

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

**Coaliciones mayoritarias de gobierno en los
presidencialismos multipartidistas: el caso de
Uruguay (1990-2002)**

Martín Koolhaas
Tutor: Daniel Chasquetti

2003

INDICE

	<i>Páginas</i>
I. INTRODUCCIÓN	3
II. EL ESTUDIO DE LAS COALICIONES	5
1. Estudios comparativos	5
2. Estudios sobre el caso uruguayo	8
III. LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN	11
1. Resultados electorales y distribución de bancas. Contingentes legislativos de los presidentes.	11
2. Las negociaciones para conformar coaliciones	12
2.1. Búsqueda de acuerdos programáticos.- Negociación de agenda de gobierno	12
2.2. Distancia ideológica	13
2.3. Fraccionalización	13
2.4. Posicionamiento de los actores	14
3. Resultados de las negociaciones	17
3.1. Definición de objetivos de las coaliciones	17
3.2. Distribución de cargos entre los miembros de las coaliciones	19
A. Representación parlamentaria, ministerial y en los entes	20
B. Calidad de ministerios cedidos a los socios	25
C. Peso político-partidario de los ministros	27
D. Conclusiones de la distribución de cargos	28
IV. FUNCIONAMIENTO DE LAS COALICIONES	30
1. Las coaliciones en el Ejecutivo: funcionamiento del Consejo de Ministros	30
2. Las coaliciones en el Legislativo: disciplina legislativa	34
3. Relacionamiento entre los presidente y los líderes partidarios	38
V. RESULTADOS DE LAS COALICIONES	42
1. Eficacia	42
2. Duración	44
VI. CONCLUSIONES	48
Apéndice: abreviaturas de partidos y fracciones	51
Bibliografía	52
Fuentes consultadas	57
ANEXOS	58
Cuadros relativos a la formación de las coaliciones de gobierno	58
Cuadros relativos al funcionamiento de las coaliciones de gobierno	79
Documentos	100

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el quehacer gubernativo uruguayo se ha visto modificado paulatinamente. Para empezar, la transformación que ha experimentado el sistema de partidos hacia un multipartidismo ha incentivado la elección de presidentes cada vez más minoritarios en sus contingentes legislativos. Esto ha llevado a que los presidentes electos necesiten de un acuerdo que les permita conformar las mayorías parlamentarias necesarias para poder implementar sus programas de gobierno. En efecto, desde 1971 hemos asistido a sucesivas conformaciones de distintos tipos de acuerdos interpartidarios con el fin de gobernar de manera más eficaz. En particular, la experiencia de la última década ha mostrado un cambio cualitativo de significación, al adquirir la negociación y cooperación interpartidaria un formato de coalición de gobierno.

Este fenómeno también se ha ido verificando en varios países latinoamericanos (por ejemplo, Argentina, Brasil, Bolivia y Chile), lo que evidentemente contrasta con lo señalado por numerosos estudios críticos de los presidencialismos (Linz, 1990; Stepan y Skach, 1994; Mainwaring, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997), que consideraban las experiencias de coalición como fenómenos marginales del accionar de gobierno. Así, a medida que se han sucedido estos gobiernos en sistemas presidenciales se ha ido produciendo un significativo avance en la producción politológica en torno al tema, tanto a nivel de estudios comparativos como del caso uruguayo.

Esta monografía pretende realizar un aporte al estudio de las coaliciones presidenciales de gobierno, intentando comparar la formación, el funcionamiento y los resultados de los acuerdos interpartidarios de gobierno conformados en Uruguay a partir de 1990 en función de algunas variables que tienen que ver con el "grado de solidez" de tales acuerdos. Precisamente, el examen del funcionamiento y los resultados de los gobiernos de coalición es una de las principales contribuciones de esta investigación, pues éstas son dos dimensiones que en general han sido omitidas por los estudiosos de las coaliciones presidenciales, quienes se han concentrado en investigar los factores explicativos de su formación. Asimismo, este estudio aporta evidencia empírica suficiente como para poner en cuestión una percepción generalizada, presente en académicos y políticos, que consiste en señalar que la Coalición de Gobierno, conformada por Sanguinetti en 1995, fue la coalición más fuerte que ha gobernado el Uruguay en las últimas dos décadas.

El presente trabajo se estructura en seis partes. Luego de esta introducción, se realiza una revisión de la literatura disponible sobre coaliciones en sistemas presidencialistas (capítulo II), enfatizando por un lado en los estudios comparativos más relevantes y por el otro en la discusión sobre el caso uruguayo.

En el tercer capítulo de esta monografía se analiza de forma comparada la formación de los gobiernos de coalición uruguayos. Aquí por un lado se hace hincapié en el grado de complejidad de las negociaciones que antecedieron a la concreción de los acuerdos y, por otro, se enfatiza en los resultados obtenidos en tales negociaciones y, en particular, en la distribución de cargos entre los actores políticos que acordaron coaligarse.

En el capítulo IV se realiza un intento por describir y analizar una dimensión de los gobiernos de coalición que en general ha sido omitida por la literatura: su funcionamiento. Para ello, y sin descartar otras posibles de acercamiento a esta dimensión, se presenta evidencia empírica sobre el accionar del Consejo de Ministros y sobre la disciplina legislativa de las coaliciones. A la consideración de estas variables que tienen que ver con el modo en que una coalición funciona en el Ejecutivo (Consejo de Ministros) y en el Legislativo (disciplina), se le agrega, para finalizar el análisis sobre el funcionamiento de los acuerdos interpartidarios de gobierno, un apartado donde se considera el relacionamiento entre el presidente y los líderes partidarios integrantes de tales acuerdos.

Por su parte, en el capítulo V se evalúan los resultados obtenidos por cada coalición de gobierno, comparando en particular sus respectivos niveles de eficacia y el grado en que lograron mantenerse hasta el fin del mandato presidencial. Para finalizar, en el capítulo VI se exponen las principales conclusiones de este trabajo.

II. EL ESTUDIO DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES DE GOBIERNO

La literatura sobre coaliciones de gobierno presenta un desfase importante: mientras existen por un lado una gran cantidad de estudios sobre las coaliciones de gobierno parlamentaristas, por otro existen muy pocas investigaciones comparativas sobre las coaliciones presidencialistas de gobierno. La existencia de este desfase en buena medida se debe a que la visión institucionalista convencional (Linz, 1990; Stepan y Skach, 1994) ha postulado que la naturaleza de juego de suma cero del presidencialismo hace que este régimen de gobierno posea una lógica contraria a la cooperación política. Por tanto, de acuerdo a estas visiones la existencia de coaliciones de gobierno es incompatible con el presidencialismo. Otra razón de esta brecha radica en que el presidencialismo carece de los incentivos institucionales (como el voto de confianza parlamentaria) que posee el parlamentarismo para la formación de coaliciones (Mainwaring, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997). Sin embargo, la reciente experiencia de gobierno de varios presidencialismos latinoamericanos (Uruguay, Bolivia, Chile, Argentina y Brasil) contrasta con esta teoría del funcionamiento del presidencialismo, al verificarse un importante número de coaliciones de gobierno (Chasquetti, 2001a y 2001b). Esto ha motivado que en los últimos años se haya producido un significativo avance en los estudios de las coaliciones presidenciales de gobierno. En este capítulo se presenta precisamente una síntesis de los avances registrados, tanto a nivel de estudios comparativos como del caso uruguayo.

1. Estudios comparativos

Una contribución importante para empezar a corregir la brecha existente entre la teoría y la práctica del gobierno presidencial es la investigación de *Grace Ivana Deheza* (1998). La misma tiene como objetivo analizar de forma comparada los gobiernos de coalición en el sistema presidencial. Para ello, la autora analiza empíricamente la composición del gobierno durante el período 1958-1994 en nueve países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela¹. Deheza encuentra que los gobiernos de

¹ Deheza aclara que en la muestra seleccionada se dejó de lado a Paraguay por no haber contado hasta 1989 con gobiernos democráticos, mientras que tampoco se tomaron en cuenta los gobiernos "colegiados" uruguayos, la experiencia parlamentaria brasileña (1961-1963), los gobiernos militares y los gobiernos interinos. Además, la autora propone considerar que un cambio de gobierno se presenta cuando se produce algunos de estos tres sucesos: 1) el presidente fallece, renuncia o es destituido mediante *impeachment*, 2) la composición partidista del

coalición en los sistemas presidenciales son muy frecuentes, en virtud de que la mayoría absoluta (69) de los gobiernos incluidos en su muestra de 123 casos son gobiernos de coalición, mientras que los gobiernos de partido constituyen solamente el 39% de los casos (48).

La investigación de Deheza busca también encontrar explicaciones a dos cuestiones: 1) ¿por qué la mayoría de los presidentes inicialmente minoritarios no forman coaliciones para superar el estatus minoritario?² y 2) ¿por qué algunos presidentes que tienen la mayoría en el Congreso deciden formar coaliciones?. La respuesta a la primera pregunta se encuentra para la autora en que el umbral crítico minoritario es el 45% de las bancas del Congreso. En particular, Deheza señala que cuando los presidentes tienen una representación inferior a ese umbral tienden a formar una coalición de gobierno, pero cuando superan ese umbral los presidentes preferirán mantener su estatus minoritario, en virtud de que poseen un *“porcentaje ‘viable’ que le permite formar alianzas ad hoc con distintos partidos para aprobar cada propuesta en el Congreso”* (Deheza 1998: 163). En este caso, para el Presidente “minoritario” los costos de compartir el gobierno pueden ser mucho más altos que los beneficios que pueda obtener. Otra explicación señalada por la autora sobre la preferencia del Presidente por mantener su estatus minoritario radica en señalar las diferencias programáticas o ideológicas que existen entre el Presidente y los partidos con representación parlamentaria, lo que conduce a que los mismos se nieguen a participar en el gobierno³.

Para Deheza, la respuesta a la segunda pregunta -que plantea el caso paradójico del Presidente con mayoría legislativa que decide pactar con la oposición y formar gobierno- puede tener cuatro explicaciones: 1) gobiernos de unidad nacional para superar desafíos mayores a la democracia y/o restaurarla; 2) mayorías extraordinarias necesarias para aprobar leyes y reformas constitucionales; 3) en sistemas políticos con partidos indisciplinados puede ser conveniente para el Presidente armar una “gran coalición” para estar a salvo de la indisciplina de ciertos legisladores; 4) necesidad de incorporar múltiples tendencias en el Ejecutivo que le dan al Presidente una mayor capacidad de introducción de políticas de diferente orientación (Deheza 1998: 164-165).

* * *

gobierno es alterada por el ingreso o salida de sus miembros, 3) las elecciones de renovación parcial del Congreso modifican el control de los escaños que el gobierno posee.

² Deheza destaca que de los 34 presidentes electos en situaciones minoritarias, solamente 10 de ellos deciden formar coaliciones pos-electorales para superar el estatus minoritario.

³ A este respecto, Deheza señala como ejemplo el caso de Bolivia durante el gobierno de Hernán Siles Suazo.

Otra contribución significativa para el estudio comparativo de las coaliciones gubernamentales en regímenes presidenciales es la efectuada por *Octavio Amorin Neto* (1998). Partiendo del supuesto de que la nominación del gabinete constituye un recurso que posee el presidente para asegurar apoyos legislativos, este autor propone un marco analítico para estudiar la relación entre las estrategias presidenciales de gobierno y las características que asume la formación del gabinete. Valiéndose de una muestra compuesta por 57 presidencias de 10 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela), Amorin concluye que el tamaño del contingente legislativo del partido del presidente es el predictor más importante de las características que asumirá el gabinete y la estrategia de gobierno que desarrollará el presidente. Asimismo, el autor encuentra que solamente los presidentes que cuentan con un apoyo partidario significativo –en términos de número de escaños– en la legislatura cuentan con incentivos suficientes para tramitar sus políticas por esa vía. Por tanto, de acuerdo a Amorin, los presidentes que se encuentran en situaciones minoritarias tenderán a gobernar por decreto (siempre que la constitución le reserve tal derecho).

El estudio de Amorin es importante asimismo porque brinda una tipología de gabinetes presidencialistas compuesta por seis tipos: 1) gabinete de partido fuerte, 2) gabinete de partido débil, 3) gabinete de coalición fuerte, 4) gabinete de coalición débil, 5) gabinete de cooptación y 6) gabinete apartidario. Esta tipología se basa en dos dimensiones: por un lado, el criterio de selección del gabinete que utiliza el presidente (partidario, mixto, o no partidario)⁴; por otro, la existencia o no de acuerdo entre el presidente y los partidos. Esta variable puede asumir tres valores: acuerdo con más de un partido, con uno, o con ninguno. Los *gabinetes de coalición fuerte* son aquellos que resultan de un acuerdo entre por lo menos dos partidos y están formados por un criterio de selección partidario. Otro tipo de gabinete que se forma por un criterio de selección partidario es el *gabinete de partido fuerte*, donde existe un acuerdo con un partido, mientras que en los *gabinetes de cooptación* no existe un acuerdo con ningún partido y se forman por criterios de selección partidarios o mixtos. Por su parte, los *gabinetes apartidarios* son aquellos que están formados por un criterio de selección apartidario y no existe un acuerdo con ningún partido. Finalmente, los *gabinetes de partido y de coalición débil* son aquellos que

⁴ Esta dimensión se operacionaliza mediante el índice de “congruencia partidaria del gabinete”, que toma en cuenta el grado de proporcionalidad entre las carteras atribuidas a los partidos coaligados y los escaños legislativos que éstos aportan al presidente. El índice varía entre 0 y 1, siendo un gabinete formado por un criterio de selección partidario aquel que supera el valor 0,75.

se forman por un criterio de selección partidario, existiendo un acuerdo con un partido en el primer caso y con más de un partido en el segundo.

2. Las coaliciones de gobierno en Uruguay

Al compás de las coaliciones de gobierno que han comenzado a sucederse en nuestro país a partir de la década de los noventa, la Ciencia Política uruguaya se ha ido ocupando paulatinamente de la cuestión y ha producido importantes estudios sobre la materia. En particular, dentro de la literatura se pueden identificar dos posiciones sobre como categorizar tales experiencias –y en particular la que corresponde al período de gobierno del Dr. Lacalle (1990-1995)- que se encuentran en clara discrepancia.

El primero de estos enfoques corresponde a María Ester Mancebo (1991), quien en su estudio comparado sobre la conformación de los gobiernos de Sanguinetti (1985-1990) y Lacalle (1990-1995), encontró que tanto el gobierno de Entonación Nacional conformado por el primero, como el gobierno de Coincidencia Nacional conformado por el segundo, “no fueron coaliciones en sentido estricto”, por más que sí fueron indicativos de una relación cooperativa entre el PN y el PC. En particular, Mancebo observa cuatro características de tales acuerdos que en su opinión constituyen indicadores de la ausencia de una coalición de gobierno: 1) los representantes que los socios tuvieron en el gobierno no eran políticos de primera línea, 2) los acuerdos alcanzados tuvieron un alto grado de indefinición, 3) los coaligados se reservaron el derecho a posicionarse como “oposición”, y 4) no existió un pronunciamiento expreso del Parlamento respaldando los acuerdos. Más aún, tomando en cuenta la práctica de gobierno y dejando de lado los aspectos formales, Mancebo confirma que ambas experiencias no fueron verdaderas coaliciones⁵.

Por su parte, Daniel Chasquetti (1997), al estudiar los acuerdos interpartidarios de gobierno conformados a partir de 1985, discrepa con Mancebo, planteando en particular dos críticas al enfoque de esta autora. La primera consiste en que dicha autora exagera la importancia del discurso de los actores, mientras que la segunda y, tal vez la más importante, se refiere a los cuatro criterios planteados por Mancebo para considerar a un gobierno interpartidario como coalición, los cuales son calificados por el autor como extremadamente

rígidos y referidos a cuestiones poco sustantivas⁶. De esta forma, Chasquetti sostiene que la Coincidencia Nacional constituyó una coalición de gobierno, mayoritaria en su inicio, pues se cumplen los siguientes cuatro criterios definitorios (Strom, 1990a): i) existencia de un acuerdo entre dos o más partidos en torno a objetivos comunes; ii) establecimiento de medios para cumplirlos; iii) un compromiso de cumplimiento de dichos objetivos; iv) criterios retributivos para quienes ingresan al acuerdo.

Un tercer enfoque a destacar es el de Jorge Lanzaro (2000b), quien considera al caso uruguayo como un caso histórico de presidencialismo pluralista, en tanto se verifican prácticas seculares de compromiso y figuras de coalición⁷. En particular, este autor destaca las dificultades para realizar una categorización “tajante” de la Coincidencia Nacional, debido fundamentalmente a que *“la ‘coincidencia’ es políticamente angosta, carece de una dosis contundente de ‘affectio societatis’ y no es reconocida como tal por los actores intervinientes (...) siendo para algunos de ellos, más un acuerdo político parcial que un gobierno compartido”* (Lanzaro, 2000b: 138). Es así que para caracterizar a la experiencia de gobierno de la administración Lacalle, Lanzaro señala que la misma *“se arrima a una figura de coalición y de hecho puede ser una especie débil y opaca de ese género* (2000b: 133), *(...) bien puede ser una coalición que no se constituye plenamente como tal –que no se atreve a decir su nombre-(...)”* (2000b: 139).

Por último, cabe destacar el enfoque de Oscar Bottinelli (2000), quien toma a Duverger al definir una coalición como un *“pacto o entendimiento entre agentes políticos diferenciados, con una finalidad específica y un horizonte temporal, para cumplir un objetivo determinado”*.

⁵ En esta dirección Mancebo (1991: 36) destaca dos indicadores: 1) el uso frecuente del poder de veto presidencial por parte de Sanguinetti, y 2) *“en ambas administraciones cada proyecto de ley o iniciativa gubernamental requirió un proceso de negociación difícil y lento (...)”*.

⁶ En particular, Chasquetti (1997) plantea las siguientes objeciones a los criterios propuestos por Mancebo: *“Primero, el tipo de representación en el gabinete no parece ser un criterio demasiado trascendente.(...) La diferencia en este punto la hace el sentido político de la asunción de la cartera, ya que sus cualidades personales pasan a un segundo plano si el ministro toma la cartera en nombre del partido o si lo hace a título personal. Segundo, la precisión de los acuerdos también resulta ser un requisito controvertido. El problema central es la existencia o no del acuerdo, y no el grado de formalización del mismo. (...) Tercero, el problema de la distorsión entre el posicionamiento político de los coligados y su discurso público, aparece sí como un problema analítico, pero no sustantivo para definir una coalición. (...) Cuarto y último, el criterio de que los acuerdos tuvieran ratificación parlamentaria es tal vez el más rígido de todos, pues indica un traslado mecánico de la noción de coalición parlamentaria a un gobierno establecido bajo reglas presidenciales.(...). Sencillamente, parece una exageración requerir a las coaliciones presidenciales, un nivel de formalidad superior al establecido por las propias reglas de juego”*.

⁷ Lanzaro se acerca más a Chasquetti que a Mancebo en el sentido de que se suma a aquellos académicos que proponen una evaluación más positiva del presidencialismo, distinguiendo en esta dirección un tipo específico de régimen de gobierno –el presidencialismo pluralista– frente a otros tipos de presidencialismo que se acercan más a perfiles mayoritarios, plebiscitarios o “populistas”.

Dicha definición le permite concluir que la Coincidencia Nacional constituyó una coalición de gobierno, pues se trató de un *“acuerdo en torno a un proyecto global de gobierno”*. Sin embargo, el autor introduce un matiz importante, al señalar el carácter débil de tal coalición, en virtud de que claramente no constituye un cogobierno y la integración política de los socios en el gabinete se realiza sin figuras de primer nivel. En particular, Bottinelli esboza una clasificación de los acuerdos interpartidarios de gobierno conformados a partir de 1985 según el “grado de solidez” de los mismos. Para ello se basa en cinco criterios que en su opinión tienen que ver con el grado de equilibrio entre los socios en la responsabilidad de la gestión gubernativa⁸.

Es así que según este autor, además de la coalición débil conformada por Lacalle en 1990, encontramos a partir del segundo gobierno de Sanguinetti en 1995 una coalición que en su inicio pudo clasificarse como coalición fuerte *“pero luego se fueron dando algunos elementos que dejaron muchas dudas sobre su clasificación”*. Finalmente, el autor cree que la coalición conformada para la Administración Batlle constituye una “coalición intermedia”.

En suma, existe consenso en que los acuerdos interpartidarios de gobierno conformados por los presidentes Sanguinetti (1995) y Batlle (2000) deben ser considerados como coaliciones de gobierno, pero los estudiosos no se han puesto de acuerdo en cómo considerar a la Coincidencia Nacional (Lacalle 1990). Una razón importante para la existencia de tales discrepancias son las distintas conceptualizaciones de coaliciones presidenciales utilizadas por los estudios empíricos sobre la materia.

El presente trabajo se propone dejar de lado el debate sobre si la Coincidencia Nacional constituye o no una coalición de gobierno, para -retomando el enfoque de Botinelli (2000) y Amorim Neto (1998)- intentar comparar la formación, el funcionamiento y los resultados de los acuerdos interpartidarios de gobierno conformados a partir de 1990 en función de algunas variables que tienen que ver con el “grado de solidez” de tales acuerdos.

⁸ Estos son: 1) la proporción de ministros entre los socios, 2) la representación de los socios en la administración descentralizada, 3) la importancia de las carteras, 4) la forma de designación de los titulares de los “cargos clave” y 5) “la igualdad o desigualdad que haya entre los socios en la toma de decisiones de gobierno” (Bottinelli, 2000).

III. LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

1. Resultados electorales y distribución de bancas.- Contingentes legislativos de los presidentes

El contingente legislativo con que cuenta el presidente es una variable que ha sido destacada por varios autores (Altman 2000a y 2000b , Chasqueti 2001b) como determinante en la formación de coaliciones. Esta variable se encuentra asociada al grado de fragmentación del sistema de partidos, pues cuanto más partidos hayan mayor será la probabilidad de generar presidentes sin mayorías legislativas (Jones, 1997). Para el caso uruguayo el modelo fraccionalizado de partidos predominante hace que se deba considerar tanto el contingente legislativo del partido del presidente como el de su fracción.

Observando los apoyos legislativos de los que han dispuesto los presidentes como resultado de las elecciones (ver cuadro 1) se puede apreciar que a medida que se han sucedido los períodos de gobierno ha aumentado la situación de debilidad política en la que se han encontrado.

Cuadro 1. BANCADAS DEL PARTIDO Y LA FRACCIÓN DEL PRESIDENTE								
Período	Partido del Presidente				Fracción del Presidente			
	Sen.	Dip.	Total	%	Sen.	Dip.	Total	%
1990-1995	13	39	52	40,0	6	25	31	23,8
1995-2000	11	32	43	33,1	7	25	32	24,6
2000-2005	11	33	44	33,8	5	15	20	15,4

Fuente: Elecciones 1999-2000, Varios autores, EBO-ICP (2000)

Es así que Lacalle en 1990 se encontró en una situación de mayor debilidad que la de su antecesor, ya que al no contar su partido con más de dos quintos de la Asamblea General no podía sostener los vetos interpuestos. Sin embargo, la situación de Sanguinetti en 1995 resultó ser más comprometida aún, pues su partido disponía de 2 senadores y 7 diputados menos que los que contaba Lacalle en 1990. Respecto a éste, su situación solo era levemente mejor en cuanto su fracción contaba con un senador más. Pero sin dudas Jorge Batlle es el presidente uruguayo que se ha encontrado en un situación de mayor debilidad luego de resultar electo (Buquet, 1999 y 2000). En particular, su fracción (BR-15) constituye solamente el 15,4% de la Asamblea

Precisamente, los tres primeros criterios son considerados en este trabajo para analizar comparativamente la distribución de cargos entre los miembros de las coaliciones.

General, no siendo mayoritaria ni siquiera dentro del PC. Por otro lado, su partido ha aumentado su representación parlamentaria apenas en un diputado.

En suma, puede afirmarse inequívocamente que los presidentes electos entre 1990 y 2000 cada vez han estado más necesitados de conformar un acuerdo interpartidario de gobierno que les permita disponer de una mayoría legislativa sólida y estable.

2. Las negociaciones para la conformación de coaliciones de gobierno

2.1. Búsqueda de acuerdos programáticos- Negociación de la agenda de gobierno

Dada la imperiosa necesidad que han tenido los presidentes electos de conformar una coalición que les asegurara una mayoría legislativa estable, éstos sucesivamente iniciaron negociaciones tendientes a lograr tal objetivo. Como punto de partida de las mismas, Lacalle, Sanguinetti y Batlle intentaron lograr acuerdos programáticos que operaran como sustento del acuerdo global. Para ello, los tres presidentes presentaron sus propuestas programáticas a los socios potenciales. En particular, Lacalle y Sanguinetti presentaron sendos documentos con sus planes de gobierno como punto de partida de las negociaciones⁹. Batlle, por su parte, inició la negociación más tempranamente, cuando debió solicitar el apoyo blanco en la segunda vuelta electoral de noviembre de 1999. Para ello, visitó el Directorio del PN y expuso su programa de gobierno ante sus potenciales socios. De esta manera nació el “Compromiso Programático” del 9 de noviembre de 1999¹⁰, acuerdo programático que sustentó una coalición electoral que luego se traduciría en una coalición de gobierno.

⁹ El 22 de enero de 1990 Lacalle presentó a los líderes colorados Batlle, Pacheco y Tarigo (en representación de Sanguinetti) un documento de seis carillas denominado “Bases para el acuerdo”, el cual se dividía en nueve capítulos o grandes temas: a) Institucionales, b) Ajuste Fiscal, c) Plan económico, d) Seguridad Social, e) Temas laborales, f) Educación, g) Plan Social, i) Gobierno de coalición (Búsqueda, 1/2/90, págs. 3- 4). Por su parte, el 19 y 20 de enero de 1995 Sanguinetti entregó a los líderes del PN, FA y NE un documento titulado “Bases de diálogo para la búsqueda de un Gobierno Nacional”. El mismo se estructuraba en siete partes: I- Reforma política, II- Reformas al sistema de la Seguridad Social, III- Reforma de la educación, IV- Reforma del Estado, V- Seguridad Pública, VI- Reforma económica, VII- Política de integración. (Búsqueda, 25/1/95, págs. 28-29).

¹⁰ El *Compromiso Programático* puede ser calificado como un programa “eclectico y poco consistente” (Chasqueti y Garcé, 2000) que incluye medidas económicas de corte neoliberal como propuestas de aumento de salarios a los funcionarios públicos y, en general, fuertes inversiones en programas sociales. El documento se estructura en 12 partes: 1) medidas de carácter social, 2) crecimiento económico, 3) comercio, 4) reducción del gasto, 5) administración pública, 6) poder judicial, 7) seguridad pública, 8) transporte, 9) descentralización y

2.2. Distancia ideológica

El desarrollo de negociaciones tendientes a conformar acuerdos de gobierno y, en particular, el intento de lograr acuerdos programáticos, se relaciona con otra variable que los estudios sobre formación de coaliciones (Altman 2000a y 2000b, Amorim Neto 1998, Chasquetti 2001) han destacado como uno de sus factores determinantes: la *distancia ideológica*. En particular, estos trabajos han encontrado que cuánta menor es la distancia ideológica entre los actores involucrados mayor serán las probabilidades de que se forme y de que se mantenga una coalición entre los mismos.

Intentando contrastar dicha hipótesis para los casos que aquí se estudian, se puede encontrar que el presidente Lacalle era el que tenía más dificultades para poder articular una coalición de gobierno integrada por todos los sectores de los partidos tradicionales. En el frente intrapartidario, Lacalle debía negociar con un sector que se encontraba particularmente distante de sus propuestas en materia económica: el MNR¹¹. En la arena interpartidaria el panorama era más complejo aún, pues por un lado existía una fracción (BR=15, sector liderado por Batlle) que le demandaba un mayor radicalismo en la adopción de medidas tendientes hacia la apertura de la economía, mientras que por otro los sectores liderados por Sanguinetti (FB) y Millor (C=94) mostraban importantes discrepancias con el documento programático presentado por el presidente Lacalle. Esta heterogeneidad ideológica estaría presente durante todo el período de gobierno de Lacalle como un factor de conflicto entre los socios de la coalición, determinando un equilibrio delicado e inestable entre los mismos¹².

2.3. Fraccionalización

La fraccionalización de los partidos es otro de los factores que inciden en el armado de coaliciones. En particular, importa analizar el número de actores relevantes que intervienen en los procesos de negociación, pues éste es uno de los factores que determinan el grado de complejidad de las negociaciones (Buquet, Chasquetti, Moraes; 1998).

desarrollo del interior, 10) defensa nacional, 11) educación, 12) salud. En los anexos de este trabajo puede consultarse el texto completo del documento.

¹¹ En el proceso de formación del gobierno, el MNR se posicionó en contra del ajuste fiscal propuesto por Lacalle, así como de la designación de Ramón Díaz como presidente del Banco Central.

¹² Noticias tales como "*allegado a Batlle dice que el entendimiento entre el Herrerismo y el MNR es visto con 'preocupación' por las 'concesiones' que habría hecho el presidente electo*" (Búsqueda 18/1/90, pág.1) son un ejemplo de este precario equilibrio entre socios ideológicamente heterogéneos.

En primer lugar, es relevante considerar la fraccionalización de los partidos de los presidentes, pues la negociación intrapartidaria constituye el primer paso de una negociación para conformar una coalición de gobierno. En este sentido, cabe señalar que Lacalle fue el presidente que tuvo más dificultades para lograr unir a todo su partido tras la coalición, no sólo por la variedad de fracciones con las que había que negociar sino también por la diferencias de corte ideológico que existía con alguna de ellas, como vimos en el apartado anterior. En particular, del cuadro 2 se destaca que el número efectivo de listas al senado del PN era 2.88, mientras que dicho valor para el partido del presidente -el Colorado- a partir del segundo gobierno de Sanguinetti habría de disminuir (1.85 para Sanguinetti y 2.00 para Batlle)¹³.

Cuadro 2.- FRACCIONALIZACIÓN PARLAMENTARIA (número efectivo de listas al senado). 1990-2000			
Partido	Lacalle 1990	Sanguinetti 1995	Batlle 2000
Partido Colorado	2,45	1,85	2,00
Partido Nacional	2,88	4,17	1,69
Promedio	2,67	3,01	1,85

Fuente: Elaboración propia en base a Buquet (2000)

En lo que respecta a la fraccionalización de los partidos asociados al del presidente (Colorado en 1990, Nacional en 1995 y 2000), cabe destacar que Sanguinetti era el que tenía que negociar con un mayor número de actores interpartidarios, pues el número efectivo de fracciones del PN era de 4.17, mientras Batlle era el que tenía un panorama más sencillo, al tener los blancos un número efectivo de fracciones de 1.69.

2.4. Posicionamiento de los actores

En los tres procesos de negociación considerados algunos socios potenciales de los presidentes electos se manifestaron reticentes a integrar una coalición de gobierno.

Lacalle parece haber sido el presidente que tuvo que soportar la mayor resistencia. En particular, los sectores colorados liderados por Sanguinetti y Batlle manifestaron discrepancias

¹³ Filgueira y Filgueira ilustran la importancia de este punto al señalar que la clara hegemonía de la fracción de Sanguinetti resultante de las elecciones de 1994 le permitió a éste "postergar a sectores de su propio partido en la asignación de cargos y reservarse un importante capital político para ofrecer en un acuerdo de coalición con el Partido Nacional" (1997:341). Concretamente, esta situación se percibió claramente cuando Sanguinetti, "tras las negociaciones mantenidas con el Partido Nacional, ofreció cargos y carteras ministeriales al sector liderado por Alberto Volonté. Frente a esto, Pablo Millor, (...) protestó por entender que el presidente Sanguinetti debía ofrecer primero los cargos a las restantes fracciones de su partido antes que al rival". (Filgueira y Filgueira, 1997: 342).

sobre la participación de los asociados en el gabinete, mientras que a nivel intrapartidario existían con el MNR y una corriente de PLP –liderada por el senador Zumarán- importantes diferencias de corte ideológico, ya señaladas anteriormente. Por otro lado, RENOVI y la corriente porlapatrista liderada por Juan Raúl Ferreira se mostraban afines a los planes de gobierno de Lacalle.

La UCB, por su parte, aparecía dividida en dos posiciones. Una, impulsada por su líder Pacheco (lista 123), que se mostraba afín a integrar un gobierno de coalición, y otra, impulsada por el senador electo Millor (C-94), que se resistía a formar parte de un acuerdo con los blancos, debido fundamentalmente a razones estratégicas que revelan “una cabal comprensión de la lógica del régimen presidencialista vigente” (Mancebo, 1992: 26)¹⁴.

En las negociaciones del verano 1994-1995 Sanguinetti enfrentó una menor resistencia de parte de sus socios potenciales de la que tuvo Lacalle como presidente electo. En particular, el único socio potencial que se manifestó reticente a formar parte de la coalición fue el propio Lacalle, a quien el presidente electo Sanguinetti necesitó convencer para que el Herrerismo integrara el gabinete¹⁵. En el desenlace final parece haber sido decisiva la amenaza que le había hecho llegar el primero al segundo en cuanto a que si el Herrerismo no ingresaba a la coalición no contaría con cargos en los entes (Búsqueda, 9/2/95). Lacalle, al igual que el resto del PN, condicionó la entrada de su sector a la coalición a que el gobierno siguiera determinados lineamientos en materia de políticas. El 10 de febrero, luego de una reunión Sanguinetti-Lacalle, se anunció el ingreso del Herrerismo a la coalición, previa aprobación de un documento firmado por ambos líderes donde se explicitaban ciertos compromisos programáticos asumidos por Sanguinetti¹⁶.

Por otro lado, Sanguinetti, a partir de la alianza con el PGP (que llevó a la Vicepresidencia a su líder, el senador Hugo Batalla), logró el apoyo de las fracciones coloradas

¹⁴ Básicamente, Millor se basó en la distribución asimétrica de costos y beneficios para argumentar la inconveniencia de integrar la coalición: “Hay una razón que es de carácter estratégico para no implicarse en esto. Si el gobierno sale bien, los aplausos son para el presidente Lacalle. Si el gobierno sale mal, a este país sólo le dejamos la alternativa de la izquierda tradicional” (Búsqueda, 4/1/90, citado por Mancebo, 1992: 26).

¹⁵ El País destacó que “según allegados, Lacalle no es partidario de que los herreristas integren el gabinete” (1/2/95, pág. 7), mientras que el senador Carlos Garat llegó a declarar públicamente que “el Herrerismo no irá al Gabinete” (El País, 7/2/95, pág. 8).

¹⁶ De acuerdo a El País (11/2/95, pag.7) los puntos de coincidencia que llevaron al acuerdo son “la urgencia de reformular las normas de seguridad social, priorizar la reforma educativa”, así como dar un régimen jurídico más ágil a las empresas públicas, trasladar al ámbito privado actividades accesorias en manos del Estado y promover una reforma constitucional. A estos objetivos, el propio Lacalle agregó la continuación de las políticas sociales emprendidas por su gobierno como parte del acuerdo con Sanguinetti (El País, 11/2/95, pág.7).

que constituían la minoría del partido: C-94 (liderada por el senador Millor), BR-15 (liderado por el senador Batlle) y UCB (liderada por el ex-presidente Pacheco). Por su parte, el resto del PN, a través de sus representantes en las negociaciones (los ex-candidatos presidenciales Volonté, Ramírez y Pereyra, más Gonzalo Aguirre –vicepresidente saliente-), mostró una postura diferenciada a la de Lacalle, al expresar un alto grado de disposición a formar parte de una coalición de gobierno. En particular, los representantes nacionalistas condicionaron su apoyo a Sanguinetti a que éste mantuviera durante su gobierno determinados lineamientos en materia de políticas. Así, las comisiones programáticas que funcionaron en el Hotel Victoria Plaza adquirieron un papel fundamental en la concreción del acuerdo coalicional, pues permitieron que se concretaran entendimientos en materia de políticas con un grado de precisión tal que se aprobaron documentos con los lineamientos a seguir en materia de Seguridad Pública, Política Económica, Seguridad Social y Reforma Política.

En el verano de 1999-2000, el PN, si bien actuó en el proceso de negociación de forma más homogénea que en las ocasiones anteriores, exhibió distintas posiciones sobre la conveniencia de integrar un gobierno de coalición. El sector mayoritario del partido, el Herrerismo, mantuvo una posición ambigua, producto de la necesidad de superar la dolorosa derrota electoral. En particular, Lacalle delineó una estrategia donde por un lado se solapaba la cooperación para resaltar las diferencias con los colorados, mientras que por otro buscaba tener un rol protagónico en la determinación de la agenda de gobierno, para lo que integrar el gabinete era un requisito indispensable.

Los sectores blancos que durante el proceso de negociación del verano 1999-2000 mostraron una mayor predisposición a formar parte de un gobierno de coalición fueron MO, PROP.NAC y DN. Estos sectores, junto al Herrerismo, fueron los que votaron a favor de la resolución del Directorio partidario de integrar el gabinete. En el otro extremo, los sectores que votaron en contra de dicha resolución fueron el MNR, del senador Carlos Julio Pereyra, y NFN (hoy AN), del senador Jorge Larrañaga. Mientras que la postura de éste estaba fundada en razones estratégicas “de fondo”, la de aquél se fundamentaba en la *forma* de distribución de los cargos en el gabinete. Concretamente, mientras Larrañaga no estaba dispuesto a aceptar cargos ministeriales para su sector y abogaba por un apoyo al gobierno exclusivamente desde el Parlamento, el inconformismo de Pereyra se debía a lo que consideraba una “injusticia” en la distribución de las carteras cometida en perjuicio de su sector, pues a DN se le había asignado un

ministerio —el de Trabajo— sin haber obtenido representación en el Senado¹⁷. Poco después se atenderían al menos en parte los reclamos de Pereyra asignándole a su sector la subsecretaría de Industria, quedando además la secretaría de esa cartera en manos de un blanco independiente afín al MNR (Sergio Abreu).

* * *

En suma, Lacalle ha sido el presidente que tuvo que enfrentar la situación más complicada para lograr conformar una coalición de gobierno, tanto por el alto número de actores políticamente relevantes con los que debía negociar, como por la alta distancia ideológica existente entre ellos —que hacía más difícil la concreción de acuerdos programáticos— y las distintas posiciones que habían entre los potenciales socios sobre la conveniencia de integrar un gobierno de coalición casi inédito para la historia política uruguaya. Por otro lado, los colorados Sanguinetti y Batlle parecen haber tenido un panorama bastante menos complejo. La diferencia más sustantiva en este sentido radica en que Volonté mostró una mayor predisposición cooperativa frente a Sanguinetti que Lacalle frente a Batlle. Así, cabe calificar a Sanguinetti como el presidente electo que tuvo menos obstáculos para conformar una coalición de gobierno.

3. Resultados de las negociaciones

3.1. Definición de objetivos de las coaliciones

Una diferencia importante que se puede encontrar entre la coalición más reciente y las anteriores es que en ésta los socios del partido opuesto al del presidente —el PN— tomaron la decisión de formar parte de una coalición de forma orgánica, mediante una resolución adoptada por mayoría por el órgano de dirección colegiada del partido —el Honorable Directorio—. Este hecho parece ser consecuencia de un aprendizaje de los dirigentes blancos en el sentido de no permitir que exista un *free rider* que reciba los beneficios de la cooperación (*cargos* y participación en la definición de las *políticas*) sin tener que pagar los costos en *votos* que puede significar la participación en la coalición¹⁸.

¹⁷ En los anexos de este trabajo (páginas 110 a 116) puede consultarse el texto de una entrevista a los dirigentes blancos Larrañaga (NFN-AN), Pereyra (MNR), Zumarán (DN) y Trobo (Herrerismo) donde se muestran las distintas posiciones sobre la integración de representantes nacionalistas en el gabinete de la administración Batlle.

¹⁸ Buquet y Piñeiro (2000: 66) plantean con acierto que durante el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999) Manos a la Obra pagó por sí sola los costos colectivos de permanecer en la coalición, mientras que el Herrerismo

Otra diferencia importante que se puede encontrar en la conformación de las tres coaliciones refiere al grado de definición de los acuerdos en materia de las políticas a llevar a cabo por los respectivos gobiernos. En este sentido, cabe señalar como indicador de debilidad de la “coincidencia nacional” el hecho de que *“los acuerdos alcanzados por los dos partidos tradicionales tuvieron un alto grado de indefinición”* (Mancebo, 1991: 36). Concretamente, la coalición conformada por Lacalle, a diferencia de las posteriores, no aprobó ningún documento donde explicitara su agenda de políticas a implementar. Por otro lado, tampoco se encuentran declaraciones a la prensa de actores políticos que expliciten los objetivos programáticos de la coalición. Este hecho, que es considerado por Mancebo (1991) como uno de los cuatro criterios indicativos de la no existencia de una coalición, puede conducirnos a dudar de la pertinencia de considerar a la “coincidencia nacional” como una coalición de gobierno, pues de no haber existido un acuerdo sobre las políticas a llevar a cabo no se estaría cumpliendo el criterio definitorio de Strom (1990a) de que debe existir un “acuerdo para perseguir metas comunes”.

El punto central en esta discusión es si existió o no, entre los integrantes de la “coincidencia nacional”, un acuerdo sobre los objetivos en materia de políticas. La respuesta a esta interrogante genera dudas, en virtud de que no existen documentos ni declaraciones públicas que expliciten dicho acuerdo. Más aún, el senador sanguinettista Ricaldoni negó la existencia de un acuerdo en materia de políticas, al señalar públicamente que la participación colorada en el gobierno de Lacalle no implica la formación de una coalición porque para ello *“debería haberse establecido de antemano un acuerdo acerca de los objetivos a lograr en estos cinco años y sobre los instrumentos idóneos a utilizar”* (Búsqueda, 28/2/90).

Pero por otro lado, siguiendo la información brindada por algunos de medios de prensa escritos, es posible detectar la existencia de un acuerdo sobre los objetivos en materia de políticas. Este consistía en el compromiso de votar un paquete de leyes fundamentales: a) ajuste fiscal, b) reforma del Estado y privatizaciones, c) reforma educación, d) reforma seguridad social, e) reglamentación derecho de huelga, f) creación de ministerios, g) forma de designación de autoridades del CODICEN (El País, 21/2/90 y 26/2/90; Chasquetti, 2000).

En suma, concluyo que, como resultado de las comisiones interpartidarias reunidas en el Parque Hotel, los integrantes de la “coincidencia nacional” acordaron un conjunto de objetivos legislativos, pero los mismos no alcanzaron a tener un grado de precisión tal como para que se

fue un *free rider* que recibió los beneficios de la cooperación “sin tener que pagar los costos en votos que significaba la misma”.

plasmados de forma escrita o se expliciten claramente de forma pública. En particular, parece evidente que ciertas leyes, como la de ajuste fiscal o creación del Ministerio de Vivienda, tenían un grado de acuerdo mucho mayor que leyes tales como la referida a la reforma del Estado o la reforma de la seguridad social. Un indicador de esto es la diferente duración y éxito en el trámite legislativo que habrían de tener estos objetivos traducidos en proyectos de ley¹⁹.

Definir los objetivos de las coaliciones conformadas por los presidentes Sanguinetti y Batlle es una tarea bastante más sencilla que hacerlo para la "coincidencia nacional", pues en ambos casos se firmaron documentos que indican un mayor grado de precisión de los acuerdos alcanzados en materia de políticas. Así, entre los objetivos de la coalición conformada por Batlle se destacan la creación del Ministerio de Deporte y Juventud y la reducción del número de directores de algunos entes autónomos. Por su parte, la coalición conformada en febrero de 1995 tuvo los siguientes objetivos: i) ajuste fiscal, ii) seguridad ciudadana, iii) reforma seguridad social, iv) Presupuesto Nacional, v) reforma de la Constitución, vi) desmonopolización y vii) reforma educativa (Chasquetti, 2000).

La mayor precisión de los acuerdos conformados en febrero de 1995 y febrero de 2000 indican una mayor solidez de estas coaliciones en cuanto hubo una mayor coincidencia en las políticas a implementar, lo que hace esperable que estas coaliciones tengan un mayor grado de disciplina legislativa, y, por tanto, de eficacia.

3.2. Distribución de cargos entre los miembros de las coaliciones

La posibilidad de distribuir los cargos en el gobierno y en la administración es un recurso que tienen los presidentes para negociar acuerdos de gobierno que le proporcionen una mayoría legislativa, mientras que para los potenciales socios el acceso a los mismos constituye un importante beneficio que opera como un incentivo para integrar un gobierno de coalición. En efecto, los presidentes electos desde 1990 han hecho valer este recurso para intentar lograr sus objetivos en las negociaciones hacia la conformación de acuerdos de gobierno.

En esta monografía suponemos que la forma en que se encuentran distribuidos los cargos revela la predisposición a involucrarse con la gestión gubernativa que tiene cada sector dentro

¹⁹ Mientras la ley de ajuste fiscal (Nº 16107) y la de creación del Ministerio de Vivienda (Nº 16112) demoraron en aprobarse 25 y 78 días respectivamente, la de empresas públicas demoró 379 días y la de reforma de la

de la coalición de gobierno. En particular, analizaremos tres variables vinculadas con la distribución de cargos entre los miembros de las coaliciones. La primera es de corte cuantitativo, y refiere a la "justicia" del acuerdo en materia de cargos²⁰, para lo que proponemos realizar una comparación entre la *proporción de cargos* obtenidos por cada sector en los ministerios y entes autónomos y las *bancas* legislativas que éstos aportan²¹. Las variables segunda y tercera se vinculan a características cualitativas de la distribución de cargos, siendo la importancia o calidad de los ministerios cedidos a los socios y el peso político-partidario de los ministros designados en el gabinete por los socios.

De esta manera, analizando los valores que asumen tales variables para los sectores integrantes de las tres coaliciones conformadas entre 1990 y el 2000 pueden identificarse distintos grados de involucramiento con la gestión de gobierno.

A) Representación parlamentaria, ministerial y en los entes

En este apartado se presenta un análisis donde se compara, proporcionalmente, la *cantidad* de representantes de los integrantes de las coaliciones en los ministerios y entes autónomos con la *cantidad* de representantes en el Parlamento que tiene cada sector integrante de las coaliciones. Se incluyen los cargos ministeriales²² y en los directorios de entes autónomos porque ambos forman parte de las posiciones que se han negociado en todas las coaliciones. No

seguridad social no se logró aprobar durante el gobierno de Lacalle, habiendo enviado éste cuatro proyectos para su consideración en el Parlamento (ver anexos, páginas).

²⁰ Esta variable ("fairness of coalition agreement between the president and the fractions") es propuesta por Altman (2000a y 2000b) dentro de su modelo predictor de la existencia y duración de una coalición. Este autor operacionaliza esta variable mediante la siguiente medida:

$F = (M_i/G)/(S_i/C)$, siendo F el grado de "justicia" del acuerdo, M_i el número de ministros del partido i, G el número total de ministros en el gabinete, S_i el número de bancas del partido i, y C el contingente legislativo total de los partidos de la coalición. Para un partido que integra la coalición, el acuerdo será "justo" si F es igual a 1, mientras que si F es mayor que 1, el acuerdo será un "buen negocio", y si F es menor que 1 el acuerdo es un "mal negocio".

²¹ Otra forma cuantitativa de medir la distribución de cargos es utilizar el índice de congruencia partidaria del gabinete (Amorim Neto, 1998). En este trabajo no utilizamos esta medida, como tampoco la propuesta por Altman (2000a y 2000b), porque ambas consideran solamente los ministros que posee cada partido en el gabinete, dejando de lado a los subsecretarios y directores de entes autónomos. De cualquier manera, cabe señalar que los valores de dicho índice que aparecen en el estudio de Amorim para los tres primeros gobiernos democráticos post-dictadura resultan erróneos. Así, los datos que este autor maneja lo llevan a caracterizar equivocadamente al gabinete del primer gobierno de Sanguinetti como de "coalición débil" ("loose coalition cabinet") y al gabinete conformado por Lacalle como de "partido fuerte" ("tight single party").

²² La representación ministerial se toma incluyendo los ministros y subsecretarios de cada cartera más el director de la OPP (por tener rango ministerial). Además, realizo una ponderación que toma en cuenta la mayor importancia del cargo de ministro frente al de subsecretario. Así, se le adjudica a un subsecretario el valor de 0,5

obstante, para un análisis completo deberían incluirse la totalidad de los más de trescientos (300) cargos que Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) estiman que forman parte de los paquetes de negociación²³.

Este ejercicio de análisis comparativo es relevante porque nos permite distinguir aquellos integrantes que han sido “favorecidos” como los que han sido “perjudicados” en la distribución de cargos al interior de cada coalición. Así, de los sectores más “favorecidos” cabe esperar un mayor grado de participación en la gestión de gobierno que de los sectores más “perjudicados”. Concretamente, para realizar tales distinciones, es preciso comparar, para cada sector o partido, el porcentaje de representantes en el legislativo con el porcentaje de representantes en el gabinete o en los entes. Cuanto más similares sean estos porcentajes entre sí, mayor habrá sido el equilibrio o la “justicia” en la distribución de cargos. A su vez, cuando la proporción de representantes en el legislativo de un determinado integrante de las coaliciones sea mayor a la de representantes en el gabinete o en los entes se podrá afirmar que el mismo ha sido “perjudicado”, y viceversa. En el cuadro 3 se puede observar la distribución cuantitativa de los cargos al interior de la coalición conformada por el presidente Lacalle en 1990.

Cuadro 3. Representación legislativa, ministerial ponderada y en los entes por fracción y partido (en porcentajes sobre total de representantes de la coalición).

Administración Lacalle 1990

Fracción y partido	Representación parlamentaria (Asamblea General)	Representación ministerial ponderada	Representación en entes	Diferencia Rep. Min-Rep. Leg.	Diferencia Rep. Entes-Rep. Leg.
Herrerismo	35,7	42,1	29,7	6,4	-6,0
MNR	16,7	7,9	12,1	-8,8	-4,6
RENOVI	7,1	7,9	7,7	0,8	0,5
Por la Patria	2,4	7,9	9,9	5,5	7,5
Sin dato	-	-	2,2	-	2,2
PARTIDO NACIONAL	61,9	65,8	61,5	3,9	-0,4
Foro Batllista	11,9	10,5	13,2	-1,4	1,3
Batllismo Radical	14,3	7,9	12,1	-6,4	-2,2
UCB (Pacheco)	11,9	15,8	9,9	3,9	-2,0
Sin dato	-	-	3,3	-	3,3
Total sectores "coincidentes" del PC	38,1	34,2	38,5	-3,9	0,4
TOTAL COALICIÓN	100,0 (n=84)	100,0 (n=19)	100,0 (n=91)	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro 1.20 (anexos)

y a un ministro el valor 1, por lo que se considera que un sector que tiene dos subsecretarios en el gabinete posee la misma proporción de representantes ministeriales que un sector que tiene un ministro.

²³ En particular, faltaría considerar, entre otros: “17 cargos en los organismos de contralor del Estado (...), 115 cargos en la Administración Central (...), y 25 cargos en el servicio diplomático” (Buquet et al., 1998: 62).

Como se puede observar en el cuadro precedente, los sectores colorados que integraron la “coincidencia nacional” estaban levemente subrepresentados en el gabinete inicial de la Administración Lacalle, al poseer por un lado el 38,1% de los legisladores de la coalición y por el otro un 34,2% de los ministros y subsecretarios de la misma. Sin embargo, la distribución de los cargos en los entes fue prácticamente proporcional a la representación legislativa de cada partido, siendo incluso levemente favorable para los sectores colorados “coincidentes”, ya que éstos disponían del 38,5% de los cargos en los entes, un 0,4% más que su representación parlamentaria. En suma, la distribución de cargos entre los partidos integrantes de la “coincidencia nacional” fue relativamente proporcional al tamaño de sus bancadas legislativas, con una leve desproporción en favor del PN.

Si comparamos la cantidad de bancas que tuvo cada sector integrante de la “coincidencia nacional” con la cantidad de cargos en los ministerios y entes que ocuparon sus representantes podemos encontrar dos fracciones que claramente salieron “favorecidas” y otras dos que resultaron “perjudicadas” en la distribución de cargos. PLP, principalmente, y la UCB, parecen haber sido las fracciones más favorecidas, mientras que el MNR y el BR-15 son las que muestran una mayor desproporción de representantes en su perjuicio. En particular, el MNR parece ser el sector más “perjudicado” en la distribución de cargos, al tener una proporción de representantes en los ministerios de 8,8% menos que sus representantes en el legislativo. Este hecho resulta muy relevante, en virtud de que el MNR aspiraba, como mínimo, a ocupar dos ministerios²⁴, y revela una insatisfacción con respecto a los cargos conseguidos que debe agregarse a las diferencias con el presidente Lacalle en materia de políticas a implementar.

Veamos ahora que ocurrió con la distribución cuantitativa de cargos entre los integrantes de la Coalición de Gobierno, conformada por Sanguinetti en 1995.

²⁴ De acuerdo al Semanario Búsqueda (25/1/90, pág. 3), el “MNR considera a Wilson Elso Goñi y a Pagés como eventuales ministros de Transporte y Ganadería (...) los informantes admitieron que el MNR aspira ‘al menos’ a dos ministerios pero no descartaron que el sector obtenga un tercero de importancia”. Casi un mes después, El País (21/2/90) informaba que la cartera de Educación y Cultura iría para el MNR (con Rosalío Pereyra como posible ministro), mientras que la de Transporte era el obstáculo para el acuerdo, estando disputada entre la lista 15 (con Lucio Cáceres como posible ministro) y el MNR (con Goñi como posible ministro). La resolución adoptada sobre la cartera de Transporte, que consistió en otorgar la conducción de la misma al MNR, dejando que la lista 15 aguardara por la creación de la cartera de Vivienda, parece haber sido uno de los pocos éxitos logrados por el MNR en las negociaciones hacia la conformación de la “coincidencia nacional”.

Cuadro 4. Representación parlamentaria, ministerial ponderada y en los entes por partido y fracción (en porcentajes sobre total de representantes de la coalición).

Administración Sanguinetti 1995

Fracción y Partido	Representación parlamentaria (Asamblea General)	Representación ministerial ponderada	Representación en entes	Diferencia Rep. Min-Rep. Leg.	Diferencia Rep. Entes-Rep. Leg.
Batllismo Radical	3,6	5,3	10,6	1,7	7,0
Foro Batllista	38,1	42,1	30,6	4,0	-7,5
Cruzada 94	6,0	5,3	10,6	-0,7	4,6
UCB	1,2	-	3,5	1,2	2,3
PGP	2,4	7,9	3,5	5,5	1,1
MRB (Vaillant)	-	-	1,2	-	1,2
Independiente	-	10,5	-	10,5	-
PARTIDO COLORADO	51,2	71,1	60,0	19,9	8,8
Manos a la Obra	23,8	13,2	21,2	-10,6	-2,6
Herrerismo	21,4	7,9	16,5	-13,5	-5,0
MNR	3,6	7,9	2,4	4,3	-1,2
PARTIDO NACIONAL	48,8	28,9	40,0	-19,9	-8,8
TOTAL COALICIÓN	100,0 (n=84)	100,0 (n=19)	100,0 (n=85)	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro 1.25 (anexos)

Del cuadro precedente se desprende que en la distribución de cargos ministeriales entre los miembros de la coalición conformada por Sanguinetti existió una alta sobre-representación en favor del PC, del orden del 20%. Esta asimetría se mantiene en menor medida para la distribución de cargos en los entes, donde la desproporción en favor del PC es de 8,8%.

Respecto a la distribución de representantes entre las fracciones integrantes de la coalición, lo que más llama la atención es que MO, el sector blanco que habría de tener un mayor grado de compromiso con la gestión de gobierno, apenas tiene un 13,2% de los cargos en el gabinete, cuando controla el 23,8% de las bancas que posee la coalición en la Asamblea General. Esta afirmación puede matizarse por el hecho de que la Ministra de Trabajo, Ana Lía Piñeyrúa, habría de tener un progresivo acercamiento a MO, hasta terminar integrando formalmente esa fracción blanca, promediando el mandato del presidente Sanguinetti. De cualquier manera cabe destacar que de incluir a la Ministra Piñeyrúa como representante de MO, la sub-representación en el gabinete de ese sector se reduciría de 10,6% a 6,7%, lo que no invalidaría la afirmación anterior.

Asimismo, la sobre-representación de los representantes colorados sobre los representantes blancos permitió que, en la distribución de cargos al interior del PC, ningún sector colorado estuviera sub-representado. Por ejemplo, mientras por un lado la Cruzada 94 es la

única fracción colorada que no resulta favorecida en la distribución de carteras, por otro posee una sobre-representación en los entes del 4,6%.

En suma, se constata un desequilibrio en la distribución cuantitativa de los cargos entre el PC y el PN que resulta incongruente con el alto compromiso con el gobierno que tuvo el sector mayoritario del PN (MO), el cual también resulta “perjudicado” en esta distribución.

Por último, queda por analizar tal distribución entre los integrantes de la coalición conformada por Batlle en el 2000, para lo que conviene observar el cuadro 5:

**Cuadro 5. Representación parlamentaria, ministerial ponderada y en los entes por partido y fracción (porcentajes sobre total de representantes de la coalición).
Administración Batlle 2000**

Fracción y Partido	Representación parlamentaria (Asamblea General)	Representación ministerial ponderada	Representación en entes	Diferencia Rep. Min-Rep. Leg.	Diferencia Rep. Entes-Rep. Leg.
Batllismo Radical	27,4	34,2	28,2	6,8	0,8
Foro Batllista	32,9	26,3	29,6	-6,6	-3,3
UCB	-	-	2,8	-	2,8
Independiente	-	-	1,4	-	1,4
PARTIDO COLORADO	60,3	60,5	62,0	0,2	1,7
Herrensmo	31,5	23,7	29,6	-7,8	-1,9
Manos a la Obra	-	2,6	2,8	2,6	2,8
Desafío Nacional	1,4	5,3	-	3,9	-1,4
MNR	1,4	2,6	1,4	1,3	0,0
Alianza Nac. (Larrañaga)	4,1	-	2,8	-4,1	-1,3
Línea Nacional Florida	1,4	-	-	-1,4	-1,4
Propuesta Nacional	-	-	1,4	-	1,4
Independiente	-	5,3	-	5,3	-
PARTIDO NACIONAL	39,7	39,5	38,0	-0,2	-1,7
TOTAL COALICIÓN	100,0 (n=73)	100,0 (n=19)	100,0 (n=71)	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro 1.30 (anexos).

Como se puede apreciar, la distribución de cargos entre los partidos que conforman la coalición de gobierno de la administración Batlle es prácticamente proporcional a la representación legislativa que cada uno de ellos tiene, existiendo en particular una leve sobre-representación en favor del PC, fundamentalmente en los entes (1,7%).

Uno de los fenómenos que más llama la atención del cuadro 5 desde el punto de vista de las fracciones integrantes de la coalición es la sub-representación del FB, la cual se produce en mayor medida en el gabinete (la diferencia porcentual de representantes en el gabinete con la representación legislativa es de -6,6%). Lo mismo ocurre con el otro sector (además de la fracción del presidente Batlle, el BR-15) con un alto número de representantes en la coalición: el

Herrerismo. En particular, dicho sector se encuentra sub-representado en el gabinete en un 7,8% con respecto a su representación legislativa. Por otro lado, cabe destacar que los sectores que se encuentran sobre-representados son, además de la UCB, los sectores pequeños del PN que precisamente han sido los menos reticentes a integrar un gobierno de coalición: DN, MO, MNR²⁵ y PROP.NAC. Por último, cabe señalar que la sub-representación del sector del senador Larrañaga (AN) dentro de la distribución de cargos resulta congruente con la posición asumida por éste respecto a la conveniencia de integrar un gobierno de coalición con los colorados.

En suma, cabe destacar que la distribución cuantitativa de los cargos entre los partidos integrantes de la coalición fue equilibrada, lo que evidentemente favorece un alto involucramiento del partido coaligado (en este caso, el PN) en la gestión de gobierno.

B) Importancia de ministerios cedidos a los socios

Analizar el nivel de importancia de las carteras ocupadas por los socios menores de las coaliciones es relevante porque éste es otro de los indicadores que sirven para medir el grado de involucramiento de los socios menores con la gestión de gobierno.

En este trabajo se define como *carteras importantes* a los ministerios de Economía y Finanzas, Interior, y Relaciones Exteriores. De esta manera, importa analizar quienes ocuparon estas carteras al inicio de cada uno de los tres gobiernos de coalición aquí considerados. El siguiente cuadro nos informa sobre el sector al que pertenecen los ministros que iniciaron estos gobiernos al frente de las *carteras importantes*, mostrándose en colores el partido al que representan (Nacional o Colorado).

²⁵Incluyo al MNR como uno de los sectores con menos reticencias a integrar un gobierno de coalición, pues, como señalé anteriormente, el voto en contra de la resolución del directorio partidario de integrar la coalición se debió precisamente a que se lo había excluido en la integración del gabinete, lo que se subsanó después con la

Cuadro 6: partido y sector de los ministros que al inicio de los gobiernos de coalición ocuparon las carteras importantes

Ministerio	SANGUINETTI				LACALLE 1990	
	Ministro	Sector	Ministro	Sector	Ministro	Sector
Economía y Finanzas	Enrique Braga	Herrerismo				
Interior	Juan Andrés Ramírez	Herrerismo				
Relaciones Exteriores	Héctor Gros Espiell	Herrerismo	Alvaro Ramos	Prop. Nacional (MO)		

Del cuadro precedente se desprende que el único presidente que reservó las *carteras importantes* para su sector fue Lacalle²⁶. Batlle, al igual que éste, reservó las *carteras importantes* para su partido, aunque a diferencia de Lacalle, cedió dos de las mismas a otro sector (FB). Esto resulta lógico si se tiene en cuenta dos fenómenos: 1) la subrepresentación del FB entre los miembros de la coalición constatada anteriormente y 2) que dicha fracción es la mayoría del PC. Otra diferencia que se encuentra en la distribución de carteras entre la administración Batlle y la administración Lacalle es que el primero cedió a los blancos dos carteras (Trabajo y Educación) que el segundo había reservado para su partido diez años antes.

Sanguinetti, por su parte, es el único de los tres presidentes que no reservó las carteras importantes para su partido, pues cedió la cartera de Relaciones Exteriores al sector mayoritario del PN (MO).

En suma, el indicador *importancia de ministerios cedidos a los socios* muestra un mayor involucramiento con la gestión de gobierno de los socios interpartidarios del presidente Sanguinetti (PN y, en particular, MO) que de los socios interpartidarios de los presidentes Lacalle y Batlle. A nivel de socios intrapartidarios, el presidente Batlle parece haber tenido en este indicador un mayor involucramiento de sus socios que los presidentes Sanguinetti y Lacalle. Esta diferencia parece explicarse fundamentalmente por la condición minoritaria del sector de Batlle dentro del propio PC.

designación de un independiente afin al MNR (Sergio Abreu) en la cartera de Industria y de Mario Curbelo en la subsecretaría de dicha cartera.

²⁶ Lacalle definió cinco carteras "innegociables", que debían permanecer en manos del Herrerismo: las tres carteras "importantes" (Economía, Interior y Relaciones Exteriores), más Defensa y Trabajo.

C) **Peso político-partidario de los ministros representantes de los socios**

Otro indicador que sirve para analizar el grado de involucramiento de los socios con el gobierno se refiere a la *importancia político-partidaria de los ministros* designados para ocupar las carteras cedidas a los socios. Este factor ha sido considerado por Mancebo (1991) como criterio para definir si nos encontramos o no ante una coalición, lo que ha sido criticado por Chasqueti (1997).

Más allá de esta discusión creo que considerar si los ministros representantes de los socios en el gabinete son figuras de primera línea es importante porque contribuye a establecer el grado de solidez inicial del acuerdo de gobierno (Bottinelli, 2000). El razonamiento implica suponer que para que las fracciones y partidos que son los “socios menores” de un gobierno de coalición se encuentren más involucrados y/o comprometidos en la gestión gubernativa, deberán estar representados en el ejecutivo por personas que tengan una trayectoria política significativa o, en otras palabras, un *peso político-partidario alto*. A estos efectos, planteo que tal condición la tienen personas que ocuparon cargos políticos tales como intendente, senador o ministro, o bien fueron candidatos a la presidencia o vice-presidencia de la República. En un segundo nivel de importancia política (*peso político-partidario medio*) considero que se encuentran aquellos que han ocupado una banca en la Cámara de Representantes por al menos un año, así como aquellos que han sido candidatos a la Intendencia de Montevideo y aquellos que han sido presidentes de entes tales como ANTEL y BROU. Por último, los ministros de *peso político-partidario bajo* son todos aquellos que no ocuparon cargos tales como los descritos en las categorías *media* y *alta*, habiendo sido, por ejemplo, subsecretarios o directores de entes.

Teniendo en cuenta tales criterios es que presento una clasificación del peso político-partidario de todos aquellos ministros representantes de los socios (tanto inter como intrapartidarios) del presidente en el gabinete²⁷.

²⁶ Lacalle definió cinco carteras “innegociables”, que debían permanecer en manos del Herrerismo: las tres carteras “importantes” (Economía, Interior y Relaciones Exteriores), más Defensa y Trabajo.

²⁷ Tal clasificación se presenta en los cuadros 1.14, 1.15 y 1.16 de los anexos (páginas 65 a 67).

Cuadro 7: Peso político-partidario promedio de ministros designados en representación de los socios menores de las coaliciones (1990-2000)

Administración	Valor promedio ²⁸	Categoría
Lacalle 1990	2,14	Peso político medio
Sanguinetti 1995	2,67	Peso político alto
Batlle 2000	2,75	Peso político alto

Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 1.14, 1.15 y 1.16 de anexos

Una vez clasificados los ministros representantes de los socios menores de cada coalición según sus respectivas trayectorias en el plano político-partidario se pueden extraer algunas conclusiones relevantes. En primer lugar, como se desprende del cuadro 7, cabe destacar que los gabinetes iniciales conformados por los presidentes colorados Sanguinetti y Batlle tienen una mayor presencia de ministros con destacada trayectoria político-partidaria que el gabinete inicial conformado por Lacalle. Esto revela un mayor predisposición a involucrarse en la gestión gubernativa de los socios de Sanguinetti y Batlle que de los socios de Lacalle. En particular, cabe señalar que dos de las tres fracciones más importantes del PC estuvieron representadas en el gabinete inicial de la “coincidencia nacional” por dos figuras que son clasificadas en este trabajo como de “bajo peso político-partidario”, en virtud de que hasta ese momento no habían tenido una trayectoria política destacada²⁹. En contraste con dicha situación, tanto la UCB en 1990 como los otros “socios menores” de carácter interpartidario en 1995 y 2000 designaron como sus representantes en el gabinete a figuras que ya habían ocupado cargos de primer nivel político en períodos anteriores.

D) Conclusiones de la distribución de cargos entre los miembros de las coaliciones

El análisis de la forma en que se encuentran distribuidos los cargos entre los integrantes de las coaliciones no permite señalar categóricamente cuál fue la coalición que distribuyó los cargos de una forma tal como para asegurarse un alto apoyo de los socios menores a la gestión de gobierno.

Mientras por un lado la coalición conformada por Sanguinetti es la que muestra una mayor sub-representación en los cargos que ocupa el partido asociado en relación a las bancas que aporta, por otro es la que muestra una mayor predisposición del partido asociado a

²⁸El valor 1 corresponde a *peso bajo*, el valor 2 a *peso medio* y el valor 3 a *peso alto*.

²⁹ Me refiero a Raúl Lago, Ministro de Vivienda por el BR-15 (sector liderado por Batlle) y a Alfredo Solari, ministro de Salud Pública por el FB (sector liderado por Sanguinetti).

comprometerse en la gestión gubernativa, atendiendo a las variables cualitativas consideradas y, fundamentalmente, a la importancia de los ministerios cedidos.

Las coaliciones conformadas por Lacalle y Batlle, por su parte, muestran un relativo equilibrio entre los partidos blanco y colorado en la distribución cuantitativa de los cargos. Sin embargo, existen importantes diferencias entre ambas en cuanto a la importancia político-partidaria de las figuras designadas para participar en el gabinete en representación del partido asociado al del presidente, ya que el PN durante la administración Batlle participó con ministros de trayectoria política más destacada que los representantes colorados en el gabinete del presidente Lacalle. De esta manera, este es el único de los tres indicadores considerados que marca que los socios blancos tuvieron un mayor compromiso con la gestión de Batlle que los socios colorados con la gestión de Lacalle.

IV. FUNCIONAMIENTO DE LAS COALICIONES

Las investigaciones comparativas y los estudios de caso sobre coaliciones presidenciales de gobierno se han concentrado en estudiar el momento de formación de las mismas, dejando de lado el estudio de las dimensiones relacionadas con su funcionamiento. Precisamente, este trabajo pretende contribuir a la corrección de ese vacío en la literatura, aportando un análisis empíricamente fundado sobre el funcionamiento de las coaliciones uruguayas.

En particular, en este capítulo se analizarán tres variables que sirven para mostrar el grado de solidez de las coaliciones en su accionar. Así, en el primer apartado se considera el funcionamiento de las mismas en el Poder Ejecutivo, analizando la asiduidad con que se reúne el Consejo de Ministros. En el segundo apartado, por su parte, presento un análisis de la disciplina legislativa de las coaliciones. Por último, en el tercer apartado se consideran las relaciones entre el presidente y los líderes de los sectores que forman parte de las coaliciones. De esta manera, en dicho apartado se brinda un panorama general del funcionamiento de los gobiernos de coalición, conectando el análisis de cómo funcionan las coaliciones en el Ejecutivo con el estudio de su actuación en el Legislativo.

1. Las coaliciones en el Ejecutivo: funcionamiento del Consejo de Ministros.

El diseño institucional uruguayo establece un sistema de gobierno donde el presidente de la República debe ejercer el Poder Ejecutivo “*actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros*” (artículo 149 de la Constitución)³⁰. Esto implica que tal poder puede ejercerse de manera colegiada. Sin embargo, la percepción generalizada es que en la práctica el Poder Ejecutivo se ejerce de forma unipersonal por el Presidente de la República, sin colegialización de las decisiones en el Consejo de Ministros.

La formación de una coalición de gobierno constituye una buena oportunidad para colegializar las decisiones mediante la jerarquización del rol del Consejo de Ministros en la mecánica de gobierno. Así, al implicar los gobiernos de coalición cierto grado de toma de decisiones compartida es esperable que dicho órgano tenga mayor centralidad bajo una coalición de gobierno que bajo un gobierno de partido. En particular, sostenemos como hipótesis que una coalición es más sólida en su funcionamiento cuanto más compartida hace la toma de decisiones

en el Consejo de Ministros. Como se desprende de las siguientes palabras, tal era el enfoque que el presidente Lacalle y el vicepresidente Aguirre querían imprimir al procesamiento de las políticas de la “coincidencia nacional”:

“(…) creemos (…) que desde aquí deben generarse las políticas, porque el Consejo de Ministros tiene potestades para eso y, en vez de hacer una sesión ficta para designar a Juan, a Pedro o a Diego, tengamos un rato de análisis –de política de empresas y cuando designemos a Juan, a Pedro y a Diego, sea habiendo pasado revista a las necesidades, los problemas que tiene tal o cual Ente y, en función de ello, nombrando a ciudadanos que van a representar el sentir mayoritario del país que aquí está representado”. (Presidente Luis A. Lacalle, Sesión Consejo de Ministros, 19 de julio de 1990).

“Lo que quiero subrayar es la importancia para la debida y fluida vinculación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de que sesione con alguna regularidad el Consejo de Ministros, con una frecuencia que se puede fijar para tratar en este ámbito, con participación activa, efectiva de todos los Ministros, los grandes temas que luego tienen que tener una traducción legislativa para que las decisiones del Gobierno se hagan efectivas y tengan instrumentos jurídicos que las respalden, sobre todo cuando están orientadas a introducir cambios sustanciales en la vida nacional (...) ¿Con qué nos encontramos hasta el presente en este periodo? Que si bien existe un acuerdo bi-partidario que involucra a los distintos sectores de las dos fuerzas políticas tradicionales, las decisiones del Poder Ejecutivo no tienen una correspondencia inmediata, clara, categórica, en los mismos sectores que toman asiento en este Consejo de Ministros. ¿Por qué? ¿Por falta de disciplina partidaria, por falta de correspondencia de orientaciones? No, simplemente porque se interpreta el proyecto que ha llegado con las firmas requeridas en el procedimiento que se ha indicado, de todos los integrantes del Consejo de Ministros, como una manifestación de voluntad que responde a una costumbre, a un rito, a una formalidad y no a una decisión política real, a un acto de voluntad y a un análisis del problema de que se trata, de modo tal que en el trámite legislativo encontramos obstáculos más o menos fundados, adhesiones calurosas, claras; otras condicionadas, otras reticentes, otras lentas en expresarse, otras trabajosas, y no estoy refiriéndome al Partido Colorado solamente, sino a nuestro propio Partido Nacional. Entonces, creo que cuando se vaya a enviar un proyecto de ley básico (...) que la firma de los Ministros represente que el Consejo de Ministros ha analizado el tema y que se ha comprometido para que sea la voluntad política de todos los Ministros, no sólo por su partido, sino por los sectores, y determine que exista un aval distinto a la hora de darle andamiaje legislativo rápido a esos proyectos de ley. Creo que es una imagen que respecto del funcionamiento real, de la marcha de la coincidencia, tenemos que dar aparte del aspecto institucional –que también comparto- de que el Consejo debe dejar de ser un ornato institucional, una institución que está en la letra de la Constitución pero que, prácticamente, desde el periodo de Baldomir había dejado de funcionar” (Vicepresidente Gonzalo Aguirre, Sesión Consejo de Ministros, 19 de julio de 1990).

En 1995, el presidente Sanguinetti, como su antecesor, manifestó el propósito de convertir al Consejo de Ministros en el ámbito de discusión de las principales orientaciones de su gobierno. Como destacaba por entonces el semanario *Búsqueda* (23/02/95, pág.3) “la intención de Sanguinetti es la de reunirlos regularmente para que funcione como la expresión ejecutiva de la alianza con el Partido Nacional que le dará mayoría en el Parlamento”. Esta intención del presidente electo fue decisiva para convencer a la mayoría de los blancos –particularmente a MO y al MNR- de las ventajas de formar parte del gobierno de coalición³¹.

³⁰ En los anexos se pueden consultar los artículos de la Constitución referidos al Consejo de Ministros.

³¹ Según consignó *Búsqueda* (23/02/95, pág.3) “la anunciada disposición de Sanguinetti a compartir la definición de los programas y decisiones del gobierno fue la que convenció a la mayoría blanca liderada por Volonté a

En cuanto a las intenciones del presidente Batlle, Scagliola (2002: 51) plantea que, en el marco del compromiso de coalición, éste también quería colegializar las decisiones del Consejo de Ministros. Por tanto, los tres presidentes quisieron convertir dicho órgano en una institución central para el funcionamiento de sus respectivos gobiernos de coalición.

Ahora bien, lo más relevante para este trabajo es estudiar si efectivamente se concretaron las aspiraciones presidenciales de jerarquizar el rol del Consejo de Ministros en la toma de decisiones. Para ello, se estudió en primer lugar la regularidad con la que dicho órgano ha sesionado bajo los gobiernos de coalición. Así, analizando el indicador *promedio de sesiones por mes* (cuadro 8) podemos observar que Lacalle fue el presidente que, promedialmente, convocó más veces al consejo (casi 6 veces por mes), mientras que en el otro extremo, Sanguinetti fue el que lo convocó con menos regularidad (casi un promedio de 4 veces por mes).

Cuadro 8. Promedio por mes de sesiones del Consejo de Ministros. Gobiernos de coalición. 1990-2002			
	Coincidencia Nacional (1990-1992)	Coalición de Gobierno (1995-2000)	Coalición de Gobierno II (2000-2002)
Promedio de sesiones por mes	5,96	3,93	4,78

Fuente: elaboración propia en base a Actas del Consejo de Ministros (ver anexos, cuadros 2.1, 2.4 y 2.7)

Sin embargo, este indicador parece no ser el adecuado, en tanto muchas de las sesiones del consejo, según se deduce de los asuntos tratados en cada una de ellas (ver anexos, páginas 79 a 93), constituyen sesiones fictas donde se firman resoluciones o decretos que claramente tienen menor significación para la actividad de gobierno que, por ejemplo, la discusión y aprobación de un proyecto de ley para su envío al Legislativo.

Intentando subsanar tal dificultad es que propongo considerar la asiduidad con la que se llevan a cabo reuniones “importantes”. Para ello, defino operacionalmente una “sesión importante” como aquella donde en los asuntos tratados se producen alguna de las siguientes situaciones: 1) se aprueba un proyecto de ley para enviar al legislativo, 2) se aprueba el envío a la Asamblea General del mensaje (que se envía al principio de cada legislatura) que contiene la

llegar a entendimientos con el futuro presidente y sirvió también para que el Movimiento Nacional de Rocha aceptara que la ex diputada Ana Lia Piñeyrúa se haga cargo del Ministerio de Trabajo. Piñeyrúa dijo que su sector aceptó formar parte de la coalición de gobierno después que Sanguinetti aseguró que daría mayor protagonismo al Consejo de Ministros y trabajaría en base a los documentos aprobados por los partidos en las comisiones que deliberaron en las últimas semanas en el hotel Victoria Plaza”. El propio documento suscrito el 13 de febrero de 1995 por los delegados blancos en las negociaciones para conformar un gobierno de coalición

memoria anual sobre el estado de la República y las “mejoras que se consideren dignas de atención” y 3) una sesión donde se lleva a cabo una discusión o evaluación sobre la marcha de cada gobierno o sobre determinadas leyes a ser enviadas al Parlamento. Aplicando esta definición a las sesiones del Consejo de Ministros que tuvieron lugar durante el funcionamiento de las tres coaliciones aquí estudiadas vemos (cuadro 9) que las mismas constituyen no más del 17% del total de sesiones, siendo la coalición de Sanguinetti la que muestra una menor proporción de sesiones importantes.

Cuadro 9. Porcentaje de sesiones importantes del Consejo de Ministros sobre total de sesiones. Gobiernos de coalición. 1990-2002			
	Administración Lacalle (1990-1992) n=137	Administración Sanguinetti (1995-2000) n=236	Administración Batlle (2000-2002) n=153
Porcentaje de sesiones importantes	15,3%	9,3%	17,0%

Fuente: elaboración propia en base a Actas del Consejo de Ministros

De todas maneras, lo que importa considerar es la asiduidad con que el Consejo de Ministros sesiona tratando asuntos “importantes”, para lo que conviene observar el cuadro 10.

Cuadro 10. Promedio por mes de sesiones importantes del Consejo de Ministros. Gobiernos de coalición. 1990-2002			
	Coincidencia Nacional (1990-1992)	Coalición de Gobierno (1995-2000)	Coalición de Gobierno II (2000-2002)
Promedio de sesiones importantes por mes	0,91	0,37	0,82

Fuente: elaboración propia en base a Actas del Consejo de Ministros

De la observación del cuadro precedente se desprende que es durante la “coincidencia nacional” (1990-1992) cuando se jerarquizó más el rol del Consejo de Ministros en la mecánica de gobierno, ya que durante la misma dicho órgano sesionó tratando un asunto “importante” casi una vez por mes. Por su parte, la coalición conformada para el gobierno de Batlle muestra un guarismo levemente inferior (0,82 sesiones por mes) a la “coincidencia nacional” pero bastante mayor al de la Coalición de Gobierno de Sanguinetti, que exhibe un valor de 0,37 sesiones “importantes” por mes. De manera que la coalición del período 1995-2000 parece haber funcionado con un grado de prescindencia del Consejo de Ministros bastante mayor que las otras.

(ver anexos, página 105) destaca que el “funcionamiento asiduo” del Consejo de Ministros “ se ajustará a los

Ahora bien, otra forma posible de medir el funcionamiento del Consejo de Ministros consiste en considerar el porcentaje de leyes de *alta importancia* iniciadas en el Ejecutivo que fueron firmadas por el Consejo de Ministros. El cuadro 11 nos proporciona un resumen de los valores que muestra tal indicador:

Cuadro 11. Porcentaje de leyes importantes con origen en el Ejecutivo firmadas por el Consejo de Ministros. Gobiernos de coalición. 1990-2002		
Lacalle 1990-1992 (n=15)	Sanguinetti 1995-2000 (n=22)	Batlle 2000-2002 (n=18)
66,7%	59,1%	50,0%

Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 2.10, 2.12 y 2.14 (anexos)

Los datos precedentes confirman que la coalición conformada por el presidente Lacalle fue la que le dio mayor centralidad al Consejo de Ministros en la mecánica de gobierno, pues el 66,7% de las leyes importantes aprobadas con origen en el Ejecutivo fueron firmadas por dicho consejo. La diferencia con el indicador *promedio de sesiones importantes por mes* radica en que el peor guarismo pertenece ahora a la coalición conformada por Batlle, lo que nos conduce a señalar que dicha coalición funcionó con prescindencia del Consejo de Ministros, al igual que la coalición conformada por Sanguinetti.

En suma, podemos concluir que la coalición conformada por Lacalle fue la que le dio más importancia al Consejo de Ministros en la mecánica de gobierno. Sin embargo, al no existir estudios empíricos sobre los cuales se puedan comparar estos valores, no es posible realizar una afirmación categórica tal como para señalar que la “coincidencia nacional” funcionó dotando de centralidad al Consejo de Ministros. En otras palabras, por más que la “coincidencia” muestra los valores más altos en esta variable, no es posible afirmar tajantemente que estos valores son altos, pues no existen otras mediciones sobre las cuales se puedan comparar tales valores. Por esta razón, las conclusiones planteadas deben ser tomadas con mucha cautela.

2. Las coaliciones en el Legislativo: disciplina legislativa.

La disciplina legislativa es otra variable relevante para analizar el grado de solidez en el funcionamiento de los acuerdos de coalición, pues la misma incide sobre el grado de cumplimiento de los compromisos negociados entre el presidente y sus socios. Así, una baja tasa

preceptos institucionales que lo instituyen”.

Facultad de Ciencias Sociales
Depto. de Ciencia Política
Biblioteca

de disciplina puede convertir una coalición mayoritaria en una minoritaria (Nicolau, 2000), reduciendo el grado en que el presidente puede llevar a cabo su agenda legislativa.

Mainwaring y Shugart (1998) han señalado que uno de los problemas del presidencialismo es su tendencia a presentar partidos políticos con un bajo nivel de disciplina legislativa. En particular, estos autores destacan que las coaliciones interpartidarias tienden a ser más débiles en los sistemas presidencialistas por dos razones: 1) las coaliciones “*con frecuencia se crean antes de la elección y no comprometen a las partes más allá del día de la elección*” y el poder ejecutivo “*no está integrado con miembros de varios partidos que son co-responsables por el gobierno*”; 2) “*en algunos sistemas presidencialistas no es seguro que los legisladores den su apoyo a un acuerdo negociado por su liderazgo partidario*” (Mainwaring y Shugart, 1998: 11). Sin embargo, el modelo explicativo³² que presentan estos autores hace esperable para Uruguay una alta disciplina partidaria, lo que ha sido confirmado por los estudios empíricos disponibles (Buquet et al. 1998, Lanzaro 2000c).

Ahora bien, las mediciones que existen sobre el nivel de disciplina de los legisladores uruguayos han tomado como unidades de análisis a los partidos, mientras que a los efectos de este trabajo importa considerar el grado de disciplina de los legisladores de las coaliciones. De esta manera, lo relevante es determinar, para cada senador, si éste representa a un sector que forma parte de la coalición. Así, si un sector no integra la coalición pero su partido sí, una votación negativa a una ley del Ejecutivo significa un caso de indisciplina partidaria pero no de indisciplina “coalicional”.

Decisiones metodológicas

Para estudiar el nivel de disciplina exhibido por los legisladores pertenecientes a las respectivas coaliciones se tomó la decisión de considerar las votaciones en el Senado de leyes de *alta importancia*³³ con origen en el Ejecutivo (Buquet et al. 1998, Lanzaro 2000c). No se

³² Para estos autores, la disciplina legislativa de los partidos depende de tres variables institucionales relacionadas con la forma en que los miembros de una bancada parlamentaria se convierten en candidatos y son elegidos: i) el control en la selección de candidatos, ii) el control del orden de las listas de candidatos, iii) la forma de reparto de los votos entre los candidatos de los partidos (Mainwaring y Shugart, 1998: 28).

³³ Las leyes de alta importancia se definen en base a Buquet et al. 1998 y Lanzaro 2000c, quienes realizan una ponderación de la importancia política de las leyes aprobadas entre 1985 y 2000, distinguiendo tres tipos de leyes: de alta importancia, de mediana importancia y de baja importancia. Para ello, utilizan cinco indicadores: i) origen de la ley (1-Ejecutivo o 0-Legislativo), ii) alcance (1-grande o 0-escaso), iii) repercusión en la opinión pública (1-alta o 0-baja), iv) debate (1-existe o 0-no existe) y v) votación (1-dividida o 0-unanimidad). De esta manera, se configura un índice de importancia política de las leyes que varía entre 0 y 5, siendo las leyes de alta

consideran aquí las leyes iniciadas en el Legislativo, en el entendido de que fundamentalmente interesa investigar la disciplina legislativa en aquellas leyes que, por haber sido propuestas por el Ejecutivo, tienen una mayor centralidad en el quehacer gubernativo ³⁴.

La determinación del grado de importancia de las leyes aprobadas solamente se pudo realizar parcialmente para el período correspondiente a la Administración Batlle, ya que por razones operativas no hubo tiempo para testear el indicador “repercusión en la opinión pública”³⁵. De esta manera, para tal período se toman aquellas leyes con origen en el Ejecutivo consideradas como “sustantivas” para el ejercicio del gobierno en los Informes de Coyuntura del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política (UdelaR). De cualquier forma, esto no parece ser un problema significativo, pues de las dieciocho (18) leyes consideradas para el período 2000-2002, dieciséis (16) resultan ser altamente importantes, de acuerdo a los cuatro indicadores disponibles –origen, alcance, debate y votación-. Por su parte, al resultar aprobadas las restantes dos leyes por unanimidad, no se puede determinar –al faltar la información sobre el indicador *repercusión*- si las mismas constituyen leyes de “mediana” o “alta” importancia.

Sin descartar otras alternativas posibles³⁶, creo pertinente medir la disciplina legislativa de las coaliciones de forma dicotómica, tomando en cuenta, para cada votación, si algún senador que formó parte de los respectivos gobiernos de coalición votó en contra del proyecto de ley iniciado en el Ejecutivo. Con este criterio, por cada votación de una ley de alta importancia obtenemos como resultado dos alternativas: disciplina perfecta o indisciplina. Así, tomamos como indicador de disciplina legislativa el *porcentaje de votaciones* de leyes de alta importancia iniciadas en el Ejecutivo *con disciplina perfecta* de los senadores integrantes de las coaliciones.

* * *

El cuadro 12 permite comparar los resultados de la disciplina legislativa mostrada por las coaliciones mayoritarias uruguayas:

importancia las que obtienen un valor 4 o 5 en el índice, las de mediana importancia las que varían entre un valor 2 y un valor 3, y las de baja importancia las que obtienen un valor 0 o un valor 1.

³⁴ Precisamente, el indicador *origen* de la ley –Ejecutivo o Legislativo- es uno de los cinco indicadores que utiliza el “Estudio de la Producción Legislativa. 1985-2000” (Lanzaro, 2000c) para determinar la importancia política de las leyes aprobadas.

³⁵ Siguiendo a Buquet el al. 1998 y Lanzaro 2000c, esto hubiera supuesto verificar si la tramitación de la ley en cuestión fue mencionada por los menos dos veces en los siguientes medios de prensa escritos: a) semanario Búsqueda, b) diario El Observador, c) diario La República.

³⁶ Un buen panorama sobre las distintas alternativas que existen para medir la disciplina legislativa se ofrece en Nicolau (2000), quien aporta evidencia empírica sobre la disciplina de las coaliciones brasileras.

Cuadro 12. Disciplina de senadores de las coaliciones en votaciones de leyes importantes con origen en el ejecutivo, 1990-2002			
	Lacalle 1990 (n=15)	Sanguinetti 1995 (n=22)	Batlle 2000 (n=18)
Votaciones con indisciplina	6,7%	4,5%	16,7%
Votaciones con disciplina perfecta	93,3%	95,5%	83,3%

Fuente: Elaboración propia en base a cuadros 2.11, 2.13 y 2.15 (anexos)

Como se puede observar en el cuadro precedente, el nivel de disciplina mostrado por los senadores pertenecientes a las coaliciones conformadas entre 1990 y 2000 en ningún caso se encuentra por debajo del 80%, lo que constituye una evidencia de lo disciplinadas que han sido las respectivas coaliciones. En particular, la coaliciones más disciplinadas resultan ser la Coincidencia Nacional de Lacalle y la Coalición de Gobierno de Sanguinetti, mostrando cada una solamente un caso de indisciplina, con un porcentaje de votaciones disciplinadas del 93.3% y 95.5%, respectivamente.

Los casos de indisciplina verificados para estas coaliciones tienen en común que muestran fisuras en el apoyo brindado por un sector del partido asociado al partido de gobierno. El primer caso corresponde a los dos senadores de la Cruzada 94 (Irurtia y Millor), quienes votaron en contra del proyecto de ajuste fiscal, lo que precipitó la ruptura del tal sector con la UCB en abril de 1990 ³⁷. El caso de indisciplina que se verifica durante el gobierno de coalición conformado por Sanguinetti parece ser menos importante que el anterior, pues se produce sobre el término del periodo de gobierno, en la votación del proyecto de aprobación del puente sobre el Río de la Plata (ley N° 17158), siendo responsabilidad del senador blanco Pereyra (MNR).

Por su parte, la coalición conformada por Batlle muestra un porcentaje de votaciones con disciplina perfecta del 83.3%, presentando tres casos de indisciplina, los cuales se constatan en su totalidad en el año 2002, un año que fue particularmente negativo para la gestión de gobierno, en virtud de la profundización de una crisis económica que se hizo sentir en todos los sectores de la sociedad uruguaya. Este fenómeno evidentemente contribuyó a aumentar las necesidades de los socios menores del presidente Batlle de asumir posturas diferenciadas e incluso abiertamente críticas. En particular, los tres casos de indisciplina verificados muestran un mismo actor: el senador blanco Larrañaga (AN), quien asumió un perfil crítico desde el principio de la

³⁷ La C-94 se separó formalmente de la UCB el 22 de abril de 1990, luego de una resolución adoptada en un Congreso del sector por una amplia mayoría de votos (398 convencionales a favor y 7 en contra). Por esta razón se considera que la C-94 integró formalmente la "coincidencia nacional", hasta que la ruptura con la UCB significó la salida automática de la coalición.

administración Batlle, mostrando incluso una postura discrepante con la integración de representantes blancos en el gabinete y siendo el sector que él lidera el único del PN que no se encuentra representado en el gabinete (aunque sí en los entes autónomos y servicios descentralizados, como todos los sectores blancos).

En suma, todos los casos de indisciplina constatados entre senadores de las tres coaliciones corresponden a integrantes del partido asociado al del presidente, lo que evidencia que los socios menores del partido del presidente han tenido disciplina perfecta³⁸. Asimismo, como conclusión más importante cabe destacar el hecho que, atendiendo exclusivamente a la disciplina legislativa, las coaliciones más sólidas en su funcionamiento fueron la conformada por Sanguinetti en 1995 y la conformada por Lacalle en 1990. Por su parte, el grado de disciplina mostrado por la coalición presidida por Batlle parece ser por demás aceptable, aunque en este sentido cabe insistir en que conviene ser cautos, debido a la falta de mediciones sobre las cuales se puedan comparar los valores encontrados para las coaliciones uruguayas (Nicolau, 2000).

3. Relacionamiento entre los presidentes y los líderes partidarios

El tipo de relación existente entre el presidente y los líderes de cada sector integrante de las coaliciones es otro de los aspectos sustantivos que inciden en un buen funcionamiento de los gobiernos mayoritarios de coalición. En particular, es relevante analizar las relaciones entre el presidente y los líderes partidarios, haciendo hincapié en dos aspectos principales: 1) el grado de cooperación y conflicto que han caracterizado a las mismas, atendiendo los distintos posicionamientos de los actores, y 2) el número de fracciones que forman parte de las coaliciones, pues cuantas más sean éstas mayor será el poder de veto que pueden tener.

Teniendo en cuenta estos aspectos, parece claro que Lacalle fue el presidente que tuvo el panorama interpartidario más complejo, pues dentro de la “coincidencia” debió lidiar con tres fracciones coloradas de similar peso parlamentario –no menos de 10 legisladores cada una- que a su vez estaban lideradas por figuras de singular peso político. Concretamente, las relaciones Lacalle-Sanguinetti y Herrerismo- Foro Batllista se caracterizaron por permanentes fricciones,

³⁸ Si bien el senador blanco Alberto Zumarán evidenció indisciplina partidaria al oponerse, en la votación del Senado, a la ley de empresas públicas, este caso no lo consideramos como de indisciplina “coalicional” porque este senador se declaró “independiente” (en lo que fue la ruptura definitiva de la fracción PLP) y fuera de la “coincidencia” el 22 de agosto de 1990, en una carta personal dirigida a amigos y colaboradores donde expresó que el principal motivo de su conducta son las discrepancias con la política económica (El País, 26/8/90).

motivadas principalmente por la posibilidad de cuestionamientos a la anterior administración ³⁹. Por otro lado, las relaciones del presidente Lacalle con los líderes colorados Batlle y Pacheco también se caracterizaron por ser conflictivas (aunque en menor medida que la relación Lacalle-Sanguinetti), pues existía entre ambos líderes colorados una fuerte rivalidad que hacía que cuando Lacalle se acercaba más hacia uno de los dos sectores, el otro se mostrara descontento con la posición asumida por el presidente y reclamara un “trato equilibrado” para los socios de la coalición⁴⁰.

Por su parte, durante el período de la Coalición de Gobierno (1995-1999), Sanguinetti tuvo como socio principal a uno –Volonté– mucho más proclive a la cooperación que los que tuvieron Lacalle y Batlle en sus respectivas administraciones. Asimismo, cabe destacar que en el desarrollo de una buena relación entre Sanguinetti y Volonté no solo incidió la decidida voluntad cooperativa del segundo, sino que también influyeron virtudes propias del primero, pues, como destacó el importante senador volonteísta Santoro: “*Sanguinetti tiene plena noción de lo que es un gobierno de coalición*” (Búsqueda, 31/8/95)⁴¹.

En contraste con Sanguinetti, el presidente Lacalle se caracterizó por “*concentrar los hilos de la dirección política, con una dosis acotada de consulta y de coordinación (menor a la que podría reclamar un ejercicio fuerte de coalición*”⁴² (Lanzaro, 2000b: 135).

En lo que respecta a la presidencia de Batlle, cabe destacar en primer lugar que éste debía lidiar con un partido donde un sector –el Herrerismo– era claramente hegemónico, al monopolizar aproximadamente el 60% de las bancas y de los cargos adjudicados al partido. Este hecho constituye una ventaja comparativa que tuvo Batlle frente al presidente Lacalle en 1990,

³⁹ Uno de los primeros episodios en esta historia de rispideces entre el Herrerismo y el Foro Batllista se produce en ocasión de la tramitación del ajuste fiscal, cuando, ante las quejas de diputados sanguinettistas por el contenido de dicha ley, los diputados herreristas emitieron una declaración donde señalan que el ajuste fiscal fue provocado por errores colorados (ver Búsqueda, 5/4/90). Esta declaración provocó a su vez reacciones como la del diputado forista Wilson Sanabria, quien señaló que la “*actitud del Herrerismo en el pasado no fue paciente y generosa como la del Partido Colorado en la actualidad (“si los herreristas quieren comparar, compararemos”)*”. La República, 23/4/90.

⁴⁰ La República, en su edición del 27 de julio de 1990 (página 11), tituló “*El pachequismo advierte a Lacalle: si inclinó la balanza a favor de Batlle, complicaría la ‘coincidencia’*”. En el desarrollo de la noticia se destaca que el diputado pachequista Oscar Amorín advirtió que “*las declaraciones que implican ‘una distinción jerárquica que desequilibra’ a los sectores que integran la coincidencia puede hacer zozobrar el acuerdo interpartidario*”.

⁴¹ En un artículo del Semanario Búsqueda del 31 de agosto de 1995 se destaca el conformismo de los dirigentes colorados y blancos por la marcha de la coalición, resaltándose el hecho de que en 6 meses haya aprobado tres leyes sustantivas (Ajuste Fiscal, Seguridad Ciudadana y Reforma de la Seguridad Social). Como principal factor de este éxito, la crónica periodística destaca el “diálogo fluido y personal” entre Sanguinetti y Volonté.

pues mientras al primero, para conformar una coalición mínima ganadora, le alcanzaba con lograr el apoyo del Herrerismo ⁴³, el segundo necesitaba, al menos, el apoyo de dos fracciones coloradas⁴⁴. Sin embargo, tener como socio al líder herrerista suponía para Batlle una desventaja importante, pues el Herrerismo se ha caracterizado, desde 1995, por asumir un posicionamiento crítico respecto a la coalición de gobierno con los colorados. En particular, como parte de una inteligente estrategia “anticíclica” (Chasqueti y Garcé, 2000: 144), tendiente a solapar las coincidencias con el presidente, el líder herrerista permanentemente ha marcado diferencias de forma pública con Batlle, a diferencia de Volonté en su relación con Sanguinetti, quien ventiló más reservadamente sus discrepancias, en reuniones personales que ambos mantuvieron frecuentemente y que se constituyeron en centrales para la toma de decisiones al interior de la coalición. Asimismo, cabe señalar como dificultad adicional para el presidente Batlle el hecho que sus dos socios principales (Lacalle y Sanguinetti) hayan sido ex –presidentes de la República y a la vez sean aspirantes a sucederlo.

Por último, es relevante destacar algunas características de las relaciones intrapartidarias entre los presidentes y los líderes de fracciones de su partido. En este sentido cabe señalar que el presidente Sanguinetti fue el que tuvo menos inconvenientes para tratar con su partido, pues su fracción era hegemónica dentro del PC, lo que incluso le permitió ofrecer cargos en el gabinete a representantes del PN antes que a sectores de su propio partido. En el otro extremo, el presidente Lacalle tuvo muchas dificultades de relacionamiento con sectores y figuras del PN no herreristas, como son el MNR y el senador Zumarán (PLP), quien incluso terminó declarándose “independiente” y fuera de la “coincidencia”, en agosto de 1990. La relación entre foristas y quincistas durante la administración Batlle, por su parte, estuvo marcada por una imprescindible cooperación de parte de los primeros, bien recompensada, como vimos anteriormente, mediante la cesión de importantes cargos a figuras del FB.

⁴² Coincidiendo con esta apreciación de Lanzaro el senador sanguinettista Hugo Fernández Faingold señaló que para el buen funcionamiento de la coalición “no sería lo mejor un protagonismo presidencial muy fuerte” (Búsqueda, 31/8/95).

⁴³ Esta afirmación se basa en el hecho que la bancada colorada cuenta, en el período 2000-2005, con 11 senadores y 33 diputados y la bancada herrerista (al inicio del período de gobierno) con 5 senadores y 18 diputados, por lo que el total de legisladores de esta hipotética “coalición mínima ganadora” hubiera sido 67 (16 senadores y 51 diputados).

⁴⁴ Esto se desprende de la observación del número de bancas correspondientes al PN (52: 13 senadores y 39 diputados) y a los distintos sectores del PC, ninguno de los cuales posee más de 12 parlamentarios. Esto determina que una posible coalición entre el PN y un sector colorado fuera minoritaria, con un máximo posible de 64 legisladores (esto es lo que efectivamente ocurrió en 1992, en lo que se denominó la Segunda Coincidencia, conformada por todos los sectores blancos y la UCB).

En suma, el análisis del relacionamiento entre los presidentes y líderes partidarios deja saldo favorable para la coalición que tuvo lugar durante la segunda administración Sanguinetti. Esta afirmación, a nivel interpartidario, se fundamenta por la buena relación desarrollada entre el presidente y su socio principal (Volonté), mientras que a nivel intrapartidario se basa en el hecho que la fracción del presidente era claramente mayoritaria. La coalición que funcionó durante la administración Batlle, por su parte, muestra en este aspecto un nivel de funcionamiento peor que la conformada por Sanguinetti, debido a que Lacalle fue para el presidente Batlle un socio mucho más díscolo y exigente que Volonté para el presidente Sanguinetti. Sin embargo, el examen comparativo de la relación entre líderes para las coaliciones conformadas por los presidentes Batlle y Lacalle en 2000 y 1990, respectivamente, deja saldo favorable para el primero, pues el segundo debió enfrentar una situación aún más compleja, al tener que lidiar con varios líderes (fundamentalmente, Batlle, Pacheco, Sanguinetti y Pereyra) con intereses y posiciones diversas que dificultaban el consenso al interior de la “coincidencia”.

V. RESULTADOS DE LAS COALICIONES

Hasta ahora hemos visto como se han formado y como han funcionado las coaliciones de gobierno que se conformaron en Uruguay a partir de 1990. Resta por analizar los resultados que éstas han obtenido. Para ello, teniendo en cuenta que pueden existir otras formas de acercamiento válidas, propongo considerar dos variables: i) eficacia y ii) duración.

La eficacia de las coaliciones es una variable relevante para estudiar porque claramente tiene que ver con el grado de solidez mostrada por las mismas. En particular, en este trabajo se entiende por eficacia el grado en que los presidentes son capaces de llevar a cabo su agenda de políticas. De esta forma, estudiar la eficacia mostrada por las coaliciones permite evaluar el grado en que la estrategia de conformación de una coalición fue exitosa para el presidente.

Por último, en el segundo apartado se presenta un análisis de la duración de los gobiernos de coalición, considerando en particular las distintas variables explicativas del mantenimiento de tales gobiernos. Esta variable es importante considerarla porque tiene también una estrecha relación con el grado de solidez de los gobiernos de coalición, pues a un presidente no le puede servir de mucho contar con una coalición que no se sostenga en momentos en que su agenda de políticas aún no se encuentra agotada.

1. Eficacia

Mainwaring y Shugart (1998: 10) han señalado que la capacidad presidencial para llevar a cabo su agenda de políticas depende de la interacción de dos factores político-institucionales: 1) *“los poderes formales de la presidencia”* y 2) *“la posición del presidente respecto a los partidos representados en el parlamento”*.

El diseño institucional uruguayo, en tanto prevé altos poderes formales para el presidente ⁴⁵, favorece la aprobación de su agenda legislativa. Si a esto se le agrega que los presidentes que aquí consideramos han logrado formar coaliciones de gobierno que les han provisto de mayorías legislativas que, como hemos visto en el capítulo IV, han resultado ser relativamente

⁴⁵ De acuerdo a Shugart y Carey (1992), podemos clasificar los poderes formales del Ejecutivo en poderes legislativos y poderes no legislativos. La Constitución uruguaya actual establece importantes poderes legislativos para el Ejecutivo que incentivan la aprobación de las leyes de su interés: i) iniciativa privativa, ii) iniciativa presupuestaria, iii) veto parcial y iv) proyectos de urgente consideración. Por otro lado, las reglas de juego prevén

disciplinadas, cabe esperar, de acuerdo al modelo teórico planteado por Mainwaring y Shugart (1998), que los mismos hayan tenido una alta capacidad para implementar sus políticas. En otras palabras, cabe esperar que los gobiernos de coalición muestren un buen nivel de eficacia.

Ahora bien, cabe preguntarse si efectivamente las coaliciones conformadas fueron lo suficientemente sólidas como para permitir que los presidentes hayan logrado aprobar las leyes de su interés. Para contestar esta interrogante, y sin descartar otras aproximaciones posibles, propongo comparar la eficacia de las tres coaliciones utilizando como indicador la *tasa de efectividad del Poder Ejecutivo* (TE.PE), que se calcula de la siguiente manera:

$$TE.PE = \frac{L.PE}{PL.PE} * 100$$

siendo L.PE las leyes aprobadas con origen en el Poder Ejecutivo y PL.PE los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo.

Antes de presentar los resultados del nivel de eficacia de cada coalición, cabe precisar que debido a la diferente duración de cada una, he decidido tomar solamente los dos primeros años de cada gobierno, para poder comparar los valores en la *tasa de efectividad del Ejecutivo* sin introducir sesgos.

Cuadro 13: Tasa de Efectividad del Ejecutivo. 1990-2001

Período	Proyectos de ley del Ejecutivo	Leyes aprobadas con origen en el Ejecutivo	Tasa de Efectividad del Ejecutivo
1990-1991	169	93	55,0
1995-1996	136	79	58,1
2000-2001	266	163	61,3

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de Lanzaro (2000c) y Chasquetti (2002)

De la observación del cuadro 14 se desprende que los presidentes han logrado aprobar más de la mitad de los proyectos enviados al Parlamento para su consideración. En particular, se destaca que la eficacia que los mismos han tenido en los dos primeros años de sus respectivos mandatos ha ido aumentando levemente a medida que se han sucedido los gobiernos y coaliciones respectivas (desde un 55% de efectividad en el bienio 1990-1991 a un 61,3% en el bienio 2000-2001). Asimismo, se observa que las diferencias de valores no son tan sustantivas como para realizar distinciones terminantes sobre la eficacia de las respectivas coaliciones.

los siguientes poderes presidenciales no legislativos: i) disolución de las Cámaras, ii) designación del Gabinete, iii) destitución del gabinete, iv) proposición de cargos, v) aprobación de cargos (Chasquetti y Moraes, 2000).

2. Duración

Se ha constatado la existencia de un ciclo político donde la cooperación es una función inversa al tiempo de los mandatos (Buquet et al., 1998; Chasquetti y Moraes, 2000). En particular, en la etapa inicial de los mandatos los partidos y fracciones tienden a actuar teniendo como objetivos las políticas y los cargos, mientras que a medida que se acercan las elecciones los mismos tienden a ser buscadores de votos *-vote seekers-* (Strom, 1990b), con lo que se acentúa la competencia y el conflicto entre los actores políticos.

La cercanía de las elecciones hace que se modifique sensiblemente la ecuación de costos y beneficios en la que se basa el comportamiento de los asociados a las coaliciones, ya que éstos deben diferenciarse para optimizar sus posibilidades de éxito en la competencia electoral. Esta necesidad de diferenciación se produce debido a la distribución asimétrica de costos y beneficios que es inherente a un régimen presidencialista.

De manera que el comportamiento esperable, dado los constreñimientos institucionales considerados, es que los partidos y fracciones asociados se alejen de las coaliciones de gobierno a medida que se acercan las elecciones.

El cuadro 14 resume lo que efectivamente aconteció en materia de duración de las coaliciones de gobierno:

Cuadro 14. DURACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN. 1990-2002					
Coalición	Presidente	Fecha inicio gobierno de coalición	Fecha fin gobierno de coalición	Meses	Días
Coincidencia Nacional	Lacalle	01/03/90	30/01/92	23	700
Coalición de Gobierno	Sanguinetti	01/03/95	28/02/00	60	1825
Coalición de Gobierno II	Batlle	01/03/00	28/10/02	32	971

Como se observa en el cuadro precedente, el gobierno de coalición conformado a partir de marzo de 1995 se mantuvo durante todo el período de gobierno, lo que contradice el comportamiento esperado según la hipótesis planteada anteriormente. Resulta interesante entonces buscar explicaciones a este fenómeno.

Una de las explicaciones que se ha planteado sobre la duración de la coalición de gobierno encabezada por Sanguinetti y Volonté es que la creciente amenaza que significaba un

triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 1999 incentivó a los partidos tradicionales a mantenerse unidos en el gobierno (Filgueira y Filgueira, 1998; Buquet y Piñeiro, 2000).

Otra interpretación posible (Chasqueti, 2000) es que el comportamiento del PN como coaligado se vio afectado por la disposición aprobada en la Constitución de 1996 (artículo 175⁴⁶) que refiere a la posibilidad de que el Presidente declare que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Al posibilitar esta declaración la remoción no sólo de los ministros sino también de los directores no electivos de entes autónomos y servicios descentralizados, la permanencia en la coalición estaría fundamentada en que los sectores coaligados pueden perder su representación política en el gobierno y en la administración, lo que significa un alto costo que no están dispuestos a pagar.

Ahora bien, ambas explicaciones pierden consistencia cuando consideramos lo sucedido en el período de gobierno actual, en el que el PN abandonó la coalición en octubre del 2002. Esto sucedió a pesar de que el incentivo de permanecer en la coalición para impedir el triunfo del EP/ FA en las próximas elecciones sigue intacto, así como los incentivos institucionales vinculados al artículo 175 de la Constitución y al balotaje.

Queda por señalar otra interpretación, a la cual suscribimos, que hace énfasis en que Volonté, el socio principal del presidente Sanguinetti, incurrió en un error de cálculo estratégico al no defecionar de la coalición de gobierno (Buquet y Piñeiro, 2000; Chasqueti y Garcé, 2000). En particular, Volonté, equivocadamente, *“se jugó a ser, en el nuevo escenario con segunda vuelta electoral, el candidato de la coalición, aquel que recogería las adhesiones de colorados y blancos: el reemplazo de Sanguinetti”* (Buquet y Piñeiro, 2000: 54). Además, como lo demuestra el siguiente diálogo, el líder nacionalista parece haber tenido desde el principio del gobierno de Sanguinetti la convicción de que la coalición se debería mantener durante todo el mandato presidencial:

(Periodista): *“¿Hasta cuándo va a seguir colaborando con el gobierno?”*

(Volonté): *“Yo no colaboro con el gobierno. Formo parte de un gobierno de coalición y creo que debe mantenerse hasta marzo del 2000”*. (Búsqueda, jueves 3 de noviembre de 1995)

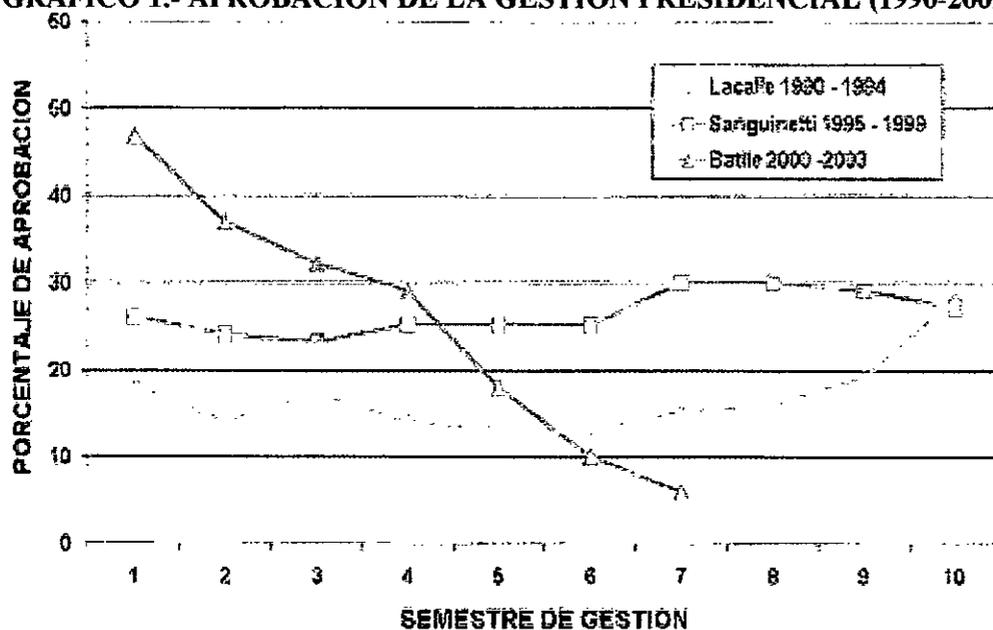
Por último, importa considerar dos variables que inciden en la ecuación costos-beneficios en la que los actores políticos basan su estrategia de permanecer o no en un gobierno de

⁴⁶ El texto completo de esta disposición constitucional puede consultarse en los anexos (página 121).

coalición. Estas son: 1) el grado de *aprobación de la gestión presidencial* (Altman 2000a y 2000b; Chasquetti y Garcé, 2000) y 2) la *capacidad de liderazgo* (Chasquetti y Garcé, 2000).

Para el caso de la primer variable, el razonamiento implica suponer que cuanto menos aprobación ciudadana tenga la gestión del presidente, mayores serán los costos para los socios de permanecer en el gobierno, aumentando así los incentivos para abandonar la coalición, pues cuanto antes se defeccione mayor será la posibilidad de establecer un posicionamiento electoral crítico de la gestión presidencial. En el siguiente gráfico se puede apreciar precisamente la evolución de dicha variable durante el periodo que estudiamos.

GRÁFICO 1.- APROBACIÓN DE LA GESTIÓN PRESIDENCIAL (1990-2002)



Fuente: Equipos Mori (www.equipos.com.uy)

Observando el gráfico precedente se encuentra que el presidente Sanguinetti fue el que tuvo el nivel de aprobación hacia su gestión más estable. Lo más destacable es el hecho que Batlle inició su presidencia con el más alto grado de aprobación popular (casi 50%) de los tres presidentes que aquí consideramos, para ir cayendo en un pronunciado declive que se agudiza a partir del cuarto semestre de su gestión. En suma, éste es el único de los tres presidentes que muestra una tendencia de aprobación de su gestión marcadamente descendente. Los datos que se desprenden del gráfico 1 indican entonces que, al promediar los mandatos, los socios del presidente Batlle tenían más incentivos para abandonar el gobierno de coalición que los socios del presidente Sanguinetti. Por su parte, el bajo grado de aprobación de su gestión que mostró el

presidente Lacalle hasta al menos la mitad de su mandato, significó otro incentivo importante que tuvieron sus socios para abandonar la “coincidencia nacional”.

La segunda variable que influye sobre la ecuación costos-beneficios que determina la permanencia o no de los socios del presidente en una coalición es la *capacidad de liderazgo*. Esta consiste en el desarrollo de estrategias “anticíclicas”, en las que el socio menor por un lado *“debe tener un alto nivel de protagonismo en la determinación de la agenda política, para evitar que sólo el partido del presidente capitalice los beneficios generados por la coalición”* y, por otro, *“debe encontrar la forma de criticar sistemáticamente las políticas del gobierno, mostrando alternativas a la orientación tomada por el presidente (...)”* (Chasqueti y Garcé, 2000: 144). De esta manera, mediante un posicionamiento diferenciado y abiertamente crítico, el socio menor puede presentarse ante la ciudadanía como una alternativa válida, mejorando así sus chances electorales. Esta *capacidad de liderazgo* es la que parece haber tenido el líder herrerista Lacalle, al desarrollar desde 1995 una estrategia “anticíclica” tal cual se describió líneas arriba. Mediante este posicionamiento, claramente diferente del asumido por Volonté, el Herrerismo no necesitó defecionar de la Coalición de Gobierno y, hasta donde lo permitió la crisis económico-financiera que hizo eclosión en el 2002, pudo mantenerse en la coalición conformada por Batlle.

VII. CONCLUSIONES

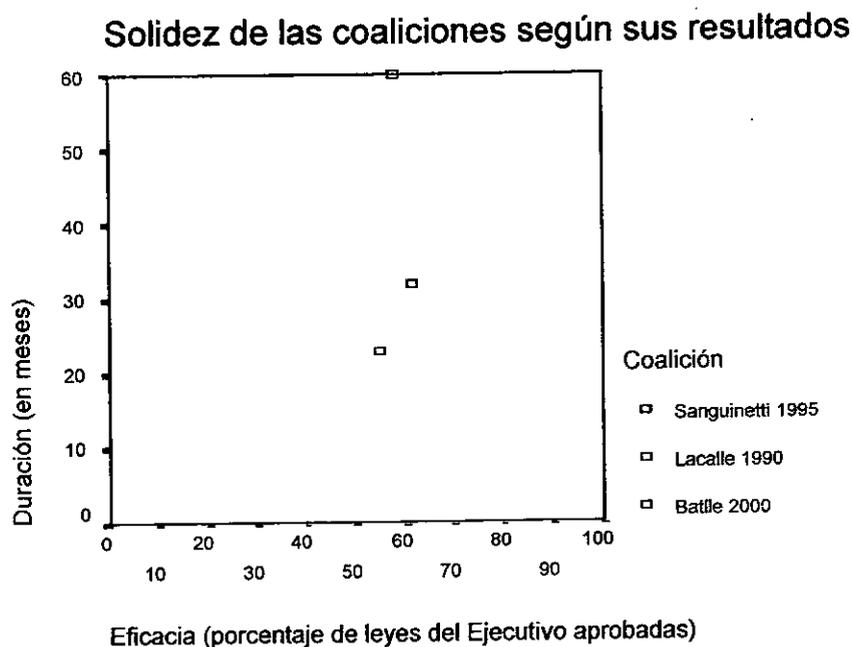
A lo largo de estas páginas he presentado un amplio estudio comparativo de las tres coaliciones mayoritarias de gobierno conformadas en Uruguay a partir de 1990. En particular, la investigación estuvo orientada a intentar caracterizar tales coaliciones según distintas variables que son indicativas de su *grado de solidez*, distinguiendo en este sentido tres dimensiones analíticas: i) formación, ii) funcionamiento y iii) resultados.

Una primera conclusión que cabe destacar es que los valores de las variables manejadas para analizar el grado de solidez de las coaliciones al momento de su **formación** arrojan dudas sobre cualquier categorización tajante que se pueda plantear en ese sentido. Así, mientras la coalición conformada por Sanguinetti por un lado exhibió una alta precisión en sus objetivos y un alto involucramiento de su socio principal, al ocupar el sector mayoritario del PN *carteras importantes* con ministros de *alto peso político-partidario*, por otro lado el alto grado de desequilibrio existente en favor de los representantes colorados frente a sus pares blancos en la distribución cuantitativa de cargos no permite calificar a esta coalición como “sólida” en su formación. En esta dimensión, ocurre lo inverso con la “coincidencia nacional”: la única variable tendiente a calificar como “sólida” a tal coalición es la distribución cuantitativa de cargos, mientras que las restantes tienden a marcar la “debilidad” de tal coalición en su inicio. La coalición conformada por el presidente Batlle, por su parte, se asemeja más a la del presidente Sanguinetti en su *grado de solidez* inicial, pero a su vez se diferencia nítidamente de ella, al presentar por un lado una distribución equilibrada de cargos entre los dos partidos asociados y, por otro, un desequilibrio en la distribución de las *carteras importantes* entre tales partidos.

La segunda conclusión central que cabe plantear es que no es posible señalar categóricamente cuál fue la coalición que funcionó más sólidamente, pues las tres coaliciones muestran fortalezas en algún aspecto de su **accionar** y debilidades en otro. Así, mientras por un lado la Coalición de Gobierno (1995-1999) muestra solidez en la relación entre líderes y en la disciplina legislativa, por otro exhibe debilidad por la escasa importancia dada al Consejo de Ministros. De la misma manera, la “coincidencia nacional” (1990-1992) podría calificarse como una coalición “fuerte” en su funcionamiento, atendiendo a que jerarquizó el rol del Consejo de Ministros en la mecánica de gobierno y a que mostró una alta disciplina legislativa. Como contracara de esto, las dificultades de relacionamiento entre el presidente Lacalle y sus socios constituyen un indicador de debilidad en el funcionamiento de la “coincidencia”. Por su parte, la

constituyen un indicador de debilidad en el funcionamiento de la “coincidencia”. Por su parte, la coalición conformada por Batlle muestra un accionar aceptable pero lejos de ser sólido, pues: i) el *Consejo de Ministros* no adquirió centralidad en la toma de decisiones, ii) aunque la *disciplina legislativa* es bastante alta (83%), a su vez es la más baja de las tres coaliciones, y iii) la relación entre el presidente y sus socios fue mejor que la experimentada por la “coincidencia nacional” pero peor que la verificada durante la Coalición de Gobierno.

Por último, respecto a los **resultados** mostrados por cada una de las coaliciones mayoritarias, cabe señalar que la de Sanguinetti parece haber sido la más fuerte, fundamentalmente porque a diferencia de las coaliciones conformadas por los presidentes Lacalle y Batlle, se mantuvo durante todo el mandato presidencial. En este sentido, cabe destacar que la explicación que nos parece más convincente sobre el hecho que la Coalición de Gobierno se haya mantenido durante toda la administración Sanguinetti es que Volonté incurrió en un error de cálculo estratégico al no defecionar de dicha coalición. Además, tal coalición muestra un nivel de eficacia similar a las otras, aunque levemente mejor que la “coincidencia nacional” y peor que la conformada por Batlle. En el otro extremo, la coalición conformada por Lacalle es indudablemente la coalición que muestra los peores resultados, por lo que cabe calificarla como débil en dicha dimensión. La coalición conformada por Batlle, por su parte, muestra más solidez que la “coincidencia nacional”, tanto en lo que se refiere a su duración como a su eficacia. El siguiente gráfico resume la solidez mostrada por cada coalición en sus resultados:



En suma, la percepción generalizada señalada en la introducción sobre la solidez de la coalición conformada por Sanguinetti sólo puede apoyarse empíricamente de manera concluyente en los *resultados* mostrados por dicha coalición. Por su parte, el examen de algunas variables vinculadas a la *formación (distribución cuantitativa de los cargos)* y al *funcionamiento (rol del Consejo de Ministros)* de las coaliciones pone en cuestión la validez de tal percepción, al mostrar la Coalición de Gobierno *debilidad* en los valores de tales variables.

En síntesis, la principal conclusión que se puede extraer de este trabajo es que existen diferencias sustanciales entre las coaliciones uruguayas, tanto en lo que se refiere a su formación como a su funcionamiento y resultados. En particular, la evidencia empírica aportada por esta monografía va en la dirección de afirmar la necesidad de avanzar en la construcción de una tipología de las coaliciones presidenciales.

Apéndice: abreviaturas de partidos y fracciones

PC= Partido Colorado

PN= Partido Nacional

EP/FA= Encuentro Progresista/ Frente Amplio

MNR= Movimiento Nacional de Rocha

PLP= Por la Patria

RENOVI= Renovación y Victoria

FB= Foro Batllista

UCB= Unión Colorada y Batllista

BR-15= Batllismo Radical- Lista 15

C-94= Cruzada 94

MRB= Movimiento de Reafirmación Batllista

PGP= Partido por el Gobierno del Pueblo

MO= Manos a la Obra

PROP.NAC= Propuesta Nacional

CHW= Confluencia Herrero-Wilsonista

NFN= Nueva Fuerza Nacional

DN= Desafío Nacional

AN= Alianza Nacional

BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, David. (2000a). "Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999", en *Party Politics*, Vol.6. N°3, pp.259-283.

ALTMAN, David. (2000b). "Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization, and Inertial Effects". Paper presentado en L.A.S.A. XXII Congreso Internacional, Miami, USA.

AMORIM NETO, Octavio. (1998). "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Paper presentado en L.A.S.A, XXI Congreso Internacional, Chicago, Illinois. U.S.A.

BOTTINELLI, Oscar, (2000), "Una coalición intermedia que no llega a ser cogobierno", en www.espectador.com.uy.

BRUGNONI, Jorge P. (2000). "1995-2000: Coalición de gobierno en Uruguay. Razones (¿y sinrazones?) de la cooperación". Monografía final de Licenciatura en Ciencia Política, FCS, UdelaR, Montevideo.

BUQUET, Daniel y PIÑEIRO, Rafael (2000). "Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico". En *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo, Arca-Humus. Págs. 44-69.

BUQUET, Daniel, (2000), "Los cambios que aseguraron la continuidad: coalición, reforma, elecciones y después", en *Elecciones 1999-2000*, pp.63-83. Montevideo, EBO-ICP.

BUQUET, Daniel, (1999), entrevistado en *Uruguay después del balotaje. El impacto de la reforma y el nuevo escenario político* (compilado). Montevideo, Cauce.

BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan A.; (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, I.C.P. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

CAETANO, Gerardo, y RILLA, José, (1995), "Relaciones interpartidarias y Gobierno en el Uruguay (1942-1973)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°8. Montevideo, FCU-ICP.

CAETANO, Gerardo, y PÉREZ ANTÓN, Romeo (1998), -coordinadores-, *Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995*. Montevideo, CLAEH-UPD.

CAPLOW, Theodore, (1974), *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las triadas*. Madrid, Alianza Editorial.

Centro de Estudios Estratégicos 1815 (1998). *Reforma Constitucional y Estructura Política*. Montevideo, CEE/1815-EBO.

Centro de Estudios Estratégicos 1815 (1999): *Gobernabilidad, coalición y cambio institucional*. Montevideo, CEE/1815-EBO.

CHASQUETTI, Daniel (1997): "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)". Monografía final de licenciatura en Ciencia Política, FCS, UdelaR.

CHASQUETTI, Daniel. (1999a). "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 10. Págs, 25-45. Montevideo, FCU-ICP.

CHASQUETTI, Daniel. (1999b). "Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica". En www.factum.com.uy.

CHASQUETTI, Daniel, (2000), "Gobierno y Coaliciones en el Uruguay. 1985-1999"; en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo, Arca-Humus. Págs. 70-91.

CHASQUETTI, Daniel. (2001a), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO. Págs. 319-359.

CHASQUETTI, Daniel, (2001b), "Multipartidismo, coaliciones y estabilidad democrática en América Latina: evaluando la 'difícil combinación' ". Tesis de Maestría, I.C.P., Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

CHASQUETTI, Daniel, (2002), "El Parlamento bajo presión", *Informe de coyuntura N°3 (Otro país)*, Montevideo, ICP/Trilce, Observatorio Político.

CHASQUETTI, Daniel, y GARCE, Adolfo (2000), "Después del naufragio: evaluando el desempeño electoral del Partido Nacional"; en *Elecciones 1999-2000*. Montevideo, FCU-ICP.

CHASQUETTI, Daniel y MORAES, Juan A., (2000), "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político"; en Lanzaro, Jorge, *La "segunda" transición en el Uruguay*. Montevideo, CSIC/ICP/FCU.

DEHEZA, Grace I. (1998). "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur". En Nohlen y Fernández (ed.). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

DE SWAAN, Abram. (1973). *Coalition Theories and Cabinets Formation. A Studie of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliament after 1918*. New York: Elservier Scientific Publishing Company.

DRUCKMAN, James N. (1995). "The Study of Cabinet Durability: Meanings, Methods and Political Parties". Draft. University of California. San Diego.

DUVERGER, Maurice (1957), *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.

FILGUEIRA, Carlos y FLIGUEIRA, Fernando (1997). "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo". En *Cuadernos del CLAEH* n°78-79.

FLISFISCH, Angel. (1992). "Parlamentarismo, Presidencialismo y coaliciones gubernamentales". En *Cambio de Régimen Político*. Oscar GODOY ARCAYA (editor). Santiago, Universidad Católica de Chile.

FOREWAKER, Joe. (1998). "Review Article: Institutional Design, Party System and Governability-Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", en *British Journal of Political Science*, N° 28, pp.651-676.

GONZÁLEZ, Luis E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo, ICP-FCU.

GONZALEZ, Luis E., y GILLESPIE, Charles G., (1998), "Presidencialismo y estabilidad democrática en el Uruguay"; en Linz, Juan J., y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Madrid, Alianza Universidad.

JONES, Mark. (1997). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana, University of Notre Dame Press.

KATO, Junko. (1996). "Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalist" en *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press.

LÄAKSO, Maarku y TAAGEPERA, Rein. (1979). *Effective Number of Parties: A Measure With Application to West Europe*. Comparative Political Studies.

LANZARO, Jorge, -compilador- (2001a), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

LANZARO, Jorge, (2001b), "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO. Págs. 283-317.

LANZARO, Jorge, ed., (2000a). *La "segunda" transición en el Uruguay*. Montevideo, CSIC/ICP/FCU.

LANZARO, Jorge, (2000b), "El presidencialismo pluralista en la "segunda" transición (1985-1996)"; en Lanzaro, Jorge, *La segunda transición en el Uruguay*. Montevideo, CSIC/ICP/FCU.

LANZARO, Jorge, (2000c), coord., "Estudio de la producción legislativa. 1985-2000". Montevideo, ICP- FCS, UdelaR.

LANZARO, Jorge, (2000d), "Autoridad presidencial, relaciones de partido y perfil de gobierno en los inicios del mandato de Jorge Batlle", en *Elecciones 1999-2000*, de autores varios. Montevideo. EBO-ICP.

LAURNAGA, María E. (1993). "Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 6. Montevideo, FCU-ICP.

LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo, comps., (1998). *Las crisis del presidencialismo*. Madrid, Alianza Universidad.

LINZ, Juan J., (1990), "The Perils of Presidentialism" en *Journal of Democracy*, 1/1. Winter.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy, ed., (1997). *La Construcción de las Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile, CIEPLAN.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (1998), "Presidencialismo y Sistema de Partidos en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°9, Montevideo: FCU-ICP.

MAINWARING, Scott. (1995). *Presidencialismo y Multipartidismo: La Difícil Combinación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

MANCEBO, María E. (1996). "Elecciones 94 y coalición de gobierno en Uruguay", en *América Latina Hoy*, segunda época, n° 13, Madrid.

MANCEBO, María E. (1993). "Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación democrática uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 6. Montevideo, FCU-ICP.

MANCEBO, María E., (1992), "Acuerdo Político y Marco Decisorio: Un Encuentro Necesario en el Uruguay Democrático"; Documento de Trabajo N° 1. Montevideo, I.C.P.

MANCEBO, María E., (1991). "De la 'Entonación' a la 'Coincidencia Nacional': los Problemas del Presidencialismo en el Caso Uruguayo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 4. Págs. 29-45. Montevideo, FCU-ICP.

MORAES, Juan A. y MORGENSTERN, Scott, (1995), *Los vetos del Poder Ejecutivo en el Proceso Político Uruguayo. 1985-1995*. Montevideo, FCS-ICP. Documento de Trabajo.

NICOLAU, Jairo (2000). "Disciplina Partidaria e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". En *Revista Dados*, vol.43 n°4, Rio de Janeiro, IUPERJ.

NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario., ed., (1998). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

NOLTE, Detlef, (1999), "Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina"; en *Revista Argentina de Ciencia Política* N°3, diciembre de 1999. Buenos Aires, Eudeba.

PAREJA, Carlos, (1990), "Los partidos políticos uruguayos y el 'Señor Presidente': un matrimonio mal avenido", en *Cuadernos del CLAEH* n° 55.

PÉREZ ANTÓN, Romeo, (2000), "Eficacia y razones de una coalición sobredimensionada" En *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo, Arca-Humus. Págs. 31-43.

RIKER, William, (1992), "Teoría de Juegos y de las Coaliciones Políticas", en Batlle, A, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

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

SARTORI, Giovanni. (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.

SCAGLIOLA, Andrés (2000). "Cooperadores y antagonistas en el Gobierno de Unidad. Análisis del proceso de formación de gobierno de la Administración Batlle". Monografía final de Licenciatura en Ciencia Política, FCS, UdelAR.

SCAGLIOLA, Andrés (2002), "Del gobierno a la gobernabilidad", en *Informe de coyuntura N°3 (Otro país)*, Montevideo, ICP/ Trilce, Observatorio Político.

SHUGART, Matthew S. y CAREY, John. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S. y MAINWARING, Scott. (1998). "Presidencialismo y democracia en América Latina" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°9. Montevideo, FCU-ICP.

STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy, (1994), "Presidencialismo y Parlamentarismo en Perspectiva Comparada", en Linz y Valenzuela (ed.). *The failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press.

STROM, Kate. (1990a). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge. Cambridge University Press.

STROM, Kate. (1990b). "A Behavioral Theory of Competitive Political Process" en *American Journal of Political Science*, 34: 565-598.

THIBAUT, Bernhard (1998), "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada"; en Dieter Nohlen y Mario Fernández, ed. *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

VARIOS AUTORES (2000). *Elecciones 1999-2000*. Montevideo. EBO-ICP.

FUENTES CONSULTADAS

DIARIO DE SESIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS. Tomos 13, 14 y 15 (Administración Lacalle, 1990-1992), Tomos 18 y 19 (administración Sanguinetti, 1995-2000), y versión electrónica en CD facilitada por jefe de la biblioteca del Edificio Libertad (Administración Batlle, 2000-2002).

DIARIO EL PAÍS, ediciones desde enero 1990 a octubre 2002.

DIARIO LA REPÚBLICA, ediciones desde enero 1990 a octubre 2002.

EQUIPOS MORI. www.equipos.com.uy

INFORMÁTICA PARLAMENTARIA. www.parlamento.gub.uy

RADIO EL ESPECTADOR. www.espectador.com

SEMANARIO BÚSQUEDA, ediciones desde enero 1990 a octubre 2002.