

# COMPARTIENDO EL GOBIERNO: MULTIPARTIDISMO Y COALICIONES EN EL URUGUAY (1971 - 1997)\*

DANIEL J. CHASQUETTI\*\*

## Introducción

Luego de la ruptura del bipartidismo en Uruguay, los sucesivos presidentes electos intentaron constituir, con diferente suerte, gobiernos de coalición. En todos los casos, la estrategia dominante del presidente electo estuvo orientada por la necesidad de superar la situación minoritaria de su partido en el Parlamento. Este fenómeno se presenta como un cambio sustantivo en la política uruguaya y en particular, en la modalidad de conformación y gestión del gobierno nacional. El presente artículo analiza estas alteraciones, prestando especial atención a los incentivos institucionales y políticos que operan para intentar conformar acuerdos pluripartidarios para el gobierno.

En la mayoría de los regímenes poliárquicos, el epicentro de la toma de decisiones está situado en la relación que establecen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La concreción de una voluntad mayoritaria en la arena parlamentaria se transforma en un requisito primordial para el ejercicio gubernativo de los Ejecutivos de turno. La formulación de alianzas, entendimientos o acuerdos puntuales se transforma en una labor tan importante como la misma elección de políticas o la selección del personal político que acompañará al jefe de gobierno durante su gestión.

La ecuación político institucional dominante en el sistema político uruguayo a partir de 1971, caracterizada por la combinación de un régimen de gobierno presidencial, reglas electorales que conjugan la elección mayoritaria del presidente con la elección proporcional del Legislativo, un sistema multipartidista y un modelo de partido fraccionalizado y sin jerarquías centralizadas, relega sistemáticamente al presidente a una situación de dependencia respecto a los restantes agentes políticos del sistema. Mientras el escenario estuvo dominado por la competencia entre los dos grandes partidos tradicionales, el presidente contaba con grandes posibilidades de conformar mayorías parlamentarias, ya que la

\* Este artículo es una síntesis de la tesis de Licenciatura del autor. El núcleo central de las ideas que aquí se exponen, son producto de la investigación "Ciclo de Gobierno y Productividad Política en el Uruguay", realizada por Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes en el Instituto de Ciencia Política durante los años 1995 y 1996.

\*\* Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

concreción de un acuerdo con todas las fracciones de su partido le aseguraba un quantum aceptable de gobernabilidad<sup>1</sup>.

Cuando el sistema de partidos se transformó en multipartidista, el establecimiento de mayorías legislativas se volvió una aspiración cada vez más difícil de concretar. La aparición de un tercer actor relevante en 1971, y luego de un cuarto en 1989, lesionó seriamente la capacidad del partido ganador de actuar en forma autónoma y poner en práctica su programa de gobierno. Los cuatro Ejecutivos electos entre 1971 y 1994 intentaron conformar gobiernos apoyados en acuerdos interpartidarios. La reiteración de estas prácticas y la acumulación de resultados aceptables en términos de productividad política, reportó importantes enseñanzas al conjunto del sistema político. Cuando el país aún no ha concluido su tercer gobierno tras la restauración democrática, encontramos que conceptos como "acuerdo de gobierno" y "coalición de gobierno" han ingresado definitivamente al vocabulario político de los dirigentes y de la ciudadanía. Sus significados parecen ser ampliamente compartidos por los líderes partidarios, como también su evaluación respecto al grado de eficacia que estos arreglos pueden llegar a alcanzar en el procesamiento de decisiones gubernativas de extrema importancia<sup>2</sup>.

1 Cuando el sistema de partidos era bipartidista, la confección de un entendimiento entre la fracción del presidente y las restantes fracciones partidarias aseguraba una mayoría legislativa. Entre 1942 y 1966 se realizaron siete elecciones nacionales, de las cuales en cinco (1942, 1950, 1954, 1958 y 1966), el partido triunfador obtuvo la mayoría absoluta de las Cámaras. Sólo en dos elecciones (1946 y 1962), los ganadores no alcanzaron la mayoría absoluta en la Cámara baja (46% en ambos casos), aunque sin embargo lo lograron en la Cámara alta.

2 Debe recordarse que durante el período 1985-1998, Uruguay ha procesado un paquete de reformas económicas, sociales y políticas, y que las mismas han sido aprobadas gracias a la existencia de gobiernos de coalición.

En el capítulo 1 del presente trabajo, se analiza la pertinencia teórica del uso del concepto "coalición de gobierno", para tipificar o catalogar a los acuerdos de gobierno conformados bajo sistemas presidencialistas. En tal sentido, se fijan criterios para definir una coalición de gobierno presidencial y se descartan al mismo tiempo interpretaciones erróneas sobre sus contenidos. En el capítulo 2 se sistematizan las características principales del funcionamiento de las coaliciones presidenciales en Uruguay, tomando en cuenta la conformación y el problema de su mantenimiento y ruptura. En el capítulo 3 se estudia empíricamente las modalidades de gobierno en la "era multipartidista" del sistema político uruguayo. Finalmente, en el capítulo 4 se formulan valoraciones sobre la práctica de gobierno en Uruguay durante el período señalado, intentando ofrecer algunas generalizaciones sobre las coaliciones de gobierno en un sistema presidencial como el uruguayo.

## 1. Las coaliciones presidenciales

En los últimos tiempos la politología comparada ha producido importantes avances respecto al papel e influencia de los diseños institucionales sobre el desempeño y estabilidad de los sistemas democráticos<sup>3</sup>. La exacta definición y clasificación de los regímenes de gobierno, al igual que la sistematización de los efectos que sus reglas generan, han permitido comprender en toda su dimensión la importancia de las instituciones de gobierno<sup>4</sup>. Asi-

3 En este sentido, se destacan los trabajos de Linz [1990], Shugart y Carey [1992], Sartori [1994], Mainwaring y Scully [1994], Linz y Valenzuela [1994], y Mainwaring y Shugart [1995].

4 Las reglas institucionales inciden en buen grado sobre el comportamiento de los actores políticos. Las facultades y prohibiciones establecidas por el ordenamiento institucional condicionan las estrategias y la toma de decisiones. Esta concepción de las insti-

mismo, la labor de muchos comparativistas, preocupados por la estabilidad de las democracias parlamentarias, ha posibilitado la acumulación de evidencia empírica y la formalización de generalizaciones teóricas sobre los procesos de conformación y mantenimiento de coaliciones de gobierno. Allí se destaca el análisis de los incentivos institucionales para el ingreso, permanencia y salida de los gabinetes de gobierno, como así también el estudio de los procesos de negociación y ruptura de acuerdos de gobierno<sup>5</sup>.

Esta notable evolución de la disciplina, en relación a los regímenes parlamentarios, contrasta con la escasísima atención prestada a la formación de gobiernos de coalición en sistemas presidenciales. En general, las coaliciones presidencialistas han sido observadas como arreglos eventuales y muy especiales del devenir político y no como alternativas pertinentes y estables para la gestión presidencial. Esto se explica en parte por la aceptación crítica de la lógica de la teoría del gobierno presidencial. En principio, este diseño gubernativo estimularía la división de poderes y los *checks and balances* entre los sujetos de gobierno (Presidentes, Asambleas y Suprema Corte). Mientras que en los parlamentarismos el Ejecutivo nace del Parlamento y la conformación de coaliciones aparece como una consecuencia de la dinámica gubernativa, en los

presidencialismos los poderes de gobierno se constituyen en forma independiente, configurando legitimidades y mandatos autónomos. La coalición presidencial, por tanto, no parecería ser una solución alentada por el ordenamiento institucional, sino simplemente una salida impuesta por las decisiones políticas de los actores. Más que una modalidad de gobierno, las coaliciones presidenciales serían una alternativa excepcional al problema originado por la existencia de un presidente con minorías legislativas. Sin embargo, la práctica de gobierno de muchos países presidencialistas contradice el mandato normativo del modelo teórico. La formación y reiteración de las coaliciones de gobierno provoca una notable brecha entre la teoría del gobierno presidencial y los procesos políticos concretos.

A esto se suma el hecho de que en ciertas ocasiones, se ha puesto en duda la pertinencia del uso del término coalición para los marcos institucionales presidenciales, a partir del convencimiento de que los conceptos desarrollados en los estudios parlamentaristas -que a su vez son producto de un lento ejercicio de formalización y contrastación-, no deberían ser empleados para examinar fenómenos inspirados por lógicas gubernativas disímiles. En otras palabras, como la acumulación teórica de los estudios parlamentaristas está estrechamente relacionada con las características del diseño institucional, su consideración fuera del marco que les da origen, puede conducir a errores de interpretación o más precisamente al "*estiramiento conceptual*" sugerido tiempo atrás por Sartori.

El ejemplo más representativo de este último problema es el estudio de James L. Sundquist [1988] sobre los gobiernos divididos en Estados Unidos. Buscando explicar la forma en que los mandatarios norteamericanos logran sortear su condición minoritaria, Sundquist sugiere que en EEUU han existido coaliciones de tipo puntual entre los sucesivos presidentes y el partido mayoritario en el Con-

---

tuciones como constreñimientos formales no desconoce la importancia de lo que Douglass North [1990] ha denominado constreñimientos informales, o sea, el conjunto de tradiciones y pautas de conducta *existentes en un sistema* político. En el presente trabajo se privilegia la incidencia de los constreñimientos formales, en el entendido de que son las instituciones las que demarcan límites y condicionan las decisiones de los sujetos de gobierno.

5 Un pormenorizado resumen de los estudios sobre gobiernos parlamentarios y sobre la metodología utilizada para medir su duración, se encuentra en Druckman [1995b].

greso<sup>6</sup>. Esta interpretación es fuertemente rechazada por Sartori, al afirmar que "*la expresión gobierno de coalición se aplica, en todo el mundo, a sistemas parlamentarios (no a los sistemas presidenciales de tipo americano) en los cuales los gobiernos dependen del parlamento y están constituidos por alianzas de dos o más partidos. Estas características están ausentes en el caso que Sundquist denomina gobierno de coalición. Nace de este modo un [concepto] [...] que complicará toda la teoría de los gobiernos, correctamente denominados, gobiernos de coalición*" [1991:37].

Este lapidario juicio de Sartori se inspira en el supuesto de que la ciencia política moderna vendría realizando un interesante ejercicio de acumulación conceptual y metodológica. Si bien esta situación es correcta, no menos cierto es que la formalización de un concepto no invalida su uso o aplicación a nuevos problemas de investigación. Observemos que en su fundamentación, Sartori exagera su punto de vista normativo al negar (o prohibir) toda posibilidad de considerar la experiencia estadounidense o cualquier otro caso registrado bajo reglas presidenciales, desde la perspectiva de la teoría de las coaliciones<sup>7</sup>. En mi opinión, Sundquist no se equivoca en la elección del objeto de estudio (el presidencialismo estadounidense) ni en el tipo de preguntas que formula (cómo gobierna un presidente en minoría), pero sí lo hace en el marco metodológico que escoge y en el enfoque conceptual en que se apoya. Lo quiera o no Sartori, un examen de las coaliciones presidenciales debe partir necesariamente de la batería conceptual, metodológica y empírica de los

estudios parlamentarios, pues como él mismo lo señala, la literatura politológica ha asimilado el concepto de "*coalición de gobierno*" al "*gabinete interpartidario conformado bajo reglas parlamentarias*". La poderosa identificación que hoy existe entre el concepto y el contexto que le diera origen, responde fundamentalmente a factores históricos que bien vale mencionar brevemente.

El término coalición ingresó al vocabulario político en el siglo XVIII y adquiere trascendencia en la política internacional al ser utilizado como forma de designación de los convenios defensivos consagrados por distintas naciones europeas<sup>8</sup>. A medida que los Estados europeos del siglo XIX se transforman en repúblicas, comienzan a asumir la forma de gobierno parlamentaria, diseño éste que permitía articular las viejas monarquías con los poderosos Parlamentos emergentes. El paso del tiempo fortaleció las asambleas representativas, posibilitando el refinamiento de sus institutos de formación y caída de los gobiernos. Estas reglas a su vez, admitieron el establecimiento de alianzas gubernativas entre las facciones o protopartidos entonces existentes. Dichas asociaciones fueron rápidamente caracterizadas como coaliciones de gobierno, lo que implicó que el término pasara de su exclusiva utilización en la esfera de la política internacional al ámbito de la política local. Esta sintética descripción indica que la designación de los acuerdos de gobierno como coaliciones no responden a ningún saber especializado, sino principalmente al establecimiento de una tradición semántica estatuida por las

6 Sundquist se ocupa del fenómeno registrado en las elecciones de 1956, 1968, 1972, 1980, 1984 y 1988, donde los votantes otorgaron la Presidencia al Partido Republicano y al mismo tiempo entregaron la mayoría de la Cámara baja al Partido Demócrata.

7 Una breve pero valiosa descripción de las principales teorías de coaliciones parlamentarias puede verse en Lijphart [1987].

8 La palabra coalición proviene del latín, *coalitum*, forma del verbo *coalescere*, que significa reunirse o juntarse. En el siglo XVII los convenios defensivos entre naciones tenían como objetivo, impedir la expansión de la Revolución Francesa y más tarde del ejército imperial de Napoleón Bonaparte. Durante el período 1792-1815, se conformaron por lo menos siete coaliciones interestatales contra la expansión bonapartista.

élites europeas del siglo XIX [Jiménez de Praga 1994].

Por tanto, para transformar el concepto coalición en una categoría universal, que trascienda el marco de los regímenes parlamentarios, es necesario evadir la asimilación señalada entre concepto y contexto, y al mismo tiempo, indagar sobre los supuestos utilizados con mayor frecuencia por la politología parlamentarista. El hecho de que los mismos gobernantes presidencialistas hayan adoptado naturalmente el término coalición, reporta un antecedente importante para la de-construcción y re-construcción conceptual del mismo.

### 1.1 Una definición de coalición

Según Arendt Lijphart, en los parlamentarismos donde *"ninguna formación alcanza la mayoría parlamentaria es probable que se forme un gabinete de coalición apoyado en un acuerdo entre partidos"*. Este supuesto, se complementa con la idea de que una coalición gobernante, *"está constituida de manera tal que sus integrantes puedan disfrutar de la confianza de una mayoría legislativa"* [1987:59-60]. Una definición provisoria indicaría que una coalición es un acuerdo entre dos o más partidos a partir de la articulación de una mayoría legislativa capaz de obtener el voto de confianza del Parlamento. Como puede verse, esta proposición se apoya en dos requisitos centrales: a) el número de componentes y b) el apoyo de una mayoría parlamentaria.

Kaare Strom [1990a:59] ha demostrado que en los regímenes parlamentarios existen muchos gabinetes, que pese a ser minoritarios, alcanzan el voto de investidura de una mayoría. Estas situaciones *"han ido en aumento en las democracias parlamentarias a partir de la década de los ochenta, llegándose a constatar tan sólo cuarenta y cinco gobiernos mayoritarios sobre un total de ochenta y ocho registrados"*. Según el autor, estos gobiernos

se estatuyen mediante la confianza de una mayoría que no compromete su respaldo para el futuro ejercicio legislativo del gobierno, estableciéndose así una lógica gubernativa diferente de la esperada. Los partidos que dieron inicialmente su voto de apoyo, pero que no asumen responsabilidades ministeriales, apoyan sólo algunas iniciativas a cambio de la obtención de cargos en la estructura estatal. Básicamente, el establecimiento y funcionamiento de los gobiernos parlamentaristas minoritarios estaría inspirado en un comportamiento racional de los agentes partidarios. Por tanto, el clásico gabinete, apoyado en una mayoría que admite su investidura y que al mismo tiempo otorga efectividad en la aprobación de leyes, no sería el único modelo de funcionamiento parlamentario existente.

De acuerdo a la deducción de Strom, el segundo requisito, habitualmente manejado en los estudios parlamentaristas, no se transforma en una condición necesaria para identificar una coalición de gobierno, pero sí el primero, referido al número de partidos en el gabinete. Si esto es así, sin duda la estructura institucional debe pasar a ser considerada como una variable relevante del proceso de formación de coaliciones. La posibilidad de constituir acuerdos de gobierno aparece indefectiblemente condicionada por la capacidad del diseño institucional para albergar en el gobierno a una alianza de dos o más partidos. En otras palabras, el armado de coaliciones no depende sólo de la voluntad de coligarse que muestren los actores políticos, sino también de las posibilidades que brinde el régimen de gobierno para llevar a cabo esa tarea. La posibilidad efectiva de que el Poder Ejecutivo sea compartido por agentes políticos diferentes, se transforma entonces en una estructura clave para la viabilidad de las coaliciones de gobierno [Lijphart 1987; Sartori 1994].

Una rápida mirada a los regímenes presidenciales muestra que también en éstos el ga-

binete suele estar integrado por representantes de varios partidos. Como lo señala Deheza [1995], el establecimiento de acuerdos multipartidarios aparece como una práctica ampliamente difundida en el continente sudamericano. Durante el período 1958-1993, casi el 60% de los gobiernos han estado respaldados por algún tipo de acuerdo interpartidario. En Uruguay, más concretamente desde el año 1972, y también antes, han existido distintos tipos de entendimientos o alianzas interpartidarias de gobierno. Además, cabe señalar que muchas constituciones presidenciales han incorporado una titularidad colectiva del Poder Ejecutivo, que es ejercida por el Presidente de la República junto a sus ministros, o en todo caso, por el Presidente actuando con un Consejo de Ministros<sup>9</sup>. Dichas disposiciones admiten un Poder Ejecutivo compartido por varios partidos, aunque a diferencia de los gobiernos parlamentarios, no en un pie de igualdad y con lógicas de responsabilidad diferenciadas.

El atenuante para la efectiva colegialización de la labor del Ejecutivo, reside en el posicionamiento institucional del Presidente, que al menos en teoría, se configura en el presidencialismo como un *primus solus* respecto a sus colaboradores. Este hecho estaría corroborado por la notoria influencia de los Presidentes sobre los gabinetes, como así también por la marcada tendencia de éstos a eludir la opinión de sus ministros o a saltarse las instancias colectivas de decisión. Tales conductas aparecen reforzadas y en cierta forma, inspiradas por la regla que reserva al jefe del Ejecutivo la potestad de despedir a cualquiera de sus colaboradores cuando lo entienda necesario. No obstante ello, una cuidadosa observación comparada permite aseverar que dichos problemas no son sólo inherentes a los regí-

menes presidencialistas. También en los sistemas parlamentarios, el primer ministro o presidente del gobierno puede llegar a desprenderse de sus pares, a pesar de que con frecuencia, se le identifique como un *primus inter pares* respecto a éstos<sup>10</sup>. Por ejemplo, en el caso de las democracias de tipo *Westminster*, el primer ministro desarrolla una notable influencia sobre el gabinete y también sobre su propio partido, pudiendo eludir instancias de discusión colectiva, presionar a sus ministros para que desarrollen determinado tipo de *policies* e incluso obligarlos a dimitir [Strom 1993; Sartori 1994; Druckman 1995]. De esta forma, tanto en un régimen como en otro, la posibilidad de que el jefe del gobierno se desprenda de los ministros no depende exclusivamente de las disposiciones institucionales, sino también del tipo de liderazgo que ejerzan los líderes del Ejecutivo.

Debe reconocerse que estos riesgos son sumamente mayores en los presidencialismos, dado que el primer mandatario es electo en forma directa y su cargo mantiene toda una gama de poderes exclusivos, además de contar con un mandato a término que hace imposible su remoción. Sin embargo, en los casos donde el gobierno se apoya en un acuerdo entre partidos, el problema de la desmedida influencia del jefe de gobierno encuentra cierta resolución o atenuación. Un presidente con una coalición inspirada en un acuerdo entre partidos, estará siempre sujeto al control de sus socios. Bajo estas condiciones, difícilmente pueda deshacerse unilateralmente de un ministro o eludir instancias de decisión colectiva. Por el contrario, lo común será que los asociados presionen con el fin de participar e incidir en la toma de decisiones. En este sen-

9 Deheza [1995:4] observa que en las constituciones de "Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, en el Ejecutivo están incluidos explícitamente los ministros junto con el Presidente de la República".

10 Sartori [1994:118] registra tres tipos de primer ministro: i) un primero por encima de sus desiguales (caso de Gran Bretaña y Alemania); ii) un primero entre desiguales (mayoría de los parlamentarismos); y iii) un primero entre iguales (IV República Francesa, parlamentarismo de Asamblea).

tido, parece lógico concebir que la libertad de acción de un presidente disminuye, cuanto mayor es el compromiso de sus coligados en el gobierno, dado que el total despliegue de su poder constitucional aparece como una alternativa reñida con el deseo de mantener una coalición. Esto se debe básicamente a que los asociados tienen casi siempre mayor capacidad de chantaje que el propio Presidente en virtud de la posibilidad de salir del gabinete cuando lo crean necesario y pagando costos mínimos<sup>11</sup>. En otras palabras, si bien el jefe del Ejecutivo tiene una posición institucional privilegiada, su predominio no está completamente asegurado en caso de existir una coalición de gobierno. Esta compleja ecuación depende indudablemente de la consistencia del acuerdo alcanzado, de la conducta que muestre el Presidente y principalmente, del compromiso que asuman los copartícipes de la coalición. Por tanto, este razonamiento nos conduce a la conclusión de que la formalización de un acuerdo entre el Presidente y sus socios, a partir del establecimiento de objetivos comunes, es el requisito básico para establecer una definición posible de una coalición presidencial.

Entre las escasas incursiones en este sentido, encontramos la propuesta de Kaare Strom [1990a:24-25], quien ha sugerido cinco criterios para distinguir una coalición de gobierno. Según Strom "*una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes; iii) reúnen recursos para concretarlas; iv) asumen compromisos en idéntico*

*sentido; y v) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas*".

De esta forma, la concurrencia de dos o más partidos para la formalización de un acuerdo de gobierno sentaría las bases de una coalición y para que esto ocurra, deben fijar objetivos comunes, definir los medios y establecer los compromisos particulares para alcanzar las metas referidas. En el caso uruguayo, los objetivos de la coalición surgen en la negociación post-electoral que realiza el presidente con los partidos y/o fracciones acordantes. Los medios tienen que ver con las soluciones programáticas aportadas por los concertantes y con la voluntad de sumar esfuerzos para votar las leyes en el Parlamento. Los recursos refieren obviamente a los escaños de cada sector en la arena legislativa, en tanto que los compromisos asumidos suponen la intención de integrar el gabinete de gobierno y otros organismos de dirección del Estado, el mantenimiento de los vetos interpuestos por el Ejecutivo, etc. La distribución de beneficios alude a la asignación de cargos de gobierno y de dirección del Estado para cada uno de los socios convenientes.

Esta definición clarifica el concepto de coalición de gobierno para los regímenes presidenciales. También permite establecer criterios precisos para excluir otros tipos de arreglos gubernativos basados en alguna clase de relación interpartidaria. Me refiero, básicamente, a los casos donde un Presidente nombra ministros con una filiación partidaria diferente a la de su partido, sin que exista de por medio un acuerdo de gobierno.

## 2. La mecánica de las coaliciones presidenciales

Establecidos los criterios para definir una coalición de gobierno presidencial, corresponde ingresar en un examen cuidadoso del funcionamiento de este tipo de armados. En mi concepto, los presidencialismos pueden habi-

<sup>11</sup> Un ejemplo de esto fueron los dos primeros años del gobierno de Lacalle en Uruguay. La coalición de gobierno se fundó en una serie de medidas que serían redactadas más tarde como proyectos de ley. Sin embargo, el Presidente, urgido por el tiempo y haciendo uso de sus facultades, envió al Parlamento varios proyectos que no contemplaban los puntos de vista de los socios de la coalición, lo cual generó severas críticas que ambientaron ulteriores deserciones.

litar la formación de coaliciones de gobierno e incluso, bajo ciertas condiciones, pueden llegar a alentarlas. En líneas generales, el problema puede ser formulado de la siguiente manera: el establecimiento de coaliciones en formatos presidenciales depende de: i) que el partido político ganador de la elección no alcance la mayoría absoluta del Parlamento; ii) que el diseño constitucional imponga reglas que obliguen al Presidente a negociar apoyos específicos para aprobar decisiones; iii) que exista una escasa distancia ideológica entre el presidente y algunos partidos o fracciones en el parlamento. Asimismo, la estabilidad y duración de las coaliciones dependerá indefectiblemente de: i) la conformación de un sólido acuerdo político entre los miembros de la coalición; ii) la existencia de reglas que estimulen la responsabilidad política de los miembros del gabinete, lo cual redundará en una conducta disciplinada de los aliados en el Parlamento.

## 2.2 La formación de las coaliciones de gobierno.

En primer lugar, parece aceptable el supuesto de que todo gobernante tiene la necesidad de aprobar leyes para lograr el cumplimiento de sus programas de gobierno. Las democracias modernas han asumido el precepto que indica que las decisiones importantes de un gobierno deben ser necesariamente procesadas en forma de ley [Cotta 1988:304; Sartori 1994:176]. Este hecho transforma al Poder Legislativo en un ámbito de suma importancia para el proceso político, pese a que muchas constituciones le otorgan al Ejecutivo facultades especiales para la labor gubernativa<sup>12</sup>. Si el partido ganador de la elección no

12 A excepción del caso estadounidense, en la mayoría de los sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo tiene algún tipo de iniciativa privativa. En los parlamentarismos el otorgamiento de facultades a los Ejecutivos no es tan acentuado, aunque también allí pueden

alcanza la mayoría absoluta de las Cámaras, debe necesariamente arribar a entendimientos con sus adversarios, lo cual transforma al umbral de la mayoría absoluta del Legislativo en un objetivo deseable y necesario para todo gobierno. En los regímenes parlamentarios la problemática de concretar mayorías converge con la instancia de conformación del gobierno. Allí, una mayoría elige al Ejecutivo otorgando el voto de confianza a un primer ministro y a su gabinete. En los presidencialismos esas instancias difieren, pues la elección nacional nombra al titular del Ejecutivo y la conformación de mayorías legislativas se vincula con la efectiva tramitación de las políticas. No obstante, esta diferencia no oculta el problema político común a ambos regímenes: los partidos ganadores de la elección que no obtengan mayorías deben intentar concretar acuerdos de gobierno con otros agentes políticos. Por tanto, cualquiera sea el diseño institucional, la búsqueda de mayorías que permitan la aprobación de leyes resulta ser un incentivo para la formación de coaliciones de gobierno.

En segundo lugar y como lo he mencionado antes, los parlamentarismos se muestran más aptos para establecer coaliciones dada la existencia de institutos que formalizan las mayorías. El voto de confianza para investir a un gobierno, al igual que la posibilidad de censura<sup>13</sup>, alienta la existencia de gobiernos polí-

observarse ciertas prerrogativas. Para una comparación de las facultades de los Ejecutivos bajo regímenes presidenciales, ver Shugart y Carey [1994].

13 En algunos parlamentarismos las posibilidades de que la oposición censure al gobierno son extremadamente bajas. En Alemania el "voto de censura constructivo" no permite que un canciller sea destituido sin previamente sortear una serie de instancias de reflexión y definición de su sucesor. Este mecanismo fue puesto en práctica sólo en 1982, cuando el democristiano Helmut Kohl sustituyera al socialdemócrata Schmidt. Para un análisis, ver Nohlen [1991:28] o Sartori [1994:122].

ticamente responsables ante el Parlamento. Contrariamente a esto, los sistemas presidenciales no registran procedimientos ni instancias similares, a pesar de que en ciertos casos presentan reglas que empujan al jefe del Ejecutivo hacia la negociación y a los restantes actores hacia el establecimiento de lógicas de cooperación. En algunas constituciones presidenciales se observaba la exigencia de mayorías para la provisión de cargos jerárquicos estatales. También se requieren determinados *quorums* para votar normas constitucionales y mantener vetos del Poder Ejecutivo<sup>14</sup>.

Sin embargo, estas reglas institucionales operan en favor de la formación de coaliciones, siempre y cuando confluyan dos tipos de condicionantes políticas. La primera, ya fue mencionada y refiere al hecho de que ningún partido logre la mayoría absoluta del Parlamento. La segunda tiene que ver con la voluntad política del Presidente, en el entendido de que su posicionamiento ideológico y/o el tipo de tradiciones que impere en su colectividad, le disponga a negociar y posteriormente, a compartir el gobierno. En tal sentido, vale decir que un sistema político con bajos niveles de polarización ideológica favorecerá más la conformación de coaliciones, que otro donde prevalezcan altos niveles de confrontación. Ello tal vez explique la magra performance del intento coalicional de Bordaberry e incluso de Sanguinetti durante su primer gobierno y el éxito de Lacalle y Sanguinetti durante su segunda administración.

14 En Uruguay, para aprobar proyectos de ley se necesita la mayoría absoluta de cada Cámara (16 senadores y 50 diputados). Para designar los miembros de los Directorios de Entes Autónomos y Consejos Descentralizados se requieren los 3/5 de la Cámara de Senadores (19 senadores). Para designar Embajadores se requiere del voto de la mayoría absoluta de la Cámara de Senadores (16 votos). Hasta 1996, para mantener los vetos, el Ejecutivo necesitaba contar con los 2/5 de la Asamblea General (53 votos).

## 2.2 La estabilidad y duración de las coaliciones de gobierno.

Como lo anotan Shugart y Mainwaring [1995], la subsistencia de las coaliciones presidenciales parece ser plenamente inferior a la constatada en los regímenes parlamentarios. Según estos autores, existen al menos tres factores que interfieren con la estabilidad de dichos gobiernos. Primero, los parlamentarismos ostentan mecanismos para que los partidos elijan al gabinete y a los primeros ministros, lo cual permite establecer alguna clase de compromiso entre el Ejecutivo y una mayoría legislativa. Contrariamente, en los presidencialismos, ninguna coalición elige al Presidente ni a sus ministros. Segundo, bajo condiciones presidenciales no existe la seguridad de que el compromiso asumido por los líderes de un partido sea respetado por los legisladores individuales. El ingreso al gabinete no establece ni justifica *a priori* un apoyo disciplinado de todos los integrantes de un partido, como aparentemente ocurre en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Tercero, los partidos integrantes de una coalición presidencial no son completamente responsables por la gestión del gobierno, dado que siempre cuentan con la alternativa de alejarse del gabinete sin que existan por ello consecuencias institucionales de importancia.

Los tres factores señalados convergen en el problema de la responsabilidad política de los miembros de una coalición gobernante, ya sean ministros, legisladores o el propio presidente. En perspectiva comparada, el parlamentarismo se erige como un formato institucional superior para la prevalencia de una relación basada en la responsabilidad política del gobierno ante sus apoyos legislativos. Una regla presidencial que contribuye a la atenuación de este problema refiere al tipo de investidura que ostentan los ministros de Estado. Desde hace ya larga data, algunas constituciones latinoamericanas han modificado la investidura de los ministros, los cuales pasaron del

clásico rol de secretario-colaborador del presidente (al estilo estadounidense), al de ministros responsables ante el Parlamento<sup>15</sup>. Esta regla obliga a los ministros integrantes del Ejecutivo a rendir cuentas, siempre que un determinado número de legisladores lo crea conveniente. De esta forma, es factible que, bajo ciertas condiciones políticas y operando este tipo de reglas, fructifique una relación basada en la responsabilidad política del gobierno ante sus apoyos legislativos. Es muy probable que un partido integrante de una coalición tienda a mantener una conducta disciplinada en el Parlamento, no sólo por cuestiones de coherencia política, sino también como forma de evitar posibles cuestionamientos a sus ministros o a los de sus socios. Ciertamente, la existencia de instancias donde entra en juego la responsabilidad política de un miembro del gabinete afecta la conducta de los legisladores de los partidos de la coalición, lo que indudablemente repercute en la estabilidad y durabilidad temporal de la alianza de gobierno. Por tanto, parece razonable creer que un sólido acuerdo interpartidario estimulará la conducta disciplinada de los legisladores de los partidos con representación en el gabinete, pese a que otras reglas, como las electorales, pueden en determinado momento del mandato operar en un sentido contrario.

En consecuencia, con una coalición de por medio, las reglas que establecen la responsabilidad política de los ministros incidirá considerablemente sobre los comportamientos partidarios. Parece claro que las reglas institucionales inciden con mayor contundencia en

los formatos parlamentarios que en los presidenciales. En estos últimos, las conductas de los líderes y de los partidos políticos se tornan claves para la efectiva conformación y mantenimiento de un gobierno de coalición. Como la regla de la mayoría absoluta de las Cámaras no influye lo suficiente como para determinar la modalidad de conducta de los sujetos de gobierno, resulta bastante improbable que una alianza multipartidaria se conforme o logre estabilidad en el gobierno, de no existir de por medio una firme voluntad acuerdista del presidente y/o un fuerte compromiso de los agentes concertantes. Difícilmente se observe, bajo reglas parlamentarias, un partido ganador de la elección y minoritario en el Legislativo que no intente conformar una coalición; en cambio, resultará común la existencia de presidentes minoritarios resueltos a gobernar sin el apoyo del Parlamento.

Sin embargo, esto no supone que bajo los presidencialismos no operen estímulos que habiliten la conformación y duración de coaliciones de gobierno. En definitiva, podríamos afirmar que la ecuación parlamentaria de las coaliciones depende esencialmente de las reglas institucionales, en tanto que la ecuación presidencialista de las coaliciones tiende a ser una combinación entre las reglas institucionales y las conductas que asuman los agentes políticos.

### 3. Condicionantes de las coaliciones en Uruguay

Si bien las coaliciones presidenciales ofrecen su propia mecánica de funcionamiento en lo referido a su formación y mantenimiento, no menos cierto es que cada diseño institucional y las propias estructuras políticas de cada sistema mantienen un grado de influencia central. Mainwaring y Scully [1994] han demostrado que la influencia del marco institucional presidencialista varía según la normativa electoral adoptada y el tipo de sistema de par-

15 En Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay los ministros pueden ser llamados a sala por un determinado quorum de legisladores. En Brasil, Perú, Paraguay, y Uruguay, pueden también ser censurados, aunque sólo en Perú y Uruguay pueden efectivamente caer. En Chile y Uruguay, los Presidentes pueden disolver la Asamblea como resultado de este proceso. Para más datos, ver Shugart y Mainwaring [1995].

tido existente. En este sentido, los presidencialismos tienden a diferenciarse dadas las diferentes modalidades que asume la política local. Cada combinación político-institucional generará condiciones para la emergencia de diferentes estilos de política y, por tanto, de distintas modalidades de gobierno. En el caso uruguayo, la convergencia de un régimen de gobierno presidencialista con un sistema electoral proporcional y un sistema de múltiples partidos, alienta condiciones muy particulares para el desarrollo de las coaliciones de gobierno. Analizaremos a continuación los dispositivos institucionales y las estructuras políticas que inciden directamente sobre este tipo de armados.

### 3.1 El marco institucional.

En primer lugar, intentaré eludir el profuso debate sobre la caracterización del régimen de gobierno uruguayo<sup>16</sup>, asumiendo al mismo como básicamente presidencialista. Desde la óptica del problema de las coaliciones, el texto constitucional de 1967 y también el de 1996, delinea reglas de juego que habilitan y en ciertos casos estimulan la formación de acuerdos de gobierno:

- i) nominación discrecional de los ministros por parte del Presidente.
- ii) toma de decisiones legislativas: a) mayoría absoluta de cada Cámara para aprobar proyectos de ley; b) mayoría de 2/5 de la Asamblea General para mantener vetos en el Parlamento.
- iii) venias para las nominaciones de Directores de los Entes Autónomos y Consejos

16 El debate sobre la caracterización de las constituciones uruguayas ha sido abordado por constitucionalistas y cientistas políticos. La existencia de dispositivos parlamentaristas a lo largo de nuestra historia institucional, ha impulsado a la multiplicidad de interpretaciones.

Descentralizados (3/5 del Senado o pasado los sesenta días de gobierno, mayoría absoluta) y otros cargos de importancia (Suprema Corte, Corte Electoral, Embajadores, etc.)

- iv) plazos temporales para la aprobación del Presupuesto<sup>17</sup>.

La primera regla permite al Presidente distribuir los cargos del gabinete entre aquellos partidos o fracciones que estén dispuestos a ingresar al gobierno. La segunda y tercera regla ordenan las prioridades del Presidente en lo concerniente a la búsqueda de respaldos parlamentarios. Existiría un orden de prioridades en la búsqueda de mayorías: a) asegurar el mantenimiento del veto presidencial (53 votos en la Asamblea General), b) aprobar proyectos de ley (16 votos en el Senado y 50 en Diputados), c) nominar los cargos de dirección del Estado (87 votos en la Asamblea, 21 en el Senado o finalmente, 16), d) votar leyes constitucionales (2/3 de cada Cámara). La cuarta regla parece ser cardinal para el proceso de conformación de coaliciones al establecer un límite temporal para los acuerdos. Como el Presupuesto es siempre la principal ley del período de gobierno, debería esperarse que el acuerdo o la culminación del mismo se concrete precisamente en el lapso de tiempo establecido para votarlo.

17 El Ejecutivo debe enviar el proyecto de Presupuesto dentro de los seis primeros meses de su mandato. Cada Cámara cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días para su aprobación. En caso de que la segunda Cámara establezca cambios al proyecto, existirá un nuevo plazo de quince días para que la primera lo considere. Si esta Cámara no aceptase el cambio, la Asamblea General debe necesariamente dirimir el pleito en un plazo de quince días. En resumen, el Ejecutivo cuenta con un máximo de seis meses para enviar el proyecto de Presupuesto y el Parlamento cuenta con un máximo de cuatro meses para considerarlo.

Hasta aquí la descripción sumaria del conjunto de reglas de juego que operan sobre el proceso de conformación de los acuerdos de gobierno. Existe, a mi entender, un segundo grupo de normas que influyen directamente sobre el mantenimiento y/o ruptura de las coaliciones de gobierno:

- i) dispositivos que regulan la relación entre Poderes: veto parcial y total; llamado a sala y eventual censura de los ministros; posibilidad de disolución del Parlamento por parte del Presidente.
- ii) mandatos fijos de cinco años para el Presidente, Vice-Presidente y bancas del Legislativo.

El primer conjunto de reglas refiere a los institutos que ordenan la relación entre los Poderes de gobierno. Estos dispositivos reportan gran importancia para el desarrollo del proceso gubernativo, pues constriñen las conductas de los participantes e inciden en la elaboración de sus estrategias parlamentarias. Bajo la acción de estos institutos la responsabilidad del gobierno ante la mayoría parlamentaria puede fortalecerse, debilitarse o definitivamente romperse. El segundo conjunto de reglas parece ser decisivo para la duración y estabilidad de las coaliciones, ya que cualquier agente que ingresa en una coalición de gobierno sabe de antemano que le espera una elección en cinco años y por tanto, su estrategia en términos de costo-beneficio para la permanencia en el acuerdo estará influenciada por la proximidad de la elección. De esta forma, es probable que el mantenimiento de una coalición en el tiempo sea una *función* de la distancia temporal de la elección nacional.

### 3.2 El sistema electoral

En segundo orden, debe mencionarse al sistema electoral. A diferencia de otras estructuras institucionales, la normativa electoral uruguaya se mantuvo estable y casi sin modificaciones por más de medio siglo [Bottinelli

y Buquet 1993]. Partiremos del supuesto de que las reglas electorales inciden en el proceso de conformación de coaliciones, en la medida en que generan efectos sobre el comportamiento y la estructura de los partidos. Hasta la reforma de 1996, la Presidencia de la República se dirimía por mayoría simple. Sin embargo, esta elección generaba un efecto de elección mayoritaria, ya que el ganador se llevaba el único premio. Este elemento ejercía una presión hacia el establecimiento de una competencia entre dos grandes bloques, lo cual estimuló en buena medida la conformación o mantenimiento de un sistema bipartidista. Sin embargo, el criterio de representación proporcional para la asignación de los cargos parlamentarios provocó un efecto opuesto o inverso, tendiente a la proliferación de agentes electorales. A lo largo de los años, la multiplicación de agentes no supuso la creación de nuevos partidos, ya que las elecciones simultáneas y vinculadas obligaban a todo posible nuevo agente a autoexcluirse de la disputa principal. Salvo unos pocos partidos de corte ideológico, la proliferación de agentes electorales se desarrolló a la interna de los partidos a través de la creación de fracciones que votaban bajo un mismo lema, pero que competían entre sí por los escaños parlamentarios. Esto sucedió gracias a la existencia del múltiple voto simultáneo que permitía la elección, en primer término, de un partido o lema, luego de un sublema y por último de una lista de candidatos. Como puede notarse, el sistema electoral uruguayo configuró efectos contradictorios: por un lado, estimuló la fragmentación del sistema de partidos, pero por otro, lo contuvo e impulsó hacia la competencia bipolar. A su vez, las reglas electorales propiciaron la existencia de un tipo muy específico de fraccionalización partidaria, igualmente estimulada y controlada por el efecto combinado de la representación proporcional y la competencia mayoritaria por la Presidencia de la República. Las fracciones se volvieron entonces agentes de importancia con un alto gra-

do de institucionalización y niveles organizativos que, en ciertos casos, superaban a los del partido. De este modo, el comportamiento de las fracciones resulta relevante para la comprensión del funcionamiento del sistema político y por ende, de la formación de los gobiernos.

### 3.3 Los partidos políticos

Hasta 1971, el sistema de partidos en Uruguay fue bipartidista. A raíz del surgimiento del Frente Amplio y posteriormente, en 1989, del Nuevo Espacio, el sistema evolucionó lentamente hacia un formato multipartidista o de pluralismo limitado en términos de Sartori. Esta precisión puede ser confirmada mediante la medición del Número Efectivo de Partidos (NEP) de Taagapera y Laasko<sup>18</sup>: mientras que en el tramo histórico 1942-1966 la media del NEP en el Parlamento se ubicaba en 2.27 partidos, en el siguiente período, 1971-1994, crecía a 2.99 partidos. Shugart y Mainwaring [1995] opinan que el número de componentes del sistema de partidos es la variable fundamental para explicar el funcionamiento del régimen presidencial. El número de partidos afecta la posibilidad de que exista o no compatibilidad entre la voluntad del Ejecutivo y la del Parlamento. De esta forma, en los multipartidismos es muy factible que ningún partido controle una mayoría legislativa, volviendo problemática la viabilización del gobierno. La trayectoria histórica del sistema político

co uruguayo confirma que cuando el sistema de partidos pasó a ser multipartidista, la conformación de gobiernos con mayorías legislativas se volvió cada vez más problemática, pese a los intentos por conformar acuerdos de gobierno y coaliciones. Esto se explica por la reiteración de resultados electorales que dejaban a los Presidentes en minoría parlamentaria. A esto se suma la dificultad que imprime un modelo de partido caracterizado por su fraccionalización interna y el escaso peso de sus organismos de dirección. La carencia de verdaderos "jefes de partido" y de direcciones jerarquizadas, permitió a los "jefes de fracción" controlar importantes cuotas de poder, ya que la conducta del grupo y la selección de sus candidaturas quedó casi siempre en sus manos. De esta manera, en los casos en que el partido se alza con la victoria electoral, ningún organismo de conducción partidaria puede obligar a las fracciones a apoyar al presidente electo, sino que por el contrario, el mismo mandatario electo debe forjar su respaldo en base a la persuasión de los restantes líderes fraccionales. Pese a su investidura institucional, el presidente uruguayo es estructural y políticamente sólo un jefe de fracción más, que controla únicamente la disciplina y el accionar de su grupo. La unidad partidaria, las tradiciones compartidas y la negociación de los cargos y políticas, son elementos que inciden en la conformación de una voluntad partidaria para la viabilización del gobierno. Por tanto, a la hora de conformar el gobierno, es de esperar que este tipo de modelo partidario opere en forma determinante. Los comportamientos diferenciados de cada fracción, sean del partido ganador o de cualquier otro, provocarán escenarios de negociación extremadamente complejos. En definitiva, la formación y mantenimiento de coaliciones ha de depender fuertemente del número de partidos, como lo señalan Shugart y Mainwaring, pero también de las características específicas del modelo de partido uruguayo. Teóricamente, es esperable que cada fracción controle su deci-

18 La utilización de la medición del Número Efectivo de Partidos (NEP) propuesto por Laasko y Taagepera permite evitar ambigüedades. El NEP puede ser calculado a nivel de la votación electoral o del número de escaños obtenidos por cada partido. La operación consiste en determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de cada partido, lo que se expresa en la siguiente fórmula:

$$\frac{1}{\sum p_i^2} \text{ donde "p" es la proporción de votos de cada partido.}$$

sión de ingresar o salir del gobierno, lo cual vuelve el esquema radicalmente distinto del diseño de agentes homogéneos y centralizados constatados por las teorías de coaliciones más clásicas. Con una estructura de fracciones altamente institucionalizadas es pertinente preguntarse si son los partidos los que conforman gobierno, o si por el contrario, lo son las fracciones. La respuesta es si y no [Chasqueti y Moraes 1996]. Es cierto que en el caso uruguayo los partidos son partidos en el sentido estricto del concepto [Pérez Antón 1984; González 1991; Mieres 1992; Caetano y Rilla 1995], sin embargo, son las fracciones las que ingresan y salen de los gobiernos coalicionales [Mancebo 1991].

#### 4. El gobierno en la era multipartidista

Desde el quiebre del sistema bipartidista, en Uruguay se han realizado cuatro elecciones nacionales: 1971, 1984, 1989 y 1994. En todas, los apoyos partidarios y fraccionales obtenidos por el Presidente electo fueron por demás escasos y en la mayoría de los casos casi no alcanzaron para mantener prerrogativas sobre la arena parlamentaria. Como lo muestra el cuadro 1, el porcentaje de escaños del partido ganador de la elección nacional ha ido en franco descenso. Contrariamente, los apoyos fraccionales del Presidente electo se muestran estables e independientes del proceso de reducción de votos del partido ganador. Estas tendencias muestran la emergencia de un sistema multipartidario que reporta, como principal efecto, el hecho de que el partido mayoritario en las Cámaras tenga apoyos cada vez más reducidos. Mientras que en la última performance electoral bipartidista, el ganador obtenía el 51% del Parlamento, en 1994 lograba tan sólo el 33%. En consecuencia, el aumento de la fragmentación del sistema de partidos genera mandatarios mucho más débiles que los electos en condiciones bipartidistas.

#### Cuadro 1: El Partido ganador en la Asamblea General.

	1966	1971	1984	1889	1994
PARTIDO	51%	42%	42%	40%	33%
FRACCION	25%	27%	35%	26%	26%

Si bien durante el período 1942-1995 los acuerdos gubernativos aparecen como una constante, es recién a partir de 1971 cuando se produce un cambio cualitativo en las características del acuerdo de gobierno y principalmente, en la composición del gobierno. El punto está en que en el período 1942-1966, la media del partido ganador en el Parlamento se ubicó en el orden del 52% de la Asamblea General, en tanto que en el tramo 1971-1994, la media desciende a 39%.

A partir de 1972, se conformaron cuatro gobiernos: el de Bordaberry en 1972; el de Lacalle en 1990; y los de Sanguinetti en 1985 y 1995. En el Parlamento, los cuatro Presidentes eran claramente minoritarios, por lo que todos intentaron negociar la viabilización de sus gobiernos. De los cuatro, tres lograron concretar en parte sus objetivos negociadores: Bordaberry accedió en junio de 1972 a un acuerdo con los sectores minoritarios del Partido Nacional; Lacalle en marzo de 1990 contó con el concurso de todas las fracciones del Partido Colorado, aunque a los quince días de asumir, el senador colorado Pablo Millor rompería con la UCB y se pasaría a la oposición; finalmente, Sanguinetti en 1995 consiguió el apoyo de todos los sectores del Partido Nacional.

Si una coalición de gobierno es producto del acuerdo de dos o más partidos que establecen objetivos comunes, reúnen recursos, asumen compromisos y establecen criterios para la distribución de beneficios, desde 1972 a la fecha existieron en Uruguay, al menos, tres coaliciones: a) el "Acuerdo Nacional" de Bordaberry en 1972; b) la "Coincidencia Na-

**Cuadro 3: Gobiernos 1972-1997**

Presidencia	Período	Gobierno de...	Asamblea Gral.	Meses
Bordaberry	Marzo 72 - Junio 72	Partido minoritario	42.4%	3
Bordaberry	Junio 72 - Octubre 72	Coalición mayoritaria	50.7%	4
Bordaberry	Octubre 72 - Junio 73	Coalición minoritaria	37.6%	8
Sanguinetti	Marzo 85 - Marzo 90	Partido minoritario	42.4%	-
Lacalle	Marzo 90 - Mayo 91	Coalición mayoritaria	64.6%	15
Lacalle	Mayo 91 - Marzo 93	Coalición minoritaria	47.6%	21
Lacalle	Marzo 93 - Marzo 95	Coalición minoritaria	30.7%	24
Sanguinetti	Marzo 95 ...	Coalición mayoritaria	64.6%	30

cional" de Lacalle en 1990; y c) la "Coalición de Gobierno" de Sanguinetti en 1995<sup>19</sup>.

El Presidente Bordaberry ofreció un gobierno de coalición al Partido Nacional en febrero de 1972, el cual fue rechazado por su Directorio. Cuatro meses después, obtuvo su objetivo al conformar un acuerdo con los sectores minoritarios del nacionalismo, lo que le valió el denominativo de "Pacto Chico". De esta forma, a partir del 9 de junio de 1972, el gabinete estuvo integrado por las fracciones coloradas, U.N.R y Unidad y Reforma y, por las fracciones blancas, Herrerismo Unificado y Unión Nacional Blanca. La coalición se denominó "Acuerdo Nacional" y garantizó al Presidente una ajustada mayoría de 16 senadores y 50 diputados. Los ministerios de In-

dustria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, y Turismo, Comunicación y Transporte pasaron a ser controlados por dirigentes de la minoría nacionalista. Este acuerdo permitió aprobar la Ley de Seguridad Nacional (10/07/72), la Ley de Presupuesto y el nombramiento de los Directorios de los Entes Autónomos y Consejos Descentralizados.

En febrero de 1990, el Presidente Lacalle logró un trabajoso acuerdo con todas las fracciones del Partido Colorado. La coalición se denominó "Gobierno de Coincidencia Nacional" y contó con un gabinete compuesto por ocho ministros nacionalistas y cuatro colorados, que garantizaba al Ejecutivo un apoyo de 84 escaños en las Cámaras (64% de la Asamblea General). En materia de políticas el acuerdo suponía el compromiso de votar un paquete de leyes: a) Ajuste Fiscal; b) Forma de elección de los Directores del CODICEN y Consejos Descentralizados; c) Creación del Ministerio de Vivienda; d) Reforma del Estado y Privatizaciones; y e) Reforma de la Seguridad Social. Si bien durante los primeros meses existieron fuertes tensiones entre los miembros de la coalición, la alianza gestada permitió la aprobación de una serie de medidas re-

19 El primer gobierno de Sanguinetti es también, desde un punto de vista estricto, una coalición de gobierno, pues contó con el apoyo del partido Unión Cívica, quien prestó su apoyo al Partido Colorado en Parlamento (dos diputados) e integró el gabinete ocupando el complicado Ministerio de Defensa. En este trabajo dicha alianza no se le considera como tal, dado el escaso peso político de la Unión Cívica y la escasa relevancia de su desempeño como socio del gobierno.

lacionadas con la desregulación de la economía, la integración exterior del país y la reforma del Estado. La Coincidencia Nacional se extendió desde marzo de 1990 hasta mayo de 1991, momento en el que el Foro Batllista retiró su ministro del gabinete. Desde entonces, la situación del Ejecutivo se complicaría lentamente, dadas las crecientes discrepancias entre el Presidente y las restantes fracciones nacionalistas. A fines de 1991, se concretó una apresurada salida del Batllismo Radical, lo cual obligó al Presidente a reformular sus apoyos en el verano de 1992. A pesar de haber ofrecido una cartera en el gabinete al Nuevo Espacio y de intentar renegociar el apoyo del Batllismo Radical, la situación del Presidente no experimentó mejora alguna. El mayor logro del reordenamiento ministerial consistió en haber mantenido dentro del gobierno a todos los sectores del Partido Nacional. La situación de degradación de la alianza de gobierno encontraría su punto culminante a fines de 1992, cuando las fracciones nacionalistas MNR y Renovi salieran del gobierno, tras el duro revés sufrido por el oficialismo en el referéndum en torno a la Ley de Empresas Públicas.

En 1995, el Presidente Sanguinetti logró la conformación de una coalición de gobierno integrada por la totalidad de las fracciones de ambos partidos tradicionales. Luego de una delicada negociación con los líderes blancos y de la habilitación de un proceso de entendimiento programático en torno a temas como la seguridad social, la seguridad ciudadana, la modalidad de la reforma del Estado y de la Educación, el nuevo Presidente se aseguraba una holgada mayoría en el Parlamento (64% de la Asamblea General) y un gabinete integrado por figuras de considerable prestigio político.

El funcionamiento de la coalición de gobierno aseguró la aprobación de un conjunto de leyes de considerable importancia como el Ajuste Fiscal, la Ley de Seguridad Ciudadana;

la Reforma de la Seguridad Social, Presupuesto Nacional; Desmonopolización de Alcoholes; las Rendiciones de Cuentas, etc.

El cuadro N° 2 incluido en el anexo, muestra la distribución de los ministerios realizada por los cuatro presidentes. Obsérvese el hecho de que en todos los gobiernos de coalición, los presidentes incluyeron a los cargos en el gabinete como parte del paquete de transacción y como modalidad de compromiso para sus socios.

El cuadro N° 3 nos muestra el cambio en los formatos de gobierno durante el período estudiado.

Obsérvese que tan sólo las coaliciones de gobierno mencionadas facilitaron una mayoría parlamentaria efectiva a los Presidentes. En otro sentido, llama poderosamente la atención que de los 167 meses de gobierno democrático (marzo de 1972 a junio de 1973 y marzo de 1985 a noviembre de 1997) 102 (el 60,7%) hayan estado precedidos por coaliciones interpartidarias y 49 (el 29%) por coaliciones mayoritarias. No obstante, estas cifras deben ser tomadas con extrema cautela, ya que en muchos períodos las coaliciones de gobierno perdieron su principal sustento, o sea, el acuerdo político que les diera origen. Me refiero fundamentalmente al período que va desde octubre de 1972 a junio de 1973 o al que se extiende entre marzo de 1993 y marzo de 1995, donde los objetivos preestablecidos o no fueron cumplidos o fueron drásticamente dejados de lado. De todas formas, los guarismos estadísticos permiten apreciar en forma clara el cambio en las modalidades de gobierno.

## 5. Algunas consideraciones finales

Hasta el presente, la teoría de los regímenes de gobierno ha asociado la formación de las coaliciones gobernantes a los formatos institucionales de tipo parlamentario. La prácti-

ca política ha demostrado que también bajo los regímenes presidenciales estos arreglos de gobierno suelen estatuirse. Si bien su conformación obedece a motivaciones similares a las constatadas bajo los regímenes parlamentaristas -sistemas multipartidistas donde ningún partido logra la mayoría absoluta de las Cámaras-, la modalidad de su establecimiento así como las características de su desempeño, responden a reglas particulares de los sistemas presidenciales. Por esto mismo, las coaliciones presidenciales presentan una inestabilidad mayor a la observada en sus análogas parlamentarias, pues el ordenamiento institucional, al tiempo que las habilita, también las desestimula.

El cambio en las modalidades de conformación de los gobiernos surge como uno de los principales efectos generados por la transformación del sistema de partidos en Uruguay. La continua elección de Ejecutivos en minoría estimula el establecimiento de acuerdos multipartidarios, como forma de superación de los potenciales bloqueos que dicho esquema suele ofrecer. Si una coalición de gobierno se define como un conjunto de partidos que acuerdan metas comunes, suman recursos (escaños), asumen compromisos (integrar el gabinete, votar leyes, mantener vetos) y fijan criterios retributivos para la consecución de dichas metas (cargos), durante el período estudiado han existido en Uruguay, por lo menos tres coaliciones de gobierno: a) el "Acuerdo Nacional" de junio de 1972; b) la "Coincidencia Nacional" del marzo de 1990 y c) la "Coalición de Gobierno" de marzo de 1995.

El formato institucional uruguayo ofrece reglas que inciden y habilitan la formación y el mantenimiento de las coaliciones de gobierno. El grado de incidencia de éstas depende de una serie de factores relacionados con el posicionamiento político de los agentes negociadores y de la influencia determinante del modelo de partido uruguayo. Hasta 1996, los partidos políticos uruguayos se desarrollaron

sin estatuir "jefes de partido" ni direcciones partidarias jerarquizadas. Como los jefes de fracción controlan tan sólo a sus propios grupos y los órganos de dirección partidaria tienen dificultades para imponer decisiones colectivas, cuando un partido se alza con la victoria electoral no existen mecanismos para obligar a las fracciones a apoyar al Presidente electo. Esto sucede porque el Presidente de la República no deja de ser un jefe de fracción más, que controla la disciplina y el accionar de su grupo. En otras palabras, el Presidente en Uruguay suele ser institucionalmente fuerte, pero al mismo tiempo es políticamente débil. Con este modelo partidario, serán las fracciones las que toman la decisión de ingresar, permanecer o salir de un gobierno, pues en todo momento mantienen un alto grado de autonomía respecto al colectivo partidario. Por tanto, el modelo de partido "descentralizado" o "fraccionalizado" pauta la forma en que las coaliciones de gobierno se establecen y también la forma de como se mantienen y rompen.

En definitiva, desde la ruptura del bipartidismo a la fecha, el Uruguay ha tenido cuatro gobiernos democráticos. Estos gobiernos se han extendido por un total de 167 meses, de los cuales casi la tercera parte ha estado dominado por formatos gubernativos de coalición mayoritaria (49 meses). Este hecho demuestra la existencia de un cambio en la modalidad de conformar y ejercer el gobierno, lo cual demuestra una maximización del uso de las reglas del juego político. Aquí convergen reglas institucionales y aprendizajes de la dirigencia política, lo que demuestra una madurez de los partidos respecto a la mejor forma de ejercer el timón de un régimen democrático provisto de una compleja pluralidad de actores.

## Bibliografía

- Buquet, Daniel. 1995. *Los Efectos del Sistema Electoral Uruguayo*. Ponencia presentada en el Seminario: "Reforma Electoral y Consolidación Democrática". ICP-OEA. Montevideo.
- Bottinelli, Oscar O. y Daniel Buquet 1993. "Escenarios Parlamentarios Resultantes de Cuatro Reformas al Sistema Electoral" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°6. Montevideo: FCU-ICP.
- Cotta, Maurizio. 1988. "Los Gobiernos" en Pasquino et al. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Chasquetti, Daniel y Juan A. Moraes. 1996.. *Ciclo de Gobierno y Productividad Política: 1985-1994*. Ponencia presentada al Seminario "La Segunda Transición en el Uruguay", ICP-FESUR. Montevideo.
- Deheza, Grace I. 1995. *Coaliciones de Gobierno en el Sistema Presidencial: América Latina*. Paper preparado para el XIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Washington D.C.
- Druckman, James N. 1995b. *The Study of Cabinet Durability: Meanings, Methods and Political Parties*. Draft. University of California. San Diego.
- Fernández, Mario. 1991. "Instituciones de Gobierno y Política de Desarrollo en América Latina" en Nohlen y Fernández eds. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Flisfisch, Angel. 1992. "Parlamentarismo, Presidencialismo y Coaliciones Gubernamentales" en Oscar Godoy Arcaya editor, *Cambio de Régimen Político*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- González, Luis E. 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Jiménez de Praga, Manuel. 1994. "El Parlamento en la Epoca de los Ejecutivos Fuertes" en Cano Bueso y Porras Nadales (coord.), *Parlamento y Consolidación Democrática*. Madrid: Tecnos.
- Lanzaro, Jorge. 1993. "La Doble Transición en el Uruguay: Gobierno de Partidos y Neo-Presidencialismo" en *Nueva Sociedad* N°128. Caracas.
- Lijphart, Arend. 1984. "A Note on the Meaning of Cabinet Durability", en *Comparative Political Studies*, Vol.17 N°24.
- Lijphart, Arend. 1987. *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela. 1992. *The Failure of Presidential Democracy. Vol I y II*. The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination" en *Comparative Political Studies*. #26.
- Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1995. "Presidentialism and Party System", en S. Mainwaring, S. Shugart et al. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Mimeo, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Mancebo, María Esther. 1991. "De la Entonación a la Coincidencia. Los problemas del presidencialismo en el Uruguay" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 4. Montevideo: FCU-ICP.
- Nohlen, Dieter. 1991. "Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos" en Nohlen y Fernández eds. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge University Press.

Pérez Antón, Romeo. 1984. "Los Partidos en el Uruguay Moderno" en Cuadernos del CLAEH N°31. Montevideo: CLAEH.

Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. México: F.C.E.

Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1994. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Sundquist, James L. 1988. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition in the United States", en *Political Science Quarterly*. pp.613-35.

Strom, Kaare. 1990a. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press.

Strom, Kaare. 1990b. "A Behavioral Theory of Competitive Parties". *American Journal of Political Science*. Vol.34. N°2. pp.565-98. University of Texas Press.

Valenzuela, Arturo. 1995. *América Latina: Presidencialismo en crisis*, en Revista Etcétera. México.

## ANEXO: Cuadro 2. Gabinetes 1972-1995

Ministerio	J. M. Bordaberry Junio 1972	J.M. Sanguinetti Marzo 1985	Luis A. Lacalle 1990	J. M. Sanguinetti 1995
Interior	Alejandro Rovira PC/UNR	Manini Ríos PC/UCB	Juan A. Ramírez PN/Herr.	Didier Operti PC/Foro
Defensa	Danilo Sena PC/Ind.	Juan V. Chiarino UC	Mariano Brito PN/Herr.	Raúl Iturria PN/MO
Economía y Finanzas	Francisco Forteza PC/15	Ricardo Zerbino PC/BU	Enrique Braga PN/Herr.	Luis Mosca PC/Foro
Relaciones Exteriores	José Mora Otero PC/UNR	Enrique Iglesias PN/Ind.	Gross Espiell PN/Herr.	Alvaro Ramos PN/MO
Ganadería y Agricultura	Benito Medero PN/Ind.	Vázquez Platero PC/BU	Alvaro Ramos PN/Renovi	Gasparri PC/Foro
Industria y Energía	Luis Balparda PN/AN	Carlos Pirán PC/UCB	A. Montes de Oca PC/UCB	Slinger Ind.
Salud Pública	Purriel PC/Ind.	Raúl Ugarte PN/Ind.	Alfredo Solari PC/Foro	Alfredo Solari PC/Foro
Transporte y O. P. (*)	Pintos Risso PC/15	Jorge Sanguinetti PC/BU	Wilson Elso Goñi PN/MNR	Lucio Cáceres PC/BR
Trabajo y S.S.	Carlos Abdala PN/AN	F. Faingold PC/BU	Carlos Cat PN/Herr.	Ana Lía Piñeyrúa PN/MNR
Educación y Cultura	Julio Sanguinetti PC/15	Adela Reta PC/BU	García Costa PN/PLP	Juan Chiruchi PN/Herr.
Turismo (**)	José M. Urraburu PN/Herr.	José Villar PC/UCB	José Villar PC/UCB	Benito Stern PC/Foro
Vivienda, O. T. y M. A. (***)	-	-	Raúl Lago PC/BR	Litchenztejn PC/PGP

(\*) En 1972 era el Ministerio de Obras Públicas; (\*\*) En 1972 era el Ministerio de Turismo, Comunicación y Transporte; (\*\*\*) Creado en marzo de 1990.

## RESUMEN

Si bien la teoría del gobierno asocia la formación de coaliciones con los diseños institucionales de tipo parlamentario, la práctica política ha demostrado que estos arreglos también suelen darse bajo regímenes presidenciales. El presente artículo analiza la formación de coaliciones de gobierno en Uruguay, a partir de la transformación del sistema de partidos, a comienzos de los años setenta. La preocupación del análisis se concentra en la evaluación de la pertinencia del uso del concepto coalición para los casos presidenciales, el estudio de los motivos por los cuáles los presidentes uruguayos han intentado conformar coaliciones y la modalidad de establecimiento y funcionamiento de estos acuerdos. El artículo concluye en que el diseño institucional uruguayo, así como sus estructuras políticas, posibilitan y, en ciertos casos, alientan la conformación de acuerdos o coaliciones de gobierno.

## ABSTRACT

Although the theory of government associates the formation of coalitions with parliamentarisms, the political experience has demonstrated that these types of cooperation may occur under presidential regimes. The article analyzes the formation of government coalitions in Uruguay, beginning with the transformation of the party system in the early seventies. The analysis not only focuses on the use of the concept 'coalition' for presidential regimes, but also studies why Uruguayan presidents have tried to set up coalitions and how they have tried to keep these arrangements going. The article concludes that the Uruguayan institutional design and its political structures make possible the crystallization of political agreements, and in some cases, of government coalitions.