

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO: REGLAS ELECTORALES, ADAPTACIÓN Y EQUILIBRIO

Daniel BUQUET*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La evolución del sistema de partidos de Uruguay*. III. *El sistema de partidos uruguayo en la actualidad*. IV. *Cambio, estabilidad, ¿equilibrio?* V. *Entre la crisis y el equilibrio y viceversa*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos uruguayo es uno de los que cuenta con mayores niveles de institucionalización en América Latina. Por un lado, la literatura comparada, desde la formulación misma del concepto de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995) hasta los estudios más recientes (Jones, 2005; Payne *et al.*, 2006), califican al sistema de partidos uruguayo como altamente institucionalizado. Por otro lado, los más diversos índices (Freedom House, Latinobarómetro, LAPOP) ubican al sistema político uruguayo en una posición de liderazgo regional, incluyendo en esas evaluaciones al sistema de partidos o aspectos relacionados con él.

La noción de institucionalización de los sistemas de partidos, que se podría calificar como clásica, está fuertemente asociada a la idea de estabilidad, especialmente en el terreno electoral. Sin embargo, el sistema de partidos uruguayo ha sufrido transformaciones muy significativas a lo largo de las últimas décadas. De un esquema bipartidista hegemónico por dos viejos partidos tradicionales —el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN)— hasta la década de 1960, ha virado a un modelo multipartidista en el que un nuevo partido de izquierda —el Frente Amplio (FA), creado en 1971— terminó desplazando a los

* Universidad de la República, Uruguay.

tradicionales del gobierno. Esto último parece no diferenciarlo mucho de otros sistemas de partidos de la región que, al contrario del uruguayo, se han desinstitucionalizado o, simplemente, derrumbado.

Un cotejo comparativo con otros sistemas de partidos de la región sugiere formularse algunas preguntas. ¿Qué rasgos del sistema de partidos uruguayo hacen que un resultado tan similar permita una caracterización tan diferente? Y, sobre todo, ¿qué razones explican el desempeño diferencial del sistema de partidos uruguayo con respecto a otros que, hasta hace no mucho tiempo, presentaban características similares? El trabajo que se desarrolla en este capítulo pretende responder estas preguntas. En este sentido, la posición que se adopta es que los sistemas de partidos institucionalizados no serían simplemente aquellos que ofrecen estabilidad sino, especialmente, los que son capaces de procesar una transformación cuando ésta es requerida, sin que se produzca una crisis política o una ruptura institucional. Para explicar ese tipo de proceso, este trabajo propone un modelo de equilibrio institucional utilizando un enfoque *path dependent*.

El argumento que se desarrolla asume que la institucionalización deviene de una determinada configuración de actores en competencia que logra establecer un sistema de reglas que termina siendo aceptado por la mayoría de esos actores. Cuando los actores relevantes carecen de incentivos para eludir las reglas, se genera un equilibrio institucional que tiende a autorreforzarse con el correr del tiempo. El grado de institucionalización del sistema se pone a prueba cuando aparecen factores externos (crisis) que generan desequilibrios en el sistema. Si el sistema no está suficientemente institucionalizado, el *shock* externo lo conduce a su derrumbe. En cambio, si el sistema está suficientemente institucionalizado, debería lograr reequilibrarse a través de la incorporación de nuevos actores y una redefinición de las reglas que se adapte a la nueva configuración.

En lo que sigue del trabajo se procederá a describir la evolución histórica del sistema de partidos uruguayo, sobre la base de la periodización que se desarrolla en Chasquetti y Buquet (2004), prestando especial atención a las coyunturas críticas en las que surgen desafíos externos y se modifican las reglas de juego. A través de ese recorrido se irá mostrando cómo la sucesiva adopción de reglas de juego (especialmente electorales) se va adecuando progresivamente a la correspondiente configuración de actores políticos. El proceso que se describe muestra claramente que la evolución no es azarosa y que

las respuestas a las coyunturas críticas son fundamentalmente de dos tipos: los cambios drásticos y excluyentes (1933 y 1973) y las modificaciones inclusivas de carácter incremental (1918, 1942, 1996).

En ese sentido, se podrá apreciar claramente que el primer tipo de respuesta conduce a una crisis de régimen y no aporta estabilidad al sistema. En cambio, el segundo tipo de respuesta (adaptativa), que respeta y articula los intereses de la mayoría de los actores políticos a través de un amplio consenso y se sostiene en el mantenimiento de algunas normas fundamentales, genera un nuevo equilibrio democrático. La institucionalización del sistema de partidos uruguayo se fundamenta en la capacidad que mostró en este último tipo de coyunturas críticas para pactar un conjunto de reglas que auspiciaron por periodos más o menos extensos estabilidad política y altos niveles democráticos.

II. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE URUGUAY

1. *El origen del sistema de partidos uruguayo y la primera democracia*

El origen del sistema de partidos uruguayo se puede rastrear hasta el nacimiento mismo del país como nación independiente. La guerra civil que dio origen a las divisiones blanca y colorada en 1836 surgió como un conflicto entre los dos primeros presidentes constitucionales del país.¹ Los bandos que se alinearon detrás de uno y otro caudillo evolucionaron con el tiempo en partidos políticos que convirtieron los colores de sus distintivos en sus denominaciones oficiales. Las relaciones entre el Partido Colorado y el Partido Blanco —posteriormente denominado Nacional— en su lucha por el poder político se plantearon, hasta principios del siglo XX, en términos fundamentalmente bélicos. La lógica de confrontación que imperaba y un marco normativo inadecuado y excluyente, impidieron la convivencia pacífica entre los partidos tradicionales a lo largo del siglo XIX salvo en contados y breves periodos. El fraude, la abstención y el consiguiente alzamiento armado fueron el expediente regularmente utilizado en la competencia política.

¹ El primer presidente constitucional, Fructuoso Rivera (1830-1834), se sublevó contra su sucesor Manuel Oribe (1834-1838). El conflicto, que recibió el nombre de Guerra Grande, duró hasta 1851.

El contexto de los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX ubicaba al PC en el poder y al PN como su desafiante que, al considerarse despojado de las posiciones de poder que creía merecer, recurría al levantamiento armado para reclamarlas. Los blancos venían denunciando durante el último cuarto del siglo XIX la injusticia del sistema electoral y el fraude y exigían el sufragio secreto y la representación proporcional. A pesar que entre 1897 y 1910 se fueron incorporando diferentes mecanismos de representación de las minorías, el proceso fue dejando en claro que la democratización del país requería una gran operación de ingeniería constitucional, ya que las diversas concesiones puntuales nunca lograron que la oposición legitimara al gobierno. En esos años se ubica la coyuntura crítica fundacional de la democracia uruguaya.

La elaboración de un marco institucional democrático resultó entonces de un conflictivo proceso que, a lo largo de una década y tras duras batallas cívicas, articuló en forma más o menos equilibrada las preferencias de los principales actores políticos de la época. La “activación” del proceso de reforma se concretó a fines de 1907 y determinaría buena parte de la agenda política durante los años siguientes, hasta la elección de una Convención Nacional Constituyente en 1916. En las elecciones para esa Convención del 30 de julio de 1916, el mapa político estaba constituido por el tradicional bipartidismo, pero con una peculiaridad: en esos comicios, que bien pueden calificarse como las primeras elecciones legítimas de la historia uruguaya, el oficialismo fue derrotado. Las ideas reformistas impulsadas por el principal líder colorado, José Batlle y Ordóñez, dividieron a su partido y estimularon un lento proceso de polarización política (Nahum, 1975).

La negociación de la Constitución, por tanto, se desarrolló en el marco de un relativo e inestable balance, con una asamblea constituyente hostil al Ejecutivo y un gobierno con poderes suficientes como para bloquear el proceso reformista (Manini, 1970). Seguramente fue por ese peculiar balance de fuerzas que la Constituyente terminó elaborando un proyecto consensuado, producto de un pacto que implicó recíprocas concesiones. El Partido Nacional consiguió la inclusión de la representación proporcional (RP) para la Cámara baja y un conjunto de garantías para el ejercicio del sufragio; el riverismo, sector minoritario dentro del Partido Colorado, logró el mantenimiento de la figura del presidente de la República, y el batllismo, sector mayori-

tario dentro del partido, consiguió la colegialización parcial del Poder Ejecutivo.²

De los rasgos característicos del sistema electoral que luego perduraron, el primero que se instrumentó fue el doble voto simultáneo (DVS), adoptado por ley en 1910.³ El segundo rasgo es la representación proporcional (RP) que se aplicó por primera vez para la elección de la Asamblea Constituyente de 1916, generando las condiciones de inclusividad y pluralismo que legitimaron al órgano que elaboró el proyecto de la segunda Constitución. Finalmente, la Constitución de 1918 incluyó un sistema electoral que combinaba la RP para la elección de la Cámara de Representantes, la elección directa y mayoritaria del Poder Ejecutivo y el DVS, rasgos todos ellos que iban a marcar el sistema electoral uruguayo durante casi todo el siglo XX.

El pacto fundacional de la democracia uruguaya contiene un paquete de instrumentos jurídico-políticos que han corrido variada suerte en el transcurso del siglo. De todos ellos, el único que *a priori* puede calificar como imprescindible para la instauración de una poliarquía, es el conjunto de garantías que se otorgan para el libre ejercicio del sufragio. Todos los demás aspectos contenidos en el pacto —los que propiamente se pueden denominar de ingeniería político-electoral— e incorporados en la Constitución de 1918 (el Ejecutivo bicéfalo y semicolegializado, el DVS y la RP en la Cámara de Representantes), son contingentes; tanto en términos teóricos como comparativos, puede existir democracia con o sin ellos. Pero algunas de esas normas estaban destinadas a sobrevivir, precisamente porque se adecuaban a los intereses de los actores involucrados o, porque ellos se adaptaron exitosamente a esas normas. Puede afirmarse que esos primeros años de vida democrática fueron marcando efectos claros que implicaron aprendizajes necesarios para los partidos políticos.

El sistema de partidos del primer Uruguay democrático estuvo muy fuertemente atado al sistema electoral recién creado. En primer térmi-

² La Constitución de 1918 definió la existencia de un Poder Ejecutivo bicéfalo. Por un lado, existía un presidente de la República y por otro, un Consejo Nacional de Administración compuesto por nueve miembros. La creación de un Poder Ejecutivo colegiado era la principal reforma política que propugnaba el entonces presidente Batlle.

³ Aunque en realidad puede decirse que ya se aplicaba por cuanto los votos se computaban primero por listas y luego se adjudicaban las bancas a los candidatos más votados de esas listas (Acevedo, 1942).

no, a los partidos tradicionales se sumaron los que luego se denominarían partidos de ideas. Católicos, socialistas y después comunistas, conformarían durante varias décadas el núcleo estable de los partidos no tradicionales. Durante la década de 1920, se da un sistema de partidos con cinco integrantes, aunque obviamente, los dos partidos tradicionales seguían acaparando las simpatías de los votantes y superaban entre ambos holgadamente el 90% de los sufragios. En consecuencia es natural hablar del mantenimiento en esos años de un sistema bipartidista. Sin embargo, conviene aclarar que en varias de las elecciones —fundamentalmente en las de representantes— colorados y blancos comparecieron divididos en distintos lemas.⁴

La división fraccional de ambos partidos, en el contexto del nuevo sistema electoral, favoreció la aparición de varios partidos colorados y blancos que no temían concurrir por separado a los comicios legislativos amparándose en los beneficios de la RP. La fraccionalización interna del bipartidismo es sin duda el rasgo más llamativo del periodo. Además de varias agrupaciones que se fueron formando durante la década de 1920, en los primeros años de la década de 1930, los grupos que habían mantenido su unidad hasta ese momento también llegaron a perderla. Luego de la muerte de José Batlle y Ordóñez en 1929, la designación del candidato presidencial del Partido Colorado para las elecciones de 1930 marcó un fuerte enfrentamiento dentro del batllismo entre los hijos del líder y quien fue finalmente nominado y electo presidente de la República, Gabriel Terra.

A partir de entonces se perfiló una clara línea divisoria dentro del batllismo, dejando de lado a los batllistas netos y del otro al terrismo. Por su parte, la pugna interna en el nacionalismo también terminó estallando a principios de la década de 1930, enfrentado al líder principal Herrera con quienes luego se denominarían independientes. En el mapa político se comenzó a ver una línea de coincidencias cruzadas mostrando, por un lado, la afinidad del batllismo neto con el nacio-

⁴ Lema es la denominación electoral de un partido político así como sub-lema es la denominación de una fracción de partido. El origen del término data de la ley de julio de 1910 que instaura el doble voto simultáneo. Luego, la Ley de Elecciones del 16 de enero de 1925 en su artículo 9o. definiría los términos con mayor precisión: “A los efectos de la presente ley se entenderá que lema es la denominación de un Partido Político en todos los actos y procedimientos electorales; sub-lema es la denominación de una fracción del partido en todos los actos y procedimientos electorales” (Corte Electoral, 1989: 4).

nalismo independiente y, por otro lado, una progresiva coincidencia entre el herrerismo y el terrismo. Estos dos últimos sectores desarrollaron durante 1931 y 1932 una fuerte campaña en favor de una reforma constitucional, generando una progresiva deslegitimación de las instituciones democráticas.

El herrerismo llegó incluso a abstenerse de participar en la elección para el CNA del año 1932 —órgano que era el principal objeto de su crítica—. En esa ocasión el nacionalismo independiente obtuvo una exigua votación, mostrando el claro predominio electoral del herrerismo dentro de su partido, y la participación electoral total fue extraordinariamente baja; votó menos del 40% de los habilitados, la tasa más baja de la historia política del país. Todo esto ocurría en el contexto de una aguda crisis económica originada en el quiebre de la bolsa neoyorkina de 1929 y de serias dificultades para llevar adelante medidas de gobierno por la diversidad e inconsistencia de los distintos organismos de gobierno creados por la Constitución de 1918 (Castellanos, 1987). El desenlace del conflicto se concretó el 31 de marzo de 1933, a través de un golpe de estado por el que el presidente disolvió las cámaras y el CNA para luego proponer y hacer aprobar una nueva Constitución.

El periodo de vigencia de la segunda Constitución uruguaya fue de experimentación y aprendizajes. Los políticos tuvieron que adecuarse a la convivencia pacífica y a la competencia electoral limpia y abierta. Los aparatos partidarios tuvieron que adaptarse a las reglas democráticas del juego, a una nueva relación con la ciudadanía. La primera experiencia democrática uruguaya fue rica y fecunda porque sentó las bases del sistema electoral que iba a regir durante casi todo el siglo XX. Pero el sistema político uruguayo no estaba aún lo suficientemente maduro para continuar de forma ininterrumpida su trayectoria democrática. La ruptura de marzo de 1933 fue básicamente un golpe civil que procuraba una rápida reinstitucionalización a través de reformas constitucionales y legales. Los sectores de los partidos tradicionales que propiciaron esa salida (colorados terristas y nacionalistas herreristas) impulsaron la eliminación del CNA, implantando a cambio una presidencia unipersonal con un Consejo de Ministros.

También crearon mecanismos para el reparto de las posiciones del gabinete y un Senado dividido en mitades para las dos fracciones gobernantes. Finalmente establecieron las conocidas “leyes de lemas” que impedían que hubiera varios partidos colorados y blancos y

rompieron el complejo *timing* electoral establecido por la Constitución de 1918, unificando todas las elecciones un mismo día cada cuatro años. Si bien el régimen emergente extremó esfuerzos por otorgar un marco institucional al proceso iniciado en 1933, los gobiernos surgidos de las urnas en 1934 y 1938 carecieron durante ese lapso de la legitimidad típica de un sistema poliárquico. Los sectores opositores (colorados batllistas y nacionalistas independientes) denunciaron sistemáticamente la situación de excepción y llamaron a la abstención electoral.

2. *El sistema electoral maduro y la segunda democracia*

Aunque el sistema político uruguayo logró en las primeras décadas del siglo XX un acuerdo inclusivo que permitió la convivencia pacífica de sus principales actores durante varios años, el sistema resultante no logró consolidarse y, ante un *shock* externo y una nueva coyuntura crítica no fue capaz de alcanzar un nuevo acuerdo sobre reglas que incluyera al conjunto del sistema. Por el contrario, la respuesta fue la imposición de un esquema más excluyente que implicó el rechazo de una parte significativa del espectro político. Así las cosas, el desafío volvió a ser la búsqueda de un pacto sobre reglas que permitiera recuperar el consenso. Pero los sectores dominantes no aceptarían un retorno al esquema anterior que había mostrado serias disfuncionalidades, por lo que la inclusión de los excluidos debería procesarse a través de un nuevo paquete que conservara varias de las innovaciones institucionales del periodo.

El objetivo finalmente se logró a través de un golpe en febrero de 1942 y una nueva reforma constitucional. La necesidad de incorporar a la oposición de los partidos tradicionales (batllismo neto y nacionalismo independiente), unida a la creciente conflictividad del terrismo con el herrerismo, hizo inevitable el golpe como único mecanismo que habilitaría la reforma constitucional que requería la transición política. Dadas las posiciones clave que el herrerismo ocupaba en el gobierno, la normativa que regía en cuanto a la reforma de la Constitución —que hacía obligatorio su concurso— y su cerrada negativa a pactar con la oposición, no quedó otro camino que tomar el atajo de un golpe de estado.

La obra de reestructuración institucional quedó culminada con la Constitución de 1942, que fue la puerta de reingreso del batllismo neto y del nacionalismo independiente a la vida político-electoral. Así como el movimiento golpista se había alzado en contra de varios aspectos del sistema original, los opositores al terrismo no aceptaban dos aspectos del nuevo diseño, el senado del “medio y medio”⁵ y las restricciones que les imponían las “leyes de lemas”.⁶ En realidad, el batllismo neto, consciente de su condición mayoritaria dentro del partido, finalmente aceptó las disposiciones de la ley de lemas de 1939, sabedor de que con el tiempo le favorecería. Pero la inclusión del nacionalismo independiente dentro del acuerdo requirió de ciertas medidas adicionales.

Dada la condición minoritaria de los independientes dentro del nacionalismo, el reingreso al lema no era para ellos una opción estimulante. Fue necesario permitirle el uso de un lema propio (primero por decreto ley de julio de 1942 y luego incluido como disposición transitoria en la Constitución de 1942) que lo habilitaba a utilizar “...el lema del partido al que hayan pertenecido, con el agregado de una palabra que los distinguiera de los otros partidos del mismo origen”.⁷ Los opositores a Herrera comparecerían electoralmente con la denominación de Partido Nacional Independiente, desde las elecciones de 1942 hasta las de 1954, previas a la reunificación y al triunfo electoral blanco de 1958.

Con las disposiciones contenidas en la cuarta Constitución se puede decir que el sistema electoral del Uruguay alcanzó la madurez. La principal modificación que estableció la carta de 1942, consistió en terminar con el senado de medio y medio —la más vergonzosa obra electoral del terrismo— y adoptar la representación proporcional también para éste órgano. De este modo, el conjunto del Poder Legislativo pasó a integrarse por esta fórmula y el balance partidario

⁵ Se le dio esa denominación porque sus 30 senadores se distribuían a razón de 15 para cada una de las dos listas más votadas.

⁶ Se trata de leyes aprobadas en 1934 y 1939 que establecen un conjunto de disposiciones que regulan el uso de los símbolos y las denominaciones partidarias, otorgando a las autoridades de los partidos el uso exclusivo de los mismos y, por lo tanto, impidiendo la utilización de esas denominaciones y símbolos por parte de los disidentes.

⁷ Disposición transitoria letra D de la constitución de 1942, (Cámara de Representantes, 1957: 363).

en las dos Cámaras coincide desde entonces. La Cámara de Senadores pasó a integrarse con 30 miembros electos en circunscripción única nacional y se le incorporaba además "...el Vicepresidente de la República que tendrá voz y voto y ejercerá su presidencia".⁸ A partir de entonces queda constituido un sistema electoral uruguayo maduro que se puede caracterizar a partir de cuatro rasgos básicos: *i*) elección por mayoría relativa del Poder Ejecutivo; *ii*) representación proporcional para el Poder Legislativo; *iii*) doble (o múltiple) voto simultáneo, y *iv*) simultaneidad de todas las elecciones.

Entre 1942 y 1954, el sistema de partidos uruguayo mostró un predominio casi incuestionable del Partido Colorado. Su superioridad respecto del Partido Nacional, si bien puede estar estimulada por la división del Partido Nacional —otro rasgo del periodo— no obedece mecánicamente a esa razón. Los votos sumados de los blancos nunca se acercaron peligrosamente al caudal colorado, a no ser, quizás, en las elecciones de 1946. Más allá de las consideraciones propiamente electorales, es innegable que un factor decisivo para el apoyo popular al batllismo y al Partido Colorado durante el periodo lo constituyó el éxito del modelo socio-económico del neobatllismo que promovió la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), se financió con los excedentes de la producción agropecuaria y desplegó un extenso arsenal de políticas sociales inclusivas. A todo esto el país ya había realizado una nueva reforma constitucional en 1952 que restituyó el gobierno colegiado, esta vez de forma integral. La reforma resultó nuevamente de un pacto entre colorados conservadores y el herrerismo y creó un modelo extremo de coparticipación que, además de los lugares para la minoría en el Concejo de Gobierno, le asignaba posiciones en los entes autónomos.

Hacia 1954, el modelo comenzaba a dar señales de agotamiento y la elección siguiente en 1958, se realiza en un contexto de crisis económica y social. En ese marco se produce un fuerte viraje en el sistema político: por primera vez en casi un siglo los blancos llegan a ocupar la titularidad del gobierno. Obviamente la crisis jugó un papel fundamental en la reducción de la votación colorada en torno a 10 puntos porcentuales. El triunfo nacionalista también está fundamentado en dos modificaciones importantes en su configuración. En primer lugar la definitiva reunificación del partido y el establecimien-

⁸ Artículo 85 de la Constitución de 1942 (Cámara de Representantes, 1957: 336).

to de una fuerte competencia entre el sector conservador y el sector progresista dentro del lema.

Este último resultó de una alianza entre el grupo de Fernández Crespo, escindido del herrerismo, y los nacionalistas independientes que se denominó Unión Blanca Democrática. En segundo lugar un hecho inusual parece también haber contribuido a la victoria nacionalista. El herrerismo realizó un acuerdo electoral con un grupo externo al partido, la Liga Federal de Acción Ruralista —luego denominada simplemente ruralismo—, que era una organización gremial del sector agropecuario. El líder del grupo, Benito Nardone, tenía un gran predicamento entre la gente del campo e ideológicamente aparecía mucho más afín al herrerismo que al batllismo. Sus ambiciones políticas lo llevaron a aceptar el ofrecimiento de Herrera para presentar listas comunes en las elecciones.

Curiosamente, los tres hechos ocurridos dentro de filas blancas —la unificación del partido, la formación de la UBD y la creación del herrero-ruralismo— que sirven para explicar su triunfo electoral, parecen haber sido diseñados básicamente con la lógica de la competencia interna. La elección de 1954 le había mostrado dos cosas al nacionalismo independiente: que su partido era inviable y que Herrera podía ser derrotado. El reingreso al lema y la alianza con Fernández Crespo parecen obedecer a esta última finalidad. Por su parte, la alianza de Herrera con Nardone (especialmente onerosa para el primero ya que le asignó el segundo lugar en la lista al concejo) parece obedecer al mismo fin: asegurar el triunfo interno. La elección de 1954 no había anticipado un triunfo blanco y los historiadores coinciden en señalar que el resultado de 1958 fue sorpresivo para todos. En cualquier caso, todos estos movimientos estratégicos están estimulados por las reglas electorales y reflejan conductas adaptativas exitosas de los principales actores políticos. El sistema electoral que rigió entre 1942 y 1996 favorece la formación y estabilidad de un sistema bipartidista fraccionalizado tal como admite de forma generalizada la academia uruguaya.⁹

Llama la atención que la caracterización de bipartidista que se atribuyó al sistema de partidos uruguayo para prácticamente toda su historia, sólo se haya manifestado plenamente durante un breve periodo que apenas supera una década. Si consideramos la configura-

⁹ Véase, por ejemplo, Pérez Pérez (1970); González (1993); Buquet *et al.* (1998).

ción del sistema desde la democratización del país tenemos durante la década de 1920 algo más parecido a un multipartidismo, debido a la presencia electoral de varios partidos colorados y blancos (Lindahl, 1977); durante el terrismo claramente dos partidos colorados y dos blancos, y desde 1942 hasta 1954 un partido colorado predominante frente a dos partidos nacionalistas. La elección de 1958 es la primera con un bipartidismo puro porque cumple sus dos condiciones fundamentales, sólo hay dos partidos relevantes y existe la alternancia (Sartori, 1992).

Y tan solo trece años después, el surgimiento del Frente Amplio volvería obsoleta esa definición. La crisis generada en la década de 1950 no pudo ser resuelta por ninguno de los gobiernos subsiguientes y derivó en un incremento de la conflictividad social, al tiempo que el clima político fue mostrando niveles crecientes de polarización y confrontación. Nuevamente el sistema de partidos uruguayo se fue adaptando a las reglas de competencia pero no logró consolidarse plenamente en el contexto de una creciente crisis económica y social. El electorado uruguayo, a través de cuatro elecciones recorrió el espectro completo dentro del sistema de los partidos tradicionales. Luego de beneficiar con sus votos al batllismo en varias ocasiones hasta 1954, se le dio la oportunidad al sector conservador del Partido Nacional en 1958, para luego favorecer al ala progresista de dicho partido en 1962 y, finalmente, apoyar a la derecha del Partido Colorado en 1966.

Esta creciente inestabilidad y volatilidad del electorado fue sin duda un reflejo de la crisis socio-económica que vivía el país en esos años. Pero también obedece a la incapacidad del sistema político de presentar opciones claras y conducir alternativas coherentes de gobierno capaces de generar un realineamiento electoral estable. En ese contexto es que se crean las condiciones para la aparición de una tercera fuerza, no tradicional, que por primera vez en la historia del país pasaría a ocupar un espacio relevante en el sistema político. Luego de los sucesivos y frustrados intentos de alianza que se realizaron durante toda la década de 1960, finalmente se concreta el acuerdo electoral que nuclea a los viejos partidos de ideas. El Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista y el Partido Comunista, junto a otros grupos de izquierda y sectores desprendidos de los partidos tradicionales conforman la coalición denominada Frente Amplio (FA) en febrero de 1971. Pero el surgimiento del FA no es más que un nuevo síntoma de que el sistema no estaba en equilibrio. Los ciudadanos y las élites

tendían a modificar sus acciones de una elección a otra buscando alternativas. El sistema político uruguayo se encuentra en una nueva coyuntura crítica que, en primera instancia, se resolverá con un nuevo golpe de estado y la exclusión del gobierno de prácticamente todo el sistema político durante más de una década.

3. Pluralismo, polarización y la tercera democracia

La dictadura uruguaya, como todas las de la región, excluyó a la gran mayoría de la clase política del gobierno pero no resolvió ninguno de sus problemas ni generó impacto alguno en la configuración del sistema político. En primera instancia, el gobierno autoritario intentó establecer un modelo de democracia tutelada que retornara al bipartidismo tradicional pero fracasó en el intento. Un proyecto de reforma constitucional en ese sentido fue derrotado en un plebiscito en 1980 y luego, a través de una ley de partidos políticos se celebraron elecciones internas en 1982. En esas elecciones los sectores antidictatoriales triunfaron ampliamente dentro de los partidos tradicionales y una significativa votación en blanco marcó la permanencia y el reclamo del FA por su legalización.

El proceso de transición, a través de complejas negociaciones, terminó por restaurar el sistema político anterior al golpe, con sus dos partidos tradicionales pero también con un FA que no sólo no había podido ser eliminado de escena sino que había salido fortalecido por una épica de resistencia contra la dictadura y el prestigio y la honorabilidad de su líder, el general Líber Seregni. La elección de 1984 restaura la democracia con un resultado muy similar al de 1971 y las elecciones siguientes, en 1989 y 1994 muestran que, lejos de retornar a un formato bipartidista, el sistema tiende a fragmentarse cada vez más.

Se trata de una década de importantes movimientos en el espectro político. Los tres partidos principales sufren alteraciones significativas en sus niveles de votación y en su configuración interna. En 1989 triunfó el Partido Nacional con el retorno del herrerismo al liderazgo interno, al tiempo que el Partido Colorado sufre una importante fuga de votos hacia el Nuevo Espacio (NE), partido creado para la ocasión por sectores disidentes del FA. Este último, a pesar de la escisión mantiene su votación y obtiene la victoria en la capital del país. En 1994 el PC recupera el gobierno, incluyendo en sus filas al principal sector

de los escindidos del FA, en una elección extraordinariamente pareja entre los tres partidos principales que votaron con una diferencia de apenas dos puntos porcentuales entre el primero y el tercero.

Más allá de las explicaciones de esta evolución electoral lo que interesa aquí es que el sistema de partidos uruguayo no tiende en esos años al equilibrio. Las reglas electorales eran las mismas del sistema “maduro” que favorecían el bipartidismo fraccionalizado, pero el sistema fue virando rápidamente a un esquema estrictamente tripartidista. En particular, la elección de 1994 mostró casi un triple empate entre colorados, blancos y frentistas. El sistema no estaba en equilibrio para esas reglas, o en todo caso, se trataba de un equilibrio no duvergeriano (Cox, 1997). Cuando se utiliza el sistema de mayoría relativa para la elección, muchos votantes tienden a descartar a un tercer partido y votan estratégicamente entre sólo dos de ellos para evitar que triunfe su tercera preferencia.

El resultado de la elección de 1994 dejó como resultado un mapa político bastante complejo. No sólo el partido del presidente quedó en minoría dentro del parlamento sino que también por primera vez en la historia del país entre los dos partidos tradicionales no alcanzaban los dos tercios del Poder Legislativo. Entre el Partido Colorado y el Partido Nacional se formó expresamente una coalición de gobierno que impulsó un conjunto de leyes y de medidas de gran envergadura, básicamente en la dirección de una reforma del Estado (reforma de la seguridad social, de la enseñanza, entre otras). Pero los líderes de los partidos tradicionales tenían una clara preocupación: si el proceso de cambio electoral continuaba su curso, el FA aparecía como seguro ganador de la elección siguiente.

Para evitar ese desenlace sólo había dos caminos: la coordinación electoral o el cambio de las reglas electorales. Como el primer camino implicaba la desaparición de uno de los partidos o la fusión de ambos en uno nuevo, ni siquiera fue considerado y se puso en marcha el segundo, que requería una nueva reforma de la Constitución. Para concretar la reforma constitucional, que pretendió ser la solución institucional a las complejidades presentadas por el resultado electoral, se requirió el concurso del Nuevo Espacio, el cuarto partido con representación parlamentaria que permitió que la propuesta contara con los dos tercios requeridos. A pesar de que el FA participó en el proceso de su discusión e, incluso, logró que se incluyeran varios de sus reclamos en la materia, finalmente se opuso a su aprobación.

La reforma fue ratificada plebiscitariamente en diciembre de 1996 y supuso, fundamentalmente, una transformación radical del peculiar y ya añejo sistema electoral uruguayo. La normativa modificó tres de las cuatro características principales del sistema electoral uruguayo maduro: *i*) se sustituyó la MR para la elección del presidente por la mayoría absoluta (MA) a dos vueltas o balotaje (artículo 151); *ii*) se limitó drásticamente el uso del DVS porque se establece la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos (artículo 151), un máximo de tres candidatos a intendente municipal y se eliminó la acumulación por sublemas para la elección de diputados (artículo 88), y *iii*) se separaron varias elecciones (la interna de la general —disposición transitoria W, literal b—, la nacional de la departamental —artículo 77, numeral 9— y, parcialmente, la parlamentaria de la presidencial por la posibilidad de la segunda vuelta). Adicionalmente se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales que establecía el artículo 79.

Para procesar la designación de candidatos únicos en los partidos tradicionales, acostumbrados a la competencia interna abierta, la nueva normativa estableció elecciones primarias (artículo 77, numeral 12) obligatorias para todos los partidos políticos, simultáneas y abiertas. De esta forma las elecciones uruguayas, que se realizaban todas simultáneamente desde 1942, en un solo día cada cinco años, pasaron a desarrollarse en un proceso electoral que dura casi un año: en junio se realizan las elecciones primarias, en octubre las elecciones nacionales, en noviembre la segunda vuelta presidencial y en mayo del año siguiente las elecciones departamentales.

El Frente Amplio estaba de acuerdo con todas estas modificaciones excepto por el balotaje, pieza clave de la reforma que cumplía la función de facilitar la coordinación electoral de los partidos tradicionales sin que uno de ellos sufriera severamente por la deserción estratégica o, directamente, impedir que ocurra el triunfo del Frente Amplio por falta de coordinación, acontecimiento del que precisamente se estuvo muy cerca en la elección de 1994. La deserción del Frente Amplio de la coalición reformista fue particularmente dramática por cuanto implicó la renuncia del líder histórico del partido que había comprometido su apoyo al proyecto. Aunque el obstáculo que significaba el balotaje era evidente, algunos frenteamplistas creían que de todos modos saldrían favorecidos porque el Frente Amplio no podría gobernar en minoría. Pero esa puja interna terminó siendo ganada

por el líder emergente, Tabaré Vázquez, quien priorizó el corto plazo y, a la vez, la estrategia de enfrentar a los partidos tradicionales en lugar de buscar acuerdos. Pero en términos generales, y más allá de este aspecto coyuntural, se trata nuevamente de una reforma inclusiva, como las de 1918 y 1942, ya que crea espacios para la coexistencia de un mayor número de actores.

La nueva normativa electoral se estrenó en 1999 produciendo exactamente el resultado para el que fue diseñada. El Frente Amplio obtuvo la mayor votación en la primera vuelta pero el candidato del PC triunfó en la segunda con el apoyo de la mayor parte del electorado nacionalista. Pero, cumplido ese objetivo de corto plazo, el proceso siguió su curso y en la elección siguiente el Frente Amplio triunfó con mayoría absoluta en la primera vuelta. En el tiempo transcurrido desde entonces los partidos uruguayos (y los electores) tuvieron nuevamente que adaptarse a las reglas electorales. Los resultados de las siguientes elecciones en 2009 y 2014, no sólo confirmaron al Frente Amplio en el gobierno, sino que mostraron una gran similitud con los de la elección de 2004, mostrando que el proceso de cambio electoral iniciado en 1971 había concluido.

III. EL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO EN LA ACTUALIDAD

El sistema de partidos uruguayo se ha distinguido en el contexto regional como uno de los más estables y con mayores niveles de institucionalización y también ha mostrado una evolución muy predecible a lo largo de las últimas décadas. En la actualidad se caracteriza por la presencia de cuatro partidos con representación parlamentaria. Los dos partidos tradicionales, PC y PN, a los que se agregó el FA al inicio de la década de 1970 y un cuarto partido de escasa magnitud, el Partido Independiente (PI), que es el grupo de centroizquierda remanente del Nuevo Espacio luego de que una porción se incorpora al PC en 1994 y otra al FA en 2004. En el siguiente cuadro se presentan los resultados electorales desde la formación del FA.

Tabla 1
 Resultados electorales nacionales: Uruguay. 1971-2014

Partido/ Elección	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
P. Colorado	41.0%	41.2%	30.3%	32.3%	32.8%	10.6%	17.5%	13.3%
P. Nacional	40.2%	35.0%	38.9%	31.2%	22.3%	35.1%	29.9%	31.9%
Frente Amplio	18.3%	21.3%	21.2%	30.6%	40.1%	51.7%	49.3%	49.4%
NE/PI*			9.0%	5.2%	4.6%	1.9%	2.6%	3.2%
Otros	0.6%	2.5%	0.6%	0.7%	0.2%	0.7%	0.7%	2.1%

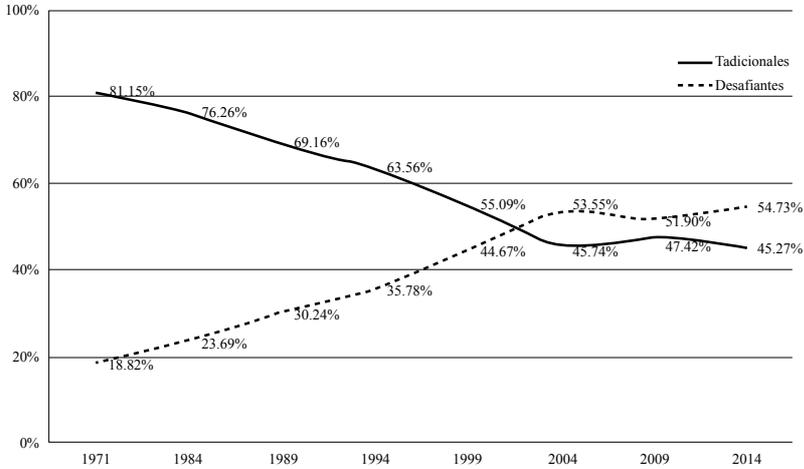
* Los porcentajes de 1989, 1994 y 1999 corresponden al NE y los de 2004 y 2009 al PI.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El sistema de partidos uruguayo ha sufrido una progresiva transformación en las últimas décadas a partir de una tendencia que comenzó a manifestarse en 1971 y que se fue consolidando con el correr de los años. Los cambios han consistido en la sistemática pérdida de votos de los partidos tradicionales y el consecuente crecimiento electoral de los partidos desafiantes (González y Queirolo, 2000), que culmina con el triunfo del FA de 2004 (gráfico 1). Ese proceso ha sido abundantemente explicado por la academia a partir de factores económicos (crisis estructural), sociales (renovación del electorado y características socio-económicas de la población), y políticos (moderación ideológica del FA *vs.* derechización de los partidos tradicionales).¹⁰

¹⁰ La literatura sobre el tema es abrumadora. Para tener un panorama de la elaboración más reciente de la academia uruguaya se pueden consultar las compilaciones de Lanzaro (2004), Buquet (2005) y Buquet y Johnson (2010).

Gráfico 1
Evolución electoral en Uruguay, 1971-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El reflejo de este proceso de cambio electoral en la dinámica de gobierno condujo al sistema político uruguayo posbipartidista a exhibir rasgos de la llamada combinación difícil.¹¹ La distribución de fuerzas políticas en el Uruguay desde 1971 marcaba la imposibilidad crónica de que el gobierno electo contara con mayorías parlamentarias propias; dificultad que se magnifica si se considera que el presidente de la República no suele ser el líder indiscutido de su partido sino tan solo de su fracción mayoritaria.

Este factor es el que ha hecho que desde el gobierno de Juan María Bordaberry (1972-1973) hasta el de Jorge Batlle (2000-2005), el gabinete ministerial siempre contara con integrantes extrapartidarios a cambio de los necesarios votos que requería la conformación de una mayoría en el parlamento.¹² Desde la entonación nacional de Julio

¹¹ Problemas típicos de un diseño institucional presidencialista que, según Mainwaring (1993) podían presentarse cuando un esquema multipartidista en el parlamento dificulta la consecución de mayorías legislativas para el gobierno.

¹² Chasqueti (1998) analiza la formación de coaliciones en Uruguay en sus diversas modalidades.

María Sanguinetti (1985-1990), pasando por la coincidencia nacional de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), hasta las coaliciones explícitas entre colorados y blancos de la segunda administración Sanguinetti (1995-2000) y la de Jorge Batlle (2000-2005), que por primera vez incluyeron a la totalidad de los dos partidos mayoritarios, existió una misma realidad subyacente: el partido que accedía al gobierno no contaba con mayorías legislativas propias y debía pasar por la formación de acuerdos políticos más o menos estables con otros partidos —es decir, coaliciones— para poner en práctica su programa de gobierno. Estos rasgos formaron parte del sustento argumental de la reforma constitucional de 1997 que introdujo —entre otras cosas— el balotaje para la elección presidencial sobre la base de que tal instrumento facilitaría la realización de acuerdos políticos interpartidarios.

La reforma de 1997 vino a conformar el marco institucional que se adecuó y consolidó una dinámica política de bloques diferenciados ideológicamente. De un lado el FA fue ocupando crecientemente el espacio desde la izquierda hasta el centro del espectro ideológico, al tiempo que los partidos tradicionales se fueron restringiendo a la zona del centro hacia la derecha. El FA se fue desplazando desde sus posiciones radicales originales hasta ubicarse como un partido de corte socialdemocrático ocupando un espacio que los partidos tradicionales iban dejando vacío una vez que asumían e intentaban implementar las políticas de ajuste y las reformas estructurales que se proponían en el llamado Consenso de Washington (Lanzaro, 2004). Así la competencia política del Uruguay posdictadura se fue estructurando crecientemente en torno al eje izquierda-derecha.

Los estudios de opinión pública muestran que el electorado uruguayo se distribuye ideológicamente de acuerdo a una curva normal y que la autoidentificación ideológica está fuertemente asociada a la intención de voto (Canzani, 2010). Así los votantes de izquierda votan casi exclusivamente por el FA, los de derecha se distribuyen entre los partidos tradicionales y los de centro se dividen entre ambos bloques. Las élites políticas muestran también una clara diferenciación ideológica consistente con las percepciones ciudadanas. Es así que Uruguay constituye uno de los sistemas políticos de América Latina que exhibe mayores niveles de polarización ideológica.¹³ Sin embargo, esa polarización no significa que la política uruguaya presente altos niveles de

¹³ Véase el trabajo de Jones (2005) y los datos de PELA (1996-2014).

conflicto, sino más bien que el comportamiento electoral tiene fundamentos programáticos más que clientelísticos o personalistas.¹⁴

Tábla 3
 Evolución de la composición del Parlamento uruguayo, 1971-2014

	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Frente Amplio	senadores	5 (16.1%)	6 (19.4%)	7 (22.6%)	9 (29.0%)	12 (38.7%)	17 (54.8%)	16 (51.6%)
	diputados	18 (18.2%)	21 (21.2%)	21 (21.2%)	31 (31.3%)	40 (40.4%)	52 (52.5%)	50 (50.5%)
Partido Nacional	senadores	12 (38.7%)	11 (35.5%)	13 (41.9%)	10 (32.3%)	7 (22.6%)	9 (29.0%)	10 (32.3%)
	diputados	40 (40.4%)	35 (35.4%)	39 (39.4%)	31 (31.3%)	22 (22.2%)	36 (36.4%)	30 (30.3%)
Partido Colorado	senadores	14 (45.2%)	14 (45.2%)	9 (29.0%)	11 (35.5%)	11 (35.5%)	5 (16.1%)	4 (12.9%)
	diputados	41 (41.4%)	41 (41.4%)	30 (30.3%)	32 (32.3%)	33 (33.3%)	10 (10.1%)	17 (17.2%)

¹⁴ Véase Mainwaring y Torcal (2005).

Otros	senadores	0	0	2	1	1
		0%	0%	(29.0%)	(3.2%)	(3.2%)
	diputados	0	2	9	5	4
		0%	(2.0%)	(9.1%)	(5.1%)	(4.0%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

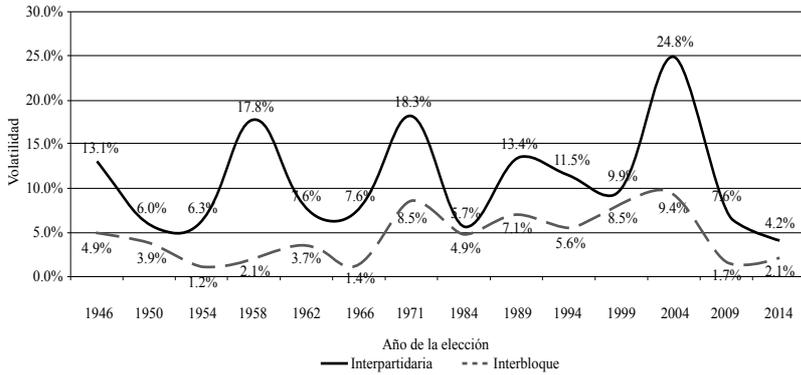
Pero más allá de sus características y los enfoques utilizados para su análisis, el proceso de cambio político en Uruguay había mostrado tal grado de estabilidad que hasta una simple regresión lineal permitió predecir en el año 2000 el resultado de la elección de 2004 con un extraordinario nivel de precisión (González y Queirolo, 2000). Sin embargo, una vez que el FA llegó al gobierno, ese fenómeno dejó de producirse por completo, tanto el proceso de crecimiento del bloque desafiante a costa del bloque tradicional, cuanto la condición minoritaria de los presidentes electos. El proceso culminó con la consolidación de los dos bloques como tales que parecen haberse estabilizado ocupando cada uno de ellos aproximadamente la mitad del espectro político.

IV. CAMBIO, ESTABILIDAD, ¿EQUILIBRIO?

En 2004 el FA ganó la Presidencia de la República y una mayoría absoluta en el Poder Legislativo, con el PN ubicándose como principal partido de oposición y el PC relegado a un lejano tercer lugar. En 2009 y en 2014 ocurrió prácticamente lo mismo; he ahí la gran novedad. El principal cambio que ha experimentado el sistema de partidos uruguayo en los últimos ciclos electorales es que ha dejado de cambiar. La normalización que representan las últimas elecciones puede apreciarse observando la evolución de la volatilidad electoral ocurrida en nuestro país a lo largo de las últimas siete décadas.

Gráfico 2

Volatilidad electoral agregada en Uruguay. 1946-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La volatilidad electoral representa el cambio neto de votos entre partidos o bloques de una elección a otra (véase Freidenberg, en este libro). Uruguay es un país que presenta valores moderados en este indicador y los picos de volatilidad entre partidos que se aprecian en el gráfico 2 corresponden a coyunturas críticas: el triunfo nacionalista de 1958, la formación del FA en 1971 y su triunfo en 2004. A su vez, la volatilidad entre bloques hasta 1971 era muy poco significativa ya que los principales cambios se producían entre los partidos tradicionales. En cambio, la volatilidad entre bloques a partir de 1971 se incrementó sensiblemente, llegando por momentos a ser casi igual a la volatilidad total, porque en ese periodo los principales cambios de votos ocurrían desde un bloque al otro. Es decir, en el tramo que va desde 1971 hasta 2004 el principal cambio electoral en Uruguay se manifestó en un flujo más o menos permanente de votos desde los partidos tradicionales hacia el Frente Amplio.

La volatilidad que arrojaron las últimas dos elecciones nacionales se redujo significativamente con respecto a la anterior y los valores correspondientes se ubican entre los menores de toda la serie, muy por debajo del promedio. La volatilidad entre partidos en la elección de 2009 se situó en un 7.6%, casi cuatro puntos por debajo del promedio de toda la serie que es de 11% y, la de 2014, fue menor aún con un 4.2%. Por su parte, la volatilidad entre bloques se ubicó en 1.7% en 2009 y 2.1% en 2014, valores que se ubican por debajo de la mitad

del promedio de la serie (4.6%). En consecuencia nos encontramos efectivamente frente a una serie de procesos electorales que ofrecieron muy poco cambio, al menos en los aspectos cuantitativos de la competencia entre partidos.

En particular, es importante subrayar el bajo nivel de la volatilidad entre bloques porque es la que está asociada al proceso de largo plazo que se mencionó antes, ya que mide la transferencia neta de votos entre los partidos tradicionales y la izquierda. En ese sentido los valores de las dos últimas elecciones implican un cambio sustancial con referencia al periodo 1971-2004, donde el guarismo más bajo se ubicó muy por encima del doble de esas cifras (4.9%). En realidad, la volatilidad entre bloques de 2009 y 2014 es incluso baja para el periodo bipartidista de 1946 a 1966, cuyo promedio es de 2.9%. Concretamente, si desagregamos la serie en esos dos periodos, los valores de volatilidad de las últimas dos elecciones se parecen más a los del Uruguay bipartidista que a los del periodo posterior dentro del que se produjeron los cambios en el sistema de partidos. En definitiva, las elecciones de 2009 y 2014 tienen las características de las que se realizan dentro de un periodo de estabilidad en la configuración del sistema de partidos y no de las que ocurren en un periodo de transformaciones. El análisis de la evolución de estos indicadores reafirma la idea de que el sistema de partidos uruguayo habría encontrado un nuevo equilibrio competitivo en el último periodo electoral.

La idea de un equilibrio competitivo implica la presencia de una determinada configuración partidaria y un conjunto de reglas que generan incentivos para que esa configuración se mantenga estable (Downs, 1973). En otras palabras, dadas las reglas, los actores políticos no tienen incentivos para modificar sus estrategias. Las élites políticas deciden mantener en términos similares la oferta electoral (los partidos y los candidatos) y los electores mantienen en términos generales sus preferencias. Los cambios que ocurren son menores y derivan fundamentalmente de los desempeños políticos en el corto plazo.

En Uruguay se utilizó hasta 1994 el sistema de mayoría relativa (MR) con DVS para la elección presidencial y, a partir de 1999, el sistema de doble vuelta o balotaje unido a elecciones primarias. En ese

sentido, el sistema anterior se asociaba a un sistema bipartidista.¹⁵ Incorporando los efectos del DVS, la literatura académica uruguaya coincidió al explicar la permanencia durante varias décadas de un sistema bipartidista fraccionalizado en nuestro país como una consecuencia del sistema electoral.¹⁶ En esas condiciones, el Uruguay bipartidista con su viejo sistema electoral se encontraba en equilibrio.

La reforma electoral de 1997 obligó a los partidos a presentar una candidatura única para presidente y vicepresidente, y terminó con el DVS para la elección presidencial. El DVS permitía a los electores votar por un partido y luego seleccionar una de las fórmulas presidenciales que ese partido presentaba, resultando electa la fórmula más votada dentro del partido más votado. En la práctica, ese sistema hacía que en un mismo acto electoral se realizaran elecciones primarias o internas y la elección presidencial.

La eliminación de un sistema tan particular como el DVS para la elección presidencial supuso la incorporación de un mecanismo no menos original para seleccionar en cada partido la candidatura única a presidente: elecciones primarias abiertas y simultáneas para todos los partidos. La particularidad del nuevo sistema estriba en que los partidos están obligados a realizar estas elecciones de manera simultánea cuatro meses antes de la elección nacional.¹⁷ En estas elecciones resulta electo dentro de cada partido aquel candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos dentro de su partido, o un 40% y al menos 10 puntos porcentuales de diferencia con quien entre en segundo lugar. Si ningún candidato alcanza alguno de estos dos requisitos, la nominación queda en manos de un colegio elector nacional elegido en la misma instancia.

Los efectos de las primarias abiertas han sido estudiados en el caso de Estados Unidos y la evidencia muestra que los partidos que tienen una contienda interna más reñida suelen ser perjudicados en

¹⁵ De acuerdo con la Ley de Duverger (1957).

¹⁶ Ver los trabajos de Pérez Pérez (1970); González (1993) y Buquet, Chasquetti y Moraes (1998).

¹⁷ El artículo 8o. de la Ley 17.063 –que dicta normas relativas a las elecciones internas de los partidos– establece que: “Las elecciones internas referidas en la Disposición Transitoria W) de la Constitución de la República se realizarán en un único acto, con sufragio secreto y no obligatorio, en el que en una hoja de votación, identificada por el lema partidario, se expresará el voto por el candidato único del partido político a la Presidencia de la República...”.

las elecciones generales (Atkeson, 1998). Cuando enfrentan una competencia ajustada, los precandidatos tienden a elevar el nivel de crítica hacia su o sus rivales y, consecuentemente, a recibir también críticas más duras. El candidato triunfante en una instancia con esas características sale debilitado de la competencia interna al tiempo que su rival en la elección nacional tiene a su disposición las críticas que el rival interno utilizó en su momento.

La evidencia que surge de la realización de elecciones primarias en Uruguay es escasa (las elecciones internas sólo se han celebrado en cuatro ocasiones y sólo tres partidos han presentado competencia por la candidatura presidencial en esa instancia) y no parece concluyente en ese sentido. Si bien en una ocasión (2004) el ganador de la elección nacional (Vázquez) no tuvo rivales en la primaria, en otras dos ocasiones (1999 y 2009) los triunfadores en la elección nacional (Batlle y Mujica) obtuvieron su candidatura a través de la contienda más competitiva de todas, es decir, en la que se verifica la menor diferencia entre los dos primeros competidores (tabla 4).

Tabla 4

Elecciones primarias en Uruguay: votación de los dos primeros candidatos, diferencia y número efectivo de candidato

	1999		2004		2009	
Partido Colorado	Battle	54.92%	Stirling	91%	Bordaberry	72.20%
	Hierro	44.14%	Iglesias	7%	Amorín	14.70%
	DIF	10.80%	DIF	84.20%	DIF	57.50%
	NEC	2.01	NEC	1.2	NEC	1.8
Partido Nacional	Lacalle	48.30%	Lacalle	34%	Lacalle	57.10%
	Ramírez	32.30%	Larrañaga	66%	Larrañaga	42.80%
	DIF	16.00%	DIF	33%	DIF	14.30%
	NEC	2.8	NEC	1.8	NEC	2
Frente Amplio	Vázquez	82.40%	Vázquez	100%	Mujica	52.00%
	Astori	17.60%			Astori	39.70%
	DIF	64.80%	DIF	100%	DIF	12.40%
	NEC	1.4	NEC	1	NEC	2.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS-UdelaR.

Más allá de que la experiencia uruguaya no permita obtener conclusiones contundentes sobre los efectos de la competencia primaria en el desempeño de los partidos en la elección general, pueden apuntarse algunas tendencias observadas a lo largo de la última década. En primer término las elecciones primarias han estimulado su utilización efectiva para designar el candidato presidencial de los partidos principales. Si bien esto puede resultar natural para los partidos tradicionales que siempre habían utilizado el DVS con esa finalidad, no es así en el caso del Frente Amplio que, al contrario, siempre criticó la multiplicidad de candidaturas presidenciales. La obligatoriedad de las elecciones internas, sumada a los procesos de pugna interna en el Frente Amplio, condujeron finalmente a que este partido también haya resuelto definir su candidato presidencial en una competencia

interna abierta, en una decisión que parece no tener retorno mientras exista más de un aspirante a la nominación.

La naturaleza mayoritaria de la elección primaria (más allá de los umbrales establecidos) genera incentivos para que la competencia se concentre entre dos competidores principales. La evolución del número efectivo de candidatos (NEC), si bien se redujo para todos los

	2014	2004
Bordaberry	42.26%	41.26%
Amorín	25.68%	25.68%
DIF	48.60%	48.60%
NEC	1.6	1.6
Lacalle Pou	54.40%	54.40%
Larrañaga	45.50%	45.50%
DIF	8.90%	8.90%
NEC	2	2
Vázquez	82.10%	82.10%
Moreira	17.90%	17.90%
DIF	64.30%	64.30%
NEC	1.4	1.4

partidos en 2004 con respecto a 1999, terminó ubicándose en valores similares a dos para todos los partidos en 2009 y luego volvió a reducirse en 2014. Finalmente, también se puede apreciar una regularidad estratégica: los partidos con internas competitivas entre dos candidatos principales tienden a armar su fórmula presidencial con el ganador como presidente y el segundo como vicepresidente (Batlle-Hiero en 1999, Lacalle-Larrañaga y Mujica-Astori en 2009 y Lacalle Pou-Larrañaga en 2014).

Este fenómeno ocurrió en todos los partidos y en todos los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo (DIF) fue inferior a quince puntos porcentuales. Evidentemente esta estrategia pretende compensar el efecto perjudicial —mencionado más arriba— de que la reñida competencia interna pueda tener en el desempeño del partido en la elección general. Asimismo, parece utilizarse como un recurso para moderar la oferta presidencial de los partidos cuando el ganador de la interna, como en 2009 en el PN y el FA, es el candidato que el electorado percibe como más extremista entre los que compitieron en la primaria.

El uso del sistema de DV, adoptado en Uruguay como consecuencia del crecimiento del Frente Amplio, debería asociarse a tres competidores viables, ya que la elección en primera vuelta genera potencialmente dos ganadores que son los que pasan a competir en la segunda vuelta (Cox, 1997). En el terreno empírico, se ha podido verificar que los sistemas de elección de doble vuelta se asocian en América Latina a sistemas partidarios más fragmentados que los de mayoría relativa.¹⁸ En consecuencia, debería esperarse que la incorporación del sistema de doble vuelta en Uruguay favoreciera la fragmentación del sistema de partidos, a diferencia del sistema de mayoría relativa que favorece la concentración. Sin embargo, la evolución del número efectivo de partidos (NEP) no mostró una tendencia al aumento de la fragmentación en este periodo (véase Freidenberg, en este libro).

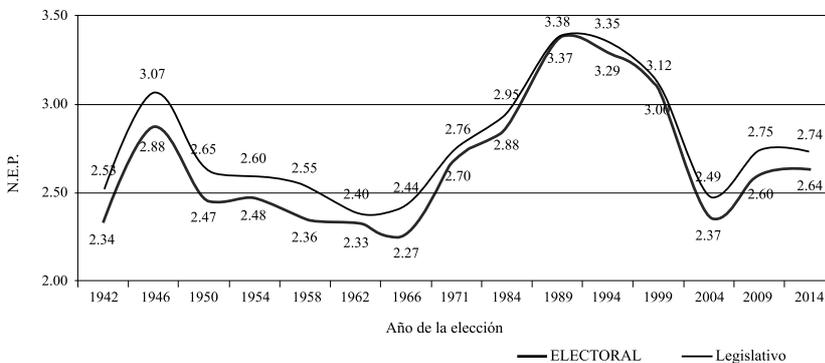
¹⁸ Véase los trabajos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997).

El balotaje fue implementado luego de que el sistema de partidos había llegado al punto de mayor fragmentación (NEP=3,4) y comenzaba su reducción (gráfico 3). Esa reducción continuó hasta la elección de 2004, a pesar de que la regla de doble vuelta ya no generaba incentivos estratégicos para la concentración electoral. Finalmente, la elección de 2009 muestra que por primera vez en 20 años el NEP vuelve a incrementarse. Esta evolución parece contradecir las leyes de Duverger; mientras regía un sistema de mayoría relativa el sistema tendió a fragmentarse y a partir de que se adoptó la DV el sistema tendió a concentrarse.

Sin embargo, este proceso se puede ver de una forma diferente. El cumplimiento de las leyes de Duverger depende de los comportamientos estratégicos de partidos y electores. Pero esos comportamientos estratégicos no tienen por qué ocurrir como una respuesta automática a la regla sino más bien como consecuencia de un aprendizaje que se realiza a lo largo del tiempo en una secuencia de aciertos y errores, es decir, como un proceso adaptativo. En ese sentido es posible suponer que una vez que se adoptó el balotaje los comportamientos de los electores mantuvieron una inercia, que correspondía a los incentivos generados por el sistema anterior, y que recién en las últimas elecciones comenzaron a responder a los incentivos del sistema de doble vuelta. Si esto fuera cierto sería esperable que en el futuro vuelva a incrementarse la fragmentación continuando la tendencia iniciada en la elección de 2009, aunque en todo caso, el formato del sistema de partidos uruguayo no debería crecer mucho más allá de un esquema tripartidista.

Gráfico 3

Evolución de la fragmentación partidaria en Uruguay (1942-2014)
 Número efectivo de partidos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El viejo equilibrio bipartidista dejó de funcionar una vez que el número de competidores comenzó a crecer, las posiciones de los partidos a variar y las preferencias de los electores a cambiar significativamente de una elección a otra. Las nuevas reglas electorales aprobadas en 1997 pretendieron adaptarse a la nueva configuración partidaria. El sistema de doble vuelta facilitó la coordinación entre blancos y colorados y alimentó la competencia entre bloques diferenciados ideológicamente. Pero las nuevas reglas también contribuyeron a que el FA pudiera resolver sus conflictos internos apelando a la competencia electoral abierta a través de las elecciones internas. Así como el sistema electoral de mayoría relativa con DVS era funcional al viejo bipartidismo fraccionalizado, el actual sistema de balotaje con elecciones internas es funcional al esquema actual de dos bloques diferenciados ideológicamente, con más de dos partidos relevantes que se estructuran en torno a dos macro fracciones internas.

V. ENTRE LA CRISIS Y EL EQUILIBRIO Y VICEVERSA

El sistema de partidos uruguayo exhibe con orgullo la reputación de tener —y haber tenido a lo largo de su historia— altos niveles de institucionalización. Sin embargo, una mirada de largo plazo que cubre aproximadamente un siglo, no ofrece un panorama del todo plácido. Aunque resulta indiscutible la longevidad de sus principales partidos y la ausencia de cambios drásticos y repentinos en las preferencias electorales, la evolución electoral del último siglo luce relativamente accidentada. Por un lado los cambios en las reglas electorales —a pesar de la continuidad de algunas características— son relativamente frecuentes y, por otro, los niveles de volatilidad muestran picos recurrentes. Pero no es el objetivo de esta revisión cuestionar el nivel de institucionalización del sistema de partidos uruguayo sino, por el contrario, mostrar que esa institucionalización no consiste en la estabilidad del sistema sino en su capacidad de adaptación al enfrentar diferentes coyunturas críticas.

A lo largo de aproximadamente un siglo de historia democrática, el sistema político uruguayo atravesó una serie de coyunturas críticas

que de forma sucesiva fueron configurando a su sistema de partidos. En cada una de esas coyunturas los actores políticos se enfrentaron poniendo en cuestión las reglas de juego vigente. El pleito se zanjó en cada caso con una reforma electoral que, o bien fue inclusiva, generó consensos y promovió comportamientos adaptativos conducentes a un equilibrio competitivo democrático, o bien fue excluyente y terminó con el pluralismo y la democracia. Pero cada una de esas reformas, inclusiva o excluyente, buscó una adaptación del sistema electoral a las circunstancias sobre la base de la experiencia anterior. Ninguna de las reformas elaboradas fue diseñada *ex nihilo*, sino manteniendo del sistema anterior los aspectos funcionales al sistema e innovando en aquellos que resultaban disfuncionales. En la siguiente tabla se representa sintéticamente la evolución del sistema político uruguayo de acuerdo a los términos que se han visto en este trabajo.

Tabla 5
 Coyunturas críticas, reformas y equilibrios

		1918	1934	1942
Tipo de reforma		Inclusiva	Excluyente	Inclusiva
Sistema electoral	Voto	DVS	DVS	DVS
	Ejecutivo	MR	MR	MR
	Diputados	RP	RP	RP
	Senadores	MR	½ y ½	RP
	Secuencia	separadas	simultáneas	simultáneas
Formato de equilibrio		Multipartidismo	Dictadura bipartidista	Bipartidismo fraccionalizado

* El DVS fue eliminado para la elección presidencial.
 Fuente: elaboración propia.

El primer componente —y el más singular— del sistema electoral uruguayo, el DVS, se mantuvo hasta la reforma de 1997 y fue sustituido por elecciones primarias, mostrando que la competencia abierta para dirimir la disputa por la presidencia dentro de los partidos es un rasgo constitutivo de los partidos uruguayos. La RP, otro rasgo fundacional, se amplió al Senado en 1942 y nunca retrocedió, mostrando que se constituyó en un aspecto irrenunciable del sistema. Incluso las reformas excluyentes generaron legados que terminaron siendo aceptados sin violencia en la reforma inclusiva siguiente, como la simultaneidad de las elecciones de 1934 o la ampliación del término presidencial a cinco años en la reforma de 1966. El sistema vigente, que seguramente es el más innovador, mantiene o adapta aquellos aspectos que mejor se adecuan a las características de nuestros partidos (como la RP y la competencia interna abierta) que, a su vez, buscan adaptarse a las innovaciones (como el balotaje y las elecciones primarias). La institucionalización del sistema de partidos es el resultado exitoso de ese doble proceso de adaptación.

Si un proceso electoral muestra muy poco cambio, podemos suponer que el sistema se encuentra en equilibrio. En ese sentido, los resultados de las elecciones de 2009 y 2014 nos sugieren que el sistema político uruguayo podría haber encontrado un nuevo equilibrio competitivo en su configuración actual y con las reglas vigentes. Así como el sistema anterior estaba hecho a la medida del viejo sistema de partidos uruguayo, el vigente parece adecuarse cada vez más a la configuración actual. En un futuro cercano es de esperar que el sistema de partidos uruguayo se mantenga estable con tres o cuatro partidos, alineados en dos bloques diferenciados ideológicamente que dirimen sus disputas internas en elecciones abiertas. El sistema político uruguayo, luego de un extenso periodo de inestabilidad y transformaciones que comenzó hace más de cuatro décadas y transitó por etapas especialmente trágicas, definitivamente parece haber arribado a un nuevo equilibrio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Eduardo (1942), *Manual de historia uruguayo: después de Artigas*,

- Montevideo, A. Monteverde y Cía.
- ATKESON, Lonna Rae (1998), “Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns”, *American Journal of Political Science*, vol. 42 (1), pp. 256-271.
- BUQUET, Daniel (ed.) (2005), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno: 2004/2005*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- BUQUET, Daniel y JOHNSON, Niki (coords.) (2010), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo.
- BUQUET, Daniel, CHASQUETTI, Daniel y MORAES, Juan Andrés (1998), *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- CANZANI, Agustín (2010), “¿Tipos raros? La lógica de la opinión pública detrás de los resultados electorales 2009”, en BUQUET, Daniel (ed.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009/2010*, Montevideo, Fin de Siglo.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES (1957), *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo.
- CASTELLANOS, Alfredo (1987), *El pluralismo uruguayo (1919-1933). El dislocamiento de los partidos políticos (ii)*, Documento de Trabajo del CLAEH 53, Montevideo, CLAEH.
- CHASQUETTI, Daniel (1998), “Compartiendo el Gobierno: multipartidismo y Coaliciones en Uruguay (1971-1997)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 10, pp. 25-45.
- CHASQUETTI, Daniel y BUQUET, Daniel (2004), “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, *Política*, vol. 42, pp. 221-247.
- CORTE ELECTORAL (1989), *Leyes de elecciones*, Montevideo.
- COX, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOWNS, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- DUVERGER, Maurice (1957), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FREIDENBERG, Flavia (2016), “Los sistemas de partidos de América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas”, en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones

Jurídicas, UNAM.

- GONZÁLEZ, Luis E. (1993), *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- GONZÁLEZ, Luis E. y QUEIROLO, Rosario (2000), “Las elecciones nacionales de 2004: Posibles escenarios”, en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999/2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- JONES, Mark P. (2005), “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”, preparado para el seminario *State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero-2 de marzo, Washington, D.C.
- LANZARO, Jorge (ed.) (2004), *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo.
- LINDAHL, Göran (1977), *Battle y la Segunda Constitución, 1919-1933*, Montevideo, Arca.
- MAINWARING, Scott (1993), “Presidentialism and Multipartyism: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26 (2), pp. 198-228.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S (1997), “Presidentialism and Party System”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, pp. 141-173.
- MANINI RÍOS, Carlos (1970), *Anoche me llamó Battle*. Montevideo, Imprenta Letras.
- NAHUM, Benjamín (1975), *La Época Batllista. 1905-1917*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Colección Historia Uruguay, t. 6.
- PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., BID-IDEA.
- PÉREZ PÉREZ, Alberto (1970), *La Ley de Lemas*, Montevideo, Fundación de