³⁹

La mayor incertidumbre es quizás, en torno al “poder” que tendría el presidente de la República al ganar las elecciones en el balotaje por mayoría absoluta de votos. A pesar de la tremenda legitimación político-electoral que obtendría al llegar a la primera magistratura con más del 50% del apoyo popular, su poder “real” en el parlamento dependerá de su capacidad negociadora y de su “estilo de liderazgo”. El presidente debería formar entonces, una coalición que le garantice las mayorías para gobernar concretando en los hechos los posibles acuerdos preelectorales alcanzados con alguno de los dos principales partidos en disputa.

Para Errandonea, el principal temor se centraba en que la nueva reforma está pensada para “caudillos carismáticos”, por tanto, estimaba que el nuevo régimen institucional, posiblemente, pudiera reforzar la capacidad de autonomía personal.⁴⁰

³⁸ González, Luis Eduardo. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 117. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

³⁹ Lanzaro, Jorge. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 162. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

⁴⁰ Errandonea, Alfredo. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 108. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

b) Ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en primera vuelta. Se define la presidencia en el “balotaje”.

En este caso, son dos los escenarios de competencia que se plantean. El primero, es uno de competencia abierta por los votos de quienes han quedado excluidos del balotaje; y el segundo, es uno de competencia cerrada entre partidos mediante la conformación de dos bloques. Bottinelli advierte sobre este punto, que ambos escenarios darían origen a un fenómeno nuevo, el “cruce” del electorado de un partido a otro. Al observar que *“el 60% de los uruguayos tienen preferencias partidarias”* y su adhesión *“está más allá de elementos coyunturales, de definiciones programáticas, de planes de gobierno, de candidaturas, o incluso, de los éxitos o fracasos en las gestiones de gobierno o administración”* se cuestiona cuánto se puede debilitar la pertenencia partidaria.⁴¹

Concluyo entonces, que es “fundamental” la revalorización del acuerdo preelectoral y que el presidente que fue electo gracias a los votos “prestados” de su aliado en la segunda vuelta, comprenda la fuerza de ese compromiso que le permitió llegar al gobierno, y ello le permita liderar el proceso de obtención de las mayorías parlamentarias necesarias. A pesar de lo antes mencionado, Errandonea afirma que *“una cosa son los acuerdos que se puedan lograr para ganar las elecciones en la segunda vuelta, y otra cosa son los acuerdos que se hagan para gobernar”*, porque nada obliga en las nuevas reglas a acordar previamente a las elecciones.

Capítulo II.

Cambiando las reglas de juego. La irrupción del balotaje en la elección presidencial.

“El gobierno que tengo el honor de presidir es un gobierno de unidad. No sólo una unidad política que surge del acuerdo entre partidos, sino que surge además de las disposiciones constitucionales que los uruguayos nos hemos dado”.

⁴¹ Bottinelli, Oscar. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 154. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

La reforma constitucional de 1997 posibilitó que el presidente de la República fuera elegido en segunda vuelta o balotaje, en caso que ninguno de los partidos que disputan la presidencia obtuviera la mayoría absoluta de los votos en primera vuelta.

En esta sección el objetivo es analizar cómo la irrupción del balotaje en la elección presidencial modificó algunas de las condiciones que deben darse para la formación de una coalición de gobierno, y cómo afectó la conducta de los socios.

Uruguay tiene una antigua historia en materia de entendimientos, ya sean coparticipaciones, gobernabilidades o coaliciones, sin embargo, Oscar Bottinelli explica que la principal característica de dichos entendimientos es que todos se daban en una etapa “post elección”, es decir, nunca eran producto de una comparecencia previa a la elección. Es así que la composición parlamentaria determinaba el escenario para realizar este tipo de entendimientos.⁴² A partir de la nueva reforma constitucional y la incorporación del balotaje, hubo la necesidad de hacer un acuerdo político antes de la elección, lo cual, como explicó Sanguinetti, fue “inédito”, “*no por el funcionamiento en coalición dentro del gobierno, que ya había ocurrido antes, sino por la necesidad de tener que hacer un acuerdo político en la víspera de una elección*”⁴³.

Por su parte, el ex presidente Lacalle, destaca el hecho 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*”.⁴⁴

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 “presionara” sobre las partes para que no deshicieran ese tipo de acuerdos y le dieran viabilidad al gobierno⁴⁵. A fin de observar la actitud de Batlle frente a la irrupción del balotaje en la elección presidencial, creo interesante analizar parte de una entrevista que le realizara Federico Fasano durante la campaña electoral de 1989.

Fasano: Pensemos por un instante que ya es finalmente presidente. ¿Con quién va a gobernar? ¿Acaso sólo con su partido? Quisiera que de una vez por todas nos saque las dudas y nos diga si va a gobernar o no con un gobierno de coalición.

Batlle: Sí, voy a gobernar con un gobierno de coalición para disponer de un fuerte respaldo parlamentario. Y aún si tuviera mayoría absoluta, gobernaré con un gobierno de coalición porque las transformaciones que hay que producir son de tal magnitud y profundidad que necesitan el respaldo de una mayoría lo más amplia posible.

Fasano: ¿No introduciría el balotaje para tratar de ampliar las mayorías?

⁴² Bottinelli, Oscar. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 154. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

⁴³ Entrevista personal al ex-presidente Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

⁴⁴ Entrevista personal al ex-presidente Luis A. Lacalle. Montevideo 15 de mayo de 2007.

⁴⁵ Entrevista personal al ex-presidente Jorge Batlle. Montevideo, 24 de Octubre de 2007.

Batlle: Tampoco creo en el balotaje, es corromper el sistema. En un país donde no hay masas por la naturaleza de la población, el balotaje supone colocar la última palabra en los menos representativos. Es la minoría de las minorías la que decide y obliga a la mayoría relativa a modificar su conducta para obtener el premio que le promete la ínfima minoría.

Fasano: Le comento que lo veo gobernando como un político “realista” que aplicará una política de convicción antes que una política de consenso más propia del populismo de su padre.

Batlle: Mire, la política de consenso no sirve para nada. Un régimen de consenso en donde cada uno pone un pedacito y lo que sale de ahí del horno no es ni chocolate ni pastel ni nada. Entonces toda la sociedad pierde y ningún partido gana. Lo que el país precisa es que aquellos que representamos las posiciones diferentes, no las utilicemos para impedir que el que tenga la mayoría relativa lleve adelante sus puntos de vista.⁴⁶

Luego de leer el fragmento transcrito, entiendo que Jorge Batlle fue un presidente a destiempo, y fue tremendamente difícil para un liberal como él sentirse en el compromiso histórico de formar un gobierno de coalición, de “unidad nacional”. Su paradigma, la constitución liberal del 30, poco tenía que ver con la reforma constitucional que presidió o rigió su gobierno.

Durante la entrevista que se le realizó para este trabajo, Jorge Batlle reconocía que, durante el siglo XX, en Uruguay “*nunca hubo mayorías propias, siempre hubo gobiernos compartidos con un sector del Partido Nacional. Cuando se acordó con los “blancos independientes” se le llamó el “pacto del chinchulín”, cuando se acordó con el señor Luis Batlle, se le llamó “coincidencia patriótica”, y cuando el acuerdo se realizó entre el doctor Luis Alberto de Herrera y el señor Gabriel Terra, le llamaron la “revolución de marzo”. Quiere decir que hubo siempre acuerdos, hubo siempre gobiernos que fueron de coparticipación*”⁴⁷. Pero sabemos que, coparticipar y cogobernar son conceptos diferentes, y Batlle, por formación, no era un individuo que estuviera dispuesto a “encerrarse” en los planteos programáticos de gobierno. En definitiva, tal como expresó Washington Abdala, para Batlle, el acuerdo previo al balotaje significó: “*vótenme y gobernamos juntos*”, pero dejó entrever que los contenidos y el programa de gobierno los marcaba él.

El acuerdo del 9 de noviembre. Alcance y conjeturas.

En vísperas al balotaje, ¿los dirigentes de ambos partidos firmaron un simple acuerdo preelectoral o se acordó un completo programa de gobierno? ¿Cuál fue el espíritu del acuerdo de noviembre? ¿Cuál iba a ser el rol del Partido Nacional dentro de la coalición? ¿Cuáles eran las expectativas de los principales dirigentes sobre la coalición? ¿El acuerdo condicionó al gobierno a la hora de tomar decisiones? Estas son algunas de las preguntas que intentaré responder a lo largo de esta sección.

⁴⁶ Diario: “La República”. “Jorge Batlle, la refundación del batllismo”. Pág: 4. Montevideo, jueves 28 de setiembre de 1989.

⁴⁷ Entrevista personal al ex-presidente Jorge Batlle. Montevideo, 24 de Octubre de 2007.

1) El acuerdo: ¿“compromiso” o “gesto político”?

En esta parte observaremos que las expectativas que tenían los dos actores que participaron en el acuerdo sobre el alcance y la profundidad del mismo eran completamente diferentes.

a) La visión de los blancos. El acuerdo como compromiso.

“Estamos terceros después de un desastre electoral. Reconociendo ese hecho, creo que ha sido importante el conjunto de condiciones aceptadas por Batlle. Lo que más motiva, por tanto, es que no estamos votando por Batlle, sino que lo hacemos por el programa de gobierno del Partido Nacional”.

Jorge Larrañaga. Diario El País. 24 de noviembre de 1999.

Uno de los principales argumentos que manejaron los blancos a la hora de respaldar la candidatura de Jorge Batlle fue que éste aceptó lo que ellos consideraban que era “el corazón y la esencia del programa del Partido Nacional”. A lo cual Zumarán agregó: *“La aceptación de esas propuestas es lo que justificaría o daría motivo a que el Directorio del Partido Nacional hiciera una recomendación respecto del voto en el balotaje”*.⁴⁸

El Directorio nacionalista comprendía la complejidad de la situación, su partido debilitado luego de una interna difícil y en su peor momento electoral, iba a convocar a su electorado a votar a su histórico rival: “un Batlle”. Recuerdo un graffiti de aquel tiempo que expresaba el sentir de parte de la militancia blanca: “¡los blancos no somos lacayos de Batlle!”, expresaba.⁴⁹ Para explicar la decisión del Directorio, Lacalle citó durante un encuentro en Treinta y Tres al extinto caudillo blanco Wilson Ferreira Aldunate. *“¿Qué se creen que tenía ganas de decir Wilson Ferreira cuando salió de la cana en Trinidad? Sin embargo, al que le robó la elección y le liquidó su futuro político, le dio la gobernabilidad. ¿Eso es ser blanco o no es ser blanco? ¡Así que éstos no me jodan a mí con que son más blancos que yo porque no votan a Batlle!”*, afirmó.⁵⁰

Asimismo, Lacalle afirmó que la opción del Partido Nacional le otorgaba a Batlle mucha responsabilidad no sólo para que ganara la elección, sino también para que comenzara a cumplir el compromiso programático luego de conocerse el resultado electoral. Y aseguró: *“Haremos lo posible e imposible para que las propuestas programáticas presentadas durante las negociaciones se reflejen en la próxima gestión de gobierno”*.

El Partido Nacional participaría entonces, activamente durante la campaña hacia el balotaje apoyando la candidatura de Batlle, pero el acuerdo con los colorados debía implicar, sin lugar a dudas, un verdadero “compromiso” político. En la entrevista realizada a Jorge Batlle éste relató el apoyo brindado por el nacionalismo: *“Durante todo el proceso del balotaje, el Partido Nacional en general y el sector herrerista en particular, trabajó y apoyó muchísimo. Por ejemplo, el diputado Rodríguez en Maldonado, trabajó como si fuera un colorado rabioso; Chiruchi en San José, me*

⁴⁸ Diario “El País”. 7 de noviembre de 1999. Montevideo.

⁴⁹ Graffiti anónimo que fue pintado en la esquina de Gonzalo Ramírez y Joaquín de Salterain.

⁵⁰ Semanario: “Búsqueda”. Jueves 18 de noviembre de 1999. Pág: 6.

recibía en su sede política y yo hablaba del “señor intendente” a los blancos. Así que notoriamente caminamos mucho y bien”.⁵¹

b) La visión de los colorados. El acuerdo como “gesto político”.

“El tema no era por el balotaje, nuestra impresión era que los votos eran casi cautivos. El objetivo no era lograr los votos para el balotaje sino sentar las bases para tener una sólida mayoría parlamentaria”.

Alejandro Atchugarry. Montevideo, 28 de Agosto de 2009.

Para el Partido Colorado el acuerdo firmado estaba lejos de ser un “compromiso político”. La dirigencia colorada entendió que el acuerdo solo “legitimaría” la resolución del Directorio blanco de convocar a su electorado a apoyar al candidato colorado en la instancia del balotaje. El hacer una coalición formal fue buscado porque estaba claro que el gobierno que surgiera tendría una muy delgada mayoría parlamentaria.

De este modo, Alejandro Atchugarry interpretó al acuerdo como un “*gesto político de mantener la independencia del Partido Nacional, mas que un presupuesto de cómo se iban a hacer las cosas*”. El acuerdo no buscó ser una ley presupuestal que estableciera un programa de gobierno, fue un gesto de decir -según sus propias palabras- “*nuestras banderas y nuestras ideas no las arreamos por el hecho de apoyar a Batlle y acá estaremos para reclamarle que siga tales caminos*”.

Por su parte, el diputado Washington Abdala advierte que “*no se firmó un tratado donde estaban definidos cada uno de los papeles*”. El acuerdo implicaba “*un rol de colaboración, de ir construyendo un modelo político de entendimiento*”. Asimismo, observó que éste “*no tenía demasiada trascendencia en materia política de mediano y largo plazo, la única importancia era en el corto plazo*”, por entender, al igual que Atchugarry, que era principalmente “*una causal de legitimidad, un mecanismo para legitimar un entendimiento político*”. Lo central fue entonces, el “*enganche político que hicieron las dos colectividades al convocar a la ciudadanía a recorrer juntos el camino de la segunda vuelta*”, afirmó Abdala.

Ambos dirigentes entendieron que el Partido Nacional tenía la urgencia de justificar o legitimar el acuerdo con los colorados. “*Yo estoy convencido -afirma Abdala- que, ni los colorados estaban muy enterados del contenido de fondo del tema ni los blancos tampoco, en realidad era una causal de legitimidad, un mecanismo para legitimar un entendimiento político*”. Lo central del acuerdo –advirtió Atchugarry– radicaba en “*el gesto político que debe hacer el partido mayoritario al estar en la actitud de atender los planteos, los puntos de vista razonables del partido que lo iba a buscar, mas allá de las diferencias que pudieran surgir en torno a los diversos puntos del acuerdo*”.

2) Alcances y condicionamientos.

El Compromiso Programático acordado el 9 de noviembre estaba dividido en doce áreas que contenían: medidas de carácter social, crecimiento económico, comercio, reducción del gasto, administración pública, poder judicial, seguridad pública,

⁵¹ Entrevista al ex-presidente Jorge Batlle. Diario El País. Domingo 17 de octubre de 1999.

transporte, descentralización, desarrollo del interior, defensa nacional, educación y salud.

Uno de los grades debates que surgió en torno al acuerdo preelectoral estuvo centrado en torno a las particularidades del mismo. ¿El acuerdo fue breve y concreto o, por el contrario, fue amplio y extenso? Vale la pena repasar algunas opiniones al respecto.

A fines de octubre del 2002, Lacalle afirmaba a un medio de prensa que *“el acuerdo debía haber sido más breve y bastante más concreto. En ese texto se plantearon algunas metas de difícil cumplimiento y medida. Se habla mucho de “fomentar” tal cosa o “promocionar” tal otra, y éstos son verbos a los que siempre les falta el cómo y el hasta dónde”*.⁵² En una entrevista que le realicé, el ex presidente explicaba que entendía que el documento, *“adolecía de graves defectos”* pero, a pesar de ello, estimó que *“era algo posible en su gran mayoría”*.

Volonté, por el contrario, entendió que el acuerdo fue “muy concreto”, pero el principal problema radicó en que *“ni el doctor Batlle ni el doctor Lacalle compatibilizaron sus personalidades para hacer un gobierno de coalición”*.

Por su parte, el diputado Javier García afirma que las *“imperfecciones no son fruto de la amplitud o lo reducido del documento”*, y entiende que se deben poner las cosas en su contexto y *“tener en cuenta que fue la primera experiencia política en la cual rigió la reforma constitucional del 96’ y por primera vez los partidos políticos debieron formalizar un acuerdo entre la elección de octubre y el balotaje de noviembre para garantizar las mayorías parlamentarias que le dieran gobernabilidad a la próxima gestión”*.⁵³

Personalmente creo que algunas de las medidas desarrolladas fueron concretas, otras no tanto, y otras sólo muestran buenas intenciones⁵⁴. Lo que llama la atención es que, a pesar de la amplitud de algunas de las medidas consideradas, el Directorio del Partido Nacional pretendía que “los compromisos asumidos” por el electo presidente Batlle fueran adoptados ya sea antes del 1º de julio del año siguiente, utilizando el mecanismo de la ley de emergencia, o en la próxima instancia presupuestal.

⁵² Entrevista realizada por Álvaro Giz para el diario El País a fines de octubre del 2002.

⁵³ Entrevista personal al diputado Javier García. Montevideo, 10 de setiembre de 2007.

⁵⁴ Reconozco que al categorizar a las medidas como “concretas”, “generales” o “buenas intenciones” puedo incurrir en el error de relativizarlas, pero la intención es el de mostrar, en definitiva, que el acuerdo contenía medidas de diversa amplitud. A continuación, algunos ejemplos:

Medidas concretas: Establecer una rebaja permanente al 50% de los aportes patronales al BPS (en el sector agropecuario). Restablecimiento del Plan Verano Solidario en la enseñanza primaria. Deporte: elevación al rango de Ministerio de Deporte la actual Comisión Nacional de Educación Física, sin incremento del gasto burocrático.

Medidas generales: Ampliar el régimen de devolución de impuestos a las exportaciones. Rebaja de los aportes al BPS que gravan el trabajo nacional, priorizando los sectores de producción y servicios que se encuentran en competencia con el exterior.

Buenas intenciones: Defensa del poder adquisitivo del salario y jubilaciones, comprometiendo un país libre de la inflación (Estabilidad). Defensa del trabajo nacional, aumentando sensiblemente las exportaciones, ampliando mercados, defendiendo el precio de nuestros productos afectado por subsidios y trabas. Rebaja de costos del Estado como resultado de la austeridad fiscal y de la aplicación de políticas de mejoramiento de gestión en todas las reparticiones (crecimiento económico). Convocar al diálogo social entre empresarios y trabajadores con la finalidad de lograr metas positivas en materia de empleo y competitividad (empleo).

Según Julio M^a. Sanguinetti, lo antes mencionado “responde al sentido “agónico” de los primeros “cien días” que tenía Lacalle, en los cuales debían contemplarse todas las situaciones, leyes de urgencia, etc.”.⁵⁵

Por su parte, Luis A. Lacalle, justificando este punto expresaba: “*Yo tengo un sentido de la urgencia en la acción de gobierno que no todos comparten. El Uruguay es un país de gente bastante descansada, pero yo creo en la actividad sobre todo al origen de un gobierno, porque lo importante hay que hacerlo al principio para que se desarrolle durante el mismo*”⁵⁶.

Si bien el acuerdo tuvo la impronta de Lacalle, ¿cómo puede explicarse que los colorados hayan aceptado tal nivel de condicionamiento? No es lógico pensar que un acuerdo de tal extensión y diversidad programática pudiera ser implementado en tan corto plazo. Esto me lleva a pensar que los colorados también ostentaban un “sentido agónico” de los tiempos, ya que a pesar que supieran que probablemente la mayoría del electorado nacionalista votaría a Jorge Batlle en la segunda vuelta, entendían que era necesario “legitimar” dicho voto a través de un “entendimiento” que finalmente sólo fue un “acuerdo preelectoral” y no llegó a concretarse como un “acuerdo de gobierno”.

Comparto con Sanguinetti la idea que el acuerdo posiblemente podría haber condicionado la acción de gobierno, pero entiendo que el presidente no iba a permitir compartir ni el manejo de los tiempos ni el desarrollo de la agenda con el Partido Nacional, eso quedó claro desde un principio.

3) ¿Coalición electoral o coalición de gobierno? Una coalición en dos tiempos.

Conformar una coalición electoral es diferente a una coalición de gobierno, ya que según Errandonea, “*una cosa son los acuerdos que se puedan lograr para ganar las elecciones en la segunda vuelta, y otra cosa los acuerdos que se hagan para gobernar*”⁵⁷.

En Uruguay hemos tenido ambas experiencias. La llamada “gran coalición”, conformada entre Alberto Volonté y Julio M^a. Sanguinetti, fue una verdadera coalición de gobierno; y la coalición que se formó a partir del acuerdo del 9 de noviembre de 1999, se conformó primero como coalición electoral, y posteriormente, a partir del triunfo de Batlle, se iniciaron las negociaciones para implementar una coalición de gobierno. Ahora bien, ¿cuál es la principal diferencia entre ambas? El acuerdo firmado el 9 de noviembre, en vísperas del balotaje, fue un mero acuerdo electoral, no un acuerdo de gobierno, ya que nunca llegó a ser un verdadero compromiso político por más que la plana mayor de la dirigencia nacionalista tuviera otras expectativas. Este acuerdo preelectoral habilitó pues, al Directorio del Partido Nacional, a convocar a su electorado para que apoyara a Jorge Batlle en condición de “ciudadano”, como candidato en la instancia del balotaje.

4) Las expectativas sobre la coalición de gobierno.

⁵⁵ Entrevista personal al ex-presidente Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

⁵⁶ Entrevista personal al ex-presidente Luis A. Lacalle. Montevideo 15 de mayo de 2007.

⁵⁷ Errandonea, Alfredo. “La visión de los sociólogos”. Pág.: 105. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

4.a) Para la ciudadanía, ¿qué significó votar a “un Batlle”?

La llegada de Jorge Batlle al poder estuvo enmarcada en un simbolismo especial para el imaginario colectivo por varios motivos. En primer lugar, Jorge Batlle era el cuarto presidente de una dinastía que comenzó a mediados del siglo XIX. Su bisabuelo, el general Lorenzo Batlle, gobernó entre 1868 y 1872. Su tío abuelo, José Batlle y Ordóñez, fue electo presidente en dos oportunidades: 1903-1907 y 1911-1915. Finalmente, su padre, Luis Batlle Berres, ejerció el gobierno desde agosto de 1947 hasta marzo de 1951, al fallecer Tomás Berreta, apenas cinco meses después de ser electo presidente. El 1º de marzo de 1955, Luis Batlle juró nuevamente ante la Asamblea General como presidente del Consejo Nacional de Gobierno, cuerpo que encabezaría hasta marzo de 1956.

En segundo lugar, Jorge Batlle llegó a la presidencia mediante un balotaje. El 54% del electorado habilitado de todo el país puso una papeleta con el nombre Jorge Batlle en la urna y es fundamental comprender la relevancia de este hecho. El 31 de octubre, en primera vuelta, el Encuentro Progresista – Frente Amplio había obtenido el 40% de los votos; el Partido Colorado el 33%; y el Partido Nacional el 22%.

Para triunfar en el balotaje, Jorge Batlle debía ser capaz de convocar al electorado nacionalista; los “blancos” tendrían que votar a “un Batlle” por primera vez en la historia. Durante la entrevista realizada a Lacalle, éste relató la importancia de dicho momento histórico: *“Hicimos campaña por él, y comprenderá usted que, llamándome como me llamo, y habiendo la familia Herrera y Batlle combatido y disputado desde 1875, para nosotros esta elección era muy importante”*.

En tercer y último lugar, comenzaba un nuevo siglo, y para el electorado colorado era la oportunidad de reimpulsar un batllismo lleno de cambios, el “batllismo radical” durante años profetizado por Jorge Batlle. Era lógico pues, no verse atrapado en esa aureola casi mística que se generó en torno a esa histórica elección. El país tenía nuevamente a un Batlle en un comienzo de siglo, casi cien años después de José Batlle y Ordóñez, el principal artífice de “un país modelo”. Jorge Batlle llegaba finalmente al poder y de la mano del Partido Nacional, luego de cuatro fracasos y treinta y cinco años de insistencias y reveses, ¡menudo desafío! El último de los Batlle prometía ser un punto de quiebre, algo así como el fin y el renacimiento. El fin de cuatro décadas de crisis y estancamiento y el renacimiento del batllismo de la mano de un hombre lleno de proyectos. Las expectativas del electorado eran grandes y Batlle supo seducir a la opinión pública, captarla y tenerla a su lado⁵⁸

4.b) Las expectativas de la clase política.

Durante la entrevista realizada al entonces titular del directorio nacionalista, Luis Alberto Lacalle, éste confesó que esperaba del gobierno de Batlle *“un gobierno revolucionario como venía prometiendo desde hacía treinta años”*. Sin embargo, aún

⁵⁸ Según Oscar Bottinelli todo ese poder de seducción que despliega apenas elegido, en los meses de diciembre, enero y febrero, lleva a que en el mes de febrero haya una expectativa favorable muy fuerte hacia su gobierno, 52% de personas con expectativa favorable, 16% con expectativa desfavorable, 17% con expectativa neutra y 15% que no opinó. En un puntaje de cero a 100 en el Índice Factum de Imagen, la expectativa estaba en 65 puntos, era una expectativa muy buena, la cual siguió creciendo, y en la primera quincena de julio, alcanzó el máximo con 68 puntos, un nivel de expectativa favorable de 55% y una opinión negativa de 17%.

hoy, entiende que *“el doctor Batlle tuvo la última gran oportunidad de hacer un gobierno transformador, revolucionario en el mas amplio sentido liberal, un gobierno de apertura y lamentablemente la desechó”*⁵⁹.

Asimismo, afirmó que el compromiso firmado en víspera al balotaje debería haber sido traducido a “medidas concretas” ya que implicaba un curso de acción, un programa a concretar. *“Era algo posible, en su gran mayoría”* –afirmó con vehemencia–pero *“creo que el doctor Batlle nunca intentó cumplir este acuerdo”*.

Lacalle creyó que, siendo el principal aliado del presidente Batlle, y trabajando juntos, *“tendrían la capacidad de transformar al país”*. Pero al pasar los meses, llegó a pensar que tal vez se había equivocado al observar que el presidente no era la persona receptiva a las iniciativas que él permanentemente le formulaba. *“Y un buen día me di cuenta que quizás lo estaba molestando, entonces pensé en cumplir otro rol y empecé a perder la esperanza de un arreglo”*, confesó el nacionalista.

En conclusión, según Lacalle, el presidente Batlle no supo ejercer en plenitud el poder popular que representó ser electo por mayoría absoluta, ni tampoco supo utilizar plenamente las mayorías parlamentarias que el Partido Nacional le garantizó.

5) El Estado. Apuntes sobre la reforma postergada.

Durante el último Consejo de Ministros del primer año de gobierno del presidente Batlle, éste realizó un breve balance de la actuación de su mandato, y anunció a su gabinete que en los primeros meses del 2001 el gobierno lanzaría una fuerte ofensiva para reducir el tamaño del Estado. En dicha oportunidad, Batlle definió al segundo año de su mandato como “clave” en la vida del Uruguay de los próximos años, ya que *“lo que el país tiene que saber es que este es el año para llevarlas adelante”*⁶⁰. También anunció que el gran desafío que tenía el país y que aceptaba el gobierno, era el de promover cambios estructurales en los entes y servicios públicos afin de abatir los costos de la producción nacional.

El presidente comenzó así el año, reuniéndose con los principales líderes políticos a fin de poner en conocimiento las acciones que el gobierno entendía necesarias llevar adelante para transformar las estructuras de las organizaciones industriales, comerciales y financieras del Estado. *“Nosotros no creemos ser dueños de las mejores ideas, lo que queremos son ideas renovadoras, las mejores las vamos a aceptar”*, aseguró.

Con este propósito, en pocos días, Batlle se reunió con el titular del Encuentro Progresista – Frente Amplio, Tabaré Vázquez, los ex presidentes Luis Alberto Lacalle y Julio María Sanguinetti, el senador Rafael Michelini, líder del Nuevo Espacio, y finalmente, con el líder histórico del Frente Amplio, el general Liber Seregni. En todas ellas, el principal tema de conversación fueron los planes que proyectaba el jefe de estado para mejorar la competitividad de las empresas públicas y cómo abaratar sus costos de producción. *“Este no es un tiempo de enfrentamientos inútiles, desgastantes entre los uruguayos. Es necesario que el Uruguay asuma como una política nacional, por encima de los partidos, una cantidad de temas que son centrales y trascendentes*

⁵⁹ Entrevista personal al ex-presidente Luis A. Lacalle. Montevideo 15 de mayo de 2007.

⁶⁰ Diario: “El País”. Primera sección. 28 de diciembre de 2000. Montevideo.

para el país”, expresó el presidente en oportunidad de finalizar la ronda de encuentros políticos.

El batllista radical, la realidad y el gradualismo. Debatiendo en torno a la reforma.

El gobierno estaba decidido a comenzar la reestructura de las empresas públicas con Ancap, y para ello entendía necesario crear una sociedad de economía mixta que permitiera la renovación de los sistemas de refinado de petróleo. A comienzos de 2001, el proceso de remodelación de la refinería de la Teja se encontraba en suspenso a la espera de definiciones en materia de política energética por parte del sistema político y de la confirmación del interés de asociarse con Ancap de varias empresas petroleras de primera línea⁶¹.

Los líderes de la coalición, los ex presidentes Luis A. Lacalle y Julio M^a. Sanguinetti, se encontraban satisfechos con las respectivas reuniones mantenidas con el presidente. En aquel momento, Lacalle recordó que al comenzar el segundo gobierno de Sanguinetti, el Herrerismo había propuesto pasar los entes y servicios públicos al dominio privado con el fin de que operaran como empresas, pero dijo que la coalición no lo compartió en ese entonces. Asimismo, sostuvo que si Batlle no ha acelerado el proceso de reformas es porque “no puede”, ya que el Foro Batllista “*ha sido una fuerza muy conservadora*” en la política nacional.

A pesar de ello, el ex presidente valoró el “cambio de mentalidad” impreso por Batlle a la gestión de gobierno y también “la actitud de convencer” a la opinión pública sobre la necesidad de modificar las estructuras estatales⁶².

Por su parte, Sanguinetti al finalizar la reunión mantenida en la residencia Suárez, le transmitió a la prensa que tuvo una fuerte coincidencia con el presidente Batlle “*sobre los futuros procesos de reformas que se deben dar en el ámbito estatal*”. En dicha oportunidad, el líder del Foro Batllista expresó que era partidario de “*no destruir nada y no privatizar nada, pero sí de realizar todos los cambios que fueran necesarios para asegurar la reconversión de las empresas del Estado*”⁶³. Sanguinetti buscó así asegurarse que el proceso de reformas que iba a iniciar Batlle respondiera a su visión “gradualista” del cambio, y siempre creyó que “*las mejores reformas son siempre las graduales, las evolutivas, las que se van logrando asentando en la conciencia pública*”, porque ellas poseen una “base más sustentable”. “*La visión política de Lacalle es diferente –aclaró-, por eso mismo siempre hemos tenido una diferencia desde ese ángulo, y él siempre me ha impugnado a mí como “gradualista”*”, sentenció el líder del Foro.

Por último, Sanguinetti afirmó que el Herrerismo ha mantenido una visión “opuesta” al Estado, una actitud militante anti-estatista, que le había llevado a configurar lo que han denominado como un “paquete de ideas”, que no es más que un conjunto de reformas poco meditadas y mal elaboradas, bien distinto a lo que ellos entendían como un proyecto. Según su punto de vista, respondían de un modo muy simplista a una corriente neoliberal que estaba muy de moda en esos años y que

⁶¹ Entre ellas figuraban Petrobrás, Repsol – YPF, Petróleos Mexicanos, Petróleos de Venezuela y el grupo Pérez Compac.

⁶² Diario: “El País”. Primera sección. 10 de enero de 2001. Montevideo.

⁶³ Diario: “El País”. Primera sección. 10 de enero de 2001. Montevideo.

estimaba que el Estado tenía que reducirse a su condición mínima. “Nosotros, por el contrario, teníamos una actitud reformista, por oposición a una tercera posición que era la del Frente Amplio, la del Status quo total. Éste, que en su tiempo tan contrario al Estado hasta pretendió destruirlo por la vía armada, ahora defendía el status quo total, no se podía tocar. Nosotros éramos reformistas, creíamos que el Estado había que adaptarlo a las nuevas condiciones y, en consecuencia, proceder por un camino de reformas”⁶⁴.

Capítulo III.

Principales características de una coalición de gobierno.

El objetivo de este punto es ir descubriendo lo que entiendo que son las principales características de una coalición de gobierno, y las dificultades que impidieron o trabaron el normal desarrollo de ésta durante el período pasado. ¿La coalición de gobierno tenía objetivos en común? ¿Se había establecido un sistema normativo claro y preciso que estimulara la responsabilidad política? ¿La normativa que delineaba el programa de acción a concretar era suficiente? ¿Se habían establecido

⁶⁴ Entrevista personal al ex-presidente Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

equipos de trabajo técnicos a fin de desarrollar el programa acordado? ¿La cercanía ideológica favoreció el diálogo entre los partidos tradicionales e imposibilitó cualquier tipo de acercamiento con la izquierda? Estas son algunas preguntas a las que intentaré buscar respuesta en este capítulo.

1) La existencia de objetivos en común.

Los objetivos de la coalición de gobierno deben quedar establecidos durante el proceso de negociación que llevan adelante los partidos políticos dispuestos a conformarla.

En el caso del período en cuestión, dichos objetivos deberían haber sido explícitos en el programa preelectoral acordado entre el Directorio del Partido Nacional y el Partido Colorado.

De allí la pregunta: ¿La coalición de gobierno tenía objetivos en común? Como coalición a dos tiempos que fue, si bien tuvo un claro objetivo preelectoral, no fue tan así respecto a los objetivos de gobierno, los cuales no estuvieron del todo bien definidos.

A) El objetivo preelectoral.

El objetivo preelectoral fue claramente diferente para ambos socios. En la elección del 31 de octubre de 1999, el Frente Amplio lograba obtener el primer lugar con el 40.11 % de los votos; el Partido Colorado el segundo lugar con el 32.78 %; y el Partido Nacional en tercer lugar con el 22.31 % del electorado. Por primera vez en la historia un partido de izquierda lograba superar en votos a ambos partidos tradicionales. A pesar de ello, con las nuevas reglas electorales, solamente ganaba la elección aquel partido que lograra la mayoría absoluta en primera vuelta. En caso contrario, tal como expresa la Constitución, si *“ninguna de las candidaturas obtuviese la mayoría exigida, se celebrará el último domingo del mes de noviembre una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas”*.

Para ganar en el balotaje a fines de noviembre, necesariamente los colorados debían lograr algún tipo de entendimiento con su rival histórico, el Partido Nacional. Fue así que los primeros días de ese mes, los integrantes de la fórmula colorada, Jorge Batlle y Luis Hierro, solicitaron ser recibidos por el Directorio del Partido Nacional para iniciar conversaciones en busca de un acuerdo programático que permitieran a ambos partidos políticos participar juntos en el balotaje.

La situación del Partido Nacional era, en ese momento, bien diferente, ya que los blancos habían votado peor que en 1942, elección en la que habían obtenido el 22.84 % del electorado. Sobre esto, los analistas coincidían en afirmar que su fracaso se debía principalmente a: la estrategia asumida por Alberto Volonté como socio durante el último gobierno de Sanguinetti, y a la dura elección interna partidaria en el mes de abril donde prevaleció la confrontación entre los candidatos y las diferentes fracciones.

A pesar de ello, la dirigencia nacionalista sabía que el resultado de octubre ubicaba al Partido Nacional en una situación de “árbitro decisivo” del balotaje, ya que de su decisión dependía quién sería el próximo presidente de la República.

B) Los objetivos de la coalición de gobierno.

Los objetivos de la coalición de gobierno nunca estuvieron claramente definidos. Según Atchugarry, *“el objetivo no era tanto lograr los votos para el balotaje sino sentar las bases para tener una sólida mayoría parlamentaria. Mi objetivo personal – afirmaba el entonces senador- era crear la “affectio societatis” base para una coalición sólida que diera gobernabilidad en tiempos difíciles”*⁶⁵.

Por su parte, el presidente del directorio del Partido Nacional, Luis A. Lacalle, estimaba que era prioritario instalar una coalición de gobierno *“con metas específicas y con fechas de aprobación de temas”*. Y agregó que el gobierno debía darle a la ciudadanía *“certeza y seriedad”* en el rumbo de la coalición.⁶⁶

2) Un sistema de normas que estimulen la responsabilidad política.

“Una norma es una idea en las mentes de los miembros de un grupo, una idea que se puede poner en forma de una afirmación determinando lo que los miembros u otras personas deberían hacer o se espera que hagan bajo ciertas circunstancias”.

George Homans.

Según Robert Axelrod, *“las normas proporcionan un mecanismo poderoso para controlar el conflicto entre los grupos al regular el seguimiento del plan acordado y el logro de los objetivos”*.⁶⁷

¿Cuál era entonces la normativa que definía el funcionamiento de la coalición? ¿Cómo debía implementarse? ¿Quién definió las reglas de juego? La breve normativa que pretendía definir el funcionamiento de la coalición estaba incorporada en el primer párrafo del acuerdo firmado el 9 de noviembre. La misma afirmaba que los compromisos asumidos por el Dr. Jorge Batlle Ibáñez, los cuales, a criterio del Partido Nacional deberían ser, en lo que a materia legal refiere, adoptados antes del 1º de julio del año siguiente a la elección, utilizando el mecanismo de la ley de emergencia, o la siguiente instancia presupuestal.

Según entendió el entonces presidente del directorio blanco, Lacalle, el compromiso contenía tres categorías: una ley de urgencia (que tiene 60 días para el análisis parlamentario); las normas presupuestales, que debían desembocar en un proyecto a presentar antes del 31 de agosto; y las típicas decisiones gubernativas que se iban a desarrollar a través de decretos, de la gestión de los entes autónomos y de las iniciativas de los integrantes del gabinete.⁶⁸

Por su parte, el vicepresidente Luis Hierro López, había previsto que la agenda parlamentaria del primer año de gobierno constara de tres etapas. La primera, de aproximadamente dos meses, en el que el Parlamento aprobaría lo que se definió previamente como “leyes instrumentales” (reducción de los directorios de entes y creación del Ministerio de Deporte, entre otras). La segunda instancia, iba a comprender la presentación y aprobación del presupuesto quinquenal. Y la tercera y última, incluiría las llamadas “leyes fundamentales”, como una nueva ley orgánica policial, la reforma

⁶⁵ Entrevista personal a Alejandro Atchugarry. Montevideo, 28 de agosto de 2007.

⁶⁶ Diario: “El País”. 16 de octubre de 1999.

⁶⁷ Robert Axelrod. La complejidad de la Cooperación, Pág.: 63. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Junio 2004.

⁶⁸ Diario: “El País”. 01 de febrero de 2000.

del Código del Proceso Penal y la aprobación del Código de la Niñez.⁶⁹ En las filas del Partido Nacional, el Herrerismo no compartía esta propuesta por entender que “*no existía tiempo*” para diseñar una estrategia de ese tipo, ya que la elaboración y aprobación de la ley de presupuesto llevaría prácticamente todo el segundo semestre del año.

Una de las principales diferencias que tenían los nacionalistas con los colorados era que éstos no eran partidarios de emplear el mecanismo de la ley de urgencia al inicio de la legislatura. Ya a mediados de diciembre, Batlle había sostenido que el tiempo de gobierno eran cinco años, y había relativizado la posibilidad de actuar con urgencia en la aplicación de algunas medidas de gobierno. Fue así que expresó: “*no creo en los primeros cien días, creo en los cinco años de gobierno y en las tareas permanentes*”.⁷⁰

3) Un programa de acción a concretar.

En el programa de acción se establecen las metas que deben concretarse en determinados plazos. El acuerdo debería haber incluido la creación de comisiones especiales para desarrollar un trabajo por áreas, sin embargo, en éste no se estableció un cronograma de acción concreto, sino que simplemente se realizó una referencia a los plazos.

Por este motivo, Lacalle se encontraba molesto por la “lentitud” de Batlle al establecer los planes del futuro gobierno, y afirmaba que para el nacionalismo la primera prioridad “*era saber qué iba a hacer el próximo gobierno para abonar el camino de las mayorías parlamentarias, de modo de apurar la aprobación de las normas acordadas*” antes de la segunda vuelta electoral de noviembre⁷¹. Así, el lunes 10 de enero, el directorio blanco acordó la integración de dos equipos parlamentarios que trabajarían con delegados del Partido Colorado para ajustar las próximas medidas que se analizarían en el Parlamento.

Las propuestas para una “ley de cien días”.

A fines de enero de 2000, los blancos entregaron al Partido Colorado un documento conteniendo ideas acerca del desarrollo de acciones para cumplir con el compromiso previamente acordado. El mismo, entregado por Luis Alberto Heber a Alejandro Atchugarry, abarcaba temas y soluciones cuya ejecución requería de instrumentos jurídicos de distinta naturaleza. Los que correspondían al ámbito legislativo, eran susceptibles de cumplimiento tanto en el presupuesto como mediante leyes de urgencia. Los blancos aspiraban así, a incluir iniciativas vinculadas al empleo, los salarios, la seguridad social, la sociedad y la vivienda.

Al aceptar los colorados que las iniciativas de ley no presupuestales establecidas en el acuerdo político fueran enviadas al Parlamento por la vía de ley de “urgente consideración”, la situación pareció descomprimirse, pero, quedaba claro que a partir de ese momento, sería el presidente el que marcaría los tiempos de realizaciones, y que al Directorio del Partido Nacional no le sería fácil influir en la agenda del gobierno.

⁶⁹ Diario: “El País”. 24 de enero de 2000.

⁷⁰ Diario: “El País”. 30 de enero de 2000.

⁷¹ Diario: “El País”. Lacalle y Batlle: un paso al acuerdo. 14 de enero de 2000. pág: 8.

El electo senador Heber, advertía que el Partido Nacional no tenía claro cuál era el rumbo del gobierno en varios aspectos importantes como ser la educación, la salud, el agro, y expresó: *“La claridad con que Batlle presente a Lacalle su plan de gobierno será un aspecto central en la definición de los blancos”*.⁷² En la entrevista realizada a Lacalle, éste aseguró que el presidente Batlle nunca estuvo de acuerdo en utilizar el mecanismo de ley de “urgente consideración”, y confirmó que nunca llegó a conocer el plan de gobierno de éste, pero pese a ello, entendía que el compromiso de noviembre *“podría haber sido traducido en medidas concretas”*.

Por su parte, el vicepresidente electo Luis Hierro, aseguró que el proceso de transición se estaba llevando adelante con normalidad y afirmó *“El diálogo con el Partido Nacional es muy abierto y fecundo. Estamos preparando la formación de grupos de trabajo legislativo (...), el presidente electo le ha dado instrucciones a algunos colaboradores para que vayan trabajando en temas que son del acuerdo (...), o sea que la instrumentación del acuerdo con el Partido Nacional ya está en marcha”*.⁷³

Sin embargo, en los hechos, aún en pleno verano de 2000, se debatía en el directorio nacionalista el rol que cumpliría el Partido Nacional en el gobierno.

4) Conformación de equipos técnico-políticos.

Para el adecuado funcionamiento de la coalición, se deben conformar equipos de trabajo integrados por técnicos, los cuales realizarán un seguimiento de los temas acordados en el compromiso, y contarán con supervisión política de los máximos dirigentes de la coalición gobernante.

Fue así que el miércoles 26 de enero se reunió un grupo bipartito de legisladores a fin de planificar el trabajo en el Parlamento⁷⁴. Los legisladores intercambiaron una serie de documentos que quedaron en ser analizados por las respectivas bancadas.

En el documento que entregó el Partido Nacional, se establecieron trece asuntos que aspiraban ser incluidos en la “ley de urgencia” que el gobierno electo enviaría al Parlamento en los primeros días de marzo, y que debería ser aprobada antes del tratamiento y en la posterior preparación de la ley de Presupuesto Quinquenal, en la que los blancos buscarían plasmar otros de los puntos acordados en el balotaje.

Por su parte, los representantes del Partido Colorado entregaron a los legisladores blancos tres borradores de proyectos de ley y un documento, conteniendo sus puntos de vista sobre la reducción del número de miembros de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados.

⁷² Diario: “El País”. Con dolores de parto. Semana Política. Pág.: 14. 30 de enero de 2000. Montevideo.

⁷³ Diario: “El País”. Berruti, Sergio, “Queremos más compromiso”. 24 de enero de 1993.

⁷⁴ La delegación colorada estaba encabezada por el vicepresidente electo Luis Hierro López e integrada además por los senadores José Luis Batlle, Wilson Sanabria, Alejandro Atchugarry y Pablo Millor y los diputados Washington Abdala, José Amorín, Alejo Fernández Chaves, Daniel García Pintos, Milka Barbato, Juan Amaro, Ruben Carminatti y Ricardo Morelli. Por su parte los nacionalistas nombraron a los senadores Carlos Julio Pereyra, Jorge Larrañaga, Luis Alberto Heber y Carlos Garat y los diputados Álvaro Alonso, Jaime Trobo, Gustavo Penadés y Francisco Gallinal, entre otros. Diario: “El País”. 24 de enero de 2000.

A partir de entonces, quedaron constituidas las seis subcomisiones de legisladores que tendrían el cometido de traducir en leyes los compromisos programáticos asumidos entre el directorio blanco y la fórmula presidencial del Partido Colorado.

Lacalle se mostró satisfecho por el comienzo del trabajo parlamentario, y el 22 de junio fue aprobada finalmente la primera ley de urgencia, que él definió como “*el primer acto trascendente*” del gobierno de coalición. Así, el Poder Ejecutivo promulgó la primera ley emanada de la coalición después de meses de largos debates, y en ella, se contemplaron varias de las medidas contenidas en el acuerdo de noviembre tales como: las rebajas tributarias al sector agropecuario, medidas de fomento a la inversión y al empleo en la industria con la reducción de impuestos laborales, y la creación del Ministerio de Deporte, entre otras.

Batlle auguraba de esta manera, el inicio de un tiempo de reformas, y estimaba que las condiciones estaban dadas, aunque era consciente que pronto se iniciaría una etapa “compleja” en torno a la elaboración de la ley de presupuesto, ya que todos los sectores demandarían recursos.

El viernes 20 de octubre, luego de una maratónica sesión de 36 horas en la que se actuó con una sólida disciplina política, la coalición aprobaba en la Cámara de Representantes la ley de presupuesto. El desafío luego, se centraba en la próxima negociación en el senado, en donde surgirían fuertes discrepancias.

Según expresó al respecto Alejandro Atchugarry, “*la voluntad política y el entendimiento entre Sanguinetti y Volonté era mucho mayor que el que había entre el presidente Batlle y Lacalle*”, y esa profunda diferencia, “*se expresaba instrumentalmente*” a la hora de integrar los equipos de trabajo. Esto pudo apreciarse con claridad en el “modus operandi” con que el ministro Alberto Bensión presentó al parlamento el mensaje complementario del presupuesto, a fin de financiar el aumento de gastos para ANEP, la Universidad y el Poder Judicial en más de 60 millones de dólares.

Las diferencias surgidas por el contenido del mensaje complementario desató la polémica con el Partido Nacional. El Presidente del directorio blanco, Luis Alberto Lacalle, sorprendido, aclaró que toda su participación en la negociación se limitó a una reunión con Batlle de veinte minutos, y nunca imaginó que dicho mensaje complementario sería un proyecto con 155 artículos. Los nacionalistas criticaron así, fuertemente el proceder del gobierno y reclamaron una nueva negociación.

A pesar de la distante “*affectio societatis*” entre el presidente Batlle y Luis Alberto Lacalle, en los pasillos y despachos del parlamento se generaron fuertes instancias de negociación que posibilitaron ir “bordando” los diferentes acuerdos bipartitos. Washington Abdala, en la entrevista realizada relataba que afortunadamente Jorge Batlle contaba en su sector con parlamentarios como Atchugarry y Amorín Batlle, “*individuos de una gran calidad personal*”, con quienes se trabajaba fructíferamente en el ámbito parlamentario. Asimismo, afirmó que Batlle no era un presidente que estuviera en permanente contacto con su bancada parlamentaria, y agregó: “*yo hablé sólo cuatro veces con él a lo largo de todo el período, a diferencia de Sanguinetti y Lacalle, que eran individuos que estaban “arriba” todo el día de sus parlamentarios y*

de sus funcionarios de gobierno. Jorge no estaba muy arriba de los temas parlamentarios”, concluyó.⁷⁵

Según mi criterio, Batlle parecía delegar principalmente en Atchugarry y Amorín todo el peso y la responsabilidad de la negociación con la bancada nacionalista. Atchugarry como hombre de extrema confianza del presidente, participó activamente en las negociaciones de las principales leyes durante el gobierno, y fue un hombre de “acuerdos”, que apostó siempre por el diálogo y la negociación. Durante una sincera entrevista que le realicé, el mismo relató cómo junto con otros dirigentes de la oposición, entre los que se encontraban Heber, Gallinal y Larrañaga, se “tejieron” todos los acuerdos, uno tras otro, en las comisiones y en los pasillos del Palacio Legislativo.

5) La distancia ideológica.

La distancia ideológica es sustantiva en la conformación de las coaliciones parlamentarias en el sistema presidencial, ya que cuanto mayor sea ésta, menor será la posibilidad de concretar acuerdos. Esto no significa que el partido opositor que colabora con el partido de gobierno deba identificarse ideológicamente con éste, pero si la distancia ideológica entre ellos es moderada, la posibilidad de alcanzar una alianza es mayor, y por ende, de buscar objetivos nacionales en común.

En una entrevista que le realizaron durante la campaña electoral, Batlle afirmó tener diferencias filosóficas “sustantivas” con el candidato del Encuentro Progresista, Tabaré Vázquez, por su interpretación marxista de la realidad histórica. Y expresó: “Notoriamente representamos dos filosofías opuestas. La filosofía que el Frente Amplio representa es de estructura y base marxista. Unos son comunistas, otros son de otros orígenes, pero básicamente todos están de acuerdo en determinados principios en cuanto a la relación del Estado con la sociedad, la intervención de la economía y en cómo encarar todos los problemas de la vida, inclusive el tema esencial de la libertad”.

*Sin embargo, con el Partido Nacional señaló tener más similitudes, y afirmó: “Tenemos muchos puntos en común, tradiciones en común. Compartimos una tradición de libertad común”.*⁷⁶

Siguiendo con esta misma idea, Lacalle señaló en el departamento de Treinta y Tres días antes del balotaje, que desde el punto de vista filosófico, el Partido Nacional está en las antípodas del marxismo y del socialismo, del Movimiento de Liberación Nacional, de la vía violenta y de las opiniones de Marina Arismendi al decir que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) están construyendo el hombre nuevo⁷⁷.

“Las coaliciones tienen que partir de una identidad, y yo con el Frente Amplio no tengo identidad en nada”, advirtió Lacalle, y añadió que uno de los argumentos para respaldar la candidatura de Jorge Batlle tenía que ver con una mayor afinidad generada a través de 163 años entre ciudadanos nacionalistas y colorados⁷⁸. “Sabemos que de la decisión del Partido Nacional depende quién va a ser el presidente de la República, y yo, con todo lo que representa, prefiero que sea Jorge Batlle”, enfatizó Lacalle.

⁷⁵ Entrevista personal al diputado Washington Abdala. Montevideo 08 de mayo de 2007.

⁷⁶ Entrevista personal al ex-presidente Jorge Batlle. Diario El País. Domingo 17 de octubre de 1999.

⁷⁷ Diario: “El País”. 16 de octubre de 1999. Primera sección. Pág: 7.

⁷⁸ Diario: “El País”. Domingo 14 de noviembre de 1999. Segunda sección. Pág: 7.

Podemos afirmar entonces, que la distancia ideológica moderada entre ambos partidos y la cooperación avalada a lo largo de la historia política nacional, posibilitó nuevamente la apertura de instancias de negociación.

Factores que determinan la estabilidad y la duración de una coalición.

Me interesa destacar en este punto, cómo la estabilidad y duración de una coalición está supeditada a varios factores entre ellos, a saber: la voluntad de iniciar un tiempo de cooperación política y de concretar objetivos en ese tiempo; la determinación del rol de cada socio y del respeto de las normas que determinaron el acuerdo; el relacionamiento fluido entre la dirigencia política y los equipos de trabajo; y la administración de la conciliación del liderazgo. ¿Ambos partidos tradicionales

demonstraron una clara voluntad de iniciar un tiempo de cooperación política?, ¿La coalición funcionó coordinadamente?, ¿El estilo político del presidente Batlle jaqueó el funcionamiento de la coalición? Estas son algunas de las preguntas que intentaré responder punto por punto a continuación.

La estabilidad y duración de la coalición de gobierno dependerá:

1) De la voluntad de iniciar un tiempo de cooperación política y de lograr un acuerdo político.

En la noche del 31 de octubre, luego de conocido el resultado electoral, Batlle pronunció un discurso conciliador, en el que afirmó que se abría para el país “*un gran ámbito de análisis sereno y profundo*” y que estaba dispuesto “*a dar los pasos necesarios para ir al encuentro de las demás fuerzas políticas*” para forjar “*un programa común*” y consolidar “*las mayorías parlamentarias*” que den estabilidad al país.⁷⁹

“*Las barreras partidarias se terminaron*”, señaló a la prensa uno de sus allegados políticos. Batlle consideraba que era importante tanto concretar acuerdos con las autoridades del Partido Nacional, así como convencer con argumentos a cada uno de los ciudadanos de filiación nacionalista.⁸⁰

Vale la pena señalar que los contactos entre la dirigencia colorada y blanca se iniciaron al mediodía del mismo domingo de las elecciones, cuando el entonces presidente, Julio M^a Sanguinetti, se comunicó con Luis A. Lacalle, y además de felicitarlo por la “*garra*” que le había puesto a la campaña electoral, le aclaró que esa llamada telefónica era para “*tender puentes*” para noviembre.⁸¹

Dos días más tarde de la derrota electoral del último domingo de octubre, el directorio del Partido Nacional se reunió para analizar la postura que asumiría la colectividad blanca de cara a la segunda vuelta electoral. Finalizada la reunión, su presidente, Luis Alberto Lacalle, anunció que “*atento a la importancia de su electorado y de su vocación de servicio de 163 años, el Partido Nacional no permanecería ajeno a la decisión del mes de noviembre*”. Del mismo modo, el directorio advertía que “*en el momento de adoptar tan trascendente resolución, el Partido Nacional recuerda su lucha, más que centenaria, por la plena vigencia de la libertad del ciudadano, expresada a través del sufragio emitido, teniendo como único juez a la propia conciencia*”.⁸²

Finalmente, el 2 de noviembre, Batlle se reunió con Lacalle para concretar una entrevista entre representantes blancos y colorados, y por solicitud de este último, Batlle tuvo que presentar una carta al órgano partidario, y así comenzaron las negociaciones para procurar un acuerdo programático con miras a la segunda vuelta electoral a realizarse el 28 de noviembre. En dichas reuniones, los blancos hicieron entrega a los colorados de las bases programáticas que consideraban “*indispensables*” para integrar el acuerdo.

⁷⁹ Diario: “El País”. Miércoles 03 de noviembre de 1999. Primera sección.

⁸⁰ Diario: “El País”. Jueves 04 de noviembre de 1999. Primera sección. Pág: 7.

⁸¹ Semanario: “Búsqueda”. 4 de noviembre de 1999. Pág: 15.

⁸² Semanario: “Búsqueda”. 4 de noviembre de 1999. Pág: 15.

Estando ya avanzadas las negociaciones entre los colorados y los blancos, el Encuentro Progresista envió recién el 8 de noviembre, una carta firmada por el titular del comando electoral, Alberto Roselli, donde se solicitaba una reunión con el colegiado blanco a efectos de dialogar sobre “aspectos coyunturales del período preelectoral”. *“Vázquez despreció la posibilidad de dialogar con el Partido Nacional. Está claro que esperó a la terminación de las negociaciones con el Partido Colorado para buscar un diálogo con los blancos”*, sentenció Alberto Volonté.⁸³

Al día siguiente de recibir la carta del Encuentro Progresista, el directorio nacionalista resolvió por unanimidad convocar a la ciudadanía a acompañar con su voto la candidatura del “ciudadano” Dr. Jorge Batlle, y por ende, los compromisos de gobierno redactados por los blancos, aceptados por la fórmula presidencial del Partido Colorado. Lacalle destacó sobre este punto, que la “bisagra” y el “punto de articulación” de esta situación, tuvo que ver con la “aceptación histórica” de los compromisos del programa del Partido Nacional por parte del candidato colorado.

Los blancos exhortaban, según esta resolución, a que sus correligionarios participaran activamente en tal señalada instancia político electoral, y que votaran por Batlle *“con el mismo espíritu positivo con el que se ha actuado, ya sea en el gobierno o fuera de él, contribuyendo a la causa nacional y no escatimando esfuerzos de ningún tipo para lograr un país mejor”*.⁸⁴

En palabras del propio Lacalle, éste concluía que *“esta decisión y el resultado del 28 de noviembre abrirán para nuestro país tiempos de esperanza, de prosperidad, de paz y de tolerancia”*. Queda claro, que con esta decisión de la renovación de un nuevo compromiso ético, los blancos mostraban una vez más, su larga tradición de cooperación política en la historia nacional.

Por su parte, Batlle calificaba de “histórica” la resolución adoptada por el directorio nacionalista, entendiendo que dicha decisión multiplicaba las obligaciones que ya tenía como candidato a la presidencia de la República por implicar *“compromisos personales y morales”*. Y aclaró estos conceptos, *“Del punto de vista personal –precisó– porque es un hecho histórico en la vida de la República, y del punto de vista moral, porque me tengo que atener, como siempre he hecho en la vida, a los principios esenciales que determinan la conducta de los ciudadanos cuando asumen responsabilidades de esta magnitud y de esta naturaleza”*.

Demostrar voluntad de cooperación es imprescindible a la hora de iniciar el diálogo para conformar una coalición política, y en ese momento, ésta claramente existió entre ambos partidos tradicionales.

2) De la voluntad de concretar los objetivos dentro de ese tiempo.

“La lógica de cooperación y conflicto entre dos partidos rivales –al menos dentro del formato de un régimen de gobierno presidencialista– sugiere que el apoyo al gobierno por parte de la oposición sólo puede resultar beneficiosa en los primeros tramos de la administración”.⁸⁵

⁸³ Diario: “El País”. Miércoles 17 de noviembre de 1999. primera sección.

⁸⁴ Diario: “El País”. Miércoles 10 de noviembre de 1999. Primera sección. Pág: 9.

La finalidad de la conformación de una coalición es el logro de ciertos objetivos en un determinado período llamado “de cooperación”. Pero este tiempo en política es limitado, y no dura la totalidad del mandato de gobierno, debido a que en el sistema presidencial los mandatos fijos preestablecen el período competitivo.

Por ende, al actuar dentro de un tiempo finito, es imprescindible la voluntad política de concretar los objetivos mientras dure el período de cooperación, y los socios de la coalición deben ser concientes de esto, para aprovechar adecuadamente los tiempos útiles de dicho período.

Según afirma Buquet, históricamente a nivel parlamentario, se ha verificado una alta productividad durante los dos primeros años de cada gobierno, coincidiendo con la distribución de cargos en el gabinete y discursos políticos que privilegian la colaboración. Por el contrario, *“al promediar el período de gobierno comienza un paulatino e inexorable alejamiento del gobierno de distintas fracciones partidarias que se reflejan en la renuncia a cargos de gobierno y en un descenso de la productividad parlamentaria”*.⁸⁶

Siguiendo la misma línea, Chasquetti y Moraes observan al período de cooperación como una función inversa al tiempo de mandato que: *“decrece en tanto los partidos y fracciones deben diferenciarse para competir electoralmente. Por esta razón, se sostiene que los ciclos no duran más de tres años dependiendo de los apoyos políticos que pueda articular el presidente”*.⁸⁷

Por su parte, Oscar Bottinelli entiende que se debe tener en cuenta que la última reforma constitucional acotó aún más el tiempo “útil” de gobierno, ya que desde ese entonces, se realizan cuatro elecciones concentradas en apenas trece meses. *“El tiempo útil de gobierno, en el mejor de los casos, será de tres años y medio. A esto hay que adicionar que el gobierno no se va a instalar nunca el primero de marzo, sino el lunes siguiente al segundo domingo de mayo, porque ningún gobierno va a tomar medidas impopulares que no colmen lo que fueron los imaginarios electorales cuando está a diez semanas de las elecciones municipales”*.⁸⁸

¿Cuál fue el tiempo útil de cooperación política que determinó el acuerdo preelectoral de noviembre? Definitivamente esto no fue preestablecido, y no quedó claro cuál iba a ser el período de cooperación. Si bien Lacalle decididamente trató de concretar objetivos con la coalición, no todos los colorados compartían el tiempo de concreción de los mismos.

A comienzos del 2001, el directorio reivindicaba la actuación blanca en el gobierno de coalición al entender que el Partido Nacional había logrado incidir en forma decisiva en la discusión presupuestal y en la elaboración de las dos primeras leyes de urgencia. No obstante, algunos de sus integrantes, entendían que lo hecho hasta hora

⁸⁵ Buquet D. Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico. P: 48. En: Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre blancos y Colorados. Editorial Humus. Montevideo. 2000.

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Chasquetti D. y Morales J. “Parlamento y Gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”, p: 320. En: La Segunda transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas. Fundación de cultura Universitaria. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. 2000.

⁸⁸ Bottinelli, Oscar. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 153. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

“no era suficiente”. Durante un acto realizado en la ciudad de Minas, el senador Larrañaga aseguraba que el Partido Nacional “no estaba gravitando en las decisiones de gobierno”, y propuso entonces “replantearla”, ya que “quien fija la agenda gubernamental es el presidente de la República” y “salvo en el Presupuesto y en las leyes de urgencia, el partido no ha podido gravitar porque no se les permitió. Tendríamos que estar más en una relación de gobernabilidad que de coalición”, aseguró.

3) La determinación del rol de cada socio en la coalición.

A fines del primer año de gobierno de Batlle, Lacalle expresó que “la coalición funciona en la medida en que cada uno cumpla su tarea”, y es por ello que “el presidente tiene que recordar permanentemente que ha sido electo con el apoyo del Partido Nacional”. ¿Cuál entiende el ex presidente, entonces, que era la tarea o el rol del Partido Nacional en la coalición? En la entrevista que le realicé a Sanguinetti, éste explicaba que “el rol del socio es el de contribuir a elaborar la política y el rol del gobierno es el de generar las condiciones de viabilidad para que el primero pueda hacer esa contribución. El gobierno tiene que saber que no puede tirar los proyectos y decir: “vengan a votarlos”; tampoco el socio tiene derecho a decirle al gobierno “tiene que pasar por mi criterio, yo perdí las elecciones pero el programa es el mío”, porque tampoco es lógico ni democrático. Lo que hay que buscar es un área de consenso entre el programa de gobierno, que mal o bien es el que ganó, y el programa de la oposición, que por algo perdió. De modo que lo que debe buscarse es un consenso en el que ambos hacen recíprocas concesiones”.⁸⁹

4) El respeto a las normas que articulan el funcionamiento de la coalición.

Según palabras de Sydney Verba, las reglas desempeñan un papel importante en la capacidad de un jefe para dirigir a su grupo. Pero las normas del grupo limitan también, ya que, probablemente, los jefes estén más sometidos que los demás miembros y tengan más presión para adaptarse a las esperanzas del grupo.⁹⁰

En el caso del presidente Batlle, líder de la coalición de gobierno, éste se encontraba sometido a una doble presión: por un lado, se esperaba tanto de él como de los otros miembros que obedecieran a las normas establecidas en el acuerdo, y por otro lado, la coalición le exigía “que desempeñara un papel innovador”, que estuviera dispuesto al cambio.⁹¹ Tal es así, que su principal socio, el entonces presidente del directorio del Partido Nacional, Luis A. Lacalle, no sólo le reclamaba “cumplir con lo acordado”, en cuanto a plazos y contenidos, sino que también permanentemente exigía y desafiaba a su socio a estar dispuesto al cambio y a innovar. Esto se observa claramente cuando en un encuentro en diciembre de 2000 con correligionarios, el titular del ejecutivo nacionalista remarcó que “en el próximo mes de marzo el nacionalismo va a revisar el grado de cumplimiento del acuerdo alcanzado con el presidente Batlle previo al balotaje”. Y agregó que durante el primer año de gobierno “el Partido Nacional ha sido el gran motor de ideas, de propuestas y de ritmo”, y recordó que: “hemos sido quienes

⁸⁹ Entrevista personal al ex-presidente Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

⁹⁰ Sydney Verba. “El liderazgo. Grupos y conducta política”. Ediciones Rialp, SA. Madrid 1968.

⁹¹ Sidney Verba. El liderazgo. Grupos y conducta política. Pág: 240. Ediciones Rialp, S.A. Madrid. 1968.

antes de la elección de noviembre pedimos que nuestra asociación electoral tuviera un contenido. Y el cumplimiento de ese documento, que es para nosotros la hoja de ruta, es lo que analizaremos el 1º de marzo”, cuando se cumpliera un año de la actuación de esa administración.⁹² Finalmente, Lacalle concluyó: *“Nuestra actitud es ir abriendo camino, es el papel que hemos asumido públicamente, es notorio que ni siquiera estamos acompañando, y a veces estamos delante del gobierno”*.⁹³

¿Fue difícil para el presidente Batlle compartir el liderazgo? Sin dudas la respuesta es afirmativa. Batlle se sentía incómodo con el permanente intento de “marcar la cancha” del ex presidente Lacalle; pero, según Abdala, él era el principal responsable porque no generaba espacios ni ámbitos de negociación, a pesar de saber que tenía “el timón de mando”.

Al comentarle a Jorge Batlle que durante la entrevista que le realicé al ex presidente Lacalle éste mostró una “profunda desilusión” con su actitud frente a la coalición ya que *“esperaba de él el gobierno revolucionario que venía prometiendo desde hacía treinta años”*, Batlle sentenció enojado: *“poco me importa lo que pensara Lacalle, las expectativas son las del Uruguay, no de las personas”*.⁹⁴

5) El relacionamiento fluido técnico – político.

Había mencionado anteriormente, que para que se alcancen los objetivos propuestos en una coalición, es imprescindible que exista un relacionamiento fluido entre los actores que participan.

Como ya hemos observado, el relacionamiento entre el presidente Batlle y sus socios de la coalición nunca fue del todo fluido, y ello se apreciaba básicamente en el parlamento. Abdala afirmaba que no era sencillo acordar con Batlle, porque tenía un estilo de liderar difícil, y eso le impedía convocar al sistema parlamentario para que lo apoyara. Cabe recordar que en ese entonces, *“tenía un margen muy fuerte de acción”* y no fue capaz de liderar un proceso de cambio teniendo una favorable opinión pública durante el primer año y medio de gobierno, y una mayoría parlamentaria que la coalición le brindaba.⁹⁵

Según palabras del propio Washington Abdala, *“la coalición funcionaba de una manera tan “sui géneris”, que los proyectos no tenían demasiado abordaje entre blancos y colorados. Un proyecto que Batlle le avalaba a Lacalle y que éste lo daba por ratificado por el presidente, de repente no pasaba por la bancada colorada. Más de una vez quedé sorprendido que “quincistas” me dijeran: “pero este proyecto no lo conozco”, a lo que le respondía: “¡hermano, si no lo conocés vos, imagináte nosotros!. Realmente no funcionaba demasiado bien, expresó.*

A mediados del segundo año del mandato, si bien aún prevalecía entre los ministros blancos del gabinete la idea de su positiva participación en el gobierno de coalición, también entendían que la administración *“debía proporcionarle al Partido Nacional más espacio para desarrollar sus propuestas”*.⁹⁶ En repetidas oportunidades,

⁹² Diario: “El País”. 15 de diciembre de 2000.

⁹³ Diario: “El País”. Dirigentes blancos reclaman un alejamiento del gobierno. 09 de junio de 2001.

⁹⁴ Entrevista personal al ex-presidente Jorge Batlle. Montevideo 24 de octubre de 2007.

⁹⁵ Entrevista personal al diputado Washington Abdala. Montevideo 08 de mayo de 2007.

⁹⁶ Diario: “El País”. Coalición: entre apoyos y dudas. Primera sección. Pág: 12. Montevideo. Domingo, 1º de abril de 2001.

Lacalle había señalado que dicha coalición no era cogobierno, porque en los hechos, eso significaba participar “*en la generación de las políticas económicas*”. De este modo, aseguró: “*Hay un gobierno que tiene mayorías parlamentarias acordadas, la solidaridad necesaria que proviene de tener miembros en el gabinete, pero un cogobierno es estar en la generación de las grandes líneas, cosa que no ha ocurrido*”, advirtió el ex presidente.⁹⁷

Por su parte, Larrañaga entendía que la participación de los blancos en el gabinete terminaba perjudicando al Partido Nacional, y sentenció: “*Creemos que sin la participación de ministros en el gabinete estaríamos en condiciones de exigirle y obtener del gobierno mejores soluciones*”. Entendía de este modo, que el Partido Nacional debía buscar una nueva forma de relacionamiento con el gobierno asegurando la gobernabilidad desde el parlamento y brindando las mayorías al “estilo de Wilson”.

6) La voluntad de subsanar errores en el “bordado político”.

*“Una característica importante de las interacciones en el mundo real es que las opciones no pueden implementarse sin error. Debido a que el otro jugador no sabe si una determinada acción es un error o una opción deliberada, un simple error puede conducir a complicaciones significativas”.*⁹⁸

Robert Axelrod

En respuesta a la crisis argentina, el equipo económico del gobierno decidió aumentar la banda de flotación para el dólar en un 6% y el ritmo devaluatorio en un 1.2%. Luis A. Lacalle confesó que se vio sorprendido con el anuncio, al enterarse, según sus propias palabras, “*al mismo tiempo que la población*”. Ya anteriormente Larrañaga había afirmado que “*de los más importantes anuncios económicos del gobierno nos enteramos por los medios de prensa*”. ¿Acaso esto hablaba de una coalición sin coordinación o el gobierno debía tener la libertad de poder tomar cierto tipo de medidas sin anunciar a su socio previamente? Al respecto, Lacalle entiende que la coalición nunca logró funcionar coordinadamente ya que “*no se generaban instancias en las cuales (quizás extra oficialmente) los principales temas se plantearan para luego ser analizados*”.⁹⁹ El gobierno “*tenía la obligación de consultar o, por lo menos, de anunciarlo con prioridad*”, sentenció el ex presidente. Sin ir más lejos, en ocasión del nombramiento de Atchugarry como ministro de economía, el líder nacionalista expresó: “*nosotros estamos dispuestos a acompañar y empujar la cosa para adelante, pero para eso se tienen que dar señales y adoptarse medidas que pasan por recortar el gasto público y aplicar políticas de reactivación. Si de algo culpamos a Bensión fue de no haber hecho esas cosas, nuestras ideas, en ese sentido, se escuchaban pero siempre se posponían*”.¹⁰⁰

7) Administrar la conciliación de la coalición en cuanto al estilo de su liderazgo.

⁹⁷ Diario: “El País”. Primera sección. Pág: 12. Montevideo. Sábado 9 de junio de 2001.

⁹⁸ Robert Axelrod. La complejidad de la Cooperación, Pág.: 51. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Junio 2004.

⁹⁹ Entrevista personal al ex-presidente Luis A. Lacalle. Montevideo 15 de mayo de 2007.

¹⁰⁰ Diario: “el Observador”. 24 de julio de 2002.

El nuevo régimen de balotaje, promovido en la reforma constitucional de 1997, pregona según Jorge Lanzaro, candidatos con capacidad de competencia y de composición; con inclinaciones negociales; con la fuerza para ganar, pero también con el ingenio para juntar fuerzas, para conjugar su empeño con las posiciones de los que no ganaron, en un juego de extender consensos y estrechar disensos; y acotar las resistencias sin lastimar demasiado a los adversarios que luego tienen que ser aliados.¹⁰¹

Sobre la compatibilidad de caracteres.

Uno de los puntos más complejos y determinantes a analizar para entender este proceso, tiene que ver con la compatibilidad de caracteres entre los líderes de una coalición. El ex presidente Sanguinetti, advierte que el gran tema se centra en la conciliación del liderazgo porque *“más allá de los documentos y de las formalidades, la compatibilidad de las personas y la búsqueda de los mecanismos de conciliación es el gran “ingrediente” en las coaliciones”*, expresó.¹⁰²

Alejandro Atchugarry recuerda por su parte, que *“la voluntad política y el entendimiento entre Sanguinetti y Volonté era mucho mayor que el que había entre el presidente Batlle y Lacalle”*, y, llegado el momento, ello se *“expresaba instrumentalmente”*.¹⁰³ La *“affectio societatis”* entre Batlle y Lacalle, sin dudas era más distante, es más, según palabras de Volonté, ni el doctor Batlle ni el doctor Lacalle lograron compatibilizar sus personalidades para hacer un gobierno de coalición, y aseguró *“en los gobiernos de estructura presidencial si no hay compatibilidad del presidente con el líder de la oposición, no funciona la coalición”*.¹⁰⁴

A pesar de estas apreciaciones antes descriptas, para el diputado Abdala, no era tal el distanciamiento de fondo que existía entre los principales socios, porque ambos líderes son individuos que *“piensan el Estado de manera muy parecida, no tienen simpatía con la presencia fuerte en políticas sociales, creen más bien en las reglas de la economía de mercado de manera sustantiva, en la privatización”*, expresó. Sin embargo, pese a estas condiciones a priori similares de caracteres, esta relación no logró en la práctica consolidar muchos proyectos.

Durante una entrevista que le realizó Federico Fasano a Batlle, previo a la instancia electoral de noviembre de 1999, el periodista le preguntó: pensemos por un instante que ya es presidente. ¿Con quién va a gobernar? ¿Acaso sólo con su partido? ¿Invitará a Lacalle a una coalición? ¿Lo hará también con Carlos Julio Pereira? Batlle marcó en sus respuestas grandes diferencias con Pereira, no así con Lacalle, con quien estimaba que virtualmente no habían existido casi discrepancias en la orientación política general del país.¹⁰⁵ A lo que Abdala concluyó: *“se ve que fue un tema de negociación, de diálogo, quizás de falta de operadores, porque en el fondo las distancias filosóficas entre Batlle y Lacalle no son tantas”*.¹⁰⁶

¹⁰¹ Lanzaro, Jorge. “La visión de los analistas políticos”. Pág.: 164. En: Reforma Constitucional y Estructura Política. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Banda Oriental. Montevideo. Junio, 1988.

¹⁰² Entrevista personal al ex-presidente Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

¹⁰³ Entrevista personal a Alejandro Atchugarry. Montevideo, 28 de agosto de 2007.

¹⁰⁴ Entrevista personal a Alberto Volonté. Montevideo, 20 de julio de 2007.

¹⁰⁵ Diario: “La República”. “Jorge Batlle, la refundación del batllismo”. Montevideo, jueves 28 de setiembre de 1989.

¹⁰⁶ Entrevista personal al diputado Washington Abdala. Montevideo 08 de mayo de 2007.

Por su parte, el periodista y escritor César di Candia, en una jugosa nota publicada hace ya algunos años, relataba que una de las principales características de la personalidad de Batlle “*era su sordera intelectual, su incapacidad para asimilar opiniones ajenas, una condición que enloqueció a quienes lo rodearon durante su período presidencial*”. Seguramente no fue nada sencillo trabajar con él, prueba de ello, fue una anécdota narrada por el propio Abdala en su despacho que es más que elocuente. “*El programa de gobierno lo elaboramos muy poquitas personas: Davrieux, Bluth, Hierro López y yo por el Foro, y Amorín Batlle, Ramela y Atchugarry por la lista 15. Luego de un gran trabajo, llegamos a un documento más o menos interesante. Se lo mandamos a Jorge, y éste “cepilló” todos sus contenidos*”, confesó.

Según Cesar di Candia, “*quienes piensen que la Presidencia lo cambió, se equivocan. Siempre fue el mismo, con banda o sin ella. Si algo lo caracterizó fue el aire de superioridad, que era hijo de su intelecto brillante y nieto del apellido familiar. Atado a esas dos riendas, su comunicación con el mundo nunca le fue fácil*”, aseguró el periodista.¹⁰⁷

En cuanto a Lacalle, según apreciaciones de Sanguinetti, su personalidad tampoco se adaptó a las exigencias de una coalición, a quien catalogó de ser dueño de un “*temperamento avasallante que cree que todo hay que hacerlo de cualquier manera con tal de que sea rápido*”. Reconoce también, que durante el gobierno de Lacalle se intentó un acuerdo y a pesar que se le brindó apoyo con participación en el gabinete, éste no duró demasiado. En los hechos, afirmó que Lacalle no logró administrar los consensos suficientes para hacer las cosas de un modo armónico, y afirmó que por el contrario, Alberto Volonté actuó formalmente como un socio sustantivo ya que poseía una actitud de constante colaboración no sólo desde el gabinete sino también en el diseño de las políticas y de su implementación.¹⁰⁸

En el libro publicado por Claudio Paoillo, “Con los días contados”, el periodista muestra si bien los líderes de la coalición se comunicaban con relativa frecuencia, la relación entre ambos era “*sustancialmente tormentosa. De familias patricias, se trataban con elegancia, respeto y deferencia en público, pero se sacaban chispas en privado*”, relataba en su investigación.

Según mi juicio, por el carácter especial del presidente Batlle y su incapacidad de actuar como “pívor”, la coalición quedó dependiendo del metódico “bordado” político parlamentario que llevaban adelante varios de sus legisladores, así como del compromiso “patriótico” de parte de la dirigencia política, durante los difíciles momentos que atravesó el país a mediados del 2002.

¹⁰⁷ Diario: “El País”. Historias Coleccionables. César di Candia. En: suplemento “Que Pasa”. 02 de abril de 2005.

¹⁰⁸ Entrevista personal al ex-presidente Julio María Sanguinetti. Montevideo, 19 de Junio de 2007.

A modo de conclusión:

La irrupción del balotaje en la elección presidencial modificó las condiciones que deben darse para la formación de una coalición de gobierno y, definitivamente, afectó las conductas de los socios. La nueva reforma constitucional de 1997 forzó a generar los entendimientos políticos antes de la elección. De esta manera, el acuerdo del 9 de noviembre entre el Partido Colorado y el Partido Nacional implicó que, por primera vez en la historia política de la República, ambos rivales históricos convocaran a sus correligionarios a votar a un mismo candidato a la presidencia en la segunda vuelta o balotaje.

El compromiso firmado en noviembre pudo haber sido una excelente herramienta de trabajo para el nuevo gobierno pero dicho acuerdo debería haber sido mas concreto, ya que en el texto abundaban tanto medidas generales como buenas intenciones. Estimo que ambos actores, en la urgencia de formalizar el acuerdo, no consideraron aspectos

fundamentales para su implementación como: la individualización de proyectos específicos por áreas, la formación de los equipos técnicos idóneos para desarrollarlos, y la determinación de los tiempos para presentarlos. Fue así, que se conformó una coalición política en “dos tiempos”, aunque éste, fue en definitiva, un mero acuerdo electoral que nunca llegó a ser un verdadero compromiso de gobierno, aunque la dirigencia nacionalista tuviera otras expectativas.

En el transcurso de esta investigación, observamos que a pesar de haber compartido la voluntad de iniciar un tiempo de cooperación política, y si bien el acuerdo tuvo un claro objetivo electoral, ambos socios no lograron definir adecuadamente ni los objetivos de gobierno ni el cronograma de acción. Tal fue el nivel de descoordinación, que el vicepresidente Luis Hierro había previsto una agenda parlamentaria del primer año de gobierno completamente diferente a la que el presidente del directorio nacionalista Luis A. Lacalle tenía proyectada. En consecuencia, tampoco Batlle y Lacalle lograron construir el “*affectio societatis*” adecuado que les permitiera compartir el liderazgo de una coalición. Ambos líderes manejaban tiempos, agendas y visiones diferentes sobre el nivel de compromiso que cada partido debía tener respecto a la coalición. Si ésta no fracasó rotundamente fue debido a la extraordinaria labor parlamentaria de varios dirigentes políticos entre los que destaco a: Alejandro Atchugarry, José Amorín Batlle, Luis Hierro López y Washington Abdala, en la bancada del Partido Colorado, y a Francisco Gallinal, Jorge Larrañaga y Luis A. Heber, en la bancada del Partido Nacional. Entre ellos, se “bordaron” trabajosamente varios de los acuerdos parlamentarios fundamentales durante la peor crisis económica vivida en la historia de la República, a mediados del 2002.

Según mi juicio, considero que Batlle no tuvo la capacidad de seducir ni vender su proyecto de cambio a sus socios de la coalición, ya que no solamente buscó imponer su visión de país unilateralmente, sino también manejó los tiempos y agenda de promoción de cambios con desinteligencia. Creo además, que no utilizó adecuadamente el primer año y medio de gobierno para coordinar con sus socios una reforma del Estado, no abordó temas pendientes, a saber, el atraso cambiario y la reducción del déficit fiscal, en espera de un posible crecimiento de la economía regional. Tampoco percibió la estratégica fortaleza político-institucional del resultado del balotaje y del acuerdo de noviembre.

En pocas palabras, estimo que Jorge Batlle fue un presidente a destiempo, que no creía en el balotaje y que tampoco fue capaz de utilizarlo como herramienta de cambio. Su “paradigma”, la Constitución liberal del 30, lejos estaba de adecuarse a la nueva realidad política. En definitiva, Batlle buscó con tesón mantener una independencia de acción que la realidad no le había concedido.

Bibliografía.

Axelrod, R. (2004): *La Complejidad de la Cooperación*, FCE, Buenos Aires.

Caplow, T. (1974): *Dos contra uno: Teoría de las coaliciones en las Tríadas*”, Alianza, Madrid.

Centro de Estudios Estratégicos 1815. (1988): *Reforma Constitucional y Estructura Política*, Banda Oriental, Montevideo.

Chasquetti, D. (1998): “Compartiendo el gobierno. Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay: 1972–1997”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 10, FCU, Montevideo.

Devoto, P. (1942): *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay*, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Tipografía Atlántida, Montevideo.

Gros Espiell, H. (1991): Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay, FCU, Montevideo.

Instituto de Ciencia Política. (2000): Elecciones 1999/2000, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Mancebo, M^a. E. (1992): “Acuerdo político y marco decisorio: un encuentro necesario en el Uruguay democrático”, Documento de trabajo n° 1, ICP, Montevideo.

Lanzaro, J. (2000): La Segunda Transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas, ICP, FCU, Montevideo.

Pelúas, D. (2000): Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados, Arca-Humus, Montevideo.

Verba, S. (1968): El liderazgo. Grupos y conducta política, Ediciones Rialp, Madrid.

I) Anexo documental:

a) Acuerdo político electoral firmado entre el Partido Nacional y el Partido Colorado en vísperas al balotaje de noviembre de 1999.

b) Declaración del Honorable Directorio del Partido Nacional en ocasión de convocar a la ciudadanía a acompañar con su voto la candidatura de Jorge Batlle.

c) Respuesta del Dr. Jorge Batlle a la convocatoria del Directorio del Partido Nacional.

d) Declaración del Honorable Directorio del Partido Nacional en ocasión de la integración al gabinete de representantes nacionalistas.

e) Texto completo de las propuestas que el Partido Nacional entregó al presidente Jorge Batlle el jueves 11 de octubre de 2001.

f) Declaración del Honorable Directorio del Partido Nacional en ocasión del alejamiento de los ministros nacionalistas del gabinete de gobierno y la consecuente “reformulación” del entendimiento con el gobierno.

II) Entrevistas realizadas.

Entrevistas a los políticos colorados.

- a) Entrevista al Dr. Julio M^a Sanguinetti.
- b) Entrevista al Dr. Jorge Batlle.
- c) Entrevista al Dr. Alejandro Atchugarry.
- d) Entrevista al Dr. Washington Abdala.

Entrevistas a los políticos nacionalistas.

- a) Entrevista al Dr. Luis Alberto Lacalle.
- b) Entrevista al Dr. Alberto Volonté.
- c) Entrevista al Dr. Javier García.