

ELECCIONES' 94 Y COALICION DE GOBIERNO EN URUGUAY

María Ester Mancebo*

I. PRESENTACION

A diez años de iniciado el proceso de transición democrática, el último domingo de noviembre de 1994, Uruguay realizó elecciones generales y puso a consideración de la ciudadanía la totalidad de los cargos ejecutivos y legislativos de nivel nacional y departamental.

Dos son los objetivos de este artículo. En primer lugar, en una perspectiva histórico-comparativa, se presentan los principales resultados de las elecciones y se hace referencia a las transformaciones que el sistema partidario uruguayo evidencia con dichos resultados.

En segundo término, se estudia la formación del nuevo gobierno en el verano del 95 y su marcha en los seis primeros meses de actuación. En este sentido es que las referencias a anteriores alianzas interpartidarias son ineludibles en cuanto ofrecieron oportunidades de aprendizaje de dinámicas de cooperación política que aparecen hoy vigentes y, simultáneamente, fueron importantes instancias de reconocimiento de los límites y potencialidades del sistema institucional vigente.

II. LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 1994

A diferencia de la campaña de 1984, que había estado centrada en temas netamente políticos —propios de la transición democrática— y de la de 1989, articulada predominantemente en torno a modelos económicos, la campaña de 1994 estuvo pautaada por temas sociales: la educación. La seguridad social, la seguridad pública, el mundo laboral público y privado; en definitiva, la transformación del país en momentos en que la integración subregional se ha convertido en un dato de la realidad.

De alguna forma podría decirse que mientras la temática del '84 miró fuertemente hacia el pasado (1) y la del 89 se

volcó contundentemente al presente —apertura económica, integración regional—, en el 94 se focalizó la atención hacia el futuro, con una conciencia clara y explícita de parte de los competidores respecto a los desafíos que la sociedad y el país enfrentarán en el siglo venidero.

Cuadro 1
RESULTADOS ELECTORALES Y DISTRIBUCIÓN DE BANCAS

Partidos	Votos absolutos (en miles)	Porcentaje de votos (2)	Porcentaje de bancas en la Asamblea General
1984			
Partido Colorado	1.778	41.2	42.3
Partido Nacional	661	35.0	35.4
Unión Cívica	48	2.5	1.5
Frente Amplio	401	21.3	20.8
Total	1.886	100.0	100.0
1989			
Partido Colorado	597	30.3	30.0
Partido Nacional	766	38.9	40.0
Nuevo Espacio	177	9.0	8.5
Frente Amplio	418	21.2	21.5
Total	1.971	100.0	100.0
1994			
Partido Colorado (3)	656	32.3	33.1
Partido Nacional	633	31.2	31.5
Nuevo Espacio	105	5.2	4.6
Encuentro Progresista (4)	621	30.6	30.8
Total	2.029	100.0	100.0

Fuente: Elaborado en base a los resultados electorales de 1984 1989 y 1994.

Tal como lo muestra el Cuadro 1, las elecciones de noviembre de 1994 confirmaron el esquema tripartito preanunciado en los comicios de 1989 y 1984. En esta ocasión, el

(*) Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.

(1) Los temas fueron la reinstauración de las instituciones democráticas, la restitución de los funcionarios públicos, la reparación de las violaciones de los derechos humanos acaecidas durante el gobierno de facto. Al decir de Nohlen, "raras veces el recuerdo del sistema político preautoritario tiene un sentido positivo que lleve a equiparar la redemocratización con la restauración (el establecimiento de la vieja democracia) como ha sucedido hasta cierto punto en el Uruguay" (1989, p. 16). Así, gran parte de la transición se orientó a recrear las identidades partidarias, a restable-

cer los liderazgos intrapartidarios y las facciones, y a reeditar varios de los movimientos sociales y gremiales y su articulación con el sistema político partidario.

(2) Incluye otros pequeños partidos sin representación parlamentaria.

(3) Incluye los votos al Partido por el Gobierno del Pueblo.

(4) Coalición electoral compuesta por el Frente Amplio, el Partido Demócrata Cristiano y un sector escindido del partido Nacional.

trionfante fue el Partido Colorado que consiguió el 32.3 por ciento de los votos ciudadanos, seguido por el Partido Nacional con el 31.2 por ciento y el Encuentro Progresista (5) con el 30.6 por ciento; en un segundo escalón de votación se ubicó el Nuevo Espacio (6), con el 5.2 por ciento del electorado.

En el marco de un régimen de proporcionalidad integral como el uruguayo, estos resultados se tradujeron en la siguiente distribución de bancas en la Asamblea General: 11 Senadores y 32 Diputados para el Partido Colorado (33.1 por ciento de las bancas de la Asamblea General), 10 Senadores y 31 Diputados para el Partido Nacional (31.5 por ciento), 9 Senadores y 31 Diputados para el Encuentro Progresista (30.8 por ciento) y 1 Senador y 5 Diputados para el Nuevo Espacio (4.6 por ciento) (Cuadro 2).

Cuadro 2
VOTOS CIUDADANOS, REPRESENTACIÓN
PARLAMENTARIA Y REPRESENTACIÓN
EN MINISTERIOS POR PARTIDOS Y SECTORES

Sector Partido	Votos ciudad.	Representación parlamentaria		Representación en Ministerios	
		Senad.	Repr.	Secret.	Subsc.
<i>Partido Colorado</i>					
Foro	338	7	25	5	6
Cruzada 94	101	2	3	-	2
MRB	27	-	-	-	-
PGP	30	1 (7)	1	1	1
UCB	52	-	1	-	-
CBU	102	1	2	1	-
TOTAL	656	11	32	7	9
<i>Partido Nacional</i>					
Manos a la Obra (8)	302	5	15	2	2
Herrerismo	264	4	14	1	1
Corriente Wilsonista (9)	65	1	2	1	1
TOTAL	633	10	31	4	4
<i>Frente Amplio</i>					
AU	244	4	17	-	-
PS	112	2	6	-	-
MPP	45	1	2	-	-
FIDEL	ND	-	1	-	-
PCU	58	1	1	-	-
C. POP	ND	-	1	-	-
E. Renov.	31	-	1	-	-
VA	58	1	2	-	-
TOTAL	621	9	31	-	-
<i>Nuevo Espacio</i>	105	1	5	-	-

(5) En las elecciones de 1994 el Encuentro Progresista fue la coalición electoral compuesta por el Frente Amplio, el partido Demócrata Cristiano y un sector escindido del Partido Nacional.

(6) Partido fundado en 1994 por la fracción escindida del Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) cuando éste decidió acompañar la candidatura de Julio María Sanguinetti a la Presidencia de la República. Se diferencia de la coalición "Nuevo Espacio que reunió al PGP y al Partido Demócrata Cristiano ante las elecciones de 1989.

(7) Corresponde al Vice-Presidente de la República.

(8) Volontarismo.

(9) Incluye al MNR.

En una perspectiva histórica, dos son los aspectos más significativos de esta última elección.

Primero, la configuración inequívoca de un formato de multipartidismo moderado —usando la clásica tipología de Sartori—. En 1984 los partidos Colorado y Nacional consiguieron, cada uno de ellos, la adhesión de dos quintos del electorado al tiempo que el Frente Amplio logró el apoyo de un quinto de los ciudadanos; por ello se habló de la existencia de “dos partidos y medio” a nivel nacional. En 1989, mientras el partido ganador —el Nacional— mantuvo el voto de dos quintos de los electores, el Partido Colorado y la izquierda (10) contaron, cada uno, con el apoyo de tres de cada diez ciudadanos; se dijo entonces que el multipartidismo había hecho su entrada en escena. En 1994, aún cuando se cristalizaron las diferencias entre los dos lemas de izquierda, los tres principales partidos tuvieron pesos casi idénticos. Se acepta, entonces, que hoy se está en presencia de un multipartidismo moderado, con tres actores con fuerzas equilibradas, distanciados por menos de dos puntos porcentuales a nivel de la ciudadanía, y un cuarto partido ubicado a mucha mayor distancia.

Segundo, se registra el fortalecimiento relativo de los partidos ubicados a la izquierda del espectro ideológico (Encuentro Progresista y Nuevo Espacio), en detrimento de los llamados partidos tradicionales (Partido Colorado y Nacional). Ya en las elecciones de 1989 se había dado un importante crecimiento del voto no tradicional, el cual pasó a nivel nacional del 23.8 por ciento de 1984 al 30.2 por ciento de 1989. En los comicios de 1994 la suma de los votos de izquierda llegó a 35.8 por ciento —lo que supone incrementos de 6.4 por ciento y 5.6 por ciento en los períodos interelectorales considerados— y el Frente Amplio ganó, por segunda vez consecutiva, en Montevideo, principal municipio del país.

Si se visualizaran en estos datos indicios de una tendencia, cabría imaginar para 1999 —fecha de las próximas elecciones— un escenario en el cual la izquierda tuviera dos quintos del electorado total, proporción similar al respaldo propio que ha recibido el partido ganador en cada uno de los tres comicios post-dictatoriales. En el marco del actual sistema electoral y de gobierno, estos elementos podrían constituirse en un fuerte incentivo para los distintos actores. para el Frente Amplio, como un impulso a concretar una alianza con el Nuevo Espacio, de forma de asegurar la mayoría relativa de los votantes en un sistema fragmentado; para los partidos tradicionales, como un incentivo para incluir, en una posible reforma política, el ballottage como forma de dirimir la primera magistratura; finalmente, para el Nuevo Espacio, ese hipotético escenario futuro podría llevarlo a conformar acuerdos pre-electorales —si hay una sola instancia comicial— o a concretar acuerdos post-electorales, luego de los primeros comicios —si el sistema de ballottage resultara aprobado— o después de electo el Presidente —en la fase de formación del gobierno—.

(10) La izquierda votó en dos lemas: el Frente Amplio y el Nuevo Espacio.

III. LOS “APRONTES” DEL NUEVO GOBIERNO

En Uruguay las tres últimas elecciones nacionales fueron seguidas de un intenso período de diálogo impulsado por los Presidentes electos para lograr un acuerdo que les permitiera gobernar en un marco partidario crecientemente fragmentado. De ahí la pertinencia de la expresión “los aprontes del nuevo gobierno”, en alusión a los procesos negociadores que tuvieron lugar en los veranos del 84-85, 89-90 y 94-95 precediendo a la “Entonación Nacional” —primera Administración Sanguinetti—, la “Coincidencia Nacional” —Presidencia de Lacalle— y la “Coalición de gobierno” segunda Presidencia de Sanguinetti (11). En los tres casos hubo un período de *formación del gobierno* a la usanza de los regímenes parlamentarios, en un país de marco presidencial.

En una perspectiva comparativa, es posible afirmar que cada uno de estos acuerdos logrados fue más profundo que el inmediatamente precedente y reveló una progresiva toma de conciencia de parte de la clase política respecto a los problemas de gobernabilidad de la democracia uruguaya, tal como lo explicitó Sanguinetti en su discurso de asunción como Presidente de la República ante la Asamblea General el 1 de marzo de 1995:

“Al día siguiente de la elección nacional nuestro escenario político exhibía una fragmentación, resultante no sólo de ese acto cívico sino también de nuestro propio sistema, y que nos mostraba lo que llamaríamos una gobernabilidad con dudas, una gobernabilidad difícil, una capacidad de hacer desde el gobierno comprometida por esa misma fragmentación.” (*Diario de Sesiones de la Asamblea General*, N.º 2, tomo 73).

La preparación de la “coalición de gobierno” de la segunda Administración Sanguinetti estuvo fuertemente signada por dos factores: la unidad del Partido Colorado y la complejidad de la vida interna del Partido Nacional.

La unidad del Partido Colorado fue trabajosamente alcanzada por Sanguinetti ya que si bien el Foro había alcanzado la mayoría absoluta de los votos partidarios (51.5 por ciento), el electo Presidente debió negociar al interior del propio acuerdo electoral que lo llevó como candidato presidencial, acuerdo con el cual había logrado medio millón de votos en las urnas: a la izquierda, el socio menor era el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), del que proviene el electo Vice-Presidente de la República Hugo Batalla; a la derecha, Sanguinetti tuvo que captar como socio a la llamada “Cruzada 94”, encolumnada detrás de Pablo Millor

Además, fuera de su propio sector, Sanguinetti reconstituyó las relaciones con Jorge Batlle, líder del Batllismo Unido (CBU), con quien el enfrentamiento había sido muy duro en 1989, tanto en los planos electoral como personal. Por último, el líder del Foro mantuvo el apoyo de la Unión Colorada y Batllista (UCB), fracción del ex-Presidente Jorge Pacheco Areco. Debe notarse que estas dos fracciones se sitúan en el ala derecha del Partido Colorado, la primera en la vertiente liberal y la segunda en la conservadora.

(11) Véase Mancebo, María Ester, 1991.

En cuanto al Partido Nacional, la dinámica interna había llevado al distanciamiento entre dos de sus dirigentes, Luis Alberto Lacalle y Alberto Volonté, aspirantes ambos a ejercer el máximo liderazgo del partido. El alejamiento había comenzado en ocasión de la definición de la candidatura presidencial de la fracción gobernante para los comicios de 1994, instancia en la que, finalmente, participaron como dos sectores diferentes del mismo partido: el Herrerismo, donde el entonces Presidente Lacalle impuso la candidatura de Juan Andrés Ramírez —en la imposibilidad constitucional de ser reelecto—, y el Volontéismo, con Alberto Volonté a su frente (12).

Tras las elecciones, mientras Lacalle defendió a ultranza su condición de ex Presidente como origen de su liderazgo “natural” del Partido Nacional, Volonté buscó fundamentar su legitimidad en el propio acto electoral y alegó mayor representatividad por haber obtenido el 47.5 por ciento del total de votos blancos, frente al 41.7 por ciento del candidato herrerista (13). Aunque sólo sea en lo formal, hoy por hoy, la contienda parece haberse dirimido a favor de Volonté, que ocupa la Presidencia del Directorio del Partido Nacional y, desde esa posición, se ha constituido en el principal interlocutor del primer mandatario.

A su vez, frente a la alianza interpartidaria, las actitudes de los dos dirigentes se diferenciaron sustantivamente, puesto que si Lacalle fue desde el comienzo reticente, Volonté expresó en todo momento una posición profundamente cooperativa:

“Más que gobernabilidad estamos dispuestos a ofrecer cogobierno a la administración colorada electa... El único condicionamiento que le pondríamos es que la estabilidad lograda, el combate de la inflación y la apertura de la economía se mantengan.” (*Búsqueda*, 01/12/94)

“Le toca en este caso al Partido Colorado la responsabilidad de asumir el gobierno... pero al haberse definido un gobierno de coalición, el Partido Nacional estará presente en la elaboración de las políticas, y eso es mucho más importante que las presencias personales en determinadas posiciones.” (*El País*, 21/3/95)

Por su parte, Lacalle no asumió plenamente la postura acuerdista que había reclamado de sus adversarios cinco años atrás, cuando desde su rol de Presidente electo había intentado, denodadamente, crear una “coalición a la europea”: “Nosotros ni extendemos un cheque en blanco ni estamos dispuestos a apoyar todo lo que parta del partido que está en el poder, porque no sería lógico ni digno del Partido Nacional.” (*La República*, 02/03/95)

En otras palabras, el sector volontéista ofreció “cogobierno” a Sanguinetti, apostó a ser parte activa del quehacer gubernamental y en la primera etapa —la que transcurre en momentos en que se escribe este artículo— ató su propia suerte a la del gobierno, en el entendido de que la opinión pública valoraría positivamente tal conducta en los próximos años. El apoyo herrerista se orientó hacia la

(12) Esto se vincula a la particularidad del sistema electoral uruguayo, en el cual, en el mismo acto comicial, se dirimen las internas partidarias, por un lado, y la disputa interpartidaria, por otro. Luego de muchos años de aplicación de este sistema, hoy se está discutiendo su modificación a través de una reforma política amplia.

(13) En el Partido Nacional existe una tercera fracción, el Movimiento Nacional de Roca (MNR), más cercana al Volontéismo que al Herrerismo.

construcción de mayorías puntuales, con el parlamento como escenario principal.

Articulada la unidad del Partido Colorado y constituido Volonté en un pilar de la gobernabilidad, la coalición tomó finalmente forma y comenzó a funcionar a nivel del Ejecutivo y del Legislativo.

IV. LA COALICION DE GOBIERNO EN LA SEGUNDA ADMINISTRACION SANGUINETTI

A nivel del Ejecutivo, el Gabinete de 13 miembros quedó integrado con 8 Ministros colorados, 1 del PGP y 4 blancos. Si además de los Ministros se consideran también los Subsecretarios de cada Ministerio, se llega a que 16 de los 26 cargos están en manos del Partido Colorado, 2 en las del PGP y 8 en las del Partido Nacional, lo que equivale a un 62 por ciento de puestos de nivel ministerial para el partido vencedor en las elecciones, 7 por ciento para el PGP y 31 por ciento para el Partido Nacional (Cuadros 3 y 4) (14).

**Cuadro 3
COMPOSICIÓN DEL GABINETE
DE SANGUINETTI. 1995**

MINISTERIO	TITULAR	SUBSECRETARIO
Planeamiento	A. Davrieux	A. Canessa
Economía	L. Mosca	J. Moreira
Industria	F. Slinger	J. Herrera
Turismo	B. Stern	E. Rodríguez Altez
Interior	D. Opperti	W. Babo
Salud Pública	A. Solari	L. Albertini
Ganadería	C. Gasparri	R. Rodríguez
Educación	S. Lichtensztejn	A. Guerra
Transporte	L. Cáceres	C. Serrantino
RREE	A. Ramos	C. P. del Castillo
Vivienda	J. Chiruchi	J. Gabito
Defensa	R. Iturria	J. L. Storage
Trabajo	A. L. Pineyrúa	M. Curbelo

MINISTERIO	TITULAR		SUBSECRETARIO	
	Sector	Partido	Sector	Partido
Planeamiento	Foro	Colorado	Foro	Colorado
Economía	Indep.	Colorado	Foro	Colorado
Industria	Indep.	Colorado	Foro	Colorado
Turismo	Foro	Colorado	Foro	Colorado
Interior	Foro	Colorado	Foro	Colorado
Salud Pública	Foro	Colorado	Foro	Colorado
Ganadería	Foro	Colorado	Cruz. 94	Colorado
Educación	PGP	PGP	Cruz. 94	Colorado
Transporte	CBU	Colorado	Foro	Colorado
RREE	Volontéismo	Nacional	PGP	PGP
Vivienda	Herrerismo	Nacional	Herrerismo	Nacional
Defensa	Volontéismo	Nacional	Volontéismo	Nacional
Trabajo	MNR	Nacional	MNR	Nacional

(14) También deberían incluirse los cargos a nivel de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, porque ciertamente son parte de las posiciones que se negocian en toda coalición. Más aún, en el proceso hacia la actual coalición, la amenaza del Oficialismo de dejar fuera de los Entes Autónomos a aquellos sectores que no integran el gabinete parece haber incidido significativamente en la decisión de integrar la coalición (véase *Búsqueda*, 6-3-95). No obstante, a seis meses de constituido el gobierno (setiembre de 1995), el análisis no puede ser realizado aún, en cuanto dichos Directorios todavía no han sido designados a la espera de la sanción e algunas leyes consideradas fundamentales.

**Cuadro 4
LA COALICIÓN DE GOBIERNO
EN EL EJECUTIVO Y LEGISLATIVO. 1995**

	Ministros	Diputados	Senadores
TOTAL	13	99	31
MAYORIA	-	50	16
<i>Partido Colorado</i>			
Acuerdo Foro-PGP	6	26	8
CBU	1	2	1
Cruzada 94	-	3	2
UCB-	1	-	-
Independientes	2	-	-
Subtotal	9	32	11
<i>Partido Nacional</i>			
Herrerismo	1	14	4
Manos a la obra (15)	2	15	5
Corriente Uilsorista (16)	1	2	1
Subtotal	4	31	10
Total	13	63	21

¿Cómo se interpretan estos datos?

En primer lugar, al considerar Secretarías y Subsecretarías en forma conjunta, se observa una repetición estricta de las proporciones partidarias a nivel exclusivamente ministerial, pero aumenta la variedad de fracciones representadas (17).

En segundo lugar, la fracción del Presidente conserva íntegramente para sí tres de las Secretarías (Interior, Salud Pública y Turismo) mientras que el principal socio del gobierno, el Volontéismo, tiene un Ministerio (Defensa). Esto diseña en los Ministerios un verdadero entrecruzamiento de figuras de partidos y fracciones diferentes, que pueden dar mayor densidad al entramado de la coalición gobernante.

En cuanto al Legislativo, la coalición representa el potencial respaldo al gobierno de 21 Senadores y 63 Diputados, lo que significa —de concretarse (18)— mayorías absolutas en ambas Cámaras. Esto es clave a la hora de definir el Presupuesto Nacional y todas las reformas que requieran de la ley como soporte jurídico.

Además, el respaldo parlamentario al gobierno debe ser considerado a la luz de los requisitos de mayorías previstas en la Constitución de 1966:

a) La Constitución puede ser reformada por leyes constitucionales que requieren para su sanción de dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Esto supone contar con 21 votos en la Cámara de Senadores y 66 en la de Diputados, cifra que la coalición alcanza en la Cámara Alta y a la que se aproxima en la de Diputados. El Nuevo Espacio, con sus cinco Diputados, podría en tal caso ser decisivo.

b) De acuerdo al Artículo 187, los miembros de los Directorios y los Directores Generales de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados son designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorga-

(15) Volontéismo.

(16) Incluye al MNR.

(17) Este punto es particularmente importante porque contribuye a definir cuáles son los miembros de la alianza, que es una de las mayores dificultades en la evaluación de las coaliciones de gobierno. Véase Lijphart, Arend, 1984.

(18) Respecto a este punto, véase Laver, Michael-Scholfield, Norman, 1992.

da por al menos tres quintos de los votos de la misma. Es decir que para la designación de las autoridades de la Enseñanza y de empresas públicas como UTE (energía eléctrica), ANTEL (telecomunicaciones), ANCAP (combustibles) —entre otras— es necesario el voto de 19 Senadores. La coalición de gobierno cuenta con 21 Senadores en su seno.

c) En cuanto a la capacidad de veto del Ejecutivo, la Constitución establece que cuando un proyecto de ley sea devuelto al Legislativo con objeciones u observaciones, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes (a lo sumo 72 legisladores) (Artículo 138). La coalición tiene capacidad plena para mantener los vetos presidenciales.

d) Para autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, se requiere la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, es decir 16 votos en Cámara de Senadores y 50 en la de Diputados (Artículo 85, inciso 6). También en este caso la coalición de gobierno cuenta con el apoyo legislativo necesario.

e) En caso de censura parlamentaria a los Ministros, el Artículo 148 de la Constitución de 1966 establece que “si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las 48 horas siguientes podrá mantener por decisión expresa al Ministro, a los Ministros, o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso deberá convocar a una elección de Senadores y Representantes”. Se deriva de esto la importancia que tiene para el Presidente el contar con 52 votos incondicionales en la Asamblea General, de forma de poder impedir la censura ministerial automática.

f) El Poder Ejecutivo está facultado a remitir a las Cámaras proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración, pero cada Cámara por el voto de los tres quintos del total de sus componentes puede dejar sin efecto dicha declaratoria. Ello supone que el gobierno debe tener 12 votos senatoriales y 40 de Diputados para mantener la declaratoria de urgente consideración (Artículo 168, inciso 7, lit. c).

Ahora bien, ¿qué tipo de coalición de gobierno es la actual? La literatura especializada en el tema distingue varios tipos básicos: la gran coalición, la coalición sobredimensionada y la coalición vencedora mínima.

La primera de ellas es la integrada por partidos políticos electoralmente significativos y/o por representantes de los principales grupos de la sociedad, ubicados en un amplio rango del espectro ideológico. Esta alianza resulta particularmente apropiada para enfrentar situaciones de crisis nacional así como para desarrollar el modelo de democracia que Lijphart ha denominado “consensual” —en oposición al “mayoritario”— (19).

La coalición sobredimensionada —como su nombre lo indica— reúne más partidos de los estrictamente necesarios para conformar una mayoría legislativa, sin albergar a todos los partidos del espectro como la anterior.

Por último, la coalición vencedora mínima es una coalición “vencedora” en el sentido que controla una mayoría de

bancas parlamentarias y es “mínima” en tanto la distancia ideológica entre los partidos que la conforman es la menor posible y no incluye ningún partido que no sea estrictamente necesario para el logro de la mayoría legislativa. Esta coalición se basa en el objetivo de los partidos integrantes de maximizar su poder, identificando esta maximización con la mayor participación posible en el gabinete.

Estos son los tres tipos principales de coaliciones, pero se han distinguido otros, que pueden catalogarse de subtipos; entre éstos, de especial importancia para el presente estudio, es el de “coalición vencedora mínima conectada” en la que la conformación de la alianza no sólo esta guiada por los criterios de tamaño y cercanía programática sino que, además, los potenciales socios ocupan lugares contiguos en el espacio político.

Es claro que la alianza del Partido Colorado con el Partido Nacional no es una gran coalición, sino una coalición vencedora que permite mayorías especiales (tres quintos o más), tanto en la Cámara Alta como en la Baja. La pregunta que cabe entonces es si se trata de una coalición sobredimensionada o de una coalición vencedora mínima.

Parece claro que no es una coalición sobredimensionada en tanto no hay más partidos de los necesarios: son dos y no pueden ser menos. Más aún, si —en forma más laxa— consideráramos como unidades constitutivas de la coalición a las fracciones partidarias y no a los partidos, las fracciones más pequeñas podrían ser evaluadas como excedentes.

En síntesis, por el número de integrantes de la coalición —criterio numérico— y la cercanía programático-ideológica de los Partidos Colorado y Nacional, se puede catalogar la actual como una coalición vencedora mínima conectada.

En términos de escenarios futuros, si el Herrerismo —sector que aparece como más reticente a cooperar en el gobierno— se retirara del acuerdo, ¿tendría la coalición los apoyos legislativos necesarios para gobernar? De acuerdo a los datos del Cuadro 2, el retiro del Herrerismo, con sus 4 Senadores y 14 Diputados, dejaría a la coalición con mayoría absoluta en la Asamblea General y en la Cámara Alta, pero no en la Cámara de Diputados —en ésta tendría 49 de las 99 bancas—. Por ello, la fuerza de la coalición se vería disminuida y obligaría a procesos de negociación con márgenes de maniobra más estrechos, sin posibilidades de tolerar defecciones puntuales y, menos aún, de soportar situaciones de “transfugismo” político (20).

De lo anterior surge que, desde el punto de vista estrictamente formal, la potencialidad de la actual coalición de gobierno es amplia. La posibilidad de salida de algunos de sus miembros alberga, sin embargo, riesgos para la alianza que, como se vio, provienen no sólo del Partido Nacional *in totum* sino también de sectores de dicho partido o de la propia interna colorada. En otras palabras, mientras la unidad de los partidos predomine sobre su fraccionalización la probabilidad de duración de la coalición es alta; si al interior de los partidos tradicionales las tendencias centrifugas se agudizan, la coalición se puede paralizar o incluso que-

(20) Se usa el término en el sentido dado por Josep Colomer de cambio de los legisladores de fracción o partido. Véase Colomer, Josep, 1991.

(19) Véase Lijphart, Arend, 1984.

brar; en este hipotético escenario de alejamiento de alguno de los socios, el Nuevo Espacio podría llegar a jugar un importante rol de relevo.

Además de esta dimensión formal que supone la distribución de posiciones de poder y bienes políticos entre los socios de la coalición, Sanguinetti ha intentado avanzar en la dimensión sustantiva del acuerdo —es decir, en el diseño de las políticas públicas— en el entendido que se puede llegar al primer nivel de acuerdos formales y no lograr trascender al segundo.

En este sentido, el estudio del proceso de creación de la coalición revela que Sanguinetti era plenamente consciente de este riesgo y jalonó el período con acciones muy concretas: a mediados de diciembre del 94 diversas Comisiones internas del Partido Colorado elaboraron documentos sobre distintos temas para que la posición del partido quedara clara antes de emprender el diálogo con las otras partes; en febrero del 95 se avanzó un paso más con la conformación de Comisiones inter-partidarias para estudiar temas centrales como la política económica, la reforma educativa, la reforma de la seguridad social, la seguridad pública; de hecho, antes del 1 de marzo —fecha de asunción del gobierno— ya se había avanzado en el camino de los acuerdos sustantivos, por lo menos en las grandes líneas. A título de ejemplo, en el campo de la seguridad social, en los últimos días de febrero el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Nuevo Espacio acordaron que la reforma del sistema tendría alcance universal, impulsaría la modernización del Banco de Previsión Social y adoptaría los fondos complementarios de ahorro previsional como instrumento para viabilizar las cuentas personales; tal acuerdo reveló toda su potencialidad cuando, a fines de agosto del 95 —a seis meses de iniciada la Administración— el Parlamento aprobó la ley de Reforma de la Seguridad Social.

Finalmente, cabe señalar que el electo Presidente buscó dotar a todo el proceso coalicionista de transparencia, en un intento de contrarrestar las connotaciones negativas que, desde la oposición, podrían asignársele. Así lo destacó en su discurso de asunción ante la Asamblea General:

“Todo... se llevó a cabo en torno a una mesa, con transparencia, ante la vista del periodismo y de la ciudadanía, con una cristalinidad de procedimiento que, se concederá, honra a todo el sistema político del país. Me complazco en señalar esto con alegría; porque es una ocasión en la que el entendimiento al que se llegó finalmente para constituir un Gabinete entre el Partido Colorado y el Partido Nacional se procesó de ese modo: no reservado a las soledades, al silencio o al murmullo de los ambulatorios, sino dispuesto en la claridad de una mesa de diálogo en la que estábamos todos presentes.” (*Diario de Sesiones de la Asamblea General*, n.º 2, tomo 73).

V. A MODO DE CONCLUSION

“Hay en el paisaje político nacional, una mayoría parlamentaria acordada entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, que respaldará un plan legislativo innovador, moderno, transformador. Una coincidencia de grandes fuerzas políticas que, manteniendo su identidad y su perfil,

sienten que la hora es de conjunción nacional, de augural y fructífera concordia.” (*Diario de Sesiones de la Asamblea General*, n.º 2, tomo 66).

Estas palabras del discurso de asunción presidencial pronunciado por Luis A. Lacalle ante la Asamblea General el 1 de marzo de 1990 revelan contundentemente que cinco años atrás, la Administración del Partido Nacional también se había iniciado con un fuerte “espíritu de unidad”.

Lo cierto es que a fines de 1989, en sus negociaciones en pos de la conformación de su primer gabinete, Lacalle había partido del objetivo de armar una “coalición a la europea” pero sólo consiguió crear la llamada “Coincidencia Nacional”. Por su parte, en 1985 Julio María Sanguinetti había buscado constituir un “gobierno de unidad nacional” y llegó a un gobierno de “Entonación Nacional”.

En ninguna de las dos ocasiones anteriores se habló, pues, de “coalición de gobierno”, probablemente porque los actores eran ya conscientes de las limitaciones de esos acuerdos en tanto los integrantes del Gabinete no habían asumido la representación político-partidaria de sus respectivos sectores y éstos difícilmente estuvieran dispuestos a adjudicarse como propia toda la gestión de gobierno.

En 1995, en cambio, sí se usa la expresión “coalición de gobierno”, porque la alianza ha logrado un grado importante de institucionalización, mayor que el de una “coalición legislativa puntual” o un “acuerdo de gobernabilidad” y profundamente marcado por una clara conciencia respecto a las características de fragmentación y fraccionalización del sistema partidario.

De hecho, Sanguinetti podría haber intentado gobernar exclusivamente con el Partido Colorado, porque hay una tradición de este partido muy apegada al “gobierno de partido” —una concepción en la cual el partido que obtiene la mayoría tiene casi un deber con los ciudadanos de llevar adelante el programa con el cual triunfó— y también porque en el mundo existen gobiernos en minoría, tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos. Pero no lo hizo. El tema es que eran altos los riesgos de bloqueo, de poca productividad política, de no poder afrontar los grandes temas que la ciudadanía había señalado como acuciantes, de perdurar sin gobernar efectivamente, de llegar a las próximas elecciones con muy pocos logros de gobierno:

“Esos dirigentes han permitido constituir un Consejo de Ministros que llega hoy con el sólido respaldo de estas dos grandes colectividades históricas, con un apoyo parlamentario que permite decir que este gobierno no sólo comienza con este Gabinete, sino también con un programa legislativo que en las próximas semanas le permitirá mostrar al país que hemos salido de esos peligrosos bloqueos y que ya el país no tiene ningún bloqueo ni ningún encierro por delante. Ojalá que a este desbloqueo político le podamos añadir también un desbloqueo de la imaginación, para encontrar las respuestas y las soluciones que el país precisa.” (Discurso de asunción presidencial, *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, n.º 2, tomo 73)

Lo importante es que la visualización del problema de gobernabilidad que el país enfrenta fue acompañada de mayores capacidades de parte de los actores político-partidarios para institucionalizar alianzas interpartidarias. Este efectivo aprendizaje es, sin duda, un logro de los diez años de democracia

post-dictatorial. La interrogante que queda abierta al futuro es en qué medida la coalición podrá rendir todos sus potenciales frutos en el marco presidencialista vigente.

BIBLIOGRAFIA

COLOMER, JOSEP, *El arte de la manipulación política*, Ed. Anagrama, Barcelona, 1990.

FLISFISCH, ANGEL, "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales", en Godoy, Oscar (Editor), *Cambio de régimen político*, Ed. Universidad Católica de Chile, Chile, 1990.

Laver, Michael-Schofield, Norman, *Multiparty government. The politics of coalition in Europe*, Oxford University Press, EEUU, 1992.

LIJPHART, AREND, *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, Yale University Press, EE.UU., 1984.

MANCEBO, MARÍA ESTER, "De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del Presidencialismo en Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 4, Montevideo, 1991.

NOHLEN, DIETER, "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Estudios Sociales*, n.º 59, Santiago, 1989.

RESUMEN

Este artículo ofrece un análisis de los resultados de las elecciones generales realizadas en Uruguay en noviembre de 1994 y una perspectiva de los primeros meses del nuevo gobierno. En el primer aspecto se señala la configuración de un espectro de tres agrupaciones políticas: el Partido Colorado, el Nacional y el Encuentro Progresista que reúnen aproximadamente un tercio del electorado. En este contexto se analiza el fortalecimiento de los partidos de izquierda. También se estudia el complejo proceso de negociación postelectoral para formar gobierno en su doble dimensión: entre partidos y al interior de los mismos. Finalmente, la autora reflexiona sobre la capacidad de los partidos de establecer coaliciones de gobierno y de la viabilidad de tales alianzas en un régimen presidencialista.

ABSTRACT

The article presents an analysis of the results of Uruguayan elections of November 94 and a perspective of the first months of the new government. First, the author shows the configuration of a spectrum of three political forces: Colorado Party, National and Encuentro Progresista which sum one third of the electorate. In this context, it analyzes the strengthening of leftist parties, and also the complex process of postelectoral negotiation in order to form government in its double dimension: inter-parties and inside of them. Finally, the author thinks about the capacity of the parties to establish government coalitions and feasibility of such alliances in a presidentialist regimen.