

Uruguay: del bipartidismo al multipartidismo bipolar

Por Santiago M. Alles

D
O
C
U
M
E
N
T
O
S

El presente trabajo analiza la evolución del sistema de partidos uruguayo a la luz de su relación con los sistemas electorales. Tras décadas de una competencia política limitada a sólo dos partidos relevantes, a partir de la transición democrática un tercer actor (Frente Amplio) ha consolidado su posición política para disputar, junto a otros ocasionales actores menores, el poder. El autor sostiene que, desde la modificación del sistema electoral (1996), las instituciones han favorecido la consolidación de una escena multipartidaria, aunque bajo una dinámica competitiva bipolar.

Santiago M. Alles es maestrando en Estudios Latinoamericanos (USAL, España) y es licenciado en Ciencias Políticas (UCA, Argentina). Es profesor asistente de “América Latina en la Política Internacional” (UCA).



Introducción

Los partidos políticos uruguayos son notorios, tanto por su antigüedad como por las líneas de continuidad que presentan a través de largas décadas de vida política, al punto que uno de los lugares comunes por el que pasa toda descripción de la historia política del Uruguay es, precisamente, lo distintivo de su sistema de partidos políticos. La democracia uruguaya se edificó, ya a principios del siglo pasado, sobre la disputa por el poder entre los dos partidos políticos más antiguos de América Latina, Colorado y Nacional (o Blanco), cuyas identidades se remontan a los años de la “Guerra Grande”. Desde entonces, estos partidos políticos lograron adaptarse a los múltiples desafíos que les presentaba la transformación del sistema político.

La democracia gozó a partir de entonces de una solvencia envidiable para los *usos y costumbres* de la región e, incluso cuando se produjeron interrupciones autoritarias, esos gobiernos tuvieron amplias participaciones civiles y encontraron un crucial apoyo en algunas estructuras de los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, en los últimos años el lugar común se desplazó hacia la desaparición del histórico bipartidismo como consecuencia de la irrupción, entre aquellos partidos centenarios, de un tercer partido de centro-izquierda. En las elecciones presidenciales del último domingo de octubre de 2004, por primera vez desde la aparición de los partidos Colorado y Blanco, accedió a la jefatura de Estado un dirigente venido de un tercer partido: el líder *frenteamplista* Tabaré Vázquez se impuso en la primera vuelta a los partidos tradicionales.

En consecuencia, corresponde preguntarse: ¿Cómo han sido las transformaciones vividas por el sistema de partidos uruguayo? ¿Qué incidencia ha tenido el cambio del sistema electoral?, y en tal caso, ¿Cuál ha sido la dinámica impuesta desde entonces por tales reglas? El argumento aquí mantenido es que las reglas de juego han condicionado el desempeño del sistema de partidos, incentivando una competencia bipartidista entre los grandes partidos tradicionales. No obstante, cuando la competencia se tornó multipartidista, en un intento por detener el ascenso de la izquierda, las reglas de juego fueron modificadas. Estas nuevas reglas dispusieron una estructura de incentivos diferente a la anterior y la consecuencia fue la consolidación de la competencia multipartidista, aunque ahora con una marcada tendencia hacia la bipolaridad.

A partir de tales interrogantes, en los próximos dos apartados se analizarán las relaciones entre el diseño institucional (y en particular, el sistema electoral) y los sistema de partidos.

Establecidas las bases teóricas, nos detendremos sobre la evolución del caso uruguayo, poniendo mayor énfasis sobre la dinámica política que el sistema de partidos ha presentado en los últimos años. Finalmente, serán propuestas algunas conclusiones acerca del cambio en la dinámica del sistema político que imprimen las mutaciones en los sistemas electoral y de partidos políticos.

Factores institucionales en la Competencia política

Dentro de la teoría convencional conviven dos grandes perspectivas sobre el impacto de las reglas electorales sobre el sistema de partidos, donde unos hacen hincapié en los factores sociológicos, mientras otros hacen hincapié en factores institucionales, en ocasiones focalizándose sobre los factores competitivos (Ware 1996:35-39). Las perspectivas basadas en los factores sociológicos, desde sus inicios representadas provocadoramente por el trabajo seminal de S. Lipset y S. Rokkan (1967), interpretan a las instituciones políticas como intermediarios de los intereses de clase subyacentes, de manera que el comportamiento político se explica a partir de la estructura social. Los partidos políticos surgen, entonces, a partir de un conjunto de divisiones sociales (*cleavages*), y en consecuencia el sistema de partidos es un medio de canalización de tal estructura de clivajes; según sean las líneas de fractura social políticamente relevantes, será el comportamiento político. Esta perspectiva ha dado lugar a un amplio abanico de trabajos e investigaciones sobre los sistemas de partidos, no sólo en Europa Occidental, sino también en América Latina, y entre estos últimos cabe referir por ejemplo a los trabajos de R. Dix (1989), M. Coppedge (1998) y A. Moreno (1999).

La polémica entre los enfoques sociológico e institucionalista está dada por el rol atribuido a las instituciones políticas. Mientras que las teorías apoyadas en la estructura de clivajes sociales suponen que los sistemas de partidos se explican como la consecuencia de un conjunto de demandas movilizadas¹, las perspectivas apoyadas en los factores institucionales consideran que el diseño de las instituciones mediatiza las luchas políticas, de manera tal que la modificación de las reglas tiene incidencia sobre el comportamiento político, tanto en los electores individuales, como en los actores políticos: si el sistema de partidos está condicionado por el cálculo estratégico de los jugadores, según sean las configuraciones institucionales, diferentes serán los escenarios en los que ellos toman sus opciones. En el marco de estas teorías, si las divisiones sociales tienen incidencia sobre el sistema de partidos, las oportunidades

¹ Desde las perspectivas basadas en los factores sociológicos, no sólo el sistema de partidos estaba relacionado con los clivajes sociales más relevantes, sino las instituciones también eran percibidas como un resultado de tales divisiones sociales; es decir, incluso la adopción de marcos institucionales concretos estaría en cada caso vinculada al mapa de divisiones sociales: sería esperable que sociedades con profundas y múltiples líneas de fractura adoptaran fórmulas proporcionales, y de igual manera sería esperable que sociedades más homogéneas introdujeran fórmulas mayoritarias. Así, las instituciones se transforman en elementos intermediarios de la estructura social subyacente.

de que ellas logren espacios de representación política estarán dadas por las reglas de juego establecidas por el diseño institucional. Así, las instituciones son un elemento exógeno².

Desde esta perspectiva, el diseño institucional en general, y en particular las reglas de juego de la competición partidista, tienen una fuerte incidencia sobre el formato del sistema de partidos, factor en el que se han detenido un importante número de estudios durante los últimos años. Las formulaciones iniciales del enfoque institucional estuvieron centradas en la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos. En esta línea de análisis, a principios de los años '50, M. Duverger estableció la capacidad de los sistemas electorales para dar forma a los sistemas de partidos, estableciendo en particular una relación directa entre el sistema a pluralidad simple en distritos de magnitud mínima (*First-Past-the-Post*, FPTP) de tipo británico y los sistemas bipartidistas; esto es lo que muchas veces se ha denominado como *ley de Duverger*. Y, a partir de los trabajos iniciales de Duverger, se desarrolló una rica línea de trabajo que observa ahora un marco más amplio, las instituciones políticas, como una variable independiente con relación a los sistemas de partidos.

Discutiendo esta perspectiva, J. Colomer (2005:1) sugiere que las “leyes” de Duverger también pueden leerse en un sentido inverso: el número de partidos puede explicar la elección de los sistemas electorales. El argumento de Colomer (2005), a favor del cual encuentra evidencia empírica sobre una muestra integrada por 87 países desde el siglo diecinueve hasta la actualidad, no niega que los sistemas electorales presenten incentivos (positivos y negativos) para la creación y mantenimiento de partidos políticos, sino que por el contrario indica que los actores políticos ya presentes, a sabiendas del poderoso efecto de tales incentivos en la configuración del sistema de partidos, eligen en su propio beneficio uno u otro sistema electoral al momento de hacer reformas. El argumento de Colomer conduce entonces a una relación interactiva entre ambos campos, y no ya a una lineal relación de causalidad.

Los enfoques institucionalistas, tal como indica P. Norris (2004), parten de dos supuestos principales. El primer supuesto es que las reglas electorales pueden dar forma a los incentivos electorales que enfrentan los actores políticos. En este sentido, piezas principales del diseño institucional (tales como las fórmulas proporcionales o mayoritarias, la magnitud de los distritos electorales, el tipo de papeleta, o

el uso de cuotas de género), en la medida que afectan la estructura de oportunidades políticas de partidos y de políticos individuales, dan forma al escenario estratégico de la contienda política. A su vez, el segundo supuesto es que los actores políticos se comportan en términos racionales, buscando maximizar la obtención de votos y así ampliar sus posibilidades de acceder a cargos gubernamentales, sean estos ejecutivos o legislativos. Y si bien es cierto que resumir las motivaciones en la sola búsqueda de cargos es simplificar excesivamente el comportamiento político, no caben dudas que cuanto menos racional (en términos de maximización de votos) sea la acción del actor político, menores serán sus posibilidades de lograr cargos, y en consecuencia, según una lógica darwiniana, aquellos políticos *más racionales* tenderán a ser proporcionalmente más que aquellos *poco racionales* (Norris 2004:7-9).

Elecciones y Partidos: algunas notas teóricas

La relación entre las reglas electorales y la estructura del sistema de partidos ha sido estudiada frecuentemente en los últimos años, a partir del supuesto de que aquellas pueden incidir en esta última. En este sentido, el sistema de partidos puede ser entendido, siguiendo a D. Nohlen (2000a:1150), como “el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político”. Por otra parte, también en los términos de Nohlen (2000b:1158), el sistema electoral “se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político”. En efecto, el sistema electoral engloba múltiples aspectos de la legislación electoral, tales como la fórmula electoral, la magnitud del distrito, el umbral electoral, la estructura de la papeleta (*ballot structure*), o el número total de miembros del órgano a elegir, entre otros atributos de importancia menor.

La línea divisoria fundamental se constituye a partir de la fórmula electoral y separa los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional. Los sistemas de fórmula mayoritaria apuntan a *fabricar* mayorías que faciliten

² Tal como indica M. Jones (2004:74), numerosos trabajos apoyados en perspectivas institucionales han incorporado explícitamente a los clivajes sociales en sus análisis de elecciones legislativas y así han desarrollado modelos interactivos en los que examinan la influencia combinada de las instituciones políticas y los clivajes sociales sobre la fragmentación del sistema de partidos, encontrando importante sustento a la superioridad de tales modelos sobre los modelos institucionales puros. Por el contrario, Jones (2004:100) en su análisis de elecciones presidenciales no encuentra evidencia que permita afirmar que tales modelos interactivos sean superiores a los institucionales puros.

el proceso político del gobierno, a través de gobiernos de un solo partido, penalizando así a los partidos menores³. En este sentido, recuperando la formulación de Duverger, los mecanismos de fórmula mayoritaria tienden a reducir la cantidad de partidos (*ley de Duverger*). A su vez, los sistemas de representación proporcional están orientados por el principio básico de que la composición parlamentaria tiene que ajustarse a los votos obtenidos por cada partido, y así los mecanismos de representación proporcional tienden a impulsar el multipartidismo (*hipótesis de Duverger*), aunque su capacidad de representar grupos minoritarios estará condicionada por el uso de listas abiertas o cerradas, por la fórmula según la que se asignan las bancas (fórmula *d'Hont*, método de *Sainte-Laguë*, etc.), el nivel del umbral electoral, o la magnitud de los distritos (Norris 2004:42-55).

Bajo un régimen presidencialista de gobierno⁴, se articula un doble sistema electoral, uno para la elección del presidente y otro para la elección de los representantes legislativos. Durante décadas, la nota distintiva del sistema electoral uruguayo fue la combinación de una elección presidencial a simple pluralidad (o pluralidad pura), una fórmula proporcional en un único distrito nacional para la elección legislativa y el uso de un mecanismo *sui generis* conocido como “doble voto simultáneo”. Este mecanismo de listas por facción modifica los incentivos introducidos por los sistemas de elección presidencial y legislativa, y en consecuencia presenta una dinámica política diferente a la esperable. El mecanismo de “doble voto simultáneo” (DVS) consiste en la realización de la contienda intrapartidaria en el mismo proceso electivo general, de manera tal que: a.) cada partido (o lema) puede presentar más de una lista de candidatos (sub-lemas); b.) los votos de cada lema son *acumulados* por su sub-lema más votado, y en consecuencia c.) el primer sub-lema del partido más votado gana la elección. En este sentido, tal como señala D. Buquet (2001:322), el DVS es un mecanismo de voto preferencial, en cuya lógica “el elector votó primero por un partido y es

el voto partidario el que lleva a un integrante del partido a ocupar un cargo de gobierno”.

Ahora bien, en cuanto a sus efectos políticos, un sistema electoral de estas características es un fuerte incentivo para favorecer la unidad partidaria (y, consecuentemente, la estabilidad del sistema de partidos) porque permite la competencia interna, minimizando los estímulos que pueden surgir para la escisión de facciones, en especial cuando las posibilidades de acceder al poder son mínimas por fuera de las estructuras partidarias establecidas. No obstante, el DVS no es un mecanismo adecuado para impedir el faccionalismo interno de los partidos, sino más bien para canalizarla como una puja intrapartidaria (Buquet 2001:318-319, 330-337). De esta manera, si un sistema de representación proporcional en distritos grandes genera una fuerte tendencia hacia el fraccionamiento del sistema de partidos, el DVS desplaza estas tensiones al interior de los partidos existentes y propicia un mayor faccionalismo⁵.

El uso del mecanismo de DVS para la elección del presidente de la República fue reemplazado por la reforma constitucional de 1996 (Lanzaro 2001:298-302), y en su lugar se estableció un mecanismo de elección por mayoría absoluta, con una segunda vuelta en caso que ningún candidato alcanzara la mitad más uno del total de votos emitidos, conservando la concurrencia entre las elecciones presidenciales y legislativas (ciclo electoral); este sistema ha sido el vigente en las últimas dos elecciones presidenciales (1999 y 2004). No obstante, el anterior sistema electoral basado en el DVS se ha mantenido para la elección de senadores y diputados (Morgenstern 2001:119), por lo cual los incentivos para la concentración de actores en los partidos existentes serán diferentes en las competencias presidencial y legislativa.

En lo que se refiere a la elección presidencial, las fórmulas electorales usadas en América Latina han sido de dos tipos básicos, de mayoría relativa y de mayoría absoluta (Molina 2000:39-45), y cada una de ellas presenta diferentes incentivos a los participantes de la competencia, sean electores o competidores. Por un lado, ante mecanismos de mayoría relativa (o simple pluralidad), al no exigirse un

³ Tal como señala Norris (2004), el efecto es particularmente severo sobre aquellos con un apoyo disperso (por ejemplo, ecologistas), y no tanto así en casos en que el apoyo está concentrado (por ejemplo, en ocasiones, algunas minorías étnicas) y los efectos mecánico y psicológico se ven sensiblemente atenuados.

⁴ Recurriendo a una definición operativa utilizada por S. Mainwaring (1993:202-203, Mainwaring y Shugart 1997a:21-25), la democracia presidencialista se define por: a.) la elección popular del jefe del Ejecutivo (incluyendo también al mecanismo de colegio electoral, utilizado en la Argentina hasta la última reforma constitucional, y aun en vigor en los Estados Unidos), no dependiendo esta de las elecciones legislativas ni tampoco de negociaciones post-electorales; b.) la duración fija de los mandatos, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, en la medida que la supervivencia de cada uno en el cargo, no depende del otro poder, salvo en circunstancias extraordinarias.

⁵ No obstante, las características de las facciones son muy variables. Dice S. Morgenstern (2001:112) sobre el asunto: “Mientras que algunas facciones, como las de ‘tendencia’ británicas, descritas por Rose (1964), son poco más que grupos de legisladores poco cohesionados y efímeros, otras encajan de manera precisa en la definición clásica de partidos de Epstein (1967), presentando candidatos bajo su propia etiqueta para todos los niveles de gobierno, incluso en las elecciones generales. En los sistemas presidencialistas de Colombia y Uruguay, las múltiples facciones dentro de un partido pueden competir unas con otras en las elecciones generales, identificándose cada una con una determinada facción”.

mínimo de votos para arrojar un ganador, los competidores tienen fuertes incentivos para aliarse antes de las elecciones: el juego se resuelve en una sola ronda y, una vez ocurrida esta, el margen de negociación con el ganador es mínimo, por lo cual no tiene sentido esperar para negociar tras la elección; de esta manera, tal como predice la *ley de Duverger*, tienden a formarse dos grandes coaliciones, capaces de reunir (en conjunto) una amplia mayoría de los votos. Una versión atenuada es la competencia por mayoría relativa en que se exige un mínimo de votos tal que garantice cierta legitimidad de origen al ganador (lo que ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Argentina o Nicaragua), y en la medida que el *piso* exigido no sea muy alto, la probabilidad de resolver la competencia en una vuelta es también alta y en consecuencia permanecen vigentes los incentivos de una elección a pluralidad simple.

Por el contrario, los mecanismos de elección presidencial por mayoría absoluta implican algún procedimiento de segunda vuelta, en el caso que ninguno de los candidatos alcance el 50% de los votos⁶. Tal como señalan M. Shugart y J. Carey (1992:209-210), las elecciones presidenciales mayoritarias pueden desincentivar la formación de coaliciones antes de la primera vuelta porque: a.) obteniendo la segunda posición, conservan la posibilidad de negociar apoyo con los candidatos derrotados de cara a la segunda vuelta; o b.) habiendo quedado fuera de competencia, fortalecen su posición negociadora frente a los candidatos que pelean en el *ballotage*. En esta dirección, D. Chasquetti (2001:39-44) encuentra una fuerte correlación entre las elecciones presidenciales mayoritarias y altos niveles de fragmentación del sistema de partidos. Y si las elecciones mayoritarias impulsan un mayor número de candidatos, también favorecen la polarización ideológica del desenlace electoral porque en la segunda vuelta los competidores se ven impulsados a desplazarse hacia los extremos para lograr la victoria, ya sea negociando con partidos extremistas o sea radicalizando el discurso; tal es la proposición de J. Linz. Esta proposición también es contrastada por Chasquetti (2001:39-44) en su trabajo, quien encuentra que los escenarios de segunda vuelta se correlacionan significativamente con la distancia ideológica entre el presidente y los partidos con representación en el Congreso. Ahora bien, si se introduce el calendario electoral como variable interviniente, los mecanismos de elección mayoritaria pueden tener efectos específicos. Así, los mecanismos mayoritarios combinados con un calendario electoral según el cual las elecciones presidenciales y legislativas son

simultáneas sugieren, resumiendo aquí el argumento presentado por J. Molina (2001:21-22), ciertos efectos: a.) una tendencia a la dispersión del voto, b.) un *arrastré* sobre las elecciones legislativas, y c.) dificultades para que el presidente logre apoyo parlamentario mayoritario. Por un lado, la existencia de una segunda vuelta reduce los estímulos a concentrar votos en los candidatos principales (o probables ganadores), propiciando que los electores apoyen a sus preferidos, aun cuando se trate de partidos minoritarios sin chances reales de alcanzar la victoria; la racionalidad de este comportamiento estaría dada por la mejora en la posición negociadora (de cara a la segunda vuelta) y legislativa que representa el apoyo para tales partidos. En segundo lugar, dada la simultaneidad, los electores tienden a trasladar el apoyo dado a la opción presidencial hacia los legisladores que lo apoyan, ya sea para fortalecer la posición política del futuro presidente o de simple inercia. Finalmente, la falta de concentración del voto presidencial en los favoritos generaría una tendencia equivalente a la dispersión del voto legislativo, lo cual reduce la probabilidad que el futuro presidente encuentre un apoyo legislativo mayoritario (Molina 2001:21-22). No obstante, tal como señalan Shugart y Carey (1992:241-242), el ciclo electoral presenta una “contaminación” en ambos sentidos (*two-way contamination*) porque si bien la concurrencia electoral tiende a reducir el número efectivo de partidos parlamentarios, por el contrario tiende a incrementar el número efectivo de candidatos presidenciales, porque los competidores tendrán incentivos a presentar candidaturas sólo para impulsar sus listas de legisladores.

En líneas generales, Molina (2001:27) concluye que los sistemas electorales y, en particular, el calendario electoral tienen consecuencias políticas tangibles: “La modalidad de elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas tiende en mayor grado que la de elecciones separadas a estar asociada a gobiernos con mayoría parlamentaria estable, por lo cual es favorable a la eficacia y la gobernabilidad, al mismo tiempo que propicia un sistema de partidos de multipartidismo moderado. Especialmente cuando se combina la representación proporcional par la legislatura con una fórmula electoral de mayoría relativa o especial para las elecciones presidenciales. Un efecto similar parece igualmente probable en el caso de elecciones simultáneas con la exigencia de mayoría absoluta para el presidente, siempre que el contexto político tenga un bajo nivel de [...] polarización ideológica entre los principales partidos, que resulte favorable a la conformación de coaliciones estables en segunda vuelta”.

⁶ En el sistema boliviano, esta segunda instancia queda a cargo del Congreso, por lo cual en ocasiones se lo denomina “presidencialismo parlamentarizado” (Mayorga 2001); en los restantes casos latinoamericanos, se llama nuevamente a elecciones. Para un registro de los sistemas electorales utilizados en América Latina, véase Molina 2000 y Golder 2005.

El Bipartidismo tradicional y la Modernización política

El surgimiento del bipartidismo uruguayo puede remontarse hasta mediados del siglo XIX. Las lealtades e identidades partidarias de los partidos tradicionales⁷ uruguayos, Colorado y Nacional (o Blanco), se conformaron en los años de la “Guerra Grande” (1839-51) como facciones políticas antes que como partidos en un sentido moderno (González 1995:140-141), y hacia fines del siglo XIX, tal como señala T. Di Tella (1993:35), quedó dispuesta una situación dual entre estas dos facciones históricas: la Nacional, conservadora tradicional-católica de bases rurales (en especial, ganaderas); y la Colorada, liberal-radical cosmopolita de bases urbanas, tanto burguesas como obreras. Estas facciones enfrentadas fueron lentamente desmovilizándose y entonces avanzaron en su organización como estructuras partidarias, dirigidas a disputar el poder por vía electoral, renunciando progresivamente a la vía militar. Una vez suprimida hacia 1904 la forma violenta de resolución del conflicto político, la Constitución de 1918 estableció el voto secreto masculino universal, incluyendo a los analfabetos, lo que significó la creación de un proceso de participación universal y de legitimación electoral del poder (Rama 1987:34-35). Queda entonces configurado un “sistema bipolar clásico conservador-liberal” (Di Tella 1993:288-289) que fue capaz de adaptarse a la apertura democrática operada por la nueva constitución. Tal como resume A. Lissidini (2002:354), “Las elecciones fueron el mecanismo de legitimación y expresión política. Fue así, sobre todo en la canalización de las diferencias, que pasaron a manifestarse en la competencia política legal, sustituyendo a las guerras civiles, entre partidos que pronto se convirtieron en partidos de masas”. El saldo del período *batllista* fue la ampliación y consolidación de una democracia sin grandes exclusiones, donde la institucionalización y democratización políticas ocurrieron como procesos simultáneos gracias a la acción de ambos partidos políticos (Lissidini 2002:353). Modernización social y democratización política, en el caso uruguayo, fueron procesos que avanzaron *de la mano*, y en este escenario los partidos tradicionales lograron consolidar su posición como indiscutido centro del sistema, que conservarán hasta la década de 1960.

Por un lado, este sistema bipolar se asentó en un particular sistema electoral caracterizado por: a.) representación proporcional en ambas cámaras; b.) listas rígidas y cerradas; c.) doble voto simultáneo, el cual fue adoptado por primera vez en 1910, luego introducido en la Constitución de 1918 y, finalmente, utilizado entre 1934 y 1994 para la elección

de la totalidad de los cargos de gobierno, tanto ejecutivos como legislativos, a nivel nacional y local; y d.) elección presidencial directa a simple pluralidad de votos, desde 1918 (González 1995:146; Buquet 2001:318-319). El diseño institucional fue en buena medida producto de la acción consensuada de colorados y blancos que, aprovechando su posición política predominante, establecieron una legislación electoral que les fuera favorable; si la representación proporcional era una respuesta a las demandas del Partido Nacional, que pretendía asegurarse espacios como principal partido minoritario, el DVS era una reacción frente a la creciente fragmentación interna de ambos partidos (Lissidini 2002:354). Recuperando el antes mencionado argumento de Colomer, conociendo (o, cuando menos, intuyendo) los efectos del diseño institucional sobre la competencia política, los partidos políticos en ocasiones imponen las reglas electorales para fortalecer su posición presente.

Por otra parte, la introducción de las transformaciones modernizadoras durante los años de José Batlle y Ordóñez (PC) a principios del siglo pasado derivó en la progresiva formación de la sociedad civil desde el Estado (Rama 1987:42-43), y los partidos políticos tradicionales se integraron en una posición crucial en la construcción de un consenso social centrista. Esta posición, tal como destaca J. Lanzaro (2003), se asentaba sobre una relación de “coparticipación” entre ambos partidos: a pesar de la predominancia de los colorados, los blancos tenían no sólo influencia en el acuerdo de políticas públicas sino también acceso a posiciones del Estado para sus seguidores. De esta forma, se evitaron situaciones de suma cero en las que “el ganador se queda con todo” y, a pesar del predominio colorado, se sostuvo una competencia electoral balanceada, con poderes compartidos.

Si bien la irrupción autoritaria de Gabriel Terra (PC), en marzo de 1933, marcó la primera crisis de la democracia uruguayo, los partidos continuaron teniendo una posición central dentro del sistema político: el período estuvo dominado por una coalición de facciones coloradas, entre los que se contaba *terrismo*, *riverismo*, *sosismo* y *vierismo*, y facciones nacionales, como *herrerismo* (Armas *et al.* 2003:84-85). Así, entre la apertura democrática de 1918 y mediados de los años '60, colorados y blancos concentraron regularmente el 90% de los votos, mientras la fracción de votos restante se repartía entre varios pequeños partidos más (González 1995:141). A lo largo del período, la dinámica de la competencia política fue bipartidista, aunque sólidamente dominada por el Partido Colorado.

⁷ En repetidas ocasiones se hará referencia a los “partidos tradicionales”. Cabe aclarar que esto no tiene directamente implicancia sobre la ideología de los partidos Colorado y Nacional (léase, tradicional *versus* moderno, en los términos de G. Germani) sino que es una forma común de hacer referencia a tales dos partidos como aquellos que históricamente fueron predominantes, es decir aquellos con más longevas tradiciones. Es cierto que, en el período posterior a la transición democrática, tales partidos serán aquellos ideológicamente más “conservadores” (tradicionales) frente al “progresista” Frente Amplio, no obstante lo cual el uso del término será siempre en el anterior sentido.

La fórmula electoral de elección presidencial a simple pluralidad en vuelta única fortalecía las candidaturas principales, sostenidas por los dos partidos tradicionales, y frente a tal escenario los posibles terceros candidatos, con escasos incentivos para presentar sus propias candidaturas, se encontraban entonces con mejores perspectivas negociando con los favoritos su apoyo. A la vez, el mecanismo de DVS reducía al mínimo los incentivos para posibles disidencias y rupturas. Primero, como los partidos no controlaban (o lo hacían muy débilmente) las nominaciones partidarias, estaban las puertas abiertas para que cualquier líder lanzara su propio sub-lema bajo el paraguas de los partidos tradicionales. Segundo, no sólo tenían facilidad de acceso, sino que también el candidato tenía la oportunidad de *capturar* todos los votos de su partido en caso de ser el sub-lema más votado; por el contrario, en caso de fractura, el líder rupturista dependía sólo de sus propias fuerzas para pelear por los cargos, y no ya del rendimiento electoral de todos los sub-lemas combinados. Por otra parte, dado que cualquier facción podía sacar provecho de la “capacidad instalada” de los partidos tradicionales, las posibilidades electorales de nuevos partidos se veía severamente deteriorada, en especial en la contienda presidencial, por lo cual este mecanismo fue generando crecientes críticas cuando, hacia los años '60, desde la izquierda ingresaron nuevos actores en la escena política. En síntesis, desde un punto de vista interno, el DVS desincentivaba la fuga de facciones de los partidos tradicionales y, desde el punto de vista externo, imponía altas barreras al ingreso de nuevos partidos al sistema.

A su vez, el uso del mecanismo de DVS para la selección de los miembros del Congreso introducía incentivos equivalentes, por lo cual la tendencia al bipartidismo no sólo era una nota de las elecciones presidenciales, sino que también se reproducía en las elecciones legislativas. Si bien el mecanismo de representación proporcional debería haber impulsado la fragmentación del sistema de partidos (*hipótesis de Duverger*), la combinación de DVS y un ciclo electoral concurrente parece haber atenuado por completo tal efecto fragmentador de la proporcionalidad. Dado tal diseño institucional, en conjunto los incentivos impulsaban la competencia bipartidista, aunque también fomentaban la diferenciación entre las facciones al interior de un mismo partido, erosionando la disciplina y cohesión partidarias.

Cuando la crisis del “proyecto innovador” *batllista*, tal la denominación de G. Rama (1987), comenzó a acumular tensiones sociales, la base del sistema de representación

política bipartidista inició un sostenido proceso de desgaste. Entonces, hacia los años '60, comenzaron a acentuarse algunas tendencias dentro del bipartidismo dominante, las que vinieron a profundizar la crisis del sistema político: la multiplicación de las divisiones en los partidos tradicionales (facciones), ya crecientes desde la restauración democrática en los tempranos '40; la exacerbación de la política clientelística; el crecimiento del poder de los jefes locales; la erosión del consenso social alrededor de políticas centristas como consecuencia del estancamiento económico y las crecientes tensiones sociales; el progresivo deterioro de la capacidad de articulación social del sistema político; y la pérdida de protagonismo de los partidos tradicionales en la dirección social (Rama 1987:86-87).

En efecto, hacia los años '60, el sistema de partidos uruguayo encontró los límites de su capacidad de representación política, y en la margen izquierda de los partidos tradicionales comenzó a reunirse un segmento creciente del electorado que no se sentía vinculado a identidades políticas enraizadas en un clivaje político surgido un siglo antes. Tras la “Guerra Grande” ambos partidos tradicionales habían canalizado el clivaje liberal-conservador y, a medida que avanzaba el “proyecto innovador”, los nuevos actores sociales también habían sido integrados en la dinámica bipartidista, exponiendo una gran versatilidad frente a los cambios políticos; mientras en otros países latinoamericanos la integración de los nuevos sectores sociales generaba variables grados de inestabilidad política, en Uruguay se iniciaba una temprana experiencia de democratización, notable por su continuidad y estabilidad. No obstante, el estancamiento económico y la sensación de “sociedad en crisis” vivida como “crisis de identidad” en la década del '60 por los sectores medios de la sociedad uruguaya desencadenaron fuertes tensiones (Rama 1987:90-97), representadas por la irrupción de un activo movimiento de protesta estudiantil o la creciente gravitación de la protesta del movimiento sindical.

Esta decadencia del sistema de partidos se reflejó, por un lado, en la radicalización de la situación política, de la que la irrupción del MLN-Tupamaros hacia fines la década fue un síntoma evidente⁸; y por otra parte, en la aparición de nuevos actores políticos (a la izquierda de colorados y blancos) relevantes en los procesos electorales, primero a través del tímido 5.7% del Partido Comunista en 1966 y luego gracias al 18.3% obtenido en 1971 por una coalición más amplia, el Frente Amplio. También el movimiento sindical adquirió mayor protagonismo en la sociedad al paso que aumentaban

⁸ La irrupción del movimiento MLN-Tupamaros no está vinculada a la creciente movilización estudiantil. Tal como señala Jorge Zabalza, uno de los protagonistas del movimiento, ella ingresó más tardíamente: “había mucho militante sindical y trabajadores rurales. No es exacto lo que maneja el libro de las Fuerzas Conjuntas sobre la subversión, donde se habla de una mayoría de estudiantes [...] En la segunda dirección había pequeño-burgueses; en la primera no [...] Ciertamente en los años setenta la gran explosión se dio en el movimiento estudiantil. Al caer la dirección de Almería la nueva dirección sí estará formada predominantemente por estudiantes e intelectuales” (entrevistado en Aldrichi 2001).

las reivindicaciones y se agudizaban las tensiones sociales. A la vez, el deterioro de la posición de los partidos tradicionales también se reflejó en la aparición de discursos y prácticas rupturistas, contrarios a los partidos tradicionales, y en la creciente intervención de las Fuerzas Armadas fomentada por los gobiernos de Jorge Pacheco (PC) y Juan María Bordaberry (PC) (Lissidini 2002:360). Si bien todos los incentivos institucionales empujaban hacia un bipartidismo faccionalizado, tal como se ha señalado más arriba, la aparición de nuevas identidades y conflictos sociales presentaron a los partidos políticos tradicionales desafíos a los que no supieron brindar respuestas adecuadas.

Un nuevo actor en escena: la irrupción de la Izquierda

La irrupción de una tercera fuerza con casi la quinta parte de los votos marcó el último episodio del sistema bipartidista uruguayo, en un escenario de competición centrífuga, distanciamiento ideológico y oposiciones radicales (Lanzaro 2003); a partir del gobierno de Jorge Pacheco la represión contra organizaciones sociales y políticas de izquierda había ido en aumento, en un ambiente de violencia y agitación desconocido en Uruguay. Sin embargo, la dinámica política introducida por una oposición de izquierda se vio

interrumpida en 1973 por el *auto-golpe* de Juan María Bordaberry, apoyado por algunos sectores colorados (e, inclusive, una minoría blanca), y en el establecimiento de un régimen autoritario con un proyecto político regenerativo, que debía concluir en el establecimiento de un nuevo orden político de democracia protegida (o “democradura”). Si bien los militares acabaron desplazando a Bordaberry y asumiendo directamente el poder, el apoyo partidario continuó siendo importante, en especial de parte la facción *pachequista*. No obstante los intentos del gobierno militar por reconfigurar la competencia política, luego de doce años de régimen autoritario, las elecciones de 1984 reprodujeron con bastante exactitud el escenario electoral de 1971 [ver: Tabla no. 1], aunque con un leve deterioro de la posición blanca. Y, en consecuencia, los partidos tradicionales encontraron un contendiente que, desde la izquierda⁹, configuraba un nuevo *arco* ideológico (izquierda-derecha) para el sistema de partidos uruguayo¹⁰.

Si bien los partidos tradicionales conservaron un importante apoyo electoral en las primeras elecciones post-transición (1984 y 1989), los ganadores no lograron obtener apoyos mayoritarios en el Congreso, a pesar de las ventajas que, según sugiere la teoría, otorgarían los mecanismos de elección

Tabla 1

Elecciones presidenciales, según partidos principales. Uruguay, 1971-2004

	1971	1984	1989	1994	1999 ^a		2004
					(I)	(II)	
Partido Colorado	41	41	30	32	33	54	11
Partido Nacional	40	35	39	31	22	--	35
Frente Amplio ^b	18	21	21	31	40	46	
Nuevo Espacio	--	--	9	5	5	--	--
Otros	1	3	1	1	0	--	3
Total	100	100	100	100	100	100	100

^a. Tras la victoria en primera vuelta (I) del EP-FA, las elecciones presidenciales de 1999 se resolvieron en una segunda vuelta (II) que ganó la fórmula *colorada* encabezada por Jorge Batlle.

^b. En las elecciones presidenciales de 1994 y 1999 se presentó bajo la denominación “Encuentro Progresista-Frente Amplio” (EP-FA); en las últimas elecciones lo hizo como “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría” (EP-FA-NM).

Fuentes: Para elecciones de 1971, Lanzaro 2003; para elecciones de 1984-1999, *Observatorio Electoral*; para elecciones de 2004, *Electoral Guide*.

⁹ Paradójicamente, y a pesar de los muchos esfuerzos hechos por los militares por eliminar a la izquierda, la definitiva consolidación del Frente Amplio como actor político legítimo fue consecuencia de la impericia del propio poder militar: ante el rechazo del Partido Nacional a participar en las negociaciones del Club Naval, como consecuencia de la proscripción de su líder Wilson Ferreira, los militares debieron convocar a la dirigencia *frenteamplista* a la mesa de negociaciones, para salvar el proceso de “transición pactada”.

¹⁰ Por un lado, en lo que se refiere al Partido Colorado, la derrota de los sectores que apoyaron la opción militar en las elecciones internas de 1982 significó un giro hacia la izquierda y un resurgimiento del sello liberal social tributario del primer y segundo *batllismo*, ahora conducido por José M. Sanguinetti, aunque con él ha coexistido un ala liberal bajo el mando de Jorge Batlle. Por otra parte, luego de los años de Wilson Ferreira en los que el Partido Nacional se ubicó a la izquierda del Colorado, el resurgimiento del *herrerismo* implicó la vuelta del conservadurismo blanco tradicional. Finalmente, el Frente Amplio surgió poco antes de las elecciones de 1971 de la confluencia de comunistas, socialistas, socialcristianos y algunas facciones escindidas de los partidos políticos tradicionales, en especial “Lista 99” de Zelmar Michelini (Armas *et al.* 2003:86-87, 97-98).

presidencial a simple pluralidad de votos con elección legislativa simultánea; y, ante la incapacidad de lograr apoyos legislativos propios, debieron profundizarse el consenso entre colorados y blancos para la aplicación de políticas. Así, más allá los matices presentados, los partidos Colorado y Nacional tomaron la iniciativa de llevar a cabo reformas estructurales liberales, lo cual otorgó una oportunidad estratégica a la izquierda *frenteamplicista* para ocupar el rol de opositor a las reformas y aglutinar así a los descontentos, impulsando el ascenso de una política de bloques (Lanzaro 2003). Y el progresivo acercamiento entre los partidos tradicionales a su vez consolidaba en el imaginario social la idea de una coalición tradicional a la derecha frente a un nuevo partido progresista a la izquierda.

El principal clivaje del sistema de partidos se ubicó entonces sobre el eje “neoliberalismo-estatismo” y la configuración bipolar quedó a la vista: tal como verifica M. Alcántara Sáez (2002:132, 2004:139-146), mientras colorados y blancos se ubican sobre el polo neoliberal, el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) se coloca sobre el polo estatista. Pero para que tal lógica de bloques comenzara a configurarse, fue necesario no sólo que el Frente Amplio aprovechara la oportunidad que le brindó el descontento con las reformas y tomar así la defensa de las tradiciones estatistas, distribucionistas e igualitarias (Lanzaro 2003), sino también requirió de un giro hacia el centro. Este movimiento centrista fue impulsado, primero, por la escisión del Nuevo Espacio (Martínez Barahona 2001b) en las vísperas de las elecciones de 1989 que, en la lógica *hirshmaniana* de voz-salida, significó un llamado de atención para la dirigencia progresista¹¹. A la vez, en segundo lugar, luego que las lentas transformaciones en los primeros años post-transición derivaran en la fuga del Nuevo Espacio, a partir de 1994, el programa *frenteamplicista* avanzó en un giro moderado (Armas *et al.* 2003:97-98), en su búsqueda del centro de la “curva de Downs”, más rico en recursos electorales y, en

general, políticos. El ascenso de la izquierda, en síntesis, se asentó en cierta estructura de oportunidades políticas combinada con un giro hacia el centro; la obtención de la intendencia de Montevideo¹² le brindó además renovados recursos.

Las elecciones de 1994 mostraron un escenario poco antes impensado, con un virtual triple empate entre los partidos tradicionales y el EP-FA, ahora conducido por Tabaré Vázquez [ver: Tabla no. 1]; cada uno de ellos reunió casi un tercio de los votos. Si bien el colorado Julio M. Sanguinetti obtuvo la (ajustada) victoria, los partidos tradicionales impulsaron una reforma constitucional por la cual se reformó el tradicional sistema electoral (DVS, a simple pluralidad, con elecciones simultáneas) estableciéndose un mecanismo mayoritario. Mientras los partidos tradicionales pretendieron así elevar la barrera de acceso que debía superar el Frente Amplio para acceder al poder, algunos dirigentes progresistas la apoyaron para evitar un posible “debut” en minoría (Lanzaro 2001:298-299). En algún sentido, las previsiones de los dirigentes colorados y blancos se cumplieron en las elecciones presidenciales de 1999: en su segundo intento, Tabaré obtuvo el 40% de los votos y fue así el candidato más votado en primera vuelta (y obtuvo la primer bancada en la Cámara de Representantes), pero en la segunda vuelta el apoyo blanco al candidato colorado, Jorge Batlle, inclinó la elección a favor de este último; tal como puede verse en una lectura agregada de los resultados [ver: Tabla 2], ambos bloques ideológicos obtuvieron básicamente igual votación en ambas vueltas. Como respuesta al apoyo brindado, Batlle avanzó en un gobierno de coalición, incluyendo en su gabinete a nueve colorados y cinco blancos (Martínez Barahona 2001a:456), pero el Partido Nacional no tardó en abandonar el gobierno, el que entonces se encontró en una posición minoritaria, incapaz de hacer frente a una crisis económica inmensa.

Tabla 2

Elecciones presidenciales, según bloques ideológicos. Uruguay, 1971-2004

	1971	1984	1989	1994	1999		2004
					(I)	(II)	
Bloque “Tradicional” ^a	81	76	69	64	55	54	46
Bloque “Progresista” ^b	18	21	30	36	45	46	52
Diferencia porcentual	63	55	39	28	10	8	-6

^a. Reúne a los partidos Colorado y Nacional.

^b. Reúne al Frente Amplio, las coaliciones dominadas por el Frente Amplio (EP-FA, EP-FA-NM), y Nuevo Espacio.

Fuentes: Elaboración propia, en base a Tabla no. 1.

¹¹ Si bien electoralmente pequeño, el Nuevo Espacio ocupó una posición ideológicamente intermedia, con los partidos tradicionales a la derecha y el Frente Amplio a la izquierda (Martínez Barahona 2001b:158-169).

¹² Sobre la gestión *frenteamplicista* en Montevideo, véase Veneziano Esperón 2002.

El ascenso de la izquierda se mantuvo a lo largo de los años de gobierno *batllista*, incorporando entre sus filas al grueso del Nuevo Espacio, ahora bajo la denominación de Nueva Mayoría, ampliando la coalición *frenteamplista* como “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría” (EP-FA-NM). Como prueba preliminar de cara a las elecciones presidenciales de 2004, la izquierda midió fuerzas en el referendo sobre la petrolera estatal uruguaya (ANCAP): mientras la oposición *frenteamplista* rápidamente se alió con los trabajadores de la petrolera en contra de la reforma, los ex presidentes Julio M. Sanguinetti (PC) y Luis A. Lacalle (PN) hicieron campaña por el gobierno de Batlle. La oposición a la reforma rompió la barrera del 60%, en una consulta que pareció evaluar al gobierno de Batlle más que a la reforma en sí. Tabaré Vázquez llegó entonces como el gran favorito a las elecciones presidenciales de octubre de 2004, y en esta ocasión la ventaja obtenida en primera vuelta fue suficiente para evitar el *ballotage* y la probable coalición entre colorados y nacionales. Tras un siglo y medio de preponderancia del binomio Colorado-Nacional, un hombre venido de un tercer partido accedió a la presidencia uruguaya.

Cambio de reglas y cambio de escenario: del Bipartidismo al Bipolarismo

Las reglas electorales con las cuales Uruguay reinició el ciclo democrático a mediados de los años '80 debían fortalecer la posición de los partidos tradicionales, si las previsiones teóricas institucionalistas se cumplieran *al pie de la letra*. No obstante, la realidad política es más compleja que el entramado institucional, y el juego de fuerzas contradictorias permite avanzar en la interpretación del escenario político post-transición. Por un lado, la irrupción de un nuevo clivaje social permitió que un nuevo partido de centro-izquierda, el Frente Amplio, capitalizara el descontento por la situación de decadencia relativa que vivía la sociedad uruguaya desde fines de los '60. A su vez, el desgaste de las identidades políticas construidas alrededor del clivaje Colorado-Nacional, y la consecuente crisis de representación de los partidos tradicionales, facilitó la labor del nuevo partido. En sentido contrario, las identidades políticas tradicionales lejos están de desaparecer, y aun una buena parte del electorado uruguayo se reconoce a sí misma como colorada o blanca.

Así, si bien es evidente que los partidos tradicionales han perdido parte de su histórico electorado a lo largo de las últimas décadas, en conjunto han conservado una porción cercana a la mitad de los votos en las dos últimas elecciones presidenciales.

Ahora bien, la lógica de bloques ideológicos es confirmada por la evidencia empírica sobre la posición ocupada por los partidos uruguayos en el espectro izquierda-derecha, aún cuando las investigaciones utilizan diferentes enfoques metodológicos. Por un lado, utilizando datos arrojados por las encuestas de Latinobarómetro para el período 1995-2002, J. Colomer y L. Escatel (2005) sitúan a los partidos políticos de acuerdo a la identificación ideológica de sus votantes. Así, sobre una escala de 0 a 10, donde el cero representa la posición más izquierdista, sitúan al EP-FA próximo al polo de izquierda (3.0) y a los partidos tradicionales no sólo próximos al polo de derecha (PN, 7.5; PC, 7.6), sino también muy cercanos entre sí.

Por otra parte, E. Martínez Barahona (2001a y 2001b) recurre a una estrategia de abordaje diferente y analiza el posicionamiento que las élites partidarias hacen de ellas mismas. A partir de dos encuestas, una hecha a legisladores (1996) y otra a miembros de los partidos (dirigentes y militantes, 2000), los interroga sobre la posición en la que sitúan tanto a su propio partido como también a los otros partidos relevantes [ver: Tabla 3]. Sobre una escala de 1 a 10, donde el uno representa la posición más izquierdista, cualquiera sea la medida o encuesta que se tome como referencia, a la izquierda queda situado el Frente Amplio y a la derecha quedan ubicados los partidos tradicionales (aunque sensiblemente más cerca del centro cuando son los propios hombres de los partidos tradicionales los que deben situar a su propio partido). No obstante, si bien se puede distinguir dos polos definidos, Martínez Barahona puede afirmar que se ha mantenido una competencia moderada y centrípeta, en donde la distancia ideológica es reducida: “se observa que la superposición ideológica es alta, ya que más de un 50 por ciento [de las elites] comparten un mismo espacio ideológico [0.53], siendo la distancia entre los partidos más extremos en la escala izquierda-derecha muy pequeña [0.30]” (Martínez Barahona 2001b:162); los partidos tradicionales se han mostrado próximos en muchos temas, siempre a la derecha del bloque progresista.

Tabla 3

Ubicación ideológica de los principales partidos, según encuestas a élites

	Frente Amplio	P. Colorado	P. Nacional
¿Dónde ubicaría Ud. a su partido?	2,6	5,2	5,5
¿Dónde situaría Ud. a los otros partidos?	2,4	7,4	7,9

Nota: Los valores son medias simples (sin ponderar) de la encuesta de legisladores (1996) y miembros (dirigentes y militantes, 2000). Las preguntas corresponden a las utilizadas en el cuestionario de las encuestas.

Fuente: Elaboración propia en base a Martínez Barahona 2001a y 2001b.

Ante este escenario, y tras el *susto* que significó la ajustada victoria de Julio M. Sanguinetti en las elecciones presidenciales de 1994, la dirigencia de ambos partidos decidió impulsar una modificación crucial de las reglas de juego a través de una reforma constitucional: las elecciones presidenciales se llevarían a cabo por mayoría absoluta, en una competencia a dos vueltas (desaparecía así la contienda a simple pluralidad), a la vez que se eliminaba el mecanismo de DVS (Lanzaro 2001:298-302), obligando a los partidos políticos a celebrar elecciones internas para nominar a sus candidatos; por el contrario, el mecanismo de DVS se mantuvo para las elecciones legislativas (Morgenstern 2001:119), y se preservó la concurrencia de las elecciones presidencial y legislativa. La finalidad de tal reforma constitucional era, *a las claras*, elevar el umbral de votos mínimos que la izquierda debía alcanzar para lograr la victoria en una elección presidencial, a la vez que permitía a los partidos tradicionales coaligarse entre sí en una hipotética segunda vuelta contra un candidato de izquierda (en este caso, Tabaré Vázquez). Sin embargo, las nuevas reglas, vigentes en las últimas dos elecciones presidenciales (1999 y 2004), introdujeron un complejo conjunto de incentivos, que iba más allá de elevar la barrera que debía superar la izquierda.

A diferencia del escenario precedente, aquí los incentivos se presentan sensiblemente más contradictorios. Las reglas electorales de la competencia presidencial, al reemplazar un mecanismo de mayoría relativa por otro de mayoría absoluta, favorecen una competencia multipartidista. Tal como se señaló en términos teóricos, en este escenario algunos candidatos perciben la oportunidad de *colarse* en la segunda vuelta con una cantidad de votos que en el escenario anterior hubiera sido una segura derrota, y en caso de ser derrotados, conservan la oportunidad de negociar con los ganadores. A la vez, la desaparición del sistema de DVS entrega a los partidos una importante herramienta para controlar la nominación partidista, lo que se traduce en mayores costos para obtener la (ahora única) plaza de candidato y entonces la ruptura puede ser sensiblemente menos costosa, en especial ante partidos que, ojos de la opinión pública, ya no representan símbolos y pertenencias tan sustantivos como los representados en el pasado. Si bien en el largo plazo la desaparición del mecanismo de DVS puede reducir el históricamente alto nivel de faccionalismo de los partidos tradicionales, en el corto plazo ha obligado a dirimir pujas intra-partidarias a las que no estaban habituadas sus dirigencias.

La posibilidad de resolver la contienda en una segunda vuelta desincentiva a los partidos tradicionales a coaligarse antes de las elecciones, y confrontar *mano a mano* con el Frente Amplio. Por un lado, tanto colorados como blancos saben que confrontan contra un partido que, por sí solo, se encuentra en condiciones de reunir una porción cercana a la

mitad de los votos, cantidad de votos que lo coloca en las puertas de la victoria, y por otra parte, más allá de las visibles y tradicionales identidades que ambos representan, se encuentran entre sí muy próximos en términos ideológicos, tal como verificaban los citados trabajos de Colomer y Escatel (2005) y Martínez Barahona (2001). Si la competencia se resolviera en sólo una vuelta, colorados y blancos tendrían fuertes incentivos para renunciar a su histórico enfrentamiento y presentar así una única candidatura presidencial, pero ello no ha ocurrido en las últimas dos contiendas electorales. La oportunidad de negociar una vez realizada la primera vuelta ha impulsado a ambos partidos a usar la primera instancia electoral para medir fuerzas entre sí, y recién volcar su apoyo en el *ballotage*. El riesgo de perder sin alcanzar la segunda vuelta quedó en evidencia en las elecciones pasadas, pero a su vez la victoria de Jorge Batlle en 1999 expone las posibilidades de éxito; más allá de los resultados, en ambos casos la estrategia articulada era una respuesta racional al escenario planteado.

No obstante, esta dinámica multipartidista bipolar tiene una lógica diferenciada a izquierda y derecha. El Frente Amplio se ha comportado como un polo de atracción para la izquierda, alrededor de cuya estructura tienden a aglutinarse estructuras de izquierda más pequeñas, tal como ha sido, primero, la integración de partidos más pequeños como Encuentro Progresista o el histórico MLN-Tupamaros y, más recientemente, el ingreso de la mayor parte de Nuevo Espacio, bajo la denominación de Nueva Mayoría. En consecuencia, el Frente Amplio ha sido una entidad policlásista e ideológicamente heterogénea, conformada por un amplio conjunto de líneas internas, que en ocasiones han protagonizado fuertes discusiones por motivos ideológicos; Tabaré ha incorporado a los principales líderes en su gabinete y, en los primeros meses de gestión *frenteamplista*, han aparecido con claridad dos polos enfrentados, uno conducido por el ministro de Economía, Danilo Astori, y el ministro de Ganadería, José Mujica (Fernández 2005:3). El Frente Amplio parece conservar en su interior el corazón de la identidad de la izquierda uruguaya, la “mística *frenteamplista*”, forjada en la resistencia a la dictadura, que articula así espacios de confianza y solidaridad entre sus filas (Lissidini 2002:370-371), lo cual quizás se vea facilitado por la vigencia del DVS en elecciones legislativas, que permite a cada miembro de la coalición presentar sus propias listas de candidatos, siempre bajo el liderazgo del Frente Amplio. La evidencia empírica parece dar sustento a estas afirmaciones. Mientras el número efectivo de partidos indica que las elecciones presidenciales han sido una contienda multipartidista, el “número efectivo de bloques ideológicos” presentes en la contienda presidencial se ha establecido en torno a dos [ver: Tabla 4]. Tal como indican estos registros, ambos bloques ideológicos han tendido a adquirir un peso electoral balanceado, lo cual los deja muy cerca de una

Tabla 4

Fragmentación del sistema de partidos. Uruguay, 1984-2004

	1984	1989	1994	1999	2004
Número efectivo de partidos presidenciales	2.96	3.38	3.35	3.12 ^d	2.48
Número efectivo de bloques ideológicos presidenciales ^a	1.59	1.75	1.88	1.99 ^d	2.10
Número efectivo de partidos parlamentarios ^b	2.92	3.33	3.30	3.07	2.39
Número efectivo de bloques ideológicos parlamentarios ^c	1.58	1.73	1.86	1.98	2.03

^a. Bloques ideológicos según Tabla no. 2. El bloque “tradicional” reúne a los partidos Colorado y Nacional; el bloque “progresista” reúne al Frente Amplio, las coaliciones dominadas por el Frente Amplio (EP-FA, EP-FA-NM), y Nuevo Espacio. Los restantes partidos, dada su escasa significación electoral, fueron agrupados en un tercer bloque: en conjunto en dos ocasiones alcanzaron 2.5% de los votos (1984, 2.5%; 2004, 2.6%), y en las restantes elecciones no alcanzaron el 1.0%.

^b. Calculado de acuerdo a la distribución de bancas en la Cámara de Diputados.

^c. Véase aclaración ([^]), en esta tabla. Sólo en dos elecciones algún otro partido logró obtener bancas legislativas: en 1984, Unión Cívica obtuvo dos bancas; y en 2004, el Partido Independiente obtuvo una banca.

^d. Se trata de la primera vuelta de las elecciones presidenciales. La utilización de los resultados de la segunda vuelta tienen escaso valor, porque las propias características de la contienda fuerzan la bipolaridad.

Nota: El “número efectivo de partidos”, estimado de acuerdo a la conocida fórmula de M. Laakso y R. Taagepera (1979), pondera a los partidos de según su tamaño relativo: $N=1/\sum s_i^2$ donde s_i es la proporción de bancas que el partido i tiene en Diputados. Este mismo procedimiento puede aplicarse a otros tipos de elección y, en consecuencia, variantes de tal fórmula se utilizaron para calcular los restantes índices de fragmentación: proporción de votos por partido y por bloque ideológico en elecciones presidenciales, y proporción de bancas por bloque ideológico en Diputados.

Fuente: Elaboración propia en base a *Observatorio Electoral* (para elecciones de 1984-1999) y *CADAL y Election Guide* (para elecciones de 2004).

victoria en una elección presidencial en segunda vuelta. En un escenario de estas características, los llamados “independientes”, es decir aquellos ciudadanos sin una identificación partidista clara, usualmente ubicados en el centro del espectro político, se vuelven el mercado más tentador y por él los partidos políticos estarán más dispuestos a invertir mayores recursos.

En las últimas elecciones se ha registrado una sensible merma del multipartidismo de la contienda, tanto presidencial como legislativa. Sin intentar adentrarnos en este asunto, eso parece estar principalmente vinculado a, primero, la debacle electoral del Partido Colorado. Tanto su fórmula presidencial, encabezada por el entonces ministro Guillermo Stirling, como sus listas de legisladores cargaron con el peso del severo desgaste de la gestión *batllista*, que incluso había desanimado a Julio M. Sanguinetti a lanzarse por una tercera presidencia; la candidatura de Stirling fue resultado de un acuerdo entre las principales facciones coloradas, conducidas por Batlle y Sanguinetti. Segundo, el re-ingreso de la mayor parte del Nuevo Espacio al Frente Amplio confirmó la fuerte atracción que la coalición *frente amplista* ejerce sobre otras estructuras partidarias más pequeñas, a la vez que minimizó la presencia de otros actores más allá de los tres partidos principales. Finalmente, el *residual* Partido Independiente tuvo un escaso peso electoral, muy por debajo de lo realizado en ocasiones anteriores por su

antecesor, el desaparecido Nuevo Espacio. Así, la competencia giró en torno a “dos partidos y medio”, o lo que es lo mismo dos partidos principales y un tercero que, expectante, aguardaba la posibilidad de ser el árbitro de la contienda.

A su vez, a pesar del mantenimiento de las reglas electorales en la contienda legislativa, no se ha generado un sistema de partidos dual, con un grado de fragmentación diferenciado respecto a las elecciones presidenciales. Por el contrario, la fragmentación partidista e ideológica ha sido casi idéntica en todas las contiendas posteriores a la transición democrática [ver: Tabla no. 4], incluso tras la incorporación de mecanismos mayoritarios para la resolución de la elección presidencial. Es decir, si en principio los incentivos introducidos por las reglas de la elección presidencial se presentaban contradictorios respecto a los incentivos legislativos, los resultados electorales parecen indicar una mayor compatibilidad a la esperada en términos teóricos. Una respuesta a esta situación quizás esté dada por el ciclo electoral (concurrente) y el predominio de las elecciones presidenciales por sobre las legislativas, factores estos que vendrían a atenuar el impacto de los incentivos “legislativos” sobre la competencia partidista.

Conclusiones

Las últimas dos elecciones (1999 y 2004) sugieren una configuración nueva para el sistema de partidos políticos uruguayo. El crecimiento del Frente Amplio, y en general del bloque *progresista*, se dio a costa de los electores que históricamente habían apoyado a los partidos tradicionales, tal como se ve reflejado en la evolución de los resultados electorales. Si el ascenso del Frente Amplio pudo sugerir, en algún momento, un escenario de tercios con el Partido Colorado en el centro y el Partido Nacional en la derecha, los hechos posteriores parecen sugerir un escenario diferente. Así, el consenso entre los partidos tradicionales a favor de las reformas de 1996, el apoyo brindado por el Partido Nacional a la candidatura de Batlle en 1999 y la posterior incorporación de blancos en el gabinete *batllista*, el apoyo de los principales dirigentes blancos a la posición oficial en el referendo por ANCAP, son hechos que vienen a plantear un escenario donde el multipartidismo moderado se desenvuelve según una lógica bipolar que enfrenta a los bloques “tradicional” y “progresista”.

El nuevo sistema electoral, diseñado para alejar a la izquierda del gobierno, parece tener mucho que ver con este nuevo escenario partidista. Tal como se decía antes, parece probable que dadas las reglas de juego actuales (elecciones presidenciales mayoritarias, con un calendario concurrente), siempre que se mantenga un bajo nivel de polarización ideológica, el diseño institucional resulte favorable a la conformación de coaliciones estables en el *ballotage*. El caso uruguayo no ha avanzado explícitamente hacia tales coaliciones, no obstante lo cual ha mantenido una competencia moderada y centrípeta, en donde la distancia ideológica es reducida. Si bien las identidades históricas de los partidos tradicionales se han construido alrededor de la mutua confrontación (de igual manera que la identidad *frenteamplista* se ha edificado sobre la confrontación con los partidos tradicionales), ambos partidos se han mostrado próximos en muchos temas, siempre a la derecha del bloque progresista.

Por otra parte, el desarrollo del caso uruguayo parece ser un buen ejemplo de la “inversión” de las proposiciones de Duverger sugerida por Colomer en un trabajo reciente, y que muy sintéticamente fue planteado más arriba. Si el anterior sistema electoral fue establecido en un escenario político dominado por los partidos Colorado y Nacional, de manera que las reglas introducidas venían a consolidar las posiciones políticas de ambos, el establecimiento de nuevas reglas de juego, ahora más favorables al multipartidismo, ocurrió cuando el bipartidismo tradicional ya era cosa del pasado, y tres partidos relevantes se repartían casi la totalidad del electorado. En esta dirección, a sabiendas que las reglas de juego condicionan la competencia política al imponer poderosos incentivos a los actores, son

los actores los que establecen las reglas electorales que más fortalezcan su propia posición política.

Las posteriores elecciones departamentales mostraron a un Frente Amplio sólido en todo el país y que, tal como se encargaron de puntualizar los voceros del oficialismo, por primera vez había penetrado en el interior uruguayo. No obstante, estos resultados deben ser tomados aun con cautela: la evidencia comparada incide que en estas *honeymoon-elections* el partido del presidente tiende a obtener resultados sensiblemente superiores a los logrados en la anterior elección no-presidencial (véase Shugart y Carey 1992:242-253). Por este motivo no parece haber aun razones suficientes para afirmar la definitiva penetración de la coalición *frenteamplista* en históricos bastiones electorales de los partidos tradicionales. Además esto puede verse en el futuro agravado por el mismo motivo de éxito en esta ocasión: dado que las elecciones departamentales en el futuro se seguirán realizando pocos meses después de las elecciones presidenciales, una hipotética victoria de los partidos tradicionales puede constituir un duro golpe para el Frente Amplio, porque aquellos sumarían a su histórico predominio en el interior, la ganancia arrojada por el “momento” de la elección. Este ha sido el principal motivo por el cual se ha evitado introducir la reciente elección departamental en el análisis precedente.

Tomando todas las precauciones implícitas en un pronóstico, quizás sea esperable que el polo de derecha conserve sus dos etiquetas y aproveche las ventajas que el sistema institucional les brinda para aliarse sin renunciar a identidades que, nacidas en un largo recorrido histórico, forman parte del imaginario político de amplios sectores de la sociedad uruguayo. Por el contrario, el Frente Amplio ahora deberá hacer frente a las tensiones propias de la gestión de gobierno, lo cual es probable que introduzca “motivos” de discordia y división, y que algunos evalúen romper lanzas con el partido y lanzarse como independientes. Sin embargo, todo parece indicar que en el mediano plazo el Frente conservará su identificación como representante de la izquierda uruguayo, y entonces siga comportándose como un polo de atracción para estructuras de izquierda más pequeñas, las que tenderían a aglutinarse a su alrededor. En consecuencia, bajo los incentivos del diseño institucional, tales tensiones tenderán a canalizarse ya sea en nuevas facciones o en mayores diferenciaciones entre las facciones existentes.

Cabe preguntarse si los partidos tradicionales estarán dispuestos a resignarse tan fácilmente a esta nueva situación, tras más de un siglo de predominio político, en especial cuando sólo han perdido una elección presidencial. En efecto, numerosos partidos han sido derrotados en repetidas ocasiones y, tras un período de regeneración, han sido capaces de recuperar terreno, sólo basta ver la “resurrección” del APRA tras la caída de Alberto Fujimori. Este es, por supuesto, un escenario completamente factible,

aunque requiere una profunda transformación de las identidades de los partidos tradicionales, de manera tal que dejen de competir ambos por el mismo (y decreciente) espacio del “mercado electoral”. En esta dirección pareció moverse el derrotado candidato blanco, Jorge Larrañaga, en las últimas elecciones presidenciales al protagonizar un

visible “giro a la izquierda” por medio del cual intentó disputar el electorado *frenteamplista*. Es cierto que, a la postre, Larrañaga no logró derrotar a Tabaré, pero el resultado estuvo muy por encima de los pronósticos, y logró el mejor resultado nacional desde la victoria en las elecciones presidenciales de 1989. Las posibilidades de reversión de una tendencia que lleva dos décadas de sostenido avance

parecen ser menores si los partidos tradicionales permanecen atados a sus identidades históricas y, en ese caso, sus oportunidades electorales estarán vinculadas a la modernización de su oferta a un electorado insatisfecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2002): “El programa de los partidos políticos latinoamericanos”. En: *PostData. Revista de reflexión y análisis político*, no. 8, septiembre de 2000, pp. 117-158.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2004): *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona.
- ALDRIGHI, Clara (2001): *La izquierda armada. Ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros*, Trilce, Montevideo.
- ARMAS, Gustavo de; GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime (2003): “Introducción al estudio de las tradiciones ideológicas de los partidos uruguayos en el siglo XX”. En: *Revista Política y Gestión*, vol. 5, pp. 77-105.
- BUQUET, Daniel (2003): “El doble voto simultáneo”. En: *Revista SAAP*, vol. 1, no. 2, octubre de 2003, pp. 317-339, Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- CHASQUETTI, Daniel (2001): “Elecciones presidenciales mayoritarias en América Latina”. En: *América Latina Hoy*, no. 29, pp. 31-51.
- COPPEDGE, Michael (1998): “The Evolution of Latin American Party Systems”. En: MAINWARING, S.; y VALENZUELA, A. (eds.): *Politics, Society and Democracy: Latin America*, West View Press, Boulder.
- COLOMER, Josep M. (2005): “It’s Parties that choose Electoral Systems (or, Duverger’s Laws upside down)”. En: *Political Studies*, 53, pp. 1-21.
- COLOMER, Josep M.; y ESCATEL, Luis E. (2005): “La dimensión izquierda-derecha en América Latina”. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, no. 177, vol. 45, pp. 123-136.
- DI TELLA, Torcuato (1993): *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- DIX, Robert (1989): “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”. En: *Comparative Politics*, vol. 22 (1), pp. 23-37.
- FERNÁNDEZ, Nelson (2005): “El nuevo gobierno uruguayo: ¿Hacia dónde va la izquierda oriental?”. Documento no. 37, julio de 2005, Centro para el Desarrollo y la Apertura de América Latina, Buenos Aires
- FINCH, Henry (1991): “Uruguay, 1930-c. 1990”. En: BETHELL, L. (ed.): *Historia de América Latina*, tomo 15: «El Cono Sur desde 1930», Crítica, Barcelona, 2002.
- GOLDER, Matt (2005): “Democratic electoral systems around the world, 1946-2000”. En: *Electoral Studies*, 24, pp. 103-121.
- GONZÁLEZ, Luis E. (1995): “Continuity and Change in the Uruguayan Party System”. En: MAINWARING, S.; y SCULLY, T. R. (eds.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- JONES, Mark (2004): “Electoral institutions, social cleavages, and candidate competition in presidential elections”. En: *Electoral Studies*, 23, pp. 73-106.
- LAAKSO, Markku; y TAAGEPERA, Rein (1979): “«Effective» number of parties: a measure with application to West Europe”. En: *Comparative Political Studies*, 12, 1, abril, pp. 3-27.
- LANZARO, Jorge (2001): “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”. En: LANZARO, J. (compilador): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- LANZARO, Jorge (2003): “Uruguayan Parties: transition within transition”. Trabajo presentado en “Political Parties and Democratic Consolidation in Latin America” (European Consortium for Political Research), Edinburgh.
- LIPSET, Seymour M.; y ROKKAN, Stein (1967): “Estructuras de División, Sistemas de Partidos, y Alineamientos Electorales”. En: AA.VV.: *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992.
- LISSIDINI, Alicia (2002): “Uruguay y la centralidad de la política”. En: CAVAROZZI, M.; y ABAL MEDINA, J. M. (comps.): *El asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo-Sapiens, Rosario.
- MAINWARING, Scott (1993): “Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The difficult combination”. En: *Comparative Political Studies*, vol. 26, no. 2, pp. 198-228.

- MAINWARING, Scott;** y **SHUGART, Matthew S.** (1997a): “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En: **MAINWARING, S.;** y **SHUGART, M. S.** (comps.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- MAINWARING, Scott;** y **SHUGART, Matthew S.** (1997b): “Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. En: **MAINWARING, S.;** y **SHUGART, M. S.** (comps.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- MARTÍNEZ BARAHONA, Elena** (2001a): “Uruguay”. En: **ALCÁNTARA SÁEZ, M.;** y **FREIDENBERG, F.** (eds.): *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- MARTÍNEZ BARAHONA, Elena** (2001b): “En la búsqueda de un «Nuevo Espacio» en el sistema de partidos uruguayo”. En: *América Latina Hoy*, no. 27, pp.153-185.
- MAYORGA, René** (2001): “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”. En: **LANZARO, J.** (comp.): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- MOLINA, José Enrique** (2000): *Los sistemas electorales de América Latina*, “Cuadernos de CAPEL”, no. 46, IIDH/CAPEL, San José.
- MOLINA, José Enrique** (2001): “Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura”. En: *América Latina Hoy*, no. 29, pp. 15-29.
- MORENO, Alejandro** (1999): *Political cleavages. Issues, Parties and the Consolidation of Democracy*, West View Press, Boulder.
- MORGENSTERN, Scott** (2001): “Grupos organizados y partidos desorganizados. Incentivos electorales en Uruguay”. En: *América Latina Hoy*, no. 29, pp. 109-131.
- NOHLEN, Dieter** (2000a): “Sistemas de partidos”. En: **INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:** *Diccionario Electoral*, IIDH, San José.
- NOHLEN, Dieter** (2000b): “Sistemas electorales”. En: **INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:** *Diccionario Electoral*, IIDH, San José.
- NORRIS, Pippa** (2004): *Electoral Engineering. Voting rules and political behavior*, Cambridge University Press.
- RAMA, Germán W.** (1987): *La Democracia en Uruguay*, Cuadernos del RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- SHUGART, Matthew S.;** y **CAREY, John M.** (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 2001.
- VENEZIANO ESPERÓN, Alicia** (2002): “La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo. Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda”. En: *Revista Política y Gestión*, vol. 4, pp. 103-132.
- WARE, Alan** (1996): *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Istmo, Madrid, 2004.

OTRAS FUENTES

Election Guide, disponible en: <http://www.electionguide.org/>

Observatorio Electoral, disponible en: <http://www.observatorioelectoral.org/>

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación, difusión y capacitación trabajando en las siguientes áreas: Política Latinoamericana, Derechos Humanos, Periodismo y Democracia, Economía y Estado de Derecho, Modernización de los Partidos Políticos, y Desarrollo y Comunicación Institucional. CADAL integra la Red Interamericana para la Democracia, el Network of Democracy Research Institutes y ha recibido dos premios internacionales por su labor: “2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence” y “2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values”.

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R
(C1035AAO) Buenos Aires – Argentina
Tel/Fax: (54-11) 4343-1447
e-mail: centro@cadal.org
website: www.cadal.org