

La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido.

Daniel Buquet
Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
E-mail: dbuquet@gmail.com

Trabajo elaborado para presentar en el
IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales
México D.F., 30 de agosto al 3 de septiembre de 2011
Versión sumamente preliminar: por favor no citar y ser benevolente.

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 comparativa, desde la formulación misma del concepto de institucionalización (Mainwaring y Scully) hasta los estudios más recientes (Jones 2005), califica, sin dejar espacio para dudas, al sistema de partidos uruguayo como institucionalizado. Por otro lado, los más diversos índices (Freedom, Latinobarómetro, Lapop, etc) 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 ya podríamos 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 hegemonizado 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 –el Frente Amplio (FA), creado en 1971- terminó desplazando a los 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. Para ello se comenzará por discutir el concepto de institucionalización con la finalidad de modificar el enfoque estático –predominante en su formulación original- y llevarlo hacia una concepción dinámica. En este sentido, la posición que se adopta en este trabajo 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 esta 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 auto-reforzarse 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.

Una vez establecidas las premisas teóricas que orientan el trabajo, se procederá a describir la evolución histórica del sistema de partidos uruguayo, 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.

La institucionalización de los sistemas de partidos

Luego de que la elaboración de Sartori (1992) se convirtiera en el modelo dominante para el estudio de los sistemas de partidos, Mainwaring y Scully (1995) propusieron incorporar una nueva dimensión: la institucionalización¹. La propuesta cobra relevancia por cuanto la tipología de Sartori no da adecuada cuenta de los desempeños de los sistemas partidarios cuando estos no cuentan con un nivel razonable de institucionalización. Precisamente, la institucionalización resulta un factor particularmente relevante en América Latina, toda vez que se observan grandes diferencias en la continuidad de los sistemas de partidos en la región. Más allá de su grado de fragmentación o polarización –las dimensiones del modelo sartoriano-, la estabilidad democrática se favorece cuando los sistemas de partidos muestran grados importantes de persistencia y continuidad, es decir, cuando están significativamente institucionalizados.

La institucionalización de los sistemas partidarios ha sido definida por Mainwaring y Scully (1995) a partir de cuatro dimensiones: la estabilidad de la competencia electoral, las raíces de los partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos y las elecciones y la organización de los partidos. Aunque se trata de un concepto multidimensional y se ha producido una gran cantidad de indicadores para evaluarlo [Jones 2005, Payne, Zovatto y Díaz 2006], la volatilidad electoral, utilizada para medir el grado de estabilidad de la competencia electoral, es el único dato irrefutable que permite observar el grado de institucionalización de un sistema partidario, porque permite medir objetivamente la estabilidad del sistema. Un sistema con baja volatilidad electoral es el único que genera incentivos para que los líderes políticos diseñen estrategias que tomen en cuenta el mediano y el largo plazo, ya que les permite prever que seguirán siendo actores políticos relevantes en el futuro. Asimismo, la continuidad de los partidos a lo largo del tiempo permite a los ciudadanos formarse opiniones mejor fundadas sobre sus características y utilizar las elecciones como instrumentos de rendición de cuentas (Manin, Przeworski y Stokes 1999)². En esas

¹ Aunque Sartori consideraba implícitamente esta dimensión la manejó en términos simplemente dicotómicos como “sistemas de partidos” y “no sistemas” sin asumir que se trata en realidad de una cuestión de grados (Mainwaring y Torcal 2005).

² “Governments are ‘accountable’ if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not.” (10)

condiciones es más probable que se desarrollen procesos de aprendizaje y acumulación de experiencia y se diseñen políticas públicas más sólidas, favoreciendo, de este modo, un buen desempeño de los sistemas políticos.

Cuando elección tras elección surgen repentinamente partidos exitosos y se derrumban los que antes alternaban en el gobierno se producen inevitablemente dos consecuencias que atentan contra el buen funcionamiento de la democracia. Por un lado, los ciudadanos pierden puntos de referencia para evaluar a los políticos, reduciendo significativamente la función de rendición de cuentas que deben cumplir las elecciones. Por otra parte, las elites políticas carecen de pautas de interacción que promuevan la cooperación intertemporal entre ellas. Adicionalmente, en un escenario de estas características, ambos procesos se retroalimentan, eliminando los incentivos determinantes para la sustentabilidad de la democracia: los gobernantes deberían tratar de hacer el mejor gobierno posible para continuar en esa posición y los perdedores deberían mantenerse leales al régimen porque tienen la expectativa de transformarse en ganadores en el futuro.

En cambio, cuando existen pautas estables de interacción democrática entre partidos, estamos frente a sistemas de partidos institucionalizados, lo que redundaría en la necesaria estabilidad política que puede favorecer los desempeños democráticos. El problema es que aún no disponemos, ni de formas de medición plenamente consistentes ni, especialmente, de modelos sólidos que expliquen la institucionalización de los sistemas de partidos. En definitiva, todavía no sabemos por qué unos países cuentan con sistemas de partidos institucionalizados y otros no.

En este trabajo se asume que la institucionalización de un sistema partidario es un proceso de largo plazo y que para comprenderlo se requiere observar con cierto detalle la evolución histórico-política del sistema. Como se señaló anteriormente, la institucionalización de un sistema de partidos es el resultado de procesos de acumulación y aprendizajes, tanto por parte de las elites políticas cuanto de la ciudadanía. Los sistemas de partidos no se institucionalizan de un día para otro y, por lo tanto, la explicación del resultado (la institucionalización) debe ser subsidiaria de la evolución en el mediano y largo plazo de los respectivos sistemas políticos.

La propuesta de este trabajo es que un sistema de partidos institucionalizado es un conjunto de actores y de reglas que se encuentran en equilibrio. Los actores son típicamente los partidos políticos y la ciudadanía y las reglas son fundamentalmente las que regulan la competencia electoral. La noción de equilibrio referida es la que se utiliza comúnmente en teoría de juegos, es decir un perfil de estrategia que contiene las mejores jugadas de todos los jugadores. La idea es que un sistema de partidos institucionalizado necesariamente debe encontrarse en equilibrio porque la estabilidad es la característica principal de ambos. Cuando un sistema se encuentra en equilibrio, las dimensiones sartorianas para el estudio de los sistemas de partidos, la fragmentación y la polarización son en realidad las estrategias de los partidos políticos. La cantidad de partidos relevantes y las posiciones ideológicas que adopten dependen de las reglas electorales y la distribución de preferencias de la ciudadanía. Las reglas electorales restringen el número de partidos viables (Cox 1997) y la dispersión o concentración ideológica de los electores genera incentivos para la radicalización o moderación de las posiciones de los partidos (Downs 1957).

En términos empíricos distinguimos a los sistemas de partidos institucionalizados por su escasa volatilidad electoral. Esto significa que elección tras elección los mismos partidos políticos compiten y obtienen niveles de votación similares. En términos de teoría de juegos podríamos asumir que en ese caso el sistema se encuentra en equilibrio porque los jugadores mantienen sus estrategias, los mismos

partidos vuelven a competir electoralmente y los ciudadanos vuelven a votarlos. Podemos asumir que todos los actores relevantes (en realidad una amplia mayoría) están conformes con los resultados alcanzados a través de las acciones desarrolladas en la elección anterior y, en consecuencia, las repiten, es decir, no creen que puedan mejorar el resultado cambiando de estrategia.

Si aceptamos que un sistema de partidos institucionalizado es un sistema en equilibrio, para conocer las causas de la institucionalización debemos tratar de saber cómo se logró el equilibrio. Para ello, una tarea fundamental consiste en identificar a los actores relevantes y establecer sus preferencias. Pero para hablar de equilibrio se requiere –además– la existencia de un sistema de reglas y un aspecto central del enfoque que aquí se propone es que las reglas no son exógenas sino endógenas (Colomer 2004, Shepsle 2007). Es decir que los partidos y los ciudadanos no llegaron a decidir sus jugadas dentro de un marco de reglas prefijadas e inmutables, sino que la construcción del equilibrio consiste fundamentalmente en el proceso político por el cual los jugadores llegaron a la adopción de un conjunto de reglas para jugar el juego.

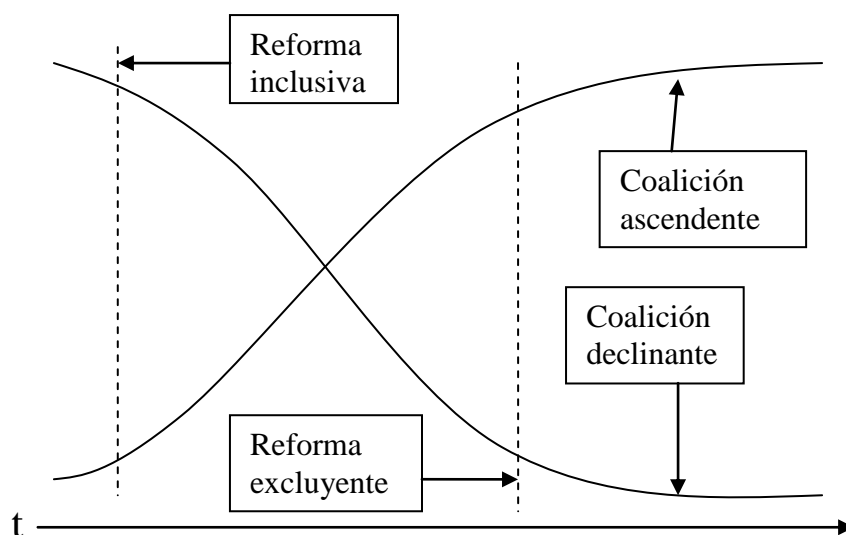
Más allá de que la estabilidad es la característica principal de los sistemas de partidos institucionalizados, la búsqueda de sus causas requiere un enfoque dinámico que identifique las coyunturas críticas que dieron origen a un cambio de reglas. En general podemos asumir que se producen cambios significativos en las reglas electorales precisamente cuando por alguna razón la estabilidad del sistema está en cuestión. En esas circunstancias, o bien la coalición políticamente dominante percibe un desafío significativo para sus posibilidades de continuar ejerciendo el poder, o directamente ha sido desplazada del poder por una nueva coalición dominante. La amenaza para la coalición dominante estará encarnada en un nuevo actor político, una coalición desafiante (Buquet 2007; López 2005). Es decir que la construcción del equilibrio político implícito en un sistema de partidos institucionalizado ocurre en el contexto de un proceso de cambio político en el que se produce, al menos potencialmente, la sustitución de una vieja coalición dominante por una nueva. La forma en la que se concrete el cambio de reglas asociado al cambio en la configuración de actores será la que determine la institucionalización del sistema.

Buena parte de la escasa literatura sobre reformas electorales parte del supuesto de que los gobernantes tienen como finalidad principal mantenerse en el gobierno y su actuación política se orientará en ese sentido (Geddes 1996)⁵. Este supuesto conduce a un primer modelo de reforma electoral que plantea que toda coalición gobernante con poder suficiente para reformar el sistema electoral lo hará, siempre que exista un sistema electoral alternativo que le proporcione mayores beneficios que el actual (Benoit 2004)⁶. Sin embargo en el mundo real los políticos no tienen por qué ser tan ambiciosos y seguramente se darán por satisfechos si esperan seguir ganando en el marco de reglas vigente. Si un beneficiario del sistema electoral vigente tiene interés en modificarlo, seguramente es porque el mismo sistema que le permitió ganar en el pasado se lo impedirá o dificultará en la siguiente oportunidad (Cox 1997). El fundamento del cambio en la percepción de los gobernantes sólo puede ser consecuencia de un cambio más o menos radical en las preferencias y/o acciones políticas de la ciudadanía. Este cambio en la ciudadanía –y la amenaza que representa para la coalición gobernante– se constituye en un estímulo para cambiar el sistema electoral (Boix 1999; Colomer 2004).

El modelo que aquí se propone sugiere que existen dos tipos de procesos de cambio político que pueden ocurrir en coyunturas críticas que dependen del momento y tipo de coalición dominante que promueva la reforma: o bien la vieja coalición dominante cuya posición se viene deteriorando y corre el peligro de ser desplazada del poder concreta la reforma antes de que ocurra o, por el contrario, una nueva coalición cuya popularidad viene creciendo y por tanto prevé que ganaría unas futuras elecciones libres, concreta la reforma luego de haber desplazado del poder a la vieja coalición dominante. Las *coaliciones declinantes* son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores más temprano que

tarde. Cuando estas coaliciones logran concretar la reforma antes de ser desplazadas del poder, la propuesta reformista estaría orientada a legitimar el sistema político y contendría normas inclusivas de forma de minimizar las posibles futuras pérdidas. Las *coaliciones ascendentes*, en cambio, son partidos o movimientos que sustituyen a las coaliciones dominantes anteriores como consecuencia del viraje en las preferencias ciudadanas. Cuando una coalición ascendente concreta la reforma, la propuesta reformista estaría orientada a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes, de forma maximizar las ganancias futuras.

Figura 1. Dinámica de la institucionalización



La hipótesis que se propone en este trabajo sostiene que la institucionalización de un sistema partidos democrático se produce cuando una coalición declinante logra concretar una reforma inclusiva que incorpore a los nuevos actores desafiantes manteniendo un espacio para los viejos partidos. Para que exista estabilidad política democrática todos los actores políticos relevantes deben estar convencidos que pueden maximizar su utilidad dentro del marco de reglas vigente (Przeworski 1991). Cuando un sistema es estable podemos asumir que esto es así, pero, ¿cómo se logra la estabilidad en un contexto inestable? Precisamente acordando entre todos los actores relevantes un marco de reglas para el cual la utilidad esperada de los actores sea mayor compitiendo bajo las reglas establecidas que subvirtiéndolas. Claro que esto se dice fácilmente pero los procesos políticos concretos que derivan en la constitución de un sistema de partidos institucionalizado son verdaderamente complejos. Por ello este trabajo plantea contrastar el modelo propuesto con el proceso histórico que ha conducido a Uruguay a tener uno de los sistemas de partidos con mayores niveles de institucionalización en América Latina. El resto del trabajo se ocupa de mostrar cómo en ciertas coyunturas críticas el sistema político uruguayo procesó cambios con las características que propone el modelo. La periodización que se desarrolla está basada en Chaquetti y Buquet (2004).

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 país³. 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 períodos. El fraude, la abstención y el consiguiente alzamiento armado fueron el expediente regularmente utilizado en la competencia política.

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 consensado, 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

³ 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.

mantenimiento de la figura del Presidente de la República; y el batllismo, sector mayoritario dentro del partido, consiguió la colegialización parcial del Poder Ejecutivo⁴.

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 1910⁵. La primera forma de RP se aplicó 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 elaboró 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 calificarse 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 pueden denominarse de ingeniería político-electoral–, e incorporados en la Constitución de 1918 (el Ejecutivo bicéfalo y semicolegializado, el doble voto simultáneo y la representación proporcional en la Cámara de Representantes), son contingentes; en términos teóricos y 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 término, 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 los años '20 tenemos entonces 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, merece la pena aclarar que en varias de las elecciones –fundamentalmente en las de representantes– colorados y blancos comparecieron divididos en distintos "lemas"⁶. 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 período. Además de varias agrupaciones que se fueron formando durante la década de

⁴ 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.

⁵ Aunque en realidad puede decirse que ya 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).

⁶ "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 de Partido en todos los actos y procedimientos electorales." [Corte Electoral, 1989:4].

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 un 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 los años '30, 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 nacionalismo 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 de 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). El desenlace del conflicto se concretó en un golpe de estado por el que el presidente disolvió las cámaras y el CNA para luego proponer y hacer aprobar una nueva constitución.

En definitiva, el período de vigencia de la segunda constitución uruguaya fue de experimentación y aprendizajes. Los políticos tuvieron que adaptarse 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.

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 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" y las restricciones que les imponían las leyes de lemas. 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 puede decirse 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 RP también para éste órgano. De este modo el conjunto del Poder Legislativo pasó a integrarse por RP y el balance partidario en las dos Cámaras coincide desde entonces. La Cámara de Senadores se integraba 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 el sistema electoral uruguayo

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

⁸ Artículo 85 de la Constitución de 1942 [Cámara de Representantes, 1957:336].

“maduro” que puede caracterizarse 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 período- no obedece mecánicamente a esa razón. Los votos sumados de los blancos nunca se acercaron peligrosamente al caudal colorado, a no ser, quizá, 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 período 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.

Pero precisamente ya 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. Pero el triunfo nacionalista también está fundamentado en dos modificaciones importantes en su configuración. En primer lugar la definitiva reunificación del partido y el establecimiento 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 consejo) 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 uruguaya⁹.

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 configuración 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), 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). Y tan pronto como once años después, el surgimiento del Frente Amplio volvería obsoleta esa definición. Es que 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 y 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. 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 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.

⁹ Ver por ejemplo Pérez Pérez (1970), González (1993), Buquet, Chasquetti y Moraes (1998).

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 las que los sectores antidictatoriales triunfaron ampliamente en los partidos tradicionales y una significativa votación en blanco marcó la permanencia y el reclamo del FA por su legalización. Finalmente, 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 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 triunfa el PN con el retorno del Herrerismo a liderazgo interno, al tiempo que el PC sufre una importante fuga de votos hacia el Nuevo Espacio, 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.

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 logran los 2/3 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, etc.). 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: o 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 (art. 151), ii) se limitó drásticamente el uso del DVS porque se establece la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos (art. 151), un máximo de dos candidatos a Intendente Municipal¹⁰ y se eliminó la “acumulación por sublemas” para la elección de diputados (art. 88) y iii) se separaron varias elecciones (la interna de la general -disposición transitoria W, literal b-, la nacional de la municipal -art. 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 (art. 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 municipales.

El FA 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 FA por falta de coordinación, acontecimiento del que precisamente se estuvo muy cerca en la elección de 1994. La deserción del FA 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 FA 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 FA 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 FA 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.

¹⁰ Aunque en una ingeniosa interpretación del texto constitucional la Corte Electoral admitió la posibilidad de que se presentaran tres candidatos a Intendente por partido.

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 dos coaliciones, una declinante y una ascendente, 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. Ninguno 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 1. Coyunturas críticas, reformas y equilibrios.

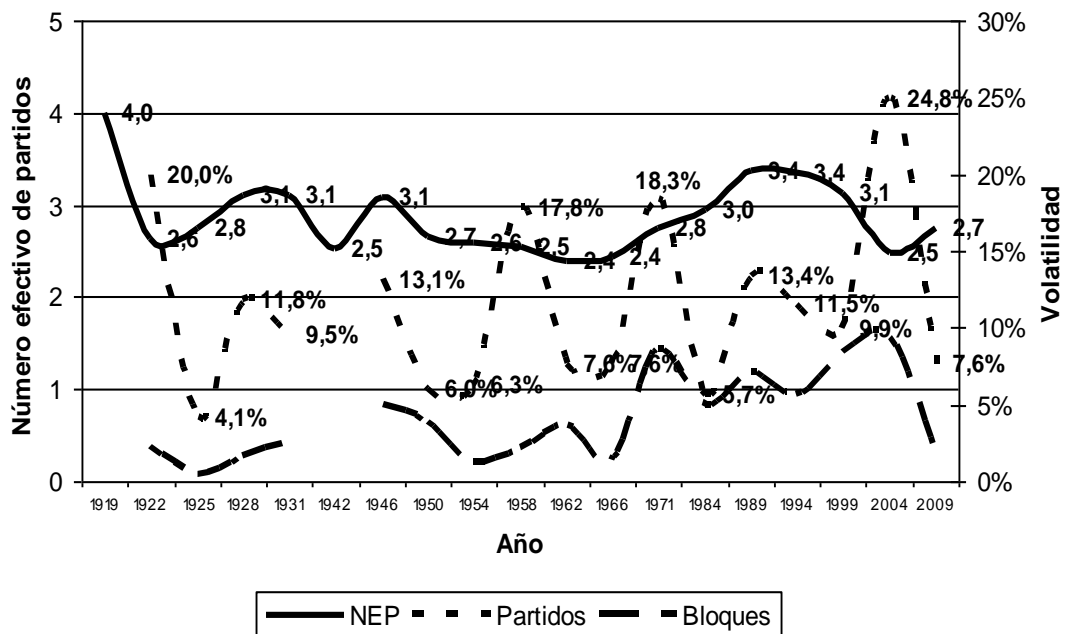
		1918	1934	1942	1973	1997
Coalición declinante		Batllismo	Batllismo neto/ Nacionalismo independiente	Terrismo/ Herrerismo	Batllismo neto/ Nacionalismo independiente	Partidos tradicionales
Coalición ascendente		Nacionalismo (Riverismo)	Terrismo/ Herrerismo	Batllismo neto/ Nacionalismo independiente	Pachequismo/ FFAA	Frente Amplio
Tipo de reforma		Inclusiva	Excluyente	Inclusiva	Excluyente	Inclusiva
Sistema electoral	Voto	DVS	DVS	DVS	No	
	Ejecutivo	MR	MR	MR	No	DV
	Diputados	RP	RP	RP	No	RP
	Senadores	MR	½ y ½	RP	No	RP
	Secuencia	separadas	simultáneas	simultáneas	No	separadas
Formato de equilibrio		Multipartidismo	Dictadura Bipartidista	Bipartidismo fraccionalizado	Dictadura sin partidos	Multipartidismo fraccionalizado

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.

Pero en términos empíricos, la institucionalización partidaria está asociada a bajos niveles de volatilidad electoral y en este trabajo se propone que ese resultado es el producto de una situación de equilibrio político competitivo. Como la evolución electoral de largo plazo en Uruguay no muestra niveles estables de volatilidad sino variaciones relativamente importantes con picos y valles, se intentará mostrar que los picos reflejan coyunturas críticas de cambio político y los valles los momentos en que el sistema tiende al equilibrio.

Gráfico 1. Número efectivo de partidos y volatilidad. Uruguay 1919-2009



Fuente: Elaboración propia con información del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

La volatilidad representa el cambio “neto” de votos entre partidos o bloques de una elección a otra¹¹. Uruguay presenta en general valores moderados en este indicador pero en el Gráfico 1 se puede apreciar claramente una serie de “picos” que corresponden a sendas “coyunturas críticas” de recomposición del sistema: los más importantes refieren a la restauración de la hegemonía batllista dentro del PC en 1922, la reunificación y triunfo nacionalista de 1958, la formación del FA en 1971 y su triunfo en 2004. A continuación de esos picos siempre se produce una caída muy significativa de la volatilidad, lo que sugiere que el sistema, luego de esa reconfiguración, tiende a la estabilidad. El alto nivel de volatilidad representado por un pico en el gráfico nunca se

¹¹ Para calcular la volatilidad normalmente se utiliza el índice de Pedersen (1979) que se calcula como la semisuma de las diferencias porcentuales obtenidas por cada partido o bloque entre dos elecciones.

reproduce en la elección siguiente. En cambio, en algunos casos, los valles que le siguen se mantienen, aunque nunca más allá de dos elecciones seguidas. A continuación se intentará mostrar que esos valles representan situaciones de equilibrio político entendidos como las mejores estrategias de los partidos, dadas las reglas y las preferencias electorales en ese contexto.

Durante la primera democracia casi toda la volatilidad corresponde a movimientos dentro de cada una de las “familias” tradicionales porque la volatilidad entre bloques es muy baja y sus valores están muy lejanos a la volatilidad total. Los porcentajes de la votación que reciben los bloques blanco y colorado son muy estables a lo largo del periodo. Pero el sistema electoral generaba incentivos para que distintos grupos de estos partidos comparecieran por separado en las elecciones legislativas y los conflictos internos dentro de cada familia, especialmente entre los colorados fueron generando una progresiva fragmentación. Al final del período ya había cuatro partidos colorados que parecían estabilizados. Es difícil pensar que ese sistema haya encontrado en algún momento el equilibrio porque sólo una elección ofreció una volatilidad verdaderamente baja y porque la complejidad de la estructura de gobierno y el abigarrado calendario electoral estimulaban el cambio permanente. Se trata de un esquema que promueve una configuración multipartidista, al menos en la Cámara de Representantes y el conflicto entre y dentro de los poderes del Estado.

La segunda democracia uruguaya es la que muestra más elecciones con niveles bajos de volatilidad y dos valles de dos elecciones consecutivas en la gráfica. Seguramente se trata del periodo en el que el sistema de partidos estuvo más próximo a mantener el equilibrio en el tiempo. Sin embargo, las dos primeras elecciones consecutivas de baja volatilidad (1950 y 1954) no responden estrictamente al equilibrio bipartidista que el sistema electoral moderno estimulaba sino más bien a la condición predominante del PC que se sustentaba en el éxito económico y social de su modelo. En realidad el equilibrio bipartidista alentado por el sistema electoral “maduro” se puede apreciar en el siguiente valle de la gráfica correspondiente a las elecciones de 1962 y 1966 cuando se podría hablar con propiedad de una normalización bipartidista con alternancia. Claro que esa situación no duró mucho porque se produjo en medio de una escalada de la conflictividad social y política alentada por la crisis económica de mayor duración en nuestro país. Por cierto que para ese entonces la normativa había restaurado el colegiado y la coparticipación obligatoria en los entes, lo que introducía un rasgo institucional asociado a la corrupción y la ineficiencia. Con ese fundamento en la elección de 1966 se aprobó una reforma constitucional con rasgos excluyentes (como la promovida por el terrismo en 1934) que fortalecía al Poder Ejecutivo a través de distintos instrumentos (se elimina el colegiado, se extiende el periodo presidencial a cinco años y se recortan atribuciones al Poder Legislativo). Esto muestra que, a pesar de que las cifras electorales sugieren una situación de equilibrio político, la percepción de la elite dominante no estaba conforme con las reglas. Por otra parte, aunque la votación de los partidos es bastante estable, en ese período se producen los mayores niveles de fraccionalización interna dentro de los partidos tradicionales, expresión adicional del carácter crítico de la situación. De todas formas los rasgos básicos del sistema electoral maduro no fueron modificados en esa instancia por lo que la reforma constitucional no buscaba alterar las estrategias electorales.

A su vez, la volatilidad entre bloques hasta 1971 era muy poco significativa ya que los principales cambios se producían entre y dentro de 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 se produjeron desde un bloque al otro. El contraste de la

volatilidad inter-bloque y la interpartidaria muestra que durante la primera democracia los principales cambios ocurrían dentro de cada una de las familias tradicionales, durante la segunda democracia entre los partidos tradicionales y 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 FA.

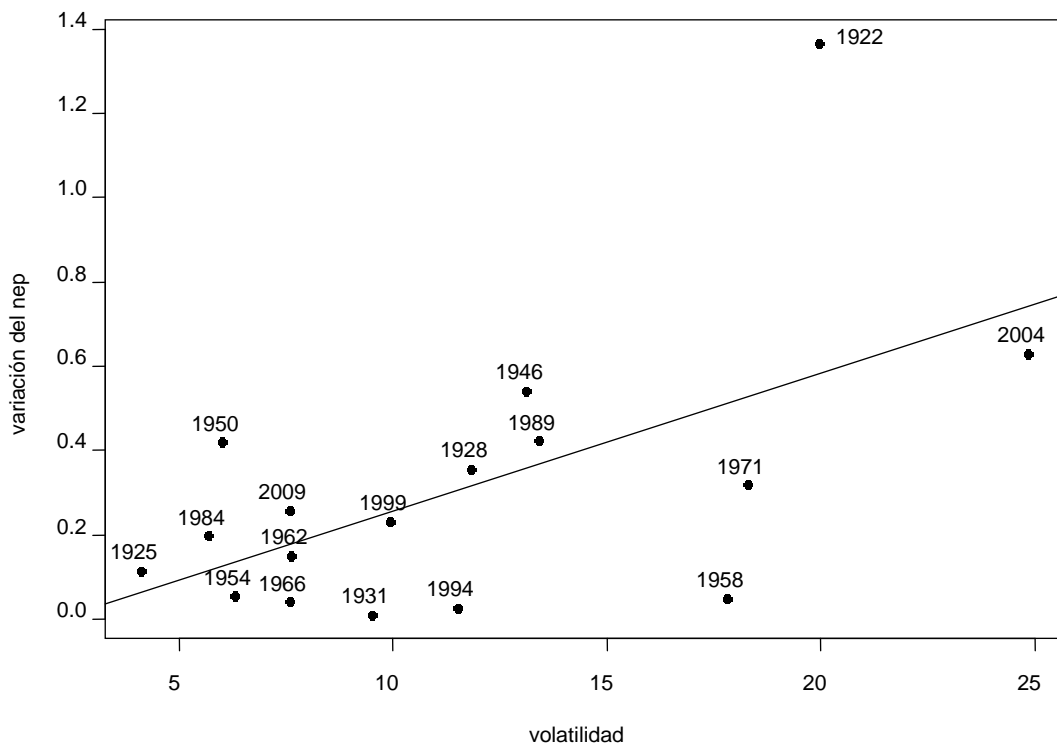
Finalmente, la volatilidad que arrojó la última elección nacional se redujo significativamente con respecto a la anterior y los valores correspondientes se ubican entre los menores de toda la serie, muy por debajo del promedio. La volatilidad entre partidos en la elección de 2009 se situó en un 7,6 por ciento, casi cuatro puntos por debajo del promedio de toda la serie que es de 11,5 por ciento. Por su parte, la volatilidad entre bloques se ubicó en 1,7 por ciento, valor que representa poco más de la tercera parte del promedio de la serie (4,8 por ciento). En consecuencia se trató de un proceso electoral que ofreció 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 de crecimiento de la izquierda en el país. En ese sentido el valor de la última elección implica un cambio sustancial con referencia al periodo 1971-2004, donde el guarismo más bajo se ubicó prácticamente en el triple de esa cifra (4,9 por ciento). En realidad, la volatilidad entre bloques de 2009 es incluso baja para el periodo bipartidista de 1946 a 1966, cuyo promedio es de 2,9 por ciento. Concretamente, si desagregamos la serie en esos dos periodos, los valores de volatilidad de 2009 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, la elección de 2009 tiene 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. Por lo tanto nos encontramos con que el sistema de partidos uruguayo podría haber encontrado un nuevo equilibrio competitivo en el último proceso electoral.

Por otra parte, las situaciones de equilibrio deberían estar asociadas a la estabilización de un número de competidores adecuado al sistema electoral. En este sentido, la regla relevante es la que se utiliza para la elección del Poder Ejecutivo por tratarse de la principal posición de gobierno en disputa, al menos desde que las elecciones se realizan simultáneamente (Shugart y Carey). Así, el sistema de MR debería asociarse a dos partidos relevantes y el sistema de DV a tres partidos relevantes. La evolución histórica del número efectivo de partidos (NEP) en Uruguay muestra una tendencia hacia el bipartidismo desde sus orígenes hacia la década de 1960, reforzando la idea de que en esos años se habría producido una configuración de equilibrio. Pero precisamente poco después el sistema comenzó a evolucionar en sentido inverso, hacia el tripartidismo. 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 1). Esa reducción continuó hasta la elección de 2004, a pesar de que la regla de DV ya no generaba incentivos estratégicos para la concentración electoral. Finalmente, la última elección de la serie 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 MR el sistema tendió a fragmentarse y a partir de que se adoptó la DV el sistema tendió a concentrarse. Sin embargo, este proceso puede verse 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. 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 la última elección comenzaron a responder a los incentivos del sistema de DV. Si esto fuera cierto sería esperable que en el futuro el nivel de fragmentación se mantenga en el entorno de tres partidos.

De aquí podemos deducir que 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 DV facilitó la coordinación entre blancos y colorados, dejó de generar los incentivos para la concentración electoral que producía el sistema de MR y alimentó la competencia entre bloques diferenciados ideológicamente. Al mismo tiempo, el sistema de primarias obligatorias ha llevado al FA a dirimir sus conflictos internos (al menos la nominación presidencial) en un escenario de competencia electoral abierta que reproduce las lógicas históricas de los partidos tradicionales. Así como el sistema electoral de MR 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.

Gráfico 2. Variación del número efectivo de partidos y volatilidad. Uruguay 1922-2009



Fuente: Elaboración propia con información del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

Si un sistema de partidos institucionalizado es un sistema en equilibrio las elecciones deberían ofrecer relativamente baja volatilidad y, al mismo tiempo, estabilidad en el número de partidos. No se trata en realidad de dos variables completamente independientes entre sí. Si la volatilidad es baja la fragmentación no puede ofrecer variaciones importantes, pero puede haber alta volatilidad con poco cambio en la fragmentación. Por esa razón el gráfico muestra gran dispersión a la derecha (alta volatilidad) pero muy poca a la izquierda (baja volatilidad). Si observamos la relación entre volatilidad y variación en el número de partidos en las elecciones (Gráfico 2) los períodos de equilibrio deberían aparecer próximos al extremo inferior izquierdo del gráfico. Si establecemos límites generosos, como una volatilidad inferior a 15 puntos y una variación de la fragmentación que no exceda las seis décimas de partido, la mayoría de las elecciones uruguayas cumple con esa condición. Las cuatro elecciones que quedan fuera de ese rango son los momentos en los que se produjeron fuertes reconfiguraciones del sistema. En cambio, si somos más exigentes y reducimos los límites a diez puntos de volatilidad y menos de cuatro décimas en la variación de la fragmentación, una minoría de las elecciones cumple con los requisitos y sólo dos son consecutivas: las ya mencionadas de la década de 1960. El resto de las elecciones que se ubica en ese sector son casos aislados, incluyendo la de 2009 que, en realidad, por ser la última, podría ser acompañada por la elección siguiente.

Si un proceso electoral muestra muy poco cambio, podemos suponer que el sistema se encuentra en equilibrio. En ese sentido, los resultados de la elección de 2009 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.

Bibliografía

- Acevedo, Eduardo (1942). *Manual de Historia Uruguaya: Después de Artigas*. Montevideo, A. Monteverde y Cía.
- Benoit 2004 Benoit, Kenneth. 2004. "Models of electoral system change" *Electoral Studies* 23: 363-389.
- Boix 1999 Boix, Carles. 1999. "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies" *American Political Science Review* 93(3): 609-624.
- Chaquetti y Buquet (2004). "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso.". *Política*, N° 42, 221-247.
- Buquet 2007 Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas electorales en América del Sur" *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16:35-49.
- Buquet, Chasquetti y Moraes (1998 Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- Castellanos Castellanos, Alfredo. 1987. *El pluralismo uruguayo (1919–1933). El dislocamiento de los partidos políticos (ii)*. Documento de Trabajo del Claeh 53. Montevideo: CLAEH
- Colomer 2004 Colomer, Josep. 2004. *¿Cómo votamos? Los Sistemas Electorales del Mundo: Pasado, Presente y Futuro*. Barcelona, Gedisa.
- Cox 1997 Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs 1957 Downs, Anthony. *Teoría Económica de la Democracia*. Aguilar, Madrid, 1973.
- Duverger, Maurice (1957). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Geddes 1996 Geddes, Barbara. 1996. "Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America" in Lijphart, Arendt and Carlos H. Waisman (eds.) *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. C.H. Oxford, Westview Press: 14-52.
- González (1993) Gonzalez, Luis E. (1993). *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Jones 2005 Jones, Mark (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.
- Lindahl Lindahl, Göran (1977). *Battle y la Segunda Constitución, 1919-1933*. Montevideo: Arca.
- López, Santiago (2005). Partidos desafiantes en América Latina: Representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones. *Revista de Ciencia Política*, 25:2, 37-64.

- Mainwaring y Scully Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring y Torcal 2005 Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005). “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, *América Latina Hoy* 41, pp. 141-173.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes 1999 Manin, Przeworski, and Stokes. 1999. Elections and representation. In *Democracy, Accountability, and Representation*, ed. Przeworski, Stokes, and Manin. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manini 1970 Manini Ríos, Carlos. 1970. *Anoche me llamó Batlle*. Montevideo: Imprenta Letras S.A.
- Nahum 1975 Nahum, Benjamín, 1975. *La Época Batllista. 1905-1917*. Colección Historia Uruguaya. Tomo 6. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Pedersen (1979 Pedersen Mogens N. (1979). “The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”, *European Journal of Political Research*, 7/1, 1-26.
- Pérez Pérez (1970) Pérez Pérez, Alberto. *La Ley de Lemas*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1970.
- Przeworski Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori (1992) Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shepsle, Henneth, A. (2007). Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16, 15-34.
- Shugart y Carey Shugart, Matthew S. y John Carey. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.