

DE LA "ENTONACION" A LA "COINCIDENCIA NACIONAL": LOS PROBLEMAS DEL PRESIDENCIALISMO EN EL CASO URUGUAYO

MARIA ESTER MANCEBO*

Este artículo estudia los efectos del Presidencialismo en la creación de coaliciones en Uruguay. El punto de partida está constituido por las negociaciones llevadas adelante por J.M. Sanguinetti y L.A. Lacalle para formar sus primeros gabinetes con ministros representantes de ambos partidos tradicionales en 1984-85 y 1990-91 respectivamente, negociaciones que resultaron en los acuerdos llamados "Entonación Nacional" y "Coincidencia Nacional".

El análisis comparado, basado en entrevistas estructuradas a políticos de las principales fracciones políticas y en datos secundarios (resultados electorales, encuestas de opinión), muestra que las dos alianzas fueron indicativas de una relación cooperativa entre dichos partidos pero no fueron coaliciones en sentido estricto. Aparte de las características específicas de cada coyuntura, hubo factores constantes en las dos experiencias que impulsaron ambos acuerdos y otros que los frenaron. Los electos Presidentes preocupados respecto al problema de gobernar democráticamente sin controlar una mayoría de bancas parlamentarias, jugaron

un rol central en el proceso negociador, pero encontraron todas las dificultades de formar coaliciones en un régimen presidencialista y con partidos fraccionalizados en un sistema de fragmentación creciente.

La primera sección del trabajo describe las negociaciones que precedieron a la "Entonación" y la "Coincidencia Nacional", mientras que la segunda parte las compara como acuerdos interpartidarios. Las secciones tercera y cuarta presentan, respectivamente, los factores que impulsaron y obstaculizaron la formación de verdaderas coaliciones. Finalmente, la conclusión enfatiza la importancia de los arreglos institucionales en los procesos de creación de alianzas que tuvieron lugar en la reciente transición y consolidación del régimen democrático uruguayo.

1. El nacimiento de la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional"

Las elecciones nacionales de noviembre de 1984 marcaron el fin del período de once años de gobierno autoritario. En ellas el Partido Colorado emergió como el partido ganador, con 41% de los votos y 42% de las 130 bancas de la Asamblea, mientras que el Parti-

*. Instituto de Ciencia Política. Ponencia presentada al XV Congreso Mundial de Ciencia Política (Buenos Aires, julio de 1991)

do Nacional obtuvo 35% de los votos y 35% de las bancas, el Frente Amplio 21% de los votos y 21% de las bancas, y la Unión Cívica 2% de los votos y 2% de las bancas.

Durante la campaña electoral, la mayoría de los políticos hizo referencia en sus discursos a la idea de "unidad nacional", mostrando que las élites políticas estaban dispuestas a trabajar por la recuperación del pluralismo, un principio que había sido ampliamente aceptado en la comunidad política uruguaya hasta fines de los años sesenta. Los partidos políticos buscaban entonces la cooperación para la construcción de un nuevo orden democrático. Además, "la unidad nacional" aparecía como la fórmula indispensable para evitar otro golpe de estado, y más específicamente, la toma del poder por parte de los militares. En este contexto, las negociaciones para crear un "gobierno de unidad nacional" comenzaron inmediatamente después de las elecciones de noviembre y continuaron hasta fines de febrero de 1985, desarrollándose al más alto nivel político, en una serie de reuniones que el electo Presidente Sanguinetti mantuvo con los principales líderes de la oposición, Wilson Ferreira Aldunate, Liber Seregni y Juan Vicente Chiarino.

Sanguinetti jugó un rol central en la elaboración de una propuesta concreta para crear un "gobierno de unidad nacional". En su visión, un gabinete multipartidista debía ser la culminación de los acuerdos sustantivos alcanzados —no el punto de partida de ellos—, por lo que el primer paso necesario para conformar tal gobierno era continuar con el exitoso diálogo establecido en la CO-NAPRO en la última fase del gobierno autoritario.

Formalmente, ninguno de los principales partidos de la oposición fue excluido de las negociaciones, ya que la propuesta fue hecha al Partido Nacional, al Frente Amplio (1) y a la Unión Cívica. Sin embargo, en la práctica, la estrategia de Sanguinetti pronto dejó claro que sería difícil para los partidos no tradicionales llegar a una alianza:

1. Los nombres de conocidos políticos pertenecientes al Frente Amplio fueron considerados como posibles Ministros -Juan Young como Ministro de Salud y José D'Elia como Ministro de Trabajo-

"Vamos a intentar hacer un gobierno de unidad nacional... Lo primero será ponernos de acuerdo en lo que hay que hacer. Si llegamos a un consenso en este sentido, no excluyo la posibilidad de constituir un gabinete con hombres de otros partidos... Tanto blancos como del Frente Amplio..." (Sanguinetti, *Búsqueda*, 29/11/84).

Desde el comienzo de las negociaciones la Unión Cívica adoptó una actitud favorable hacia la propuesta de Sanguinetti, pero los principales partidos de la oposición, el Partido Nacional y el Frente Amplio, tendieron a rechazarla (2). Cuando, hacia fines de enero, ellos explicitaron su negativa a formar parte del gobierno (3), Sanguinetti respondió con la sugerencia de incorporar a su gabinete ciudadanos destacados no colorados que podrían actuar a título personal. El término "Gobierno de unidad nacional" fue entonces sustituido por el de "Entonación Nacional".

Finalmente, el gabinete se formó con siete colorados, dos blancos y un cívico, pero los Ministros blancos no representaban a su partido. Ello significaba que el Partido Nacional y la Unión Cívica no asumirían la corresponsabilidad en las acciones de gobierno, sino que jugarían el rol de oposición.

En contraste, el Partido Nacional, el Frente Amplio y la Unión Cívica se mostraron interesados en participar en los directorios de los Entes, porque consideraban que

2. Con respecto a este tema, no hubo unanimidad en el Partido Nacional. Las fracciones más grandes, Por la Patria y el Movimiento de Rocha, consideraron que el Partido Nacional no tenía que comprometerse con el Gobierno, pero la Unión Nacional y Herrerista, liderada por Dardo Ortiz, se mostró favorable a la integración de los blancos al gabinete de Sanguinetti. En particular, es interesante notar que en 1984 Lacalle se opuso a compartir la responsabilidad del Poder Ejecutivo y dudó respecto a la cooperación que el Partido Nacional debía prestar al Partido Colorado en la rama legislativa. (*Búsqueda*, 5/12/84)
3. No obstante, la forma en que tal rechazo fue hecho no dio origen al riesgo señalado por Linz: "El rechazo público de una rama de olivo públicamente ofrecida puede endurecer las posiciones de ambas partes y llevar a más antagonismo y polarización". (Linz, 1990, pág. 60).

desde ese nivel de la administración ellos podrían desarrollar un accionar útil y, simultáneamente, controlar al Gobierno. Por su parte, en las negociaciones del '84-'85, el Partido Colorado buscó retener la mayoría en dichos directorios (4), y cedió trece cargos a los blancos y seis al Frente Amplio (5). Esto tuvo gran importancia porque fue la primera vez en la historia del país que la izquierda integraba los directorios de los Entes y compartía el poder en tal alto nivel de la administración.

Las elecciones nacionales de noviembre '89 cambiaron el patrón de distribución del poder en la democracia uruguaya restaurada. El Partido Nacional ganó con 39% del voto popular y obtuvo el 40% de las bancas en la Asamblea General. Fue seguido por el Partido Colorado, con 30% de los votos y 30% de las bancas, el Frente Amplio con 21% y 21% respectivamente, y el Nuevo Espacio, con 9 y 8% respectivamente. González-Gillespie señalan que,

"Considerando su participación previa en el electorado... el ganador neto de las elecciones fue la izquierda. Por un lado, aunque dividida en dos alianzas —o quizás parcialmente gracias a esta división— el conjunto de la izquierda obtuvo tantos votos como los colorados a nivel nacional. Por otro, el Frente Amplio ganó las elecciones en Montevideo... Ambos resultados constituyeron primicias absolutas en la historia política uruguaya". (1990, págs. 44-45).

La formación de coaliciones interpartidarias capaces de sustentar mayorías gubernativas había sido un tema central de la campaña electoral. En particular, Lacalle hizo del mismo el eje articulador de su plataforma, y en consecuencia, una vez electo presidente dedicó la mayoría de sus esfuer-

4. El Partido Colorado puso tanto énfasis en este objetivo como el Partido Nacional en la búsqueda de una mayoría legislativa estable en el '89-'90.
5. Estas designaciones no fueron fáciles de hacer porque las fracciones internas buscaron tener una representación que fuera proporcional a sus votos (por ejemplo, de los trece cargos obtenidos por el Partido Nacional, cuatro fueron para Por la Patria, cuatro para el Movimiento de Rocha, tres para el Consejo Nacional Herrerista y dos para técnicos blancos independientes).

zos a su logro. En su visión, la "coalición a la europea" facilitaría el proceso de toma de decisiones y, por tanto, contribuiría a la realización de dos importantes objetivos: la eficiencia del gobierno y la implementación de los cambios que el país no podía seguir postergando. Por otra parte, a lo largo de las negociaciones del verano '89-'90, Lacalle enfatizó el acuerdo de esta fórmula con el marco institucional vigente: la coalición podría basarse en la revitalización del Consejo de Ministros (6) y sugirió la idea de la aprobación parlamentaria de los Ministros.

El Presidente electo basó su estrategia en la idea de los círculos concéntricos, según la cual el Herrerismo debía acordar, en primer lugar, con las restantes fracciones del Partido Nacional, pasando, en una segunda instancia, a negociar con el Partido Colorado:

"La primera ronda de conversaciones será con los integrantes del Partido Nacional. Luego conversaremos con el Partido Colorado, con el Frente Amplio y con el senador Hugo Batalla. [En ese orden] porque yo tengo que seguir la jerarquía del sufragio." (Lacalle, *Búsqueda*, 27/11/89).

Este esquema indicó que, más allá del programa partidario de gobierno acordado, la unidad de la colectividad blanca no estaba consolidada sino que era una posibilidad a construir. Por ello, en las conversaciones entabladas inmediatamente después de las elecciones el sector triunfante hizo especial hincapié en la importancia de la unidad interna del partido, recordando la actitud de respeto a la regla de la mayoría adoptada por el Herrerismo cuando era minoría —es decir, cuando predominaba el Wilsonismo en el partido—, y calificando de defeción la no integración al gobierno de coalición por parte de alguna de sus fuerzas:

"Yo no puedo hacerles a los senadores Pereyra y Zumarán la imputación tan baja de pensar que ellos van a procurar quedar afuera de la cosa. Nosotros fuimos minoría en el partido y aceptamos la regla de que la línea básica del partido la

6. El Consejo de Ministro fue creado en la Constitución de 1934 y mantenido en las Constituciones de 1942 y 1966, pero nunca fue una institución central en la práctica de gobierno.

fijaban sus grandes mayorías. Si ahora nosotros somos la gran mayoría, aspiramos —con respeto por las minorías— a fijar la gran línea de conducción." (Sturla, *Búsqueda*, 9/11/89).

Por otra parte, la idea de los círculos concéntricos mostró que la izquierda resultaba relegada a un segundo plano en las conversaciones orientadas hacia la creación de un gobierno de coalición.

En el período de negociaciones, Lacalle recurrió a diversos mecanismos para presionar a sus potenciales aliados a aceptar su propuesta. A comienzos de enero el *Herrerismo* difundió los datos de una encuesta de opinión (7) que mostraban que una mayoría de entrevistados en Montevideo era favorable al gobierno de coalición. A su vez, el futuro Presidente condicionó los puestos usualmente distribuidos a la oposición a la aceptación de su propuesta. Finalmente, a fines de febrero Lacalle declaró que rechazaba el plan de los colorados de nombrar como Ministros a técnicos que no representarían al Partido Colorado y anunció su deseo de formar un gabinete blanco en tal caso.

En respuesta a esta estrategia, Lacalle recibió un apoyo inmediato pero condicional del Partido Nacional, y un compromiso de cooperación del Partido Colorado. Así nació la "Coincidencia Nacional" (8): cuatro de los Ministros del primer gabinete de Lacalle fueron colorados y ocho de ellos blancos (9) y, además, el Ejecutivo podría contar con una mayoría legislativa relativamente estable compuesta de 69 de los 99 representantes y 22 de los 31 senadores.

2. La "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" como acuerdos interpartidarios

7. 676 entrevistas telefónicas hechas los días 6 y 7 de febrero de 1990 por Equipos Consultores.
8. Lacalle había usado el término "coincidencia" en diciembre de 1989 en referencia al acuerdo que él pensaba promover entre el movimiento sindical y los empresarios.
9. Cinco de estos ocho secretarios de Estado pertenecían a la fracción del Presidente: Defensa, Economía y Finanzas, Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social.

Ni la "Entonación Nacional" fue el "Gobierno de Unidad Nacional" que Sanguinetti buscó, ni la "Coincidencia Nacional" fue la "Coalición a la europea" que Lacalle promovió. Sin embargo, ambas experiencias fueron alianzas interpartidarias que pueden ser fértilmente analizadas desde una perspectiva comparada.

2.1. Las posiciones de los actores

Las características individuales de los actores en la "Entonación" y "Coincidencia" constituyeron factores variables en la gestación de los dos acuerdos: el polo emisor estuvo ocupado por Sanguinetti y el Partido Colorado en el primer caso y por Lacalle y el Partido Nacional en el segundo; en el polo receptor actuaron Wilson y el Partido Nacional en la "Entonación" y Pacheco-Battle-Sanguinetti y el Partido Colorado en la "Coincidencia". En cambio, las posiciones del emisor y del receptor fueron constantes en ambos procesos, porque ellas estaban determinadas por los resultados electorales. Sanguinetti y Lacalle promovieron sus iniciativas cooperativas con firme voluntad política desde el rol de "electo Presidente", un rol que reunía un alto grado de legitimidad y la responsabilidad de formar el gabinete. Como futuros Presidentes, se esperaba de ellos que generaran los recursos políticos para gobernar efectiva y democráticamente (10).

Como receptores, Wilson y Pacheco-Battle-Sanguinetti priorizaron los intereses de sus respectivos partidos, que habían sido derrotados en las recientes elecciones. Además, a lo largo del proceso negociador, ellos tuvieron que encarar una dura tarea de agregación de intereses internos. Como emisor, esa tarea fue más fácil para el Partido Colorado en el '84 que para el Partido Nacional en el '89, mientras que, como receptor, el Partido Colorado en 1989 enfrentó más difi-

10. Como dice Allison, "Las posiciones definen tanto lo que los jugadores pueden hacer como lo que deben hacer. Esas posiciones determinan las ventajas y handicaps que cada jugador puede hacer valer en los diversos juegos. Pero también determinan conjuntos de obligaciones". (1988, pág. 240).

cultades para conciliar sus diferencias internas que el Partido Nacional en el '84. Este hecho muestra que, en ambas coyunturas, esas dificultades se asociaron a la situación interna de cada partido más que al posicionamiento del mismo como emisor o receptor. Señala, además, la existencia de una paradoja en cuanto la tarea de agregación interna de intereses fue más difícil para los dos partidos tradicionales en 1989 que en 1984, y, sin embargo, en el momento de su concreción la "Coincidencia Nacional" fue un acuerdo más profundo que la "Entonación Nacional".

De acuerdo con las posiciones descritas, los actores hicieron sus diferentes apuestas (11) y evaluaron los costos y beneficios de llegar a un acuerdo. El emisor buscaba establecer la corresponsabilidad de ambos partidos tradicionales en el gobierno, porque esa alianza le proveía los recursos políticos necesarios para una buena administración. En términos de teoría de toma de decisiones, el pacto significaba para el Partido Colorado en marzo del '85 y para el Partido Nacional en el '90, una alta concentración de beneficios con costos que estaban distribuidos entre los dos partidos tradicionales. En contraste, el receptor quería recuperar una posición ventajosa en el sistema político, y sentía que la alianza lo cargaba con una gran responsabilidad de rédito político incierto y aún dudoso. En otras palabras, la alianza significaba aceptar costos y beneficios asimétricamente distribuidos. Sin embargo, más allá de estas diferencias el acuerdo fue posible porque las apuestas de los dos jugadores delimitaron un área de intersección, constituida a partir del interés compartido de profundizar la democratización (12) y superar el riesgo de bloqueo del sistema político uruguayo.

11. En términos del enfoque de política burocrática, las apuestas de los jugadores "constituyen una agrupación de los intereses individuales relativos a la cuestión del momento. A la luz de las mismas, un jugador decide su postura ante dicha cuestión." (Allison, 1988, pág. 243).
12. De hecho, esta meta era compartida por la mayoría de los actores políticos y sociales, no sólo por los partidos tradicionales.

2.2. La negociación

La negociación comenzó inmediatamente después de las elecciones nacionales de diciembre de '84 y diciembre del '89, revelando tan temprano comienzo la importancia y la urgencia asignada al tema por el emisor. De hecho, el plazo final de las negociaciones era el 1º de marzo (del '85 y del '90), porque ese día los gabinetes de Sanguinetti y de Lacalle tenían que estar formados. Los futuros Presidentes intentaron —sin mayor éxito— acortar tal plazo mediante la obtención de la respuesta final de su contraparte, pero a diferencia de Sanguinetti, Lacalle usó este mecanismo de presión casi en exceso, consiguiendo un resultado contrario al buscado: en lugar de imprimir mayor dinamismo al proceso, le restó contundencia a los plazos establecidos —y reestablecidos— por él mismo.

Ambos electos presidentes definieron algunas áreas no negociables. Reservaron las principales posiciones de la administración económica para su propia fracción política. Lacalle también mantuvo los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior para el *Herrerismo*. Paradójicamente, en el '89-'90 Lacalle buscó una alianza más profunda que Sanguinetti en el '84-'85 pero pareció dispuesto a distribuir un menor número de bienes políticos. Sin embargo, este indicador numérico simple no puede ser tomado aisladamente, sino que debe ser considerado en relación a la estrategia elegida por cada uno de los Presidentes electos: en público Sanguinetti parecía ser más flexible (sólo un área no negociable), y finalmente cedió dos Ministerios a los blancos; Lacalle apareció más rígido (4 áreas no negociables) pero ofreció los restantes Ministerios a las fracciones minoritarias de su partido y a los colorados, quienes aceptaron tres y cuatro Ministerios respectivamente.

Dos factores pueden explicar esta diferencia. Primero, en el verano del '84-'85 el Partido Colorado respaldaba a Sanguinetti completamente con una actitud altamente cohesiva (13), y el Partido Nacional estaba

13. El Partido Colorado respaldó a Sanguinetti pero no participó activamente en las negociaciones. De hecho, algunos de sus líderes —por ejemplo Jorge

unificado bajo el liderazgo de Wilson. Por el contrario, en el '89-'90 Lacalle tuvo que negociar con dos fracciones de su propio partido (MNR y PLP) y tres del Partido Colorado, es decir, que tuvo que discutir con cinco jugadores, cada uno de los cuales defendía sus intereses y metas. De ahí que el Herrerismo reservara para sí aquellos Ministerios que consideraba intransferibles por la centralidad de sus funciones y por la delicadeza de los temas que tratan. Segundo, Sanguinetti presentó su propuesta bajo el encanto de la transición democrática, en un momento en que ningún actor podía atreverse a amenazar el espíritu de unidad nacional prevaleciente, mientras que las elecciones del '89 iniciaron un período de consolidación democrática que le permitió a Lacalle asumir una posición más pragmática y de apariencia bastante más rígida.

La política económica a ser seguida por la nueva administración fue el talón de Aquiles de ambos acuerdos. Según Wilson,

"Hay dos caminos posibles para los partidos de la oposición: ellos pueden tratar de imponer la política económica que consideran correcta, o pueden permitir que el Gobierno lleve adelante la propia y dejar que los hechos prueben quién tenía razón. Nosotros preferimos la segunda solución". (Búsqueda, 7/2/85).

El receptor no sólo argumentó que esa política obstaculizaba su integración al gabinete, sino que también cuestionó —en términos ideológicos, no técnicos— los nombramientos hechos por el Presidente electo para el área económica. Debe notarse, además, que en las negociaciones que precedieron a la "Entonación Nacional", el Partido Colorado mostró un alto grado de consenso interno sobre la política económica, pero ese tema fue un verdadero nudo gordiano para la unidad del Partido Nacional como emisor, porque la orientación liberal sostenida por el Herrerismo era difícil de conciliar con la intervencionista defendida por las otras fracciones. Estos problemas internos fueron usados por el Partido Colorado para justificar su negativa a entrar en una coalición con los blancos.

Dejando de lado estas similitudes, la estructura de las dos negociaciones mostró algunos rasgos diferenciales. Con su "estrategia de los círculos concéntricos" Lacalle

explicitó que su iniciativa estaba dirigida en primer lugar a las otras fracciones del Partido Nacional, y en segundo lugar, al Partido Colorado. Lacalle tenía, pues, que asegurarse el apoyo de su propio partido, a diferencia de Sanguinetti que fue respaldado por un Partido Colorado completamente unido.

La segunda característica diferencial fue la temprana y clara exclusión de la izquierda de las negociaciones que precedieron a la "Coincidencia Nacional". Dicha exclusión ciertamente disminuyó la incertidumbre acerca de la selección de los principales jugadores y puede ser explicada por las peculiaridades de cada coyuntura. En el '84-'85 todos los actores políticos estaban preocupados por el éxito de la transición a la democracia. Además, el Partido Colorado y el Frente Amplio habían sido aliados en el Pacto del Club Naval, y en consecuencia, la izquierda tenía que ser incluida como un jugador en la negociación (14). Por el contrario, en el '89-'90 el Frente Amplio y el Nuevo Espacio no fueron calificados como jugadores: no recibieron una oferta concreta para unirse al gabinete, y por tanto, no tuvieron que desarrollar un proceso interno de toma de decisiones sobre el tema.

La tercera diferencia refiere a la naturaleza del acuerdo propuesto. La "Coalición a la europea" de Lacalle significaba un compromiso más profundo que el "Gobierno de unidad nacional" de Sanguinetti. Podría incluso decirse que aquella iniciativa estaba más articulada que ésta, porque Lacalle delimitó el menú de pactos alternativos con precisión: la coalición con el Nuevo espacio no le interesaba porque no le proveía al Ejecutivo con una mayoría parlamentaria, y la alianza con el Frente Amplio fue descartada en virtud de la distancia ideológica entre la coalición de izquierda y el Partido Nacional.

En cuarto término, los dos Presidentes electos siguieron diversos patrones de distribución de beneficios a los aliados potenciales: Sanguinetti no condicionó la distribución de cargos en los Entes al acuerdo, mientras que Lacalle anunció que si el Parti-

Battle- adoptaron una actitud distante hacia la iniciativa por su adhesión filosófica al principio mayoritario.

14. Como "junio-player", no como "senior-player".

do Colorado no aceptaba conformar la coalición, no estaría representado en los Entes.

En resumen, en ambas negociaciones el emisor estructuró la negociación porque estableció las bases de la discusión —cuándo, quiénes, cómo, qué se discutía— pero no tuvo un dominio completo del juego. Por un lado, no podía cambiar las reglas establecidas por las estructuras políticas (15) —régimen presidencial, normas constitucionales sobre el gabinete, experiencias pasadas de acuerdos interpartidarios— y, por otro, no controlaba al receptor, que deliberó sobre la propuesta libremente. Hubo pocos "senior-players" involucrados en el proceso de toma de decisiones, pero el acuerdo político alcanzado no puede ser analizado como una decisión puramente racional resultante de una estimación exacta de costos y beneficios por parte de los actores. Por el contrario, esos jugadores debieron tomar en consideración las visiones dominantes en sus respectivos partidos sobre la alianza y considerar la reacción de la opinión pública hacia ellos.

2.3. Las alternativas y el resultado

En los procesos de negociación los actores involucrados suelen no tener en cuenta todas las alternativas posibles de solución de un problema, manejándose con un menú limitado de opciones. Tampoco siguen ellos siempre el principio de optimización de los resultados, sino que frecuentemente lo sustituyen por el de satisfacción de sus metas (Mena, 1989, pág. 120).

¿Cuáles fueron las alternativas efectivamente consideradas por los actores en los períodos que precedieron a la "Entonación Nacional" y a la "Coincidencia Nacional"? En 1984-'85 los colorados preferían un acuerdo multipartidario medianamente sólido

15. De acuerdo a L.E. González "Las estructuras políticas incluyen (a) características institucionales (en el sentido político, es decir, si el sistema es unitario o federal), y (b) rasgos puramente políticos (por ejemplo, la ideología de las élites) de la comunidad. Estas características se convierten en estructuras políticas sólo si han sido institucionalizadas en el sentido sociológico del término. De ahí que, ellas involucran por definición regularidades observables en el comportamiento y expectativas de los actores políticos". (1990, pág. 1).

do que le daría al gobierno los recursos políticos para enfrentar los problemas de la transición democrática. La segunda opción posible era llegar a un acuerdo medio con el Partido Nacional exclusivamente, lo cual le garantizaría al gobierno un grado importante de estabilidad. Las opciones tercera y cuarta fueron, respectivamente, alcanzar un compromiso débil con todos los partidos importantes, o sólo con el Partido Nacional. Es importante notar que los líderes colorados pensaron en la posibilidad de establecer un gobierno de partido, pero las dificultades de la transición los llevaron a concentrarse en diversas opciones de pacto interpartidario, sin que llegaran nunca a considerar la formación de una verdadera coalición.

En el proceso de negociación desarrollado en el verano del '89-'90 el emisor concibió tres alternativas. Ellas fueron, en orden de preferencia, una alianza bipartidista fuerte, mediana y débil. La "coalición a la europea" fue presentada por Lacalle como la fórmula óptima para evitar el bloqueo político resultante de la falta de mayorías legislativas. A diferencia de la anterior negociación, las opciones manejadas no incluían una alianza con ninguna de las dos coaliciones de izquierda, el Frente Amplio o el Nuevo Espacio. Además, la idea de establecer un gobierno de partido fue usada como parte de la estrategia para presionar sobre el Partido Colorado, pero no fue una meta privilegiada.

En resumen, esta lista de preferencias muestra que en ambas negociaciones el acuerdo entre los partidos tradicionales fue especialmente favorecido. La búsqueda por parte de los colorados de una alianza bipartidista en el '84-'85 probablemente tuvo un efecto positivo cuando ellos consideraron la idea como receptores en el '89-'90. En esta línea de pensamiento, podría decirse que estas negociaciones contribuyeron significativamente a un proceso de aprendizaje de comportamiento cooperativo entre ambos partidos tradicionales.

Ahora bien, la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" fueron experiencias indicativas de la existencia de una relación bipartidista cooperativa, pero no fueron coaliciones en sentido estricto, fundamentalmente por el tipo de representación que los partidos derrotados electoralmente

tuvieron en el gobierno: hubo dos Ministros blancos, Iglesias y Ugarte, en el gabinete de Sanguinetti, pero ellos no representaron al Partido Nacional. Lacalle quería políticos colorados en su gabinete y se resistió a la "experiencia Ugarte" —el nombramiento como Secretario de Estado de un técnico sin actividad militante importante en su partido— pero él tuvo que aceptar una representación ambigua, que no fue ni personal ni política, de parte de los colorados.

En segundo lugar, los acuerdos alcanzados por los dos partidos tradicionales tuvieron un alto grado de indefinición. Los documentos elaborados por la CONAPRO en el '84 y las "Bases del Acuerdo" (16) preparadas por el Herrerismo en 1989 podrían haber funcionado a la manera de documentos fundacionales de ambos pactos, pero no lo hicieron. Dichos documentos fueron útiles en la definición de áreas de consenso y esferas de disenso pero estuvieron lejos de constituirse en el pilar de un programa acordado.

En tercer término, en 1985 Wilson Ferreira Aldunate defendió el derecho de los blancos a jugar el papel de oposición. En 1990 el Senador colorado Américo Ricaldoni hizo lo mismo respecto a su propio partido. Es decir que ninguno de los dos receptores renunció a posicionarse como "oposición responsable", resultando este enfoque incompatible con la existencia de una verdadera coalición.

Finalmente, los gabinetes de la "Entonación" y de la "Coincidencia" fueron producto del acuerdo bipartidista pero en ninguna de las dos ocasiones hubo un pronunciamiento expreso del Parlamento respaldándolos. Es más, las partes "acordantes" no consideraron la posibilidad de que el Parlamento procesara tal apoyo (17).

16. Documento elaborado por el Herrerismo que fue entregado a Pacheco-Tarigo y Batlle el 22 de enero de 1990. Fue organizado en nueve capítulos, centrándose en los temas que deberían ser la base de la alianza.

17. Tal idea fue sugerida por el Herrerismo como emisor pero no fue discutida en profundidad por las élites políticas. Desde un punto de vista formal, esa aprobación no era necesaria porque de acuerdo a la Constitución los Ministros deben ser nombrados y revocados por el Presidente.

Dejando de lado los aspectos formales, la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" mostraron que no eran verdaderas coaliciones en la práctica de gobierno. El uso frecuente del poder de veto presidencial por parte de Sanguinetti podría ser tomado como un indicador de la ausencia de una coalición legislativa en la cual él pudiera apoyarse. Un segundo indicador es que en ambas administraciones cada proyecto de ley o iniciativa gubernamental requirió un proceso de negociación difícil y lento, características que estuvieron asociadas a la falta de liderazgo en el Parlamento: durante la "Entonación Nacional" Wilson era la referencia para todo su partido, pero él no era miembro del Parlamento; durante la "Coincidencia Nacional" el Partido Colorado se presentó dividido en cuatro fracciones que respondían a cuatro líderes diferentes, tres de los cuales —Pachecho-Batlle-Sanguinetti— no eran parlamentarios, mientras que el cuarto —Millor— encabezó la oposición interna del Partido Colorado a la "Coincidencia Nacional".

Entonces, la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" no fueron coaliciones pero, ¿fueron ellas nuevas versiones de la tradicional "coparticipación" uruguaya?. La respuesta a esta pregunta no es simple, porque aún cuando el término ha sido usado como opuesto a "gobierno de partido" él ha realmente tenido significados diversos.

La mayoría de estos significados surgieron en asociación con las diferentes formas de coparticipación que han existido en la historia uruguaya: hacia fines del siglo XIX el término coparticipación hacía referencia al acuerdo entre los dos partidos tradicionales, acuerdo según el cual el Partido Nacional administraba ciertas regiones en el interior del país, mientras que el Partido Colorado controlaba el gobierno nacional. En los años '30 la coparticipación tuvo lugar fundamentalmente a nivel de los Entes, cuando los partidos de oposición pasaron a formar parte de sus directorios.

Presentar la historia de la coparticipación excedería el alcance de este trabajo (18). No obstante, es importante marcar que

18. La historia de la coparticipación uruguaya no ha sido escrita aún.

ella nunca ha llevado a los partidos de la oposición a asumir plena responsabilidad del gobierno, ha coexistido con el gobierno de partido, y ha sido un mecanismo útil para ejercer el control democrático.

Desde este punto de vista, la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" mantuvieron la coparticipación viva. La "Entonación Nacional" permitió una coparticipación inclusiva en cuando el Frente Amplio estuvo representado en los Entes. La "Coincidencia Nacional" llevó a una coparticipación restrictiva: "restrictiva" porque los partidos que no formaban parte de la "Coincidencia Nacional" fueron excluidos de los directorios de los Entes, "coparticipación" porque la participación de los colorados en dichos directorios asumió el formato tradicional y los líderes colorados expresaron en diversas ocasiones que el Partido Colorado no era "ni gobierno ni oposición".

Finalmente, hay que notar que aún si la coalición se hubiera formado, la coparticipación podría haber existido, ya que no son instituciones contradictorias en tanto permiten que los partidos compartan el poder en diferentes niveles.

3. Factores que promovieron los acuerdos interpartidarios

El análisis comparativo de la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" muestra que tres factores constantes impulsaron ambas alianzas interpartidarias: el rol del electo Presidente, el problema de la gobernabilidad del país y la tradicional cooperación entre el Partido Colorado y el Partido Nacional.

Ambos presidentes electos jugaron un rol central en la creación de la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional". Por un lado, Sanguinetti y Lacalle definieron la alianza interpartidaria como un instrumento prioritario que contribuiría decisivamente a la realización de sus objetivos: para Sanguinetti, ella traería la paz política a una sociedad que ciertamente experimentaba fuertes desafíos en el nivel institucional; para Lacalle, el pacto lo ayudaría a aprobar las reformas que, en su visión, el país necesitaba. Por otro lado, los futuros Presidentes tuvieron un rol central en la de-

finición de la estrategia a seguir en las conversaciones, y ellos, personalmente, llevaron adelante las negociaciones con firme voluntad política, unificando sus respectivos partidos detrás de esa idea.

El alto grado de involucramiento presidencial en las negociaciones (19) puede ser explicado en virtud del liderazgo ejercido por Sanguinetti y Lacalle en sus partidos (20) y de la legitimidad popular resultante de las recientes elecciones. No obstante, la variable que mejor explica ese involucramiento es el régimen presidencial en sí mismo: por los importantes poderes asociados con su cargo, se esperaba de Sanguinetti y Lacalle la conformación de su gabinete. Como señalan González y Gillespie,

"En las poliarquías parcialmente consolidadas, la posición institucional del Presidente reúne una mezcla de recursos y presiones que es, por definición, única. El tiene los medios materiales, los recursos institucionales, la legitimidad personal y, cuando le falta apoyo parlamentario, los argumentos que le dan una racionalización 'lista para usar' para su potencial comportamiento antisistémico" (1990, pág. 36).

Un segundo factor de impulso de los dos acuerdos fue el problema de la gobernabilidad, que deriva de la compleja relación entre participación, demandas e instituciones, y que ha surgido tanto en sociedades desarrolladas como subdesarrolladas, con características peculiares en cada una de ellas (21). Las élites políticas uruguayas mostraron una gran preocupación respecto a este problema en las conversaciones de los veranos '84-'85 y '89-'90, aún cuando el origen de tal preocupación varió entre una y otra experiencia.

A fines del período autoritario, el pro-

19. De acuerdo con Rico, la variable "grado de involucramiento presidencial" es fundamental en el estudio de los procesos de toma de decisiones (1987, pág. 12).

20. Pareja señala que los Presidentes uruguayos muestran un estilo particular de liderazgo porque los uruguayos no confían en los líderes que sobrepasan las fronteras partidarias (1990, pág. 71).

21. Véase Sartori, 1987, Huntington-Crozier-Watanuki, 1975, y Bobbio, 1985. En relación al caso uruguayo, véase Filgueira, 1985 y González, 1986.

blema de la gobernabilidad se presentó asociado al éxito de la transición democrática. Por tal razón, Wilson Ferreira Aldunate presentó su "Teoría de la gobernabilidad" (22) como el mecanismo necesario para preservar la democracia a través del control de las demandas y presiones excesivas sobre la nueva administración. En el período de consolidación democrática iniciado por Lacalle, las autoridades electas querían evitar el bloqueo político que podría resultar de la falta de mayorías parlamentarias y, por tanto, el problema de la gobernabilidad se centró en las desventajas del sistema político uruguayo, particularmente en la forma de gobierno presidencialista y en la legislación electoral.

A la luz de la literatura sobre el tema es posible, entonces, distinguir dos versiones diferentes del problema de la gobernabilidad: en el período que precedió a la "Entonación Nacional" el término "gobernabilidad" estuvo directamente asociado a los riesgos de un golpe de estado, mientras que en las negociaciones hacia la "Coincidencia Nacional" el mismo se vinculó a la capacidad disminuida del estado para implementar las políticas públicas. Dejando de lado tales diferencias, no puede haber dudas sobre el hecho que la preocupación de las élites políticas respecto al problema las hizo buscar un nuevo patrón de cooperación política en ambas ocasiones.

El tercer factor que promovió los dos acuerdos fue la tradicional coparticipación entre el Partido Colorado y el Nacional. Respecto a la importancia de la coparticipación en la historia uruguaya se han presentado diversas interpretaciones, apareciendo algunas de ellas como contradictorias: Pareja y Pérez enfatizan que la coparticipación ha tenido una enorme significación para la democracia uruguaya porque ella ha introducido el pluralismo en diversos niveles institucionales (1990), mientras que González y Gillespie consideran que los gobiernos democráticos han sido siempre gobiernos de

22. En su primer discurso después que fuera liberado (30/11/84) Wilson anunció su "teoría de la gobernabilidad", de acuerdo con la cual el Partido Nacional cooperaría con el Partido Colorado para que éste pudiera lograr la estabilidad del régimen democrático y gobernar al país efectivamente.

partido, más allá del nivel de coparticipación que en ellos pueda haber existido (1990).

Dejando de lado estos diferentes enfoques sobre la relevancia *institucional* de la coparticipación, no cabe duda que ella ha sido importante desde el punto de vista de la *cultura política*: le ha dado a los partidos políticos múltiples oportunidades para practicar un comportamiento cooperativo y los ha ayudado a desarrollar un estilo político consociativo. En particular, en el '84-'85 y '89-'90 la coparticipación proveyó una sólida base cultural para la formación de alianzas bipartidistas.

Además de estos factores *constantes* que promovieron los dos acuerdos interpartidarios, hubo algunos *específicos*, es decir, factores que estuvieron presentes en una coyuntura y no en otra.

En el caso de la "Entonación Nacional", después de once años de autoritarismo, el gobierno electo en noviembre del '84 enfrentaba una variedad de serios problemas institucionales y económicos. El proceso de toma de decisiones que precedió al acuerdo ocurrió en una "situación de crisis" (23) que los actores trataron de superar con un fuerte espíritu de unidad nacional. En este sentido, la CONAPRO fue un antecedente fundamental de la "Entonación Nacional" porque creó una instancia adecuada para que las élites políticas practicaran el arte de la negociación y mostraran a la opinión pública su deseo de llegar a compromisos. Además, la CONAPRO fue un intento serio de delimitar áreas consensuales sobre las cuales las futuras autoridades podrían trabajar para encontrar soluciones nacionales a los problemas del país. La CONAPRO fue, pues, un "juego de política" —actividades que llevan a la formulación de políticas públicas— que influyó sobre el desarrollo del "juego de decisión" —actividades que conducen a las decisiones de los principales jugadores— que tuvo lugar en el verano '84-'85 (Allison-Halperin, pág. 232).

Las elecciones de noviembre del '89 marcaron el final de la transición democrática.

23. Con respecto a los contextos en que pueden desarrollarse los procesos de toma de decisiones, véase Rico, 1987.

ca y el comienzo del proceso de su consolidación (24). Los riesgos de insubordinación militar, la polarización ideológica y el conflicto social extremo no habían desaparecido completamente pero ya no eran problemas agudos. Desde el punto de vista del escenario político en el cual ocurren los procesos de toma de decisión, la "Coincidencia Nacional" nació en una "situación reflexiva": la amenaza a la estabilidad democrática no había terminado completamente, pero los actores involucrados no fueron sorprendidos por la situación y podían incluso tomarse su tiempo para buscar aquellas soluciones que más se adecuaban a sus metas de mediano y largo plazo. En particular, la naturaleza de la amenaza a la democracia difirió respecto a la experimentada en 1985, porque se percibía que ella no provenía de los militares sino del sistema político mismo:

"La eficiencia es el principal problema del sistema político uruguayo. La cuestión es cómo darle al gobierno la oportunidad para gobernar..." (Sturla, *La democracia*, 28/9/90).

La mayoría de los líderes tomaron conciencia del problema del bloqueo político a lo largo del período de gobierno de Sanginetti. De hecho, fue entonces que los problemas específicos de las instituciones políticas uruguayas captaron la atención de las élites políticas e intelectuales. Ello se evidenció en el debate sobre la Reforma política que comenzó en 1986 y se centró en dos aspectos: el carácter de la reforma —es decir, si ella debía ser constitucional, electoral o "reforma sin reforma" (reforma exclusivamente en las prácticas políticas)— y la forma más adecuada de gobierno —cuasi-presidencialismo (25), presidencialismo puro, parlamentarismo puro o cuasi-parlamentarismo—.

24. Un punto de iniciación alternativo del proceso de consolidación podría ser el Referéndum del 16 de abril de 1989.

25. Este término es usado por L.E. González para caracterizar el sistema uruguayo: "bajo los gobiernos democráticos Uruguay ha sido esencialmente un sistema cuasi presidencialista; 'cuasi' señala los períodos de colegiado y los rasgos secundarios típicos de los sistemas parlamentarios, algunos de los cuales aún persisten" (1988, pág. 40).

Con respecto al primer punto, es importante tener en cuenta que, de acuerdo a la encuesta realizada en 1987 a una muestra representativa de legisladores (26), 90% de los Senadores y Representantes consideraban que la Reforma Política debía incluir una reforma de la Constitución. A su vez, a nivel de práctica política, hay que señalar que a comienzos de 1988 sectores importantes de la oposición elaboraron una propuesta de reforma constitucional que tendía al establecimiento de un régimen cuasi presidencialista (27). El debate sobre la reforma política mostró entonces que en el país se oponían dos modelos de democracia: la oposición era favorable a un gobierno "consensual", mientras que el Partido Colorado tendía a uno "mayoritario" (28).

En síntesis, este debate sobre la reforma política contribuyó a la identificación de los problemas del cuasi-presidencialismo uruguayo (29). Durante la campaña electoral de 1989 hubo referencias constantes a ellos, especialmente por parte de la fracción de Lacalle que había estado en contra de las negociaciones del '87-'88 para reformar el sistema político. En consecuencia, dicha

26. Equipos Consultores llevó adelante esta encuesta en el Parlamento uruguayo en 1987 y en el argentino en 1988.

27. De acuerdo a la referida encuesta, 76% y 87% de los legisladores del Partido Nacional y del Frente Amplio respectivamente consideraban que el cuasi parlamentarismo o el régimen mixto era la mejor forma de gobierno para el país, mientras que 80% de los colorados expresaban su opinión favorable al presidencialismo.

28. Según Lijphart, el modelo "mayoritario" de democracia enfatiza que las mayorías deben gobernar y las minorías oponerse, al tiempo que el "consensual" enfatiza la importancia del consenso frente a la idea de oposición y la de inclusión frente a la exclusión (1984).

29. En este sentido, Uruguay no es una excepción, porque, como señala Nohlen "[en América Latina las discusiones sobre la reforma política han tenido] efectos indirectos. Han creado una mayor conciencia sobre las deficiencias funcionales del sistema existente, y sobre cómo el comportamiento de los actores políticos afecta el sistema..." (1989, pág. 32).

conciencia (30) respecto a la importancia del marco institucional tuvo un efecto significativo sobre la creación de la "Coincidencia Nacional" —mientras que no había sido un factor relevante en las negociaciones hacia la "Entonación Nacional"— y condujo a las élites políticas a pensar en diferentes alternativas para construir las mayorías legislativas. Además, los líderes de los partidos tradicionales estaban particularmente impresionados por la creciente fragmentación del sistema partidario: bipartidismo hasta 1971, formato de "dos partidos y medio" después de la aparición del Frente Amplio en las elecciones de ese año, y pluralismo moderado —con cuatro actores relevantes— de 1984 en adelante (González, 1988). En una entrevista privada, un importante líder he-rerista expresó:

"Lo que da coherencia a la 'Coincidencia Nacional' es la conciencia que no es sólo el gobierno del Partido Nacional el que está en riesgo, sino que lo está todo el sistema partidario tradicional... Si Lacalle fracasa en hacer un buen gobierno, no tenemos ninguna garantía que el próximo presidente sea colorado o blanco". (12/9/90).

3. Factores que obstaculizaron la formación de acuerdos bipartidarios fuertes

La explicación del fracaso de estos dos intentos de creación de alianzas partidarias fuertes, debe considerar, en primer lugar, la importancia del marco institucional, y específicamente el impacto de la forma de gobierno presidencialista. El presidencialismo impone serios obstáculos a la formación de verdaderas coaliciones porque la invitación a ser parte del gobierno no es atractiva para los partidos de la oposición, ya que pueden obtener pocos beneficios de ella:

"Si las cosas van bien, ellos no reciben parte del crédito político, pero si las co-

30. "Cualquier propuesta para cambiar el sistema político implica que los actores políticos no sólo aceptan nuevas reglas del juego, sino que también están dispuestos a transformar sus hábitos políticos y su propia conciencia" (Sturla, *La Democracia*, 31/8/90).

sas van mal, como resultado de acciones que ellos no controlan, pueden recibir parte de las culpas" (González-Gillespie, 1990, pág. 34).

Además, en los regímenes presidencialistas las elecciones asumen un carácter de suma cero (31) y se celebran en fechas fijas. Ganadores y perdedores quedaron claramente definidos en noviembre del '84 y '89 y esa definición sería válida para todo el período presidencial. Este hecho llevó a los actores políticos a establecer límites temporales a los acuerdos potenciales al comienzo del proceso de negociación: Sanguinetti habló de un "período de 3 años de gobierno de unidad nacional", mientras que Lacalle le ofreció a los colorados la posibilidad de que marcaran un tiempo límite para la coalición.

Una tercera característica del presidencialismo que obstaculizó la formación de verdaderas coaliciones estuvo constituido por el poder y el carácter plebiscitario de la legitimidad presidencial. De hecho, Sanguinetti y Lacalle querían apoyarse en los rasgos parlamentaristas del cuasi-presidencialismo uruguayo y, simultáneamente, mantener el rol central del Presidente. Esa era una meta muy difícil de lograr, porque

"un Presidente no es un *primus inter pares* como un Primer Ministro, y no puede ser reemplazado por los desacuerdos sobre políticas... la posición institucional de un Presidente, por tanto, necesariamente implica que los socios minoritarios en una coalición de gobierno tienen que participar en una posición subordinada que los daña políticamente y prestar capital político sin ninguna garantía" (González-Gillespie, 1990, págs. 34 y 35).

La legitimidad dual que caracteriza a los regímenes presidenciales también dificultó la formación de alianzas fuertes y duraderas, porque los legisladores sintieron que sus votantes esperaban que ellos defendieran, hasta sus últimas consecuencias, las plataformas electorales por las cuales ha-

31. "Quizás la implicación más importante del presidencialismo es que introduce un fuerte elemento del juego de suma cero en la política democrática con reglas que tienden hacia un resultado del tipo 'el ganador se queda con todo'". (Linz, 1986, pág. 13).

bían sido electos. Como dijo un legislador blanco:

"Llegar a un acuerdo sobre esos asuntos controvertidos debilitaría el sistema político, porque la gente que votó por Lacalle y por Pereyra no podría entender que ellos abandonararan sus propuestas originales en esa materia" (Senador del MNR, 1990).

En resumen, el presidencialismo marcó dificultades estructurales a la formación de alianzas interpartidarias en los veranos del '84-'85 y '89-'90. La forma de gobierno se destaca como el principal obstáculo *constante* que frenó, pero hubo otros factores *variables* que tienen que ser incluidos en una explicación completa del fenómeno.

En el caso de la "Entonación Nacional" es importante considerar, en primer lugar, el impacto del Club Naval, que reguló la transición del gobierno autoritario, pero también puso fin a la unidad entre los partidos que se oponían al régimen militar. A fines del año '84 los blancos sentían que el resultado electoral hubiera sido completamente diferente si Wilson Ferreira Aldunate se hubiera podido presentar como candidato, y, por tanto, los dirigentes nacionalistas desarrollaron un discurso caracterizado por un radicalismo democrático que colocó al partido en una posición dual. Por un lado, el Partido Nacional se presentó a sí mismo como el principal defensor de las instituciones democráticas; por otro lado, el Partido Nacional acusó a la izquierda y a los colorados de traición, y en consecuencia, consideró que el compromiso con ellos no era posible. Esta segunda actitud finalmente sería la predominante:

"Piensen simplemente que el partido le va a devolver la libertad a los injustamente perseguidos y a todas las víctimas de la justicia militar. Para hacer todo eso, para darle al país el clima de unidad y paz que necesita, y para darle confianza a la gente en las instituciones quiero que no se mire al gobierno desde la vereda de enfrente como hasta ahora..." "...Muchas veces se me pide que afirme que el Partido Nacional es contrario a la violencia y me niego. El nuestro es un partido que acude y acudirá a la violencia cada vez que sea necesario para preservar la libertad." (Wilson en la Convención Nacionalista del 23/2/85, *Búsqueda*, 28/2/85).

Además, después de las elecciones del '84 había una percepción extendida de que el Partido Colorado gobernaría por el resto del siglo: disfrutaba de la imagen de partido predominante (32), aparecía como muy unido, coherente, y compuesto de políticos con gran experiencia; en particular, los líderes colorados tendían a pensar que durante la administración de Sanguinetti el Partido Colorado probaría tener un completo dominio del arte de gobernar el Estado y, en consecuencia, su posición como partido predominante resultaría consolidada:

"Nosotros estamos actualmente en el gobierno, hemos mantenido una política durante tres años y la vamos a sostener durante, a ver estamos en el '88, por lo menos doce años más, o sea hasta el año 2000. No les podemos dar más seguridades; porque de repente en el 2001 la gente cambia de opinión y hay otro gobierno y otra política..." (Jorge Batlle, *Cuadernos de Marcha*, enero '88).

Esto ciertamente no ayudó en las negociaciones para alcanzar un acuerdo interpartidario. En contraste, en '89-'90 el Partido Nacional reconoció que tenía menos experiencia de gobierno que el Partido Colorado, que tenía que demostrar que él podía gobernar el país, y, por tanto, buscó el acuerdo con el Partido Colorado.

Finalmente, un tercer factor variable que frenó la creación de una alianza sólida, fue la matriz cultural del Partido Colorado. La mayoría de los líderes colorados importantes cree en la práctica de gobierno de partido, en la cual, la mayoría implementa su plataforma política, la minoría controla y la ciudadanía juzga la performance gubernamental en la próxima elección. Algunos colorados incluso cuestionaron la histórica coparticipación:

"Al país le salió muy cara la experiencia de un gobierno en que los cargos de responsabilidad eran de coparticipación en distintas áreas de responsabilidad. El país en la década del '60 se paralizó por eso." (Entrevista a un destacado dirigente colorado, 16/8/90).

En el caso de la "Coincidencia Nacio-

32. Véase González, 1990.

nal", la fraccionalización (33) de los partidos obstaculizó la creación de la "coalición a la europea", factor que no había funcionado como freno en el caso de la "Entonación Nacional". En el verano del '89-'90, el Partido Colorado mostró un alto nivel de conflicto interno y se dividió en cuatro fracciones rivales que, como se vio, no reconocían un líder común y llevaron adelante procesos de toma de decisiones independientes en relación a la propuesta de los blancos. Una de esas fracciones, la Cruzada 94, no entró en la "Coincidencia Nacional", y otra, el Foro, virtualmente la abandonó hacia mediados de 1991. A su vez, el Partido Nacional estaba dividido en cuatro fracciones principales. El Herrerismo encontró un aliado completamente fiel en Renovación y Victoria, pero no el PLP y en MNR, por diferentes razones cada una de ellas: la primera fracción sufría una seria crisis de liderazgo y no podía ofrecer apoyo significativo al Gobierno; la segunda, sostenía visiones políticas bastante distantes de las del Presidente con respecto a temas tan importantes como la política económica, el rol del Estado y la llamada Reforma del Estado. La división en el Partido Nacional tenía una base ideológica, pero también se presentaron diferencias "metodológicas": los líderes herreristas no entendían la democracia interna practicada por el MNR para tomar decisiones importantes:

"La conformación de la voluntad rochana se hace, desde su fundación, en un mecanismo que es ideal para un sector que no está en el gobierno, sirve para estar en la oposición, porque la toma de decisiones se hace en los famosos 'lunes del patio de los Lamas', por discusión pública y participación abierta. Así es imposible tomar decisiones..." (Entrevista a un destacado político herrerista, 10/8/90).

En conclusión, en 1989-90 ambos partidos estaban muy fraccionalizados y ello afectó la creación de un acuerdo político fuerte. Además, aún cuando los líderes uruguayos estaban familiarizados con la creación de pactos, no tenían experiencia anterior en la formación de verdaderas coaliciones. Podría decirse que el pasado proceso de aprendizaje de comportamientos

33. Respecto al origen de la fraccionalización de los partidos uruguayos véase González, 1990.

cooperativos no fue suficientemente fuerte como para superar los referidos obstáculos, en parte porque la importancia de los acuerdos políticos no siempre había sido completamente reconocida y legitimada por los líderes en público.

5. Conclusiones

Inmediatamente después que el Partido Colorado ganó las elecciones de noviembre de 1984 Sanguinetti enfatizó dos ideas centrales: la necesidad de formar un "Gobierno de Unidad Nacional" y la conveniencia de transformar la CONAPRO en una institución permanente. Ambas ideas fueron presentadas en forma relativamente vaga, pero ciertamente mostraron que el Partido Colorado evaluaba que su responsabilidad como partido de gobierno resultaba incrementada por la incertidumbre de la transición democrática. En esa coyuntura, Lacalle se opuso a la promesa de los blancos de cooperar con el gobierno Colorado, pero la fracción herrerista finalmente aceptó la decisión de la mayoría blanca liderada por Wilson para asegurar la gobernabilidad de la democracia recientemente restaurada. Cinco años más tarde, en 1989, Lacalle defendió la formación de una coalición en sentido estricto para contar con "mayorías legislativas operativas".

El análisis comparado de la "Entonación Nacional" y la "Coincidencia Nacional" marca la distancia entre la alianza interpartidaria buscada por los electos Presidentes y sus partidos, y la que finalmente alcanzaron. Sanguinetti y Lacalle tuvieron que aceptar la cooperación que los partidos de oposición estaban dispuestos a ofrecer —aún cuando esa cooperación no satisfacía sus altas expectativas— porque su rechazo podría abrir el camino a un temprano bloque político-institucional.

La segunda conclusión de este trabajo es que, en el período 1984-1990 las élites políticas ciertamente estaban dispuestas a colaborar para restaurar y consolidar la democracia. En ambas ocasiones, los líderes colorados y blancos buscaron un nuevo patrón de cooperación que superara la histórica coparticipación, pero no lo consiguieron en el nivel institucional: aún cuando la coparticipación adoptó algunos rasgos nuevos,

mantuvo su formato tradicional, no se transformó en una coalición ni tampoco coexistió con una verdadera coalición. No obstante ello, como la coparticipación era parte de la cultura política uruguaya, ella ciertamente impulsó las alianzas bipartidistas del '84-'85 y '89-'90 porque las élites estaban relativamente acostumbradas a transformar el conflicto en disenso.

La tercera conclusión es que, en el momento de su creación, la "Coincidencia Nacional" fue una alianza más fuerte que la "Entonación Nacional", aún cuando ambos partidos tradicionales tenían más problemas internos en 1989 que en 1984. La explicación de esta aparente paradoja debe tomar en cuenta la experiencia valiosa ganada por la clase política uruguaya con la "Entonación Nacional" y su creciente preocupación con el llamado "bloqueo político".

Finalmente, este artículo asume que los arreglos institucionales, moldean todo el proceso político y, específicamente, tienen efectos significativos sobre los procesos de formación de alianzas. En este sentido, este estudio de caso provee datos empíricos sobre las implicaciones del presidencialismo para la formación de coaliciones en la reciente historia uruguaya. El sistema partidario muestra un creciente grado de fragmentación y fraccionalización, y tanto Sanguinetti como Lacalle fueron explícitos respecto a la importancia que ellos asignaban a la construcción de una sólida alianza bipartidista que les diera una mayoría absoluta de bancas parlamentarias. A pesar de estas condiciones favorables, los partidos derrotados electoralmente jugaron el rol de oposición y no fueron parte del Gobierno. Los factores constantes y variables que promovieron las alianzas no fueron lo suficientemente fuertes como para lograr que los actores políticos trascendieran las limitaciones estructurales impuestas a las coaliciones por el régimen presidencialista.

Bibliografía

Aguiar, César, "Elecciones uruguayas 1989. ¿Un paréntesis en la predictibilidad del sistema político? (Y una real oportunidad para sus élites)", en *Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el cono sur*, OBSUR, Montevideo, 1991.

- Allison, G., Halperin, M., "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", en *Estados Unidos: perspectiva Latinoamericana*, CIDE, México, 1985.
- Allison, Graham, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, GEL, Bs.As., 1988.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janes Editores, España, 1985.
- Caplow, Theodore, *Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las Tríadas*, Alianza Editorial, Madrid, 1974.
- Colomer, Josep, *El arte de la manipulación política*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1990.
- Cocchi, Angel (comp.), *Reforma electoral y voluntad política*, FESUR-EBO, Montevideo, 1988.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ed. Ariel, España, 1970.
- Equipos Consultores Asociados, "Informe sobre las actitudes de las élites políticas frente a la Reforma Política", Montevideo, 1987.
- Fernández Baeza, Mario, "Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 43, CLAEH, Montevideo, 1987.
- Filgueira, Carlos, "Mediación política y apertura democrática en el Uruguay", en Gillespie, Ch.-Goodman, L. Rial, J. Winn, P., *Uruguay y la democracia*, TII, EBO, Montevideo, 1985.
- Gillespie, Charles, *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, Ph.D.Diss., Yale University, 1987.
- Gillespie, Charles, "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell et al, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Bs. As., 1988.
- Gillespie, Charles, and González, L.E., "Uruguay: The survival of old and autonomous institutions", en Larry Diamond, Juan Linz and Seymour Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, vol. IV (Latin America), Lynne Rienner Publishers, EEUU., 1989.
- González, Luis E. (a) "Los partidos políticos y la redemocratización en el Uruguay", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 38, CLAEH, Montevideo, 1986.
- , (b) "Legislación electoral, partidos y gobernabilidad", en Nohlen, D. y Rial, J., *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- , *Political structures and the prospects for democracy in Uruguay*, Ph.D.Diss., Yale University, 1988.
- , "Electoral law and party systems: the Uruguayan case", 1990.

- González, L.E.-Gillespie, C., "Presidentialism and democratic stability in Uruguay", Montevideo, 1990.
- Huntington, S.-Crozier, M.-Watanuki, J., *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, EEUU, 1975.
- Linz, Juan, "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?", Yale University, EEUU, 1986.
- , "The perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Washington DC, vol. I, Numer 1, Winter 1990.
- Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, Yale University Press, E.E.UU., 1984.
- , *Democracia en las Sociedades Plurales. Una investigación comparativa*, GEL, Bs.As., 1989.
- Luján, Carlos, "Cambio de régimen y política internacional. El caso uruguayo", Tesis de Maestría, FLACSO Bs. As., 1989.
- Mena K., Carlos, *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*, GEL, Bs. As., 1989.
- Mieres, Pablo, "Concertación en Uruguay. Expectativas elevadas y consensos escasos", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 36, CLAEH, Montevideo, 1985.
- , "Partidos políticos y cuerpo electoral. Las elecciones de 1984", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 44, CLAEH, Montevideo, 1987.
- , *¿Cómo votan los uruguayos? Las elecciones de 1984*, CLAEH-EBO, Montevideo, 1988.
- Nohlen, Dieter, "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Estudios Sociales*, Nº 59, Santiago, 1989.
- Nohlen, D.-Rial, J., (comp.), *Reforma electoral Posible, deseable?*, FESUR-EBO, Montevideo, 1986.
- Pareja, Carlos, "Las instancias de concertación", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 32, CLAEH, Montevideo, 1984.
- , "Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 47, CLAEH, Montevideo, 1988.
- , (a) "Polifonía y Jacobinismo en la política uruguaya (I)", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 49, CLAEH, Montevideo, 1989.
- , (b) "Polifonía y Jacobinismo en la política uruguaya (II)", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 51, CLAEH, Montevideo, 1989.
- , (a) "Parlamentarismo, presidencialismo y gobierno de coalición", Montevideo, 1990.
- , (b) "Los partidos uruguayos y el 'señor presidente': un matrimonio mal avenido", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 55, CLAEH, Montevideo, 1990.
- Pareja, C.-Pérez, R., "Coaliciones: otra lógica política", en *Relaciones*, Nº 70, Montevideo, 1990.
- Peixoto, Martín, "El debate político en el Uruguay", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 43, CLAEH, Montevideo, 1987.
- , "Parlamentarismo y presidencialismo, ¿dónde están las diferencias?", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 52, CLAEH, Montevideo, 1988.
- Pérez, Romeo, "Parlamentarismo como alternativa?. El caso de Uruguay", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 43, CLAEH, Montevideo, 1987.
- , (a) "El sistema de gobierno uruguayo. Su caracterización y posibilidades de cambio", CLAEH, Montevideo, 1989.
- , (b) "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya", en *Revista de Ciencia Política*, Nº 2, FCU-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1989.
- Rama, Germán, *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Ed. Arca, Montevideo, 1989.
- Rico, Carlos, "El método y el caos: buscando una tipología de áreas temáticas en la elaboración de la política exterior de los Estados Unidos", CIDE, 1987.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

Resumen

De la "Entonación Nacional" a la "Coincidencia Nacional": los problemas del Presidencialismo en el caso uruguayo, 1984-1990

Este artículo estudia los efectos del Presidencialismo sobre la creación de coaliciones en las recientes fases de transición y consolidación democrática en Uruguay. El punto de partida está constituido por las negociaciones llevadas a cabo por los Presidentes Sanguinetti y Lacalle en 1984-85 y 1989-90 para formar sus primeros gabinetes con representantes de ambos partidos tradicionales, negociaciones que resultaron en los acuerdos llamados "Entonación Nacional" y "Coincidencia Nacional". El análisis comparado de ambas experiencias muestra que las dos alianzas no fueron coaliciones en sentido estricto, pero sí fueron indicativas de una relación cooperativa entre dichos partidos. A nivel explicativo, el artículo distingue los factores constantes y variables que impulsaron ambos acuerdos de aquellos que actuaron como freno.

Abstract

From "National Intonation" to "National Coinciding": the problems of Presidentialism in the Uruguayan case, 1984-1990

This essay deals with the effects of Presidentialism on the creation of coalitions in Uruguay. It studies the negotiations carried on by the elected Presidents J.M. Sanguinetti and L.A. Lacalle in 1984-85 and 1989-90 respectively to form their first cabinets with ministers representing the Colorado Party and Blanco Party. The results of those negotiations were the agreements called "National Intonation" and "National Coinciding". The comparative analysis of these experiences points out that the two alliances were not coalitions in strict sense but were indicative of a cooperative relation between those parties. Apart from the specific—and important—characteristics of each of the two junctures, there were some constant factors that promoted both agreements while others exercised a brake-like influence upon them.