

EL TERCER GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO EN URUGUAY: SUPREMACÍA ELECTORAL DE LA IZQUIERDA Y PERSPECTIVA DE REFORMAS INSTITUCIONALES

por Diego Luján* y Camilo López Burian**

Introducción

Durante el año 2014 se procesaron en Uruguay tres instancias electorales de acuerdo al calendario que marca la Constitución de la República. En junio los partidos políticos acudieron a elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos para los distintos niveles de gobierno y conformar sus convenciones nacionales y departamentales. En octubre se realizaron las elecciones nacionales, quedando conformado el nuevo Parlamento. De acuerdo a los resultados de esta segunda instancia, ninguno de los candidatos presidenciales logró reunir la mitad más uno de los votos emitidos, razón por la cual el 30 de noviembre se realizó la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Así, Tabaré Vázquez por el Frente Amplio (en adelante, FA), y Luis Lacalle Pou por el Partido Nacional (en adelante, PN) concurren al *ballotage*, resultando triunfador el candidato de izquierda, lo que marcó su reelección luego de un período en el cual la presidencia fue ocupada por el también frentista José Mujica.

De este modo, el FA logró obtener su tercer período de gobierno consecutivo, extendiendo así la “era progresista” (Garcé 2014). Sin embargo, detrás de la continuidad que supone un tercer gobierno del FA, asoman algunas novedades importantes en el sistema político uruguayo. En este artículo se repasan estas

* Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. E-mail: diego.lujan@cienciassociales.edu.uy.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. E-mail: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy.

líneas de continuidad y de cambio, y se proyectan las principales consecuencias que pueden esperarse sobre los partidos políticos, el sistema de partidos y la marcha del tercer gobierno frentista. Para ello, el artículo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se explicitarán los principales rasgos del sistema electoral y del régimen de gobierno uruguayos y se repasan los principales resultados de cada una de las tres instancias del ciclo electoral del año 2014, que comenzó con las elecciones primarias, siguió con la elección parlamentaria y culminó con la elección presidencial en segunda vuelta. En este punto, se analizan las consecuencias que caben esperar sobre los distintos agentes partidarios, las novedades en términos electorales y sobre el sistema de partidos. En segundo lugar, se presentan los principales rasgos del tercer gobierno del Frente Amplio, haciendo hincapié en las estrategias de conformación del gabinete y el armado del gobierno. En tercer lugar, se repasa la agenda programática que cabe esperar del nuevo gobierno, en particular en un contexto de cambio en la correlación de fuerzas en la interna del partido de gobierno. En este punto, se presenta un análisis sobre la oportunidad para algunas reformas institucionales clave que podrían tener lugar durante el tercer gobierno frentista, entre las que se destacan las reformas al sistema judicial y al sistema electoral.

I. El ciclo electoral del año 2014: el camino hacia un tercer gobierno del Frente Amplio

I. I. Características generales del sistema electoral y el régimen de gobierno en Uruguay

Uruguay se ha caracterizado por ser una de las democracias más estables de América Latina, tanto desde su instauración a comienzos del siglo veinte, como desde la reinstauración en el marco de la tercera ola de democratización¹. En este contexto, el sistema electoral uruguayo se ha destacado por algunos dispositivos que lo distinguen del resto de los países de América Latina, y que ha contribuido decisivamente a forjar un sistema de partidos institucionalizado, bipartidista durante buena parte del siglo veinte, y de pluralismo moderado

¹ Como muestra, pueden consultarse los puntajes que Uruguay ha recibido de índices como *Freedom House, Polity IV*. Casi invariablemente, Uruguay aparece con los puntajes más altos en relación a la calidad de la democracia en América Latina, junto con Costa Rica y Chile.

desde el año 1971 con la aparición del FA en la escena electoral.

Desde la reforma constitucional del año 1996, Uruguay adoptó —como tantos otros países de la región— la regla de mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial. Esta reforma, junto a otros cambios importantes en la nominación de los candidatos presidenciales y la eliminación del doble voto simultáneo para la presidencia de la República, transformaron notablemente la forma de elección del principal cargo de gobierno (Altman et al. 2011). En conjunto, estas reformas buscaron adaptar las reglas electorales a una fragmentación que ya no era compatible con un sistema de mayoría relativa, en virtud de la existencia de tres partidos de similar porte². La característica distintiva de la fórmula de elección presidencial en Uruguay es que la mayoría absoluta se calcula sobre el total de votos emitidos, y no sobre los votos válidos, elevando aún más el umbral para acceder al gobierno en primera vuelta. En este sentido, el sistema uruguayo de elección presidencial es de los más exigentes del mundo.

En relación al régimen de gobierno, Uruguay presenta un caso de presidencialismo relativamente atenuado o “híbrido”, en función de no ajustarse perfectamente al modelo de presidencialismo clásico (Buquet et al. 1998). Sin embargo, es indudable que la principal responsabilidad política recae sobre el presidente de la República. El poder ejecutivo es el que dirige el gobierno, siempre que cuente con el respaldo parlamentario que le permita pasar sus proyectos en el parlamento. El primer gobierno luego la restauración democrática (de Julio María Sanguinetti, 1985-1990) intentó fallidamente construir una coalición³, mientras que sí lo lograron los tres presidentes electos posteriormente (Luis Alberto Lacalle, 1990-1995; el propio Sanguinetti durante su segundo mandato, 1995-2000; y Jorge Batlle, 2000-2005), quienes debieron acudir invariablemente a los gobiernos de coalición, en virtud de que

² En las elecciones del año 1994 el Partido Colorado resultó primero con el 32,35% de los votos, seguido por el Partido Nacional con el 31,21% y el Frente Amplio con el 30,61%.

³ Debe señalarse que los nacionalistas integraron el gabinete a título personal. Se compare el criterio con Chasquetti (1999: 39) según el cual, desde el punto de vista estricto, existió una coalición de gobierno pues el Partido Colorado contó con el apoyo de la Unión Cívica (dos diputados) en el parlamento, e integró el gabinete ocupando el Ministerio de Defensa. Pero no se la considera como tal por el escaso apoyo político y su poca relevancia en su desempeño como socio en el gobierno. El Partido Colorado contaba con cuarenta y un diputados a los que se sumaban los dos diputados de la Unión Cívica, lo que no le permitía tener mayoría en la Cámara de Representantes. La Unión Cívica no tuvo representación en la Cámara de Senadores.

la fragmentación del sistema de partidos no hacía posible la existencia de gobiernos con mayoría parlamentaria propia (Buquet et al. 1998, Chasquetti 1999). Durante los primeros cuatro gobiernos post dictadura, el sistema de partidos uruguayo confirmó definitivamente el formato multipartidista que despuntó en las elecciones de 1971 con la aparición del FA, y que había quedado virtualmente congelado durante el régimen autoritario.

Sin embargo, desde las elecciones del año 2004 se han sucedido tres períodos de gobierno del FA, todos con mayoría parlamentaria propia, lo que supuso un cambio en la tendencia anterior. Si bien el sistema de partidos continuó presentando un formato de pluralismo moderado, el derrumbe electoral del Partido Colorado (en adelante, PC) generó una disminución en la fragmentación (ver Gráfico 1), lo cual a su vez aumentó la probabilidad de que existieran gobiernos de partido, haciendo innecesario acudir a una estrategia coalicional. Los tres gobiernos sucesivos del FA mostraron que los gobiernos de coalición en Uruguay habían sido más una necesidad producto de gobiernos en minoría que una tendencia permanente impulsada por un presidencialismo “híbrido”. Sin embargo, desde 2004 a la actualidad la mayoría parlamentaria de los gobiernos frentistas se ha visto disminuida de una elección a otra, llegando en el último período a ser tan ajustada que recién pudo ser confirmada durante la segunda vuelta electoral de noviembre⁴.

En el mediano plazo la fragmentación del sistema parece haber encontrado un punto de equilibrio, lo cual refleja un sistema con un formato a mitad de camino entre un bipartidismo y un sistema de pluralismo moderado (el NEPe del año 2014 es de 2,74). Lo que las últimas elecciones han demostrado es que la reforma electoral del año 1996, que impuso la mayoría absoluta para la elección presidencial, logró en parte contener los incentivos reductores del sistema de mayoría relativa, que sin duda hubiesen presionado aún más hacia el formato bipartidista (ver Duverger 1954 y Cox 1997, entre otros). De todos modos, la reducción en la fragmentación que operó desde la elección de 1989, y que tuvo su mínimo durante la elección del año 2004, parece haberse detenido en las últimas dos elecciones nacionales.

En virtud de las características de largo y mediano plazo, el escenario que surgió de las elecciones del año 2014 presenta algunas continuidades y algunos cambios (Buquet y Johnson 2010) en relación tanto con el sistema de

⁴ El FA logró mayoría propia en la Cámara de Representantes en la primera vuelta de octubre, pero en el Senado, recién obtuvo la mayoría con el cargo de vicepresidente, quien preside el Senado y es el voto número 31 de dicho cuerpo.

partidos como al tipo de gobierno que puede esperarse para el período 2015-2020 (Moreira 2009). La siguiente sección se encarga de repasar las tres instancias del ciclo electoral del año 2014: las primarias; la elección nacional con la primera vuelta presidencial; y la segunda vuelta en la que el Frente Amplio consiguió su tercer período de gobierno consecutivo.

I.2 Primer acto: las elecciones primarias de junio

El 26 de junio se realizaron las elecciones primarias para los partidos políticos que aspiraban a presentar candidatos en las elecciones nacionales. En dicha instancia, los partidos deben seleccionar un único candidato presidencial, así como un órgano deliberativo departamental, que será el encargado de seleccionar a los candidatos del partido para competir por los gobiernos departamentales, en la última instancia del ciclo electoral.

Dentro del FA la candidatura del ex presidente Tabaré Vázquez parecía imponerse por su propio peso. De hecho, no surgió ninguna candidatura desafiante hasta el mes de marzo del 2014, cuando un grupo liderado por la senadora Constanza Moreira⁵ lanzó su precandidatura, buscando en realidad posicionarse dentro de la interna frentista para competir en octubre para renovar su banca en el Senado, más que competir con chances reales de ganar la interna. De ese modo, el partido de gobierno presentó dos candidaturas, aunque muy asimétricas. El resultado fue elocuente: el triunfo de Tabaré Vázquez sobre Moreira fue de 82 por ciento a 18 por ciento.

Pese a esto, la figura de Vázquez pareció estar algo más distante de la imagen que él mismo había dejado al finalizar su mandato, en el año 2010. Se lo observaba algo más distante de las bases frentistas, sin la capacidad de convocar a todos los sectores sociales (especialmente los jóvenes) y, por tanto, aparecía como un candidato algo más débil que lo proyectado un tiempo atrás. Esta percepción que se instaló entre algunos analistas y actores políticos, pudo ser, en parte, construida por el discurso crítico que la otra precandidata frenteamplista a la presidencia de la república comenzó a realizar sobre su

⁵ Ingresó al Parlamento luego de las elecciones del año 2009 dentro del Espacio 609, sector del presidente Mujica. Al decidir ser precandidata a la presidencia se produjo un distanciamiento y posterior salida de este sector. Posteriormente conformó su propio sector que reúne varios grupos de pequeño tamaño del FA, denominándolo Casa Grande.

competidor. Constanza Moreira proyectó discursivamente esta imagen de Vázquez para distanciarse y diferenciarse dentro del electorado del FA.

Por otra parte, el PN procesó una elección interna sumamente distinta a la del partido de gobierno. Se trató de una elección muy competitiva, en la que se enfrentaban Jorge Larrañaga (sector Alianza Nacional), Luis Lacalle Pou (hijo del ex presidente Luis Alberto Lacalle, por el herrerismo, y otros grupos que conformaron un nuevo sector “Todos hacia adelante”), además de otros candidatos menores sin chances de obtener la nominación.

Los sondeos de opinión previos, daban como favorito a Jorge Larrañaga, quien ya había sido candidato presidencial por el Partido Nacional en el 2004 (siendo derrotado en primera vuelta por Tabaré Vázquez), y candidato a vicepresidente acompañando a Luis Alberto Lacalle en 2009 (siendo derrotados en segunda vuelta por la fórmula Mujica-Astorí). En los hechos, la figura de Larrañaga aparecía como la de un líder con experiencia y capaz de liderar al partido nuevamente. Por otra parte, la precandidatura por el sector herrerista había estado vacante durante varios meses, sin que ningún dirigente del sector lograra consolidar un liderazgo que le permitiese definitivamente ocuparla⁶. Esta ventana de oportunidad fue finalmente aprovechada por un joven dirigente sin demasiado respaldo territorial, pero con un fuerte aval sectorial. El hijo del ex presidente Lacalle, diputado desde el año 2000 por el departamento de Canelones, logró ocupar el lugar vacante merced a una combinación de ambición política, apoyo sectorial y aval familiar (bisnieto del histórico caudillo nacionalista Luis Alberto de Herrera, hijo del ex presidente Luis Alberto Lacalle Herrera). Rápidamente fue creciendo en el respaldo interno a medida que otros precandidatos iban resignando su postulación en su favor⁷. Dado que la elección primaria se rige por la regla de mayoría relativa⁸, era esperable

⁶ El líder indiscutible del herrerismo era el ex presidente Luis Alberto Lacalle Herrera, quien tempranamente anunció que no competiría por la presidencia. Esto generó un vacío que ningún dirigente de su sector quiso o pudo ocupar. Entre quienes podrían haberlo hecho figuran los senadores Luis Alberto Heber, Gustavo Penadés o Juan Chiruchi. Esta situación permitió que el joven diputado Luis Lacalle Pou haya podido lograr encolumnar al herrerismo tras su candidatura presidencial sin demasiada dificultad.

⁷ Fue el caso de los senadores Jorge Saravia y Sergio Abreu. El primero resignó su candidatura durante el mes de febrero, mientras que Abreu hizo lo propio en el mes de abril. En ambos casos, los retiros se produjeron a cambio de una negociación que les permitió competir en buenas condiciones para lograr renovar sus mandatos en el legislativo.

⁸ El literal e) de la Disposición Transitoria W de la Constitución de la República establece que “el precandidato más votado será nominado directamente como candidato único a la

que se produzca una reducción en la oferta de candidatos, lo que sumado al carácter fuertemente competitivo de la elección, determinó que la primaria se definiera entre Larrañaga y Lacalle Pou, si bien existieron otros dos candidatos como Oliú y Germano, que resultaron ser casi testimoniales.

De este modo, llegado el domingo 26 de junio, se auguraba una elección competitiva, ligeramente favorable a Jorge Larrañaga. Sin embargo, la sorpresa fue grande al resultar ganador Lacalle Pou por un contundente 54 por ciento contra un 45 por ciento de Larrañaga. De este modo, el ascenso del joven candidato lograba sortear otro escollo decisivo.

Luis Lacalle Pou desarrolló una campaña con una fuerte apuesta a la comunicación a través de nuevos formatos y proyectando un discurso no confrontativo. Debe señalarse que su discurso político, a pesar de asumir rasgos desideologizantes, mantuvo las señas de identidad del viejo herrerismo. El herrerismo se caracteriza por su liberalismo en el plano económico y en las políticas sociales, construido a partir de una oposición especular al batllismo, conjugándose, además, con rasgos conservadores en aspectos vinculados a su perfil nacionalista y tradicionalista. Estos rasgos se conjugaron en la campaña electoral con un énfasis en el modo de hacer, en la gestión, en cierto pragmatismo y en la búsqueda de renovar o innovar.

Por el lado del PC, la situación fue más parecida a la del Frente Amplio. Un precandidato casi hegemónico dentro del partido como fue Pedro Bordaberry (sector Vamos Uruguay) no encontró una competencia relevante en el otro precandidato José Amorín Batlle (sector Batllistas de Ley), ni en la concurrencia testimonial de Manuel Flores Silva intentando representar el ala más socialdemócrata y republicana del batllismo. La disputa resultó favorable a Bordaberry por 73 por ciento a 26 por ciento, ubicándolo como candidato único a la presidencia por segunda vez consecutiva.

Otros partidos también procesaron elecciones primarias, pues son establecidas por la ley, pero en las cuales no hubo verdadera competencia interna.

Presidencia de la República” de cada partido, debiendo además obtener la mayoría absoluta de los votos, o en caso contrario haber superado el cuarenta por ciento de los votos válidos de su partido y que, además, hubiese aventajado al segundo precandidato por no menos del diez por ciento de los referidos votos. En caso de que ningún candidato cumpla con estas condiciones, la convención nacional de cada partido nominará al candidato único a la presidencia por mayoría absoluta de sus integrantes. Sin embargo, en la práctica, nunca la Convención Nacional de ningún partido nominó a un precandidato que no hubiese obtenido la mayoría relativa de los votos en la interna de su respectivo partido.

Es el caso del Partido Independiente (PI) que llevó a la contienda presidencial a su líder Pablo Mieres. Unidad Popular (UP) nominó a Gonzalo Abella, mientras que el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) y el Partido de los Trabajadores (PT) hicieron lo propio con César Vega y Rafael Fernández, respectivamente.

Además de la nominación del candidato a la presidencia, las primarias son importantes pues marcan un umbral de quinientos votos que, de no conseguirse, impiden al partido continuar participando por el resto del ciclo electoral. Este fue el caso para el Partido Uruguayo (que compitió bajo el lema “Unión para el cambio”) y para el lema “Unidos”, los cuales no consiguieron superar dicho umbral.

Un comentario aparte merece la comparecencia en esta instancia del Partido de la Concertación, una construcción conjunta de blancos y colorados para intentar disputar el gobierno departamental de Montevideo al FA. Los partidos tradicionales (PC y PN) fueron desplazados del gobierno departamental de Montevideo en el año 1989, cuando Tabaré Vázquez fue electo intendente. A partir de entonces, el FA se convirtió en un partido hegemónico dentro del principal departamento del país (y que contiene aproximadamente la mitad del electorado nacional), ganando cinco elecciones consecutivas. Dado que a nivel departamental se utiliza la regla de mayoría relativa para la elección del intendente, blancos y colorados se vieron casi obligados a coordinar sus candidaturas para tener alguna chance de desplazar al FA del gobierno departamental. Adicionalmente, la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples candidaturas (de hecho, hasta tres) mediante el sistema de doble voto simultáneo, favoreció la coordinación entre el PC y el PN, para lo cual decidieron conformar el Partido de la Concertación, para competir por el gobierno departamental de Montevideo. De esa forma, ambos partidos desistían de presentar candidatos bajo su lema, y presentaban sus candidatos dentro del nuevo partido, lo que les permitía sumar sus votos y dirimir a la vez la competencia dentro del lema. Debido a las exigencias del sistema electoral uruguayo, todos los partidos que aspiren a competir en el ciclo electoral deben presentarse a las primarias, razón por la cual el Partido de la Concertación se presentó en esta instancia, logrando reunir el número de votos necesario para continuar en la carrera electoral. Dado que su razón de ser era competir por el gobierno departamental en Montevideo, este partido no presentó candidato a la presidencia ni al Parlamento.

I.3 Segundo acto: la elección nacional de octubre

Como señalamos en la sección anterior, los partidos llegaron a la elección de octubre con distintas expectativas. Por un lado, la disputa principal se dio en el nivel de la competencia presidencial. Al respecto, quedaron constituidas las fórmulas del FA (Tabaré Vázquez y Raúl Sendic), del PN (Luis Lacalle Pou y Jorge Larrañaga), el PC (Pedro Bordaberry y Germán Coutinho), el PI (Pablo Mieres y Conrado Ramos), la UP (Gonzalo Abella y Gustavo López), el PERI (César Vega y Richard Álvarez), y el PT (Rafael Fernández y Andrea Revuelta).

La elección de octubre tiene especial trascendencia pues, además de poder resultar electa la fórmula presidencial (siempre que consiga la mayoría absoluta de votos emitidos), es la que conforma el Parlamento para los siguientes cinco años de gobierno. Es por ello que los partidos, y las fracciones que los conforman destinan importantes recursos para lograr salir bien posicionados en esta instancia. La competencia es entre los partidos, pero también dentro de los partidos, pues las fracciones intentan maximizar sus chances de obtener bancas legislativas. Los partidos menores, que no tienen serias chances de competir por la presidencia persiguen el objetivo de maximizar el número de bancas que obtienen, con la finalidad de poder negociar futuros apoyos tanto en la segunda vuelta, como desde el punto de vista legislativo durante el período de gobierno.

Además de lo expuesto, durante esta instancia electoral se sometió a plebiscito un proyecto de reforma constitucional que consistía básicamente en la rebaja de la imputabilidad penal a los 16 años, para una serie de delitos considerados graves. Esta había sido una iniciativa del entonces senador y candidato presidencial por el PC, Pedro Bordaberry, quien hizo de la seguridad pública el principal eje de su campaña electoral. Unos meses antes de la elección, los sondeos de opinión pública auguraban el éxito del voto por el SI, especialmente teniendo en cuenta que la seguridad era una de las principales preocupaciones de los uruguayos⁹. Por el lado del PN, el sector del candidato presidencial Lacalle Pou se manifestó a favor de la baja de edad de imputabilidad, aunque su partici-

⁹ Al respecto, la consultora Equipos, sostenía en octubre de 2013 que un 64 por ciento de los uruguayos estaba de acuerdo con el proyecto de reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad penal (www.equipos.com.uy/noticias_despliegue.php?i=136). Un año después, en octubre de 2014, la misma consultora reportaba que aún un 54 por ciento apoyaba la reforma (www.equipos.com.uy/noticias_despliegue.php?i=181).

pación al respecto en la campaña electoral se limitó a manifestar dicha posición. Esta postura cautelosa se debió a que el otro gran referente nacionalista, y candidato a la vicepresidencia, Jorge Larrañaga se manifestó desde un principio contrario a dicha reforma. Paralelamente, un colectivo social, integrado por numerosas organizaciones y ciudadanos independientes denominado “No a la baja” generó una campaña nacional de amplio impacto, que derivó en que el proyecto de reforma constitucional resultara rechazado por la ciudadanía, al no obtener la mayoría absoluta de los votos. El voto por el Sí alcanzó el 47 por ciento.

La Tabla 2 presenta los resultados de la elección nacional de octubre por partido político. A su vez, el Gráfico 2 muestra los resultados de la misma elección por departamento, donde puede apreciarse que la fórmula del FA ganó en 15 de los 19 departamentos en los que se divide administrativamente la república. Además, puede observarse que el FA ganó en los departamentos más avanzados del país (especialmente el litoral, el sur —incluyendo Montevideo, con el mayor porcentaje de votos del país, un 55 por ciento— y los departamentos de frontera). El PN ganó en los departamentos del interior profundo de la República, delimitando una zona central que todavía mantiene como su principal bastión electoral.

I.4 Tercer acto: el ballotage de noviembre

El domingo 30 de noviembre tuvo lugar la segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente. Como ya se ha mencionado, los candidatos fueron el ex presidente Tabaré Vázquez y el nacionalista Luis Lacalle Pou, acompañados por Raúl Sendic y Jorge Larrañaga, respectivamente.

Las encuestas realizadas con anterioridad a la segunda vuelta, auguraban un triunfo cómodo de Vázquez¹⁰, razón por la cual existió poca incertidumbre y escasa movilización en la ciudadanía. Incluso dentro del PN, hubo dirigentes que asumieron la derrota con anterioridad al domingo 30, e intentaron perfilarse hacia las elecciones departamentales de mayo del 2015. Estos pronunciamientos surgieron desde Alianza Nacional, particularmente de líderes con base territorial en departamentos del interior del país. Sergio Botana,

¹⁰ Ver encuestas de Equipos Consultores, CIFRA y FACTUM, entre otros. La distancia prevista se ubicaba aproximadamente en 14 puntos porcentuales. Disponibles en línea en: <http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/intencion-de-voto-a-partidos-en-elecciones-nacionales>.

intendente de Cerro Largo, manifestó que la segunda vuelta sería “muy difícil”, aludiendo además a lo complejo que resulta disputarle votos al FA. Más enfático aún fue el intendente de Colonia, Walter Zimmer, quien señaló: “Vamos a marchar. Lo que tenemos que ver es cómo. Una cosa es que te pasen la aplanadora por arriba y otra es perder por poco (...) la diferencia que hoy existe entre los dos partidos (Frente Amplio y Partido Nacional) marca un panorama más difícil al trasladarlo a mayo”¹¹. Por su parte, el diputado electo y ex intendente de Soriano, Guillermo Besozzi, manifestó: “Me parece que sería un acto de grandeza decir que la gente ya decidió. No tiene mucho sentido el balotaje en estas circunstancias. Me parece que sería un acto de grandeza del Partido Nacional decir, la gente ya decidió”¹².

Como puede observarse en la Tabla 3 la fórmula Vázquez-Sendic se impuso por una diferencia mayor al 12 por ciento, lo cual refleja de alguna manera la expectativa ciudadana. La buena *performance* de la izquierda en la primera vuelta (en la cual había quedado al borde de conseguir la mayoría parlamentaria por tercer período consecutivo) hacía prever esta cómoda victoria.

La fórmula Vázquez-Sendic ganó en 11 de los 19 departamentos en los que se divide administrativamente la República (Gráfico 3). En particular, logró la victoria en los departamentos con mayor población y, por tanto, con mayor incidencia sobre el resultado final. A sus tradicionales bastiones, como Montevideo y Canelones, la fórmula del FA le añadió otros departamentos que tradicionalmente votaban a los partidos fundacionales, como Cerro Largo, Colonia, Río Negro y San José. Como contrapartida, el FA perdió sorpresivamente en Maldonado, departamento que gobierna desde el año 2005, y en el que había triunfado en la primera vuelta de octubre.

1.5 Los temas de la campaña electoral

El ciclo electoral de 2014 tuvo como principales temas de campaña la seguridad pública y la educación. Al abordar las elecciones primarias, la estra-

¹¹ “Blancos buscan recuperar en mayo los votos perdidos en el interior”, *El Observador*, 05-11-2014, disponible en línea en www.elobservador.com.uy/noticia/291434/blancos-buscan-recuperar-en-mayo-los-votos-perdidos-en-el-interior.

¹² “Blancos buscan recuperar en mayo los votos perdidos en el interior”, *El Observador*, 05-11-2014, disponible en línea en www.elobservador.com.uy/noticia/291434/blancos-buscan-recuperar-en-mayo-los-votos-perdidos-en-el-interior.

tegia comunicacional de Tabaré Vázquez buscó remarcar la idea de continuidad de una serie de gobiernos exitosos desde la consigna “Vamos bien”. Luego de las primarias, rumbo a las elecciones de octubre, la consigna se cambió por “Uruguay no se detiene”, recogiendo el saldo de los gobiernos frenteamplistas, tanto en lo realizado como en lo que atañe a desafíos futuros. Educación y seguridad (enunciado como convivencia ciudadana) estuvieron presentes en la campaña del FA y fueron de los principales asuntos utilizados por la oposición para agudizar el debate. El tema seguridad estuvo más visible en la campaña del PC, que, tal como se señaló más arriba, impulsó activamente el plebiscito para bajar la edad de imputabilidad penal a 16 años. El tema educación tuvo mayor visibilidad en la campaña del PN, donde el coordinador de equipos técnicos de elaboración programática, Pablo da Silveira, es un especialista en educación a quien el candidato nacionalista anunció como su futuro ministro de Educación y Cultura, señalándolo como el ministro más importante.

En el Gráfico 4 puede verse cómo, durante la campaña, el tema seguridad era la principal preocupación del 31 por ciento del electorado, mientras que un 26 por ciento señalaba el tema educación como su primera preocupación. Ninguno de los otros temas mencionados por los encuestados logró sobrepasar el 10 por ciento de las menciones acumuladas. Si los datos presentados en este estudio se segmentan según la intención de voto, autoidentificación ideológica, edad y nivel educativo del encuestado, puede señalarse que la seguridad era el tema de mayor preocupación entre los votantes del PN (44%) y quienes se autoidentificaban como de derecha (45%). Mientras que la educación era la principal preocupación entre los votantes del FA (31%), los jóvenes (30%) y las personas de nivel educativo alto (36%).

II. El nuevo escenario político (2015-2020): un gobierno de partido y la dinámica de sus fracciones internas

El ciclo electoral de 2014 le permitió al Frente Amplio (FA) mantener su mayoría parlamentaria, si bien se trata de una mayoría más ajustada que la que tuvo en los dos períodos anteriores de gobierno. Esta condición hace pensar que el formato del nuevo gobierno será el de un gobierno de partido para el período 2015-2020. En la Tabla 4, puede verse la evolución del contingente legislativo de los partidos que componen el Parlamento. En el caso del FA, cada

elección parlamentaria desde 2009 llevó a la pérdida de un senador¹³. En el escenario del tercer gobierno del FA (2015-2020), el partido de gobierno tiene mayoría absoluta en la Cámara de Senadores (CSS) debido a que el vicepresidente de la República (Raúl Sendic) preside el Senado y la Asamblea General, dándole el voto dieciséis sobre treinta y un escaños. En la Cámara de Representantes (CRR) el FA perdió dos diputados entre la elección de 2004 y la de 2014, logrando igualmente con esta bancada la mayoría absoluta de cincuenta diputados sobre noventa y nueve escaños para el período 2015-2020.

En la Tabla 5 se presenta la distribución de bancas del FA en la Cámara de Senadores a nivel de fracciones¹⁴. Los datos muestran algunas novedades al interior del partido de gobierno. En efecto, si bien el sector del presidente saliente José Mujica, el Movimiento de Participación Popular (MPP) aparece como el sector más votado (al igual que en 2004 y 2009), han existido movimientos significativos al interior del FA. Al surgimiento y ascenso de nuevos grupos (como los de Raúl Sendic, Compromiso Frenteamplista-711, y Constanza Moreira, Casa Grande) se suma la debacle o casi desaparición de otros grupos otrora relevantes, como la Vertiente Artiguista.

Comentario aparte merece el Partido Socialista (PS), fracción de origen¹⁵ del presidente Tabaré Vázquez, que pierde bancas en la Cámara de Representantes. Particularmente llama la atención la pérdida de la representación territorial en algunos departamentos donde la presencia de diputados socialistas tiene larga data. Esto tiene, posiblemente, tres explicaciones no excluyentes. Por una parte, una estrategia de alianzas poco exitosa que no le permitió maximizar su desempeño electoral en algunas circunscripciones, por otra parte, el PS debió enfrentar la emergencia de competidores de peso en algunas circunscripciones, y por último, una situación de polarización interna que evidenció las tensiones y divergencias ideológicas entre grupos de su interna, manifestándose en la elaboración de la oferta electoral nacional y la departamental en las circunscripciones más grandes: Montevideo y Canelones. Este último factor podría llevar a manifestarse en posicionamientos divergentes en

¹³ Debe señalarse que el senador Jorge Saravia fue electo por el MPP (FA) en 2009, pero en julio de 2011 retornó al Partido Nacional sin renunciar a su banca. Esto redujo el contingente legislativo del partido de gobierno.

¹⁴ Se entiende por fracciones a las listas al Senado que obtuvieron bancas en esta Cámara.

¹⁵ Se habla de fracción de origen porque Tabaré Vázquez renunció al Partido Socialista en 2008. Lo mismo ocurre con José Mujica, quien renunció al Movimiento de Participación Popular en 2009.

el contingente legislativo socialista, que registra diferencias ideológicas entre algunos diputados y su bancada de senadores. Debe señalarse que la disciplina partidaria será uno de los instrumentos clave para la cohesión de su accionar.

El Frente Líber Seregni (FLS)¹⁶ también merece un comentario aparte. En 2004 y 2009 obtuvo cinco senadores y contó además con el vicepresidente de la República que preside el Senado y la Asamblea General, mientras que en 2014 solamente logró tres senadores, reduciendo a la mitad su contingente legislativo en dicha Cámara.

La nueva composición de la bancada de legisladores del FA muestra una pérdida de peso de los sectores más moderados, el PS y el FLS. Adolfo Garcé señala que el FA:

... que emergió de la elección de 2014 no es exactamente el mismo que el de hace cinco o diez años. (...) durante los próximos cinco años seguirá gobernando el mismo partido. Pero en el gobierno de ese partido, la partitura del astorismo tendrá menos incidencia que hasta ahora (2014: 205).

A la luz de los resultados electorales y la configuración de las bancadas, podría pensarse que la dinámica política de competencia y cooperación interna del FA hará que en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez existan algunas divergencias entre las fracciones, lo que pondrá a prueba la capacidad de liderazgo partidario del presidente de la República. Adolfo Garcé, a partir de la caída electoral del FLS, los resultados obtenidos por el llamado “Grupo de los Ocho”¹⁷, el debate programático sobre el rol del Estado en la economía y el desarrollo,

¹⁶ El sector surgió como una alianza electoral en torno a la precandidatura a la presidencia de Danilo Astori en 2009. Finalmente, en agosto de ese año el Frente Líber Seregni se constituyó como sector político integrado por Asamblea Uruguay, Alianza Progresista, Nuevo Espacio, Movimiento de Integración Alternativo, Banderas de Líber, Uruguay Afirmativo y Agrupación Diciembre. A partir de esta conformación el FLS ha funcionado como fracción tanto en el plano electoral como legislativo.

¹⁷ Nombre que se dio a una coalición promotora a favor de un mayor protagonismo del Estado en las políticas económicas y de desarrollo, durante el debate programático del FA. Entre miembros de este grupo también se constituyeron alianzas electorales. Está integrado por el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista del Uruguay, Compromiso Frenteamplista-711, la Liga Federal Frenteamplista, el Frente Izquierda de Liberación, la Vertiente Artiguista, la Lista 5005 y la Corriente de Acción Pensamiento y Libertad.

sostiene que aunque no hayan cambios importantes a nivel macroeconómico es posible que el ala izquierda del FA impulse un modelo estatal más intervencionista (Garcé 2014). Aunque si se atienden a las posturas de las fracciones del FA, más que dos alas parece configurarse la presencia de tres bloques: uno moderado y de perfil socialdemócrata, otro estatista de raigambre marxista (aunque con matices de perspectivas) y uno de corte neodesarrollista.

Empero lo considerado por Garcé, el “Grupo de los Ocho” no logró consensuar apoyos unificados a un candidato común para el gobierno del departamento de Montevideo, rumbo a las elecciones de mayo de 2015, y parece aún no lograr los niveles de cohesión como para constituirse en un actor, teniendo por lo tanto una identidad, una estrategia y recursos para llevarla a cabo (Acuña y Chudnovsky 2013)¹⁸. El segundo refiere al grupo que Adolfo Garcé llama “neodesarrollistas”, donde coloca al sector del vicepresidente Raúl Sendic. Estos últimos comienzan a disputarle al FLS, en palabras de este autor, su “aureola de infalibilidad técnica”. Pero vale la pena señalar que si se atiende al régimen político de conocimiento uruguayo¹⁹, debe señalarse que este perfil de “buenos gestores” y la reivindicación de la capacidad técnica, utilizada por el sector de Sendic como una seña de identidad, es un discurso a veces resistido desde el ala izquierda del FA. Por lo tanto, la dinámica política llevará a que la interna del partido de gobierno pueda por momentos tener una lógica de cooperación y competencia por alas y en otros momentos la dinámica sea de tres polos. Aunque no se puede descartar que los incentivos institucionales,

¹⁸ El senador Enrique Rubio, de la Vertiente Artiguista, señaló el 18/01/2015 que: “El Grupo de los Ocho es un grupo muy flexible que se formó en torno a algunos ejes programáticos de cara al Congreso, que luego se volvió a concentrar para impulsar a Raúl Sendic a la Vicepresidencia y luego formó un sublema en octubre (...) siempre ha admitido flexibilidad (...) tal como hizo el MPP en algunos departamentos, haciendo acuerdos con sectores que estaban fuera del Grupo de los Ocho”. Y manifestó que el grupo todavía “... no tiene un nivel de maduración y compromiso” como para comprometer a todos los sectores que lo integran a tener un posicionamiento común. Fuente: “Para el otro lado. Vertiente Artiguista apoyará a Daniel Martínez”, *Montevideo Portal*, 18/01/2015, en línea en www.montevideo.com.uy/auc.aspx?258921,245.

¹⁹ El concepto régimen político de conocimiento está construido a partir del régimen de elaboración de políticas y de la valoración social de la ciencia. En el caso uruguayo se combina en la primera dimensión el pluralismo y en la segunda el anti intelectualismo. Si bien el mercado de ideas abierto y competitivo, la política prevalece claramente sobre la racionalidad técnica (Garcé 2014).

las ideas y los intereses de los actores los lleven a momentos de mayor balcanización o mayor cohesión general, en los momentos de competencia es razonable esperar según el tema de agenda y la coyuntura política, configuraciones en dos alas, una constituida por el “Grupo de los Ocho” y otra donde se encuentran el FLS y el PS, o en tres polos, constituidos por un sector de perfil más socialdemócrata integrado por el FLS y el PS, un segundo polo integrado por el sector del vicepresidente, a los que Garcé (2014) llama “neodesarrollistas”, y un tercer polo con un perfil estatista más clásico integrado por el resto de los miembros del “Grupo de los Ocho” con la excepción del sector de Sendic.

Si colocamos todos estos elementos en un solo cuadro, veremos que Tabaré Vázquez no tendrá una tarea fácil a la hora de impulsar su gestión de gobierno en el Parlamento. Si bien cuenta con la inestimable ventaja que le otorga la mayoría parlamentaria, no puede dar pasos en falso en virtud de lo ajustada que la misma resulta. Al mismo tiempo, Tabaré Vázquez no puede recostarse incondicionalmente en su mayoría, pues podría quedar rehén de algunos grupos frentistas con capacidad de chantaje. En consecuencia, parece razonable la estrategia de haber nombrado rápidamente a su gabinete, de modo de evitar las disputas internas por los cargos más relevantes del gobierno. Asimismo, es de esperar que el próximo presidente haga uso del diálogo con otros sectores políticos (especialmente Alianza Nacional en el Partido Nacional, y lo que queda del batllismo en el Partido Colorado) para contrarrestar las presiones que podría recibir por parte de algunos sectores de su propio partido.

II. I La formación del gobierno: la confianza del presidente como clave

Otro aspecto que se vincula con la política y las políticas que podemos esperar para el próximo gobierno, implica sumar un elemento clave: el recambio generacional de los cuadros de gobierno y de las figuras políticas del FA. Algunas señales en los discursos y en los resultados electorales parecen mostrar que el futuro gobierno tendrá que asumir esa tarea como parte de los equilibrios entre gobierno y partido de gobierno. La inclusión de nuevos cuadros en el gabinete podría realizarse de forma escalonada en el tiempo.

En Uruguay existe un patrón de designación de los gabinetes. Los ministerios poseen un orden jerárquico, siendo los más importantes Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior, y Defensa Nacional. Para la designa-

ción de los ministros existe en este patrón, dos características centrales. En la definición de los ministerios cuenta el apoyo legislativo del sector del ministro a designar y se eligen los candidatos entre figuras partidarias o de “adherentes” a sectores de reconocida capacidad en la temática, atendiendo claramente a una racionalidad política. (Chasquetti, Buquet y Cardarello 2013). Los ministros independientes suelen serlo en relación a las fracciones pero no al partido. Un caso especial fue la designación de Jorge Lepra, no siendo frentista, como titular de la cartera de Industria, Energía y Minería durante el primer gobierno de Vázquez.

Durante los gobiernos del FA, los presidentes ocuparon las carteras de Relaciones Exteriores e Interior con figuras de sus fracciones de origen. A la vez que el ministerio de Economía y Finanzas se mantuvo en manos del “astorismo”, o de figuras identificadas con ese perfil. El ministerio de Defensa fue ocupado durante el gobierno de Tabaré Vázquez, mayoritariamente, por personas de su confianza política y de su fracción de origen (PS). Durante el gobierno de Mujica esta cartera quedó en manos de figuras de la confianza política del presidente. El ministerio de Defensa quedó en manos de la CAP-L, fracción surgida en el seno del MPP y liderada por Eleuterio Fernández quien fue integrante también del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros.

Durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) se registró un mayor número de frenteamplistas no sectorizados al frente de ministerios e incluso un ciudadano independiente, el empresario Jorge Lepra, ocupó durante tres años el ministerio de Industria, Energía y Minería. En su segundo gobierno esto parece continuarse ya que, entre los ministros designados, cuatro de ellos son frenteamplistas no sectorizados²⁰. Como señala Daniel Chasquetti²¹ el gabinete de Vázquez presenta un bajo nivel de cuotificación partidaria, arrojando en el Índice de Congruencia de Fracciones en el Gabinete (ICFG) un valor de 0,702, siendo este el nivel más bajo de cuotificación partidaria de los gabinetes presidenciales en Uruguay desde la vuelta a la democracia en 1985²².

²⁰ Son frenteamplistas que no pertenecen a una fracción.

²¹ “El gabinete de Vázquez: lealtad, experiencia y baja cuotificación partidaria”, *Montevideo Portal*, 6-12-2014, disponible en línea en: http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_301209_1.html.

²² El ICFG mide la relación entre la distribución de cargos en el gabinete y la magnitud legislativa de los sectores representados en el gabinete. Varía entre 0 y 1, siendo 1 cuando la proporcionalidad entre ministros y magnitud legislativa de los sectores es

En su primer gobierno, Tabaré Vázquez colocó a los jefes de fracción en el gabinete, dándole a cada sector un ministerio, buscando hacer del gabinete un espacio que reflejase la interna del partido de gobierno y darle, a su vez, una coherencia funcional a cada ministerio cuya conducción quedó en manos de un único sector político. José Mujica, por su parte, buscó establecer una gestión ministerial que privilegiase los balances y los contrapesos, colocando en cada caso un ministro de una fracción secundado por un viceministro de otra fracción. Para su segundo gobierno Vázquez muestra otra estrategia: los equilibrios políticos de la interna del FA parecen no ser la clave constructora del gabinete; la experiencia, la *expertise* técnica y, particularmente, la confianza política del presidente en sus ministros emerge como el factor central en las designaciones.

El gabinete está integrado por cinco ministras, siendo el gabinete con más mujeres titulares de carteras, de las cuales tres ya han ocupado esta jerarquía. La mayoría de los ministros han ocupado cargos de esta relevancia o cargos ejecutivos de gobierno de gran importancia. Si se observa la distribución por fracciones puede verse que el FLS tiene cuatro ministerios a su cargo, el MPP tiene tres, el PS dos, la CAP-L uno, mientras que cuatro frenteamplistas no sectorizados ocupan carteras ministeriales. Casa Grande, liderada por Constanza Moreira, es la única fracción que logró una banca en el Senado y no tiene representación en el Gabinete. Por su parte, la CAP-L no obtuvo bancas en el Senado pero se mantiene en el ministerio de Defensa, el cual ocupa desde marzo de 2010 al iniciarse el gobierno de José Mujica. Compromiso Frenteamplista, la fracción liderada por el vicepresidente de la República electo (Raúl Sendic), ocupa dos viceministerios.

Pero, a la hora de entender el armado del gabinete del segundo gobierno de Tabaré Vázquez, el elemento más significativo es la confianza política y el relacionamiento estrecho entre el presidente y sus ministros. Ocho de estos ministros poseen una relación estrecha con Vázquez. Este relacionamiento estrecho fue construido mediante la participación en tres procesos. Una primera camada proviene del gobierno departamental de Vázquez, siendo estos colaboradores durante su desempeño como intendente de Montevideo (1990-1994). Otra camada de políticos estrecha su relacionamiento con Vázquez durante su primera presidencia (2005-2010) por integrar cargos en el gobierno. Finalmente, otra camada se incorpora a su equipo de trabajo más cercano, siendo éstas figuras políticas de un rango etario menor y con los que Vázquez ha interactuado en la preparación y el desarrollo de su campaña electoral.

Adicionalmente debe señalarse que en los restantes seis ministerios, el presidente electo designó a tres subsecretarios que cuentan con su confianza política. Por ejemplo, de la primera camada puede ejemplificarse con el caso de María Julia Muñoz quien fue Directora de División de Alimentación, Prosecretaria General y Directora General de Recursos Humanos y Materiales, sucesivamente, durante el gobierno de Montevideo de Vázquez (1990-1995), ministra de Salud Pública en el primer gobierno de Vázquez y ocupará la cartera de Educación y Cultura en el segundo. De la segunda camada, un ejemplo es Rodolfo Nin Novoa, quien fue vicepresidente durante el primer gobierno de Vázquez y será titular de la Cancillería desde marzo de 2015. De la tercera camada, un ejemplo es Pablo Ferreri, político del Frente Líber Seregni, quien estuvo al frente de la Dirección General de Impositiva, demostrando solvencia técnica. Ferreri se incorporó al equipo de campaña de Vázquez y fue una de las personas que acompañó las giras del candidato por el interior del país. De esta manera, la distribución de ministros y viceministros hace que Vázquez tenga personas de su directa confianza política en once de los catorce ministerios.

III. La agenda programática del tercer gobierno del FA: nuevas políticas, continuidad selectiva y reformas institucionales

Un análisis de las propuestas programáticas, los discursos de campaña del FA y los realizados al asumir las autoridades del nuevo gobierno parecen confluir en un objetivo estratégico: la mejora de la calidad democrática en Uruguay. Tal como lo plantean los actores que asumirán el próximo gobierno, este objetivo es abordado a través de tres ejes orientadores de la acción política: mejorar la calidad de las políticas, sea implementando nuevas o realizando una continuidad selectiva con mejoras en las mismas, y a través de cambios a nivel institucional.

En materia de políticas, el próximo gobierno se ha colocado el norte de la mejora de la calidad de las políticas públicas a partir del Programa del FA señalando, en apariciones públicas sucesivas, metas concretas que se deberán formular como indicadores a la hora de elaborar el plan de gobierno. La educación, la convivencia y seguridad ciudadana, la salud, el sistema de cuidados, la descentralización, la infraestructura, y la competitividad e innovación, entre otras arenas de políticas, emergen como sectores prioritarios, tal como lo plan-

teara el presidente Vázquez en su discurso a la ciudadanía del 1° de marzo de 2015²³. En esa misma instancia, señaló metas de mejora de la gestión y de los servicios públicos, en términos de transparencia, de accesibilidad y reducción en los tiempos de espera, señalando la meta, para final del mandato, que todos los trámites públicos se puedan iniciar por internet al igual que mejorar su seguimiento en línea.

Tabaré Vázquez ha expresado la importancia de contar con un diálogo amplio. Para ello se propone recorrer el país y llevar la acción gubernamental a los pueblos como tónica de acercamiento de la política a la gente. A la vez, el llamado al diálogo con la oposición fue directo pero partiendo de dos premisas: el pedido de un diálogo leal y que respete las preferencias de los ciudadanos, reflejadas en los resultados electorales que le brindaron mayorías parlamentarias al partido de gobierno²⁴.

El presidente electo se reunió, el 19 de enero de 2015, con representantes de todos los partidos de oposición con representación parlamentaria²⁵ para intercambiar acerca de la posibilidad de que éstos integren la dirección de entes autónomos, empresas públicas y organismos binacionales, y sobre la agenda de políticas públicas. Esta oferta implica abrir espacios para el diálogo sobre el contenido de las políticas y para el contralor del gobierno, más allá de la arena parlamentaria. Se ofrecieron veinticuatro cargos²⁶ que fueron negocia-

perfecta y 0 cuando no hay proporcionalidad alguna. Para ver una comparación del ICPG (Amorim Neto 1998) y el índice de Congruencia de Fracciones en el Gabinete en Uruguay, ver Chasqueti, Buquet y Cardarello (2013: 21).

²³ Disponible en línea en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P212/Vazquez-010320_15.pdf.

²⁴ “Primer llamado. Vázquez anunció diálogo con la oposición”, *Montevideo Portal*, 01-12-2014, en línea en www.montevideo.com.uy/auc.aspx?254385.

²⁵ Fueron convocados todos los partidos con representación parlamentaria: Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente y Unidad Popular.

²⁶ Los cargos ofrecidos corresponden a las siguientes instituciones: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Instituto Nacional de Colonización (INC), Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Correos (ANC), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Comisión Administradora

dos entre la oposición para establecer su distribución. Vázquez definió que la oposición no tendrá representantes en órganos de gobierno de la educación, la salud y la seguridad social, donde existe representación de sectores de la sociedad civil o grupos corporativos.

La posibilidad de acuerdos en arenas estratégicas de políticas no parece fácil, porque en varias arenas hay divergencias en el plano programático que no permiten vislumbrar acuerdos de gran porte. Esto no excluye la posibilidad de acuerdos puntuales, o la negociación de nuevas alternativas, facilitados también por énfasis que los ministros designados puedan dar en las diferentes áreas de políticas. A modo de ejemplo se plantean algunas comparaciones entre las propuestas programáticas del partido de gobierno y de los partidos de la oposición. Los temas seleccionados son educación y seguridad, por ser los que han acaparado el debate político como los principales temas de agenda. Y seguridad social y salud, otras dos arenas donde, como se señala anteriormente, el próximo gobierno no integrará a la oposición en espacios de dirección.

La arena de la seguridad pública ha mostrado grandes divergencias entre los partidos, a pesar que en 2010 una comisión integrada por todos los partidos con representación parlamentaria lograron consensuar un documento de acuerdos. Durante la campaña electoral, Tabaré Vázquez manifestó que, de ser electo presidente, ratificaría en su cargo al ministro Eduardo Bonomi. La oposición mantuvo un discurso muy duro contra la gestión de Bonomi a quien interpeló en el Parlamento siete veces durante el gobierno de Mujica²⁷. Adicionalmente, como se señaló, desde parte de la oposición (el PC y parte del PN) se impulsó un plebiscito, que no fue aprobado, para bajar la edad de imputabilidad penal a los dieciséis años. El reclamo de “mano dura” desde la oposición y la valoración negativa de la gestión de Bonomi hacen muy poco probables los acuerdos interpartidarios en esta política pública.

El otro tema central del debate político durante la campaña electoral fue la educación. Tabaré Vázquez ha dado señales de querer tener un control

del Río de la Plata (CARP), Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), Comisión Técnico Mixta de Santo Grande (CTMSG), Comisión Técnico Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), Comisión Técnico Mixta de la Laguna Merín (CTMLM), Comisión Técnico Mixta del Río Cuareim (CTMRC), Unidad Reguladora de los Servicios de Agua y Energía (URSEA), Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC), y Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV).

²⁷ Tres veces fue llamado a Sala (dos a Cámara de Senadores y uno a Cámara de Representantes) y cuatro veces fue convocado en Régimen de Comisión General. La primera, a diferencia de la segunda, puede suponer consecuencias políticas para el interpelado.

importante de la agenda y los procesos en esta área de política pública. Designó como ministra a María Julia Muñoz, persona de su mayor confianza política para estar al frente del ministerio de Educación y Cultura, secundada por el Dr. Fernando Filgueira, cientista social destacado, tanto como académico como en su desempeño profesional en el Estado y organismos internacionales. Además no incluirá a la oposición en el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, dando señales de querer orientar esta política pública evitando bloqueos.

En políticas sociales existen algunas convergencias entre el FA y el PN por un lado, y entre el FA y el PI, por otro. La creación de un sistema nacional de cuidados, desde la perspectiva de contribuir a la equidad de género es parte de las apuestas programáticas del FA y del PI, con relación al PC y al PN la divergencia con los planteos programáticos es mayor. En la arena de la seguridad social, las divergencias interpartidarias condujeron a la negativa de integrar a la oposición en cargos de dirección del Banco de Previsión Social. El área de la salud vivió una importante reforma durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, creándose el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), y la continuación de este proceso, en el que la oposición tiene divergencias, hace que la misma no se integre al directorio de la Administración de Servicios de Salud del Estado. En ambos directorios existe representación de la sociedad civil, siendo este el argumento dado para no integrar a la oposición.

En estas arenas puede verse cómo un sistema de partido institucionalizado hace que los partidos manifiesten preferencias sobre orientaciones de políticas públicas coherentes con su posicionamiento relativo en el eje izquierda-derecha. Esto hace que los acuerdos puntuales sean más posibles con el PI o con las fracciones más centristas del PN y el PC, a la vez que la UP, ubicada a la izquierda del FA, le ofrece la posibilidad de acuerdos puntuales no volcados al centro.

Por otra parte, los discursos de campaña muestran la intención de pensar, en el plano institucional, el Uruguay a veinte o treinta años. Algunos de los actores principales del gobierno, que asumirá el primero de marzo de 2015, han señalado la importancia de generar transformaciones institucionales que perduren y generen legados que condicionen el derrotero del Uruguay de, al menos, la primera mitad del siglo veintiuno. Algunos de estas propuestas y debates surgieron de la actividad de dos organizaciones civiles, de perfil *think tank*, constituidas en torno a las figuras de Raúl Sendic y Tabaré Vázquez, Propuesta Uruguay 2030 y Nueva Agenda Progresista, respectivamente.

El presidente Vázquez, en su discurso emitido por los medios de comunicación el 1° de marzo de 2015, volvió a remarcar esta propuesta. En esa instancia anunció la convocatoria al Foro Uruguay 2050, que tendría lugar en el segundo semestre de 2015, cuya agenda tentativa será propuesta por el gobierno pero definida en diálogo con los convocados: representantes de la sociedad civil, académicos, medios de comunicación, empresas públicas, agencias estatales, gobiernos subnacionales, cámaras empresariales, organizaciones gremiales, sindicales y religiosas, actores políticos.

Por otra parte, las instituciones pueden ser el resultado de negociaciones y de equilibrios surgidos de la interacción de los jugadores políticos, o fruto de momentos de disputa y asimetrías de poder. Si el FA busca realizar transformaciones significativas necesitará apoyos extrapartidarios. Iniciativas como fortalecer o reestructurar para mejorar el desempeño de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, parece ser una arena que, a priori, puede contar con acuerdos para su transformación.

Un capítulo relevante que se quiere abordar es la regulación en materia ambiental, área donde hay divergencias en el sistema político. En su mensaje a la ciudadanía, el 1° de marzo de 2015, el presidente Vázquez anunció la creación de la Secretaría Nacional de Medio Ambiente, Cambio Climático y Agua, dependiente de la Presidencia de la República, quitando esta temática del campo del actual ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. De la misma manera se anunció la creación de la Secretaría Nacional de Deportes transformándose el actual ministerio de Turismo y Deporte en ministerio de Turismo. Este anuncio generó las críticas del líder opositor con mayor respaldo electoral, Luis Lacalle Pou, quien señaló que en ambos casos las temáticas debían tener rango ministerial²⁸.

Temas como la inclusión de un Tribunal Constitucional, que examine las normas producidas por el parlamento, parecen ser más complejos de tramitar políticamente. Si bien los privados pueden presentar un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, sus fallos sólo tienen validez para el caso presentado. La composición de un tribunal de este tipo, su forma de designación, sus competencias y su relación con otros órganos del Poder Judicial y con los demás poderes será un punto de difícil acuerdo si se retoma el debate y se intenta avanzar en su creación. El 1° de marzo de 2015,

²⁸ “Lacalle analizó los anuncios de gobierno”, Portal 180, 02-03-2015, en línea en www.180.com.uy/articulo/53915_lacalle-analizo-los-anuncios-de-gobierno.

Tabaré Vázquez anunció cambios en el ámbito de la Justicia, no abordando el tema del Tribunal Constitucional. El Presidente enviará al parlamento un proyecto de ley cuyo propósito es que el ministerio Público y Fiscal deje de ser una unidad ejecutora del ministerio de Educación y Cultura pasando a ser un servicio descentralizado con control parlamentario. Con esta acción, el poder ejecutivo busca aumentar la autonomía del ministerio Público y Fiscal, para avanzar en la implementación del nuevo proceso penal que fue aprobado en el Parlamento. Esta acción fue vista como positiva por parte del líder del PN, Luis Lacalle Pou²⁹.

Otro tema que se monta entre los ejes de las políticas y las instituciones, es la implementación de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, votada al final del gobierno de José Mujica. Esta regulación se constituye en una pieza clave en lo relativo a la democratización de los medios de comunicación y al impacto que estos tienen en el debate público. El propio presidente electo Tabaré Vázquez al hablar de las problemáticas de la seguridad ciudadana señaló la responsabilidad todos los actores, incluyendo con una alusión directa, también, a los medios de comunicación. El debate entre oposición y gobierno ha discurrido entre argumentos que enfatizan la importancia de la democratización y la responsabilidad de los actores al comunicar, el debate sobre la libertad de expresión y la calidad de la democracia en Uruguay. La reglamentación e implementación de esta ley es probable que se constituya en un punto importante del debate político en el próximo período de gobierno.

La “autonomía relativa” del presidente, el rol del ministro de Economía Danilo Astori y el equipo económico, el posicionamiento de los cuadros del sector del vicepresidente Raúl Sendic y su papel en el Parlamento, y la capacidad de liderazgo de Mujica desde el legislativo serán algunas de las claves para comprender la dinámica política y la tramitación de las políticas públicas que se impulsarán en el nuevo gobierno.

III. I Reforma constitucional y realineamiento partidario: ¿cambio electoral a la vista?

La literatura sobre sistemas electorales parece haber aceptado en los últimos años que la elección de un determinado sistema electoral depende en

²⁹ “Lacalle analizó los anuncios de gobierno”, Portal 180, 02-03-2015, en línea en www.180.com.uy/articulo/53915_lacalle-analizo-los-anuncios-de-gobierno.

buena medida de las expectativas que los actores tienen sobre sus futuros desempeños electorales (Boix 1999, Colomer 2003 y 2004, Benoit 2006, Negretto 2006 y 2009, Buquet 2007, Remmer 2008). En consecuencia, los sistemas electorales ayudan a cristalizar el nivel de fragmentación existente, antes que a promoverlo.

Cuando en el año 1996 Uruguay reformó su sistema electoral, pasando de la mayoría relativa a la mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial³⁰, las expectativas de los partidos tradicionales se habían visto fuertemente condicionadas por el ascenso del FA. En efecto, la elección del año 1994 mostró un “triple empate” entre el PC (que ganó la elección), el PN y el FA. En consecuencia, el pasaje de un sistema de mayoría relativa a uno de mayoría absoluta con doble vuelta permitía incrementar el espacio en el sistema de partidos para cristalizar un formato de pluralismo moderado. Esto permitía la supervivencia de ambos partidos tradicionales, a la vez que levantaba las barreras para acceder al gobierno al exigir una mayoría absoluta de votos, lo que dificultaba el triunfo de la izquierda (Altman et al. 2011). En ese sentido, la reforma electoral operó como un mecanismo defensivo de los partidos tradicionales y permitió el reequilibrio en el sistema sin necesidad de alterar el número de agentes que competían en él (Luján 2011).

Sin embargo, la debacle del PC a lo largo de tres elecciones consecutivas (2004, 2009 y 2014) parece haber ido empujando al sistema de partidos uruguayo hacia un formato y una mecánica cada vez más compatibles con un sistema bipartidista. En efecto, si bien el número efectivo de partidos que surge de la elección de octubre del 2014 es de 2.92, el PC con una votación del 12 por ciento tiene reservado un papel marginal tanto en su capacidad de colaborar con el gobierno, como en el más previsible rol de oposición al mismo. Por otra parte, la merma electoral del PC parece haber asumido un carácter crónico, y se ha trasladado también al ámbito sub-nacional, en el cual sólo controla dos intendencias departamentales (Riviera y Salto), sin mayores expectativas de aumentar dicho número en un futuro previsible.

En consecuencia, las expectativas de los agentes partidarios están volviendo a cambiar, orientándose cada vez más hacia una competencia vis-a-vis

³⁰ La reforma incluyó otros temas muy relevantes como la prohibición de la acumulación por sublemas a nivel de diputados, la supresión del múltiple voto simultáneo para la presidencia, junto con la incorporación de las elecciones primarias obligatorias para todos los partidos. Sin embargo, el cambio de mayor trascendencia fue el reemplazo de la regla de elección para la presidencia de la república.

entre el FA y el PN, al menos en el plano del gobierno nacional. Son varios los analistas y líderes políticos que perciben que el PC ha desdibujado su perfil ideológico (en particular ha perdido su base batllista), lo que ha llevado a una merma en su electorado que lo ha dejado reducido a un núcleo de votantes tradicionales, de edad avanzada y casi invariablemente ubicado a la derecha del espectro ideológico³¹.

Dada esta situación, es posible que estén dadas las condiciones para que se produzca una nueva reforma electoral, a veinte años de la última reforma que cambió la regla de elección presidencial. Por supuesto, las expectativas de los agentes no es la única variable a tener en cuenta a la hora de proyectar una posible reforma electoral. Es necesario que existan argumentos de legitimidad que permitan que la reforma cuente con el aval popular. Sin embargo, este elemento también está presente en la opinión pública uruguaya. Son varias las voces que se han alzado para proponer una reforma electoral, tanto desde el oficialismo como desde los partidos de oposición. Con distintos argumentos, varios actores relevantes del sistema político³² han comenzado a instalar la necesidad de reformar el sistema electoral, en particular en su extensión (hay cuatro elecciones a lo largo de un año: internas, primera vuelta, segunda vuelta, y elecciones departamentales) y en la posibilidad de cruzar el voto en las

³¹ De acuerdo a los datos que se desprenden de una encuesta realizada por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República en octubre del 2014, el PC es el que tiene, en promedio, el electorado más viejo entre todos los partidos que se presentaron a la última elección nacional (50,23 años, en promedio). A su vez, más del 80 por ciento de sus votantes tiene más de 40 años, y el 34 por ciento tiene más de 60 años. Por otra parte, los votantes del PC son los que se ubican más a la derecha en todo el sistema, ubicándose en promedio en el valor 7 en una escala de 0 a 10, donde 0 es extrema izquierda y 10 extrema derecha. Por otra parte, uno de cada cuatro votantes del PC en las elecciones de octubre del 2014 se ubicó en el valor 10 de la escala, es decir en la extrema derecha.

³² En particular, líderes como Tabaré Vázquez (FA), Jorge Larrañaga (PN) y Pablo Mieres (PI) se han manifestado públicamente al respecto, en la misma dirección. La posible eliminación del balotaje, la reducción temporal del ciclo electoral, y el voto cruzado a nivel departamental y municipal han sido los principales argumentos en pos de la reforma. Fuentes disponibles en línea: www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-promueve-reforma-electoral-eliminar.html; www.elpais.com.uy/informacion/frente-pien-san-reforma-constitucional-revisar.html; www.180.com.uy/articulo/51699_Mieres-balotaje-y-reforma-electoral y www.republica.com.uy/reforma-electoral/486044/. El único líder que se mostró abiertamente contrario a la reforma fue Pedro Bordaberry (PN). Disponible en línea www.espectador.com/politica/303303/bordaberry-contrario-a-reforma-para-eliminar-el-balotaje.

elecciones subnacionales entre el nivel departamental y el municipal.

Bajo este tipo de argumentos, podría cristalizar una coalición reformista conformada básicamente por el FA y el PN, apoyada por el PI y quizás la izquierda radical, que busque acomodar las reglas para compatibilizar las reglas electorales con el nuevo escenario. De este modo, pueden esperarse intentos por establecer reglas más excluyentes, como podría ser la adopción de la mayoría relativa para la elección presidencial, o la rebaja del umbral necesario para acceder a la misma en la primera vuelta. Como ya se ha señalado, luego de las elecciones del año 1994, la cual mostró una paridad notable entre los tres principales partidos políticos pero fundamentalmente entre blancos y colorados, la coalición reformista conformada por ambos partidos tradicionales buscó en el cambio de las reglas alejar la posibilidad de que el FA accediera al gobierno. Con la misma lógica, luego de la elección del 2014 y teniendo en cuenta los tres últimos períodos electorales, resulta evidente que aquella paridad ha dado paso a una supremacía indiscutible del PN sobre el PC. Esta nueva y estable constelación partidaria podría habilitar un nuevo cambio en las reglas electorales, mediante la cual la nueva coalición reformista pretenda “cerrar el juego”, e intentar de ese modo consolidar un nuevo bipartidismo, en el cual el PC no tendría casi espacio. Esto tendría consecuencias sobre el sistema en tanto reforzaría una tendencia ya existente, pero particularmente sobre el PC, que tendría aún menos capacidad para desarrollar una estrategia que le permita volver a ser un partido relevante.

IV. Reflexiones finales

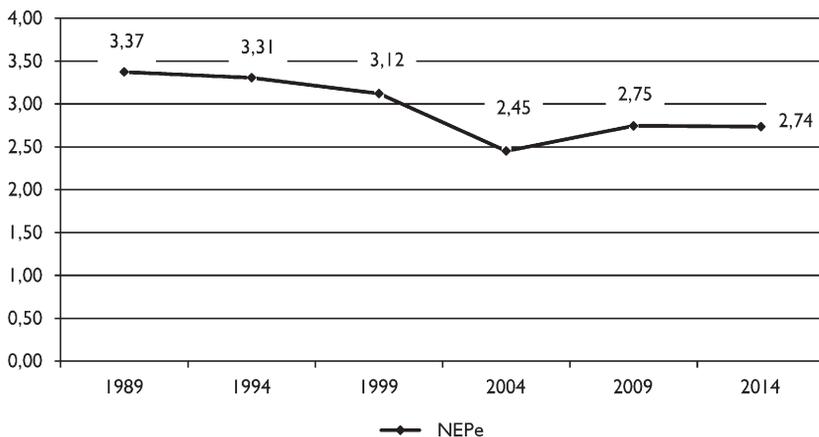
El ciclo electoral del año 2014 marcó la consolidación del FA como partido de gobierno, al ratificar el buen desempeño electoral de la izquierda que le permitió retener su mayoría parlamentaria. Aunque ajustada, la misma le permite al reelecto Tabaré Vázquez prescindir de las coaliciones y proyectar un gobierno de partido, lo cual quedó reflejado en la formación del nuevo gobierno, en particular en el nombramiento de su gabinete y principales cargos de gobierno, para lo cual el mandatario privilegió la confianza personal, antes que criterios de cuotificación partidaria y/o sectorial. Los partidos de oposición sólo podrán acceder a las estructuras del Estado a partir de veinticuatro cargos que fueron ofrecidos por el gobierno a representantes de distintos partidos políticos con representación parlamentaria.

De este modo, con un parlamento bajo control, y un gobierno conformado básicamente por cuadros frentistas y de confianza del presidente, la agenda estará centrada en los cambios en ciertas arenas de políticas que se han mostrado problemáticas en las dos anteriores administraciones del FA, y en algunas reformas institucionales que se avizoran para los próximos años.

En particular, el realineamiento en el sistema de partidos que despuntó con la elección del año 2004 parece haber recibido una confirmación durante el ciclo electoral del 2014. El FA y el PN como los dos principales partidos del sistema, y el PC relegado a un lejano tercer lugar, y dos partidos que no pasan el tres por ciento de los votos (PI y UP), pero que podrían alternativamente officiar de socios y contendientes del gobierno en distintas iniciativas. Esta configuración partidaria abre la expectativa de una reforma electoral que desande total o parcialmente el camino recorrido por la reforma del año 1996, que instauró el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial.

Con una fragmentación efectiva apenas por encima de los dos partidos y medio (2,74), el escenario es propicio para el surgimiento de una coalición reformista conformada básicamente por el FA y el PN que busque reformar el sistema electoral para terminar de consolidar esta tendencia. Para ello, deberían coincidir en una regla alternativa, que reduzca la exigencia para acceder al gobierno en la primera vuelta, como podría ser reducir el umbral por debajo de la mayoría absoluta de votos emitidos. Las declaraciones de varios líderes, tanto del oficialismo como de la oposición, hacen pensar que la reforma electoral puede contar con el respaldo tanto de los principales partidos del sistema, como de la ciudadanía.

GRÁFICO I
Número Efectivo de Partidos Electorales, Uruguay 1989-2014



Fuente: Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

GRÁFICO 2
Resultado de la elección nacional de octubre por Departamento



Fuente: Corte Electoral (<http://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/>)

GRÁFICO 3

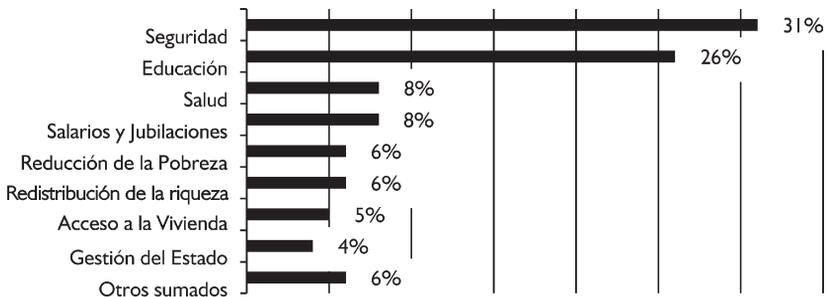
Resultado de la segunda vuelta presidencial por Departamento



Fuente: Corte Electoral (<https://segundaeleccion.corteelectoral.gub.uy/#>)

GRÁFICO 4

Temas relevantes a juicio del electorado uruguayo (2014)



Fuente: Opción Consultores (<http://www.opcion.com.uy/opinion-publica/>)

TABLA I
Resultado elecciones primarias, por partido y por candidato/a

Partido Político	Candidato/a	Votos	Votos	%
Frente Amplio	Tabaré Vázquez		247556	81,98
	Constanza Moreira	301972	53915	17,85
	Anulados		501	0,7
Partido Nacional	Luis Lacalle Pou		227407	54,38
	Jorge Larrañaga		189915	45,41
	Alfredo Oliú	418195	345	0,08
	Álvaro Germano		101	0,02
	Anulados		427	0,10
	Partido Colorado	Pedro Bordaberry		103142
Partido Colorado	José Amorín Batlle	140099	36310	25,92
	Manuel Flores Silva		497	0,35
	Anulados		150	0,11
Unidad Popular	Gonzalo Abella	4952		100
Partido Independiente	Pablo Mieres	4149		100
P.E.R.I.	César Vega	1596		100
De la Concertación	José Vera	1179		100
De los Trabajadores	Rafael Fernández	699		100
Unión Para el Cambio	Marcelo Fuentes	320		100
Unidos	Beatriz Banchemo	300		100
Votos en Blanco		91343		

Fuente: Corte Electoral (<http://eleccionesinternas.corteelectoral.gub.uy/inicio.htm>)

TABLA 2
Resultados elección nacional, 26 de octubre de 2014

Partido Político	Votos	%
Frente Amplio	1.134.187	47,81
Partido Nacional	732.601	30,88
Partido Colorado	305.699	12,89
Partido Independiente	73.379	3,09
Unidad Popular	26.869	1,13
PERI	17.835	0,75
Partido de los Trabajadores	3.218	0,14
Votos en Blanco y Anulado	78.329	3,30
TOTAL	2.372.117	100

Fuente: Corte Electoral (<http://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/#>)

TABLA 3
Resultados elecciones presidenciales, segunda vuelta

Fórmula Presidencial	Votos	%
Tabaré Vázquez - Raúl Sendic	1226105	53,61
Luis Lacalle Pou - Jorge Larrañaga	939074	41,06
Votos en Blanco y Anulados	121872	5,33

Fuente: Corte Electoral (<https://segundaeleccion.corteelectoral.gub.uy/>)

TABLA 4
Distribución de bancas en el parlamento por partido, según resultados electorales de 2004, 2009 y 2014

Año	Frente Amplio (FA)		Partido Nacional (PN)		Partido Colorado (PC)		Partido Independiente (PI)		Unidad Popular (UP) /Asamblea Popular (AP)	
	CSS	CRR	CSS	CRR	CSS	CRR	CSS	CRR	CSS	CRR
2004	17	52	11	36	3	10	0	1	0	0
2009	16	50	9	30	5	17	0	2	0	0
2014	15	50	10	32	4	13	1	3	0	1

Fuente: Elaborado a partir de Garcé (2014) y datos de la Corte Electoral.

TABLA 5
Distribución de bancas en el senado por fracción del FA,
según resultados electorales de 2004, 2009 y 2014

Fracción	2004	2009	2014
Movimiento de Participación Popular (MPP)	6	6	6
Frente Liber Seregni (FLS)	5 (+1)*	5 (+1)*	3
Compromiso Frenteamplista (711)	0	0	2 (+1)*
Partido Socialista (PS)	2	2	2
Vertiente Artiguista (VA)	2	1	0
Partido Comunista del Uruguay (PCU)	1	1	1
Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L)	0	1	0
Casa Grande	0	0	1

Fuente: Elaborado a partir de Garcé (2014) y datos de la Corte Electoral.

(*) Nota: Al contingente de senadores electos en las elecciones parlamentarias debe sumarse el vicepresidente electo en primera vuelta (Rodolfo Nin Novoa en 2004) o en el ballottage (Danilo Astori en 2009 y Raúl Sendic en 2014).

TABLA 6
Distribución de fracciones según Ministros designados
por Tabaré Vázquez (2015)

Ministerio	Fracción a la que pertenece el Ministro
Interior	Movimiento de Participación Popular (MPP)
Relaciones exteriores	Frente Liber Seregni (FLS)
Economía y finanzas	Frente Liber Seregni (FLS)
Defensa	Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L)
Transporte y obras p úbricas	Frente Liber Seregni (FLS)
Salud pública	Partido Socialista (PS)
Ganadería, agricultura y pesca	Frenteamplista no sectorizado (Indep.- FA)
Industria, energía y minería	Movimiento de Participación Popular (MPP)
Educación y cultura	Frenteamplista no sectorizado (Indep.- FA)
Trabajo y seguridad social	Frenteamplista no sectorizado (Indep.- FA)
Vivienda, ordenamiento	
Territorial y medio a mbiente	Movimiento de Participación Popular (MPP)
Turismo y d eporte	Frente Liber Seregni (FLS)
Desarrollo social	Frenteamplista no sectorizado (Indep.- FA)
Oficina de planeamiento y presupuesto*	Partido Socialista (PS)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

(*) Nota: Depende de la Presidencia de la República y su titular tiene jerarquía ministerial y participa del Consejo de Ministros.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, Carlos H. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Altman, David, Daniel Buquet y Juan P. Luna (2011) “Constitutional Reforms and Political Turnover in Uruguay; Winning a Battle, Losing the War”, en *Documentos de Trabajo*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, N° 2.
- Amorim Neto, Octavio (1998) “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, ponencia presentada en el Meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Illinois, 24 al 26 de septiembre.
- Benoit, Kenneth (2006) “Duverger’s Law and the Study of Electoral Systems”, en *French Politics*, N° 4.
- Boix, Carles (1999) “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, en *American Political Science Review*, Vol. 93, N° 3.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998) *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política-CSIC.
- Buquet, Daniel (2007) “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, ICP, N° 16.
- Buquet, Daniel y Niki Johnson (2010) *Del cambio a la continuidad: ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Montevideo, Ed. Banda Oriental.
- Chasquetti, Daniel (1999) “Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en Uruguay 1971-1997”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10.
- Chasquetti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello (2013) “La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”, en *América Latina Hoy*, N° 64.
- Colomer, Josep (2003) “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 9.
- Colomer, Josep (2004) *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa.
- Cox, Gary (1997) *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Duverger, Maurice (1954) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, Wiley.
- Garcé, Adolfo (2014) “¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene”, en Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé, *Tercer acto. La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Garcé, Adolfo (2014) “Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, Nº 2.
- Luján, Diego (2011) “La reforma electoral de 1996 en Uruguay. Un análisis desde la narrativa analítica”, en *Papeles de trabajo*, Nº 21.
- Moreira, Constanza (2009) *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno Uruguay y América Latina*, Montevideo, Trilce.
- Negretto, Gabriel (2006) “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America”, en *The Journal of Politics*, Vol. 68, Nº 2.
- Negretto, Gabriel (2009) “Political Parties and Institutional Design. Explaining Constitutional Choice in Latin America”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 39.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2015) “Discurso del presidente Tabaré Vázquez emitido en transmisión simultánea por radio y televisión el domingo 1° de marzo de 2015”. Disponible online en http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P212/Vazquez-01032015.pdf.
- Remmer, Karen (2008) “The Politics of Institutional Change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, en *Party Politics*, Vol. 14, Nº 1.

Fuentes

Diario *El País*
Diario *La República*
Montevideo Portal
Portal *180*
Portal *Espectador*
Portal *El Observador*

Resumen

Uruguay se ha caracterizado desde el año 1985 por ser una de las democracias más estables y consolidadas de América Latina, con una notable continuidad de sus principales partidos políticos. En este contexto, los procesos electorales y los consiguientes recambios de los elencos gobernantes suponen momentos cruciales tanto para la continuidad de dicha caracterización, como para eventuales alteraciones. Este artículo repasa el proceso electoral del año 2014, por el cual el Frente Amplio logró su tercer

período consecutivo de gobierno. Se analizan los principales resultados de las tres instancias electorales (internas, primera y segunda vuelta), destacando las consecuencias sobre los partidos políticos y las líneas de continuidad y cambio que registra el sistema. A partir de dicho repaso, se caracteriza el nuevo escenario político, y se proyectan sus principales consecuencias en términos de gobierno, y de las reformas que se vislumbran, tanto a nivel institucional como de políticas públicas.

Palabras clave

gobierno - Uruguay - Frente Amplio - elecciones - partidos políticos

Abstract

Uruguay has been characterized since 1985 as one of the most stable and consolidated democracies in Latin America, with a remarkable continuity of its main political parties. In this context, elections are pivotal moments for both the continuity of such characterization, and for possible alterations. This article reviews the electoral process of 2014 in Uruguay, under which the Frente Amplio won his third consecutive term in

office. We analyze the main results of the three electoral instances (primaries, national elections, and runoff), highlighting the consequences on political parties and the patterns of continuity and change on the Uruguayan polity. Also, we characterize the new political landscape, projecting the expected consequences for party system, government, and possible reforms both on institutional and policy terms.

Key words

government - Uruguay - Frente Amplio - elections - political parties