

## LEGISLACION ELECTORAL Y SISTEMAS DE PARTIDOS: EL CASO URUGUAYO \*

LUIS E. GONZÁLEZ \*\*

Este artículo trata sobre el efecto de las estructuras políticas, y más específicamente de la legislación electoral, sobre el sistema de partidos. Las "estructuras políticas" incluyen (a) rasgos institucionales (en el sentido político: por ejemplo, si el sistema es unitario o federal) y (b) rasgos puramente políticos (ejemplo: las características ideológicas de las élites) de la comunidad. Estos rasgos se convierten en "estructuras políticas" sólo si ya han sido institucionalizados en el sentido sociológico del término. De ahí que incluyan por definición regularidades observables en el comportamiento y expectativas de los actores políticos.

Los sistemas políticos exhiben diferentes tipos de estructuras políticas, en el sentido recién definido, durante la mayor parte del tiempo. Tendemos a ver los "sistemas políti-

cos" como configuraciones de estructuras políticas históricamente determinadas. Consideramos las crisis —sean levantamientos revolucionarios o situaciones de muy alta inestabilidad política— como situaciones esencialmente no estructuradas, que pueden ser seguidas por el reemplazo o reequilibrio del régimen anteriormente existente.

También debería señalarse que aún cuando las leyes son rasgos institucionales de las comunidades, no son necesaria o automáticamente estructuras políticas, porque no siempre están institucionalizadas en el sentido sociológico del término. Si las leyes no son respetadas, no regulan el comportamiento de los ciudadanos. Aún las leyes no controvertidas no se convierten en estructuras políticas automáticamente: las leyes — como cualquier otra cosa — requieren algún tiempo para institucionalizarse. Necesitan algún tipo de proceso de aprendizaje tanto de los ciudadanos como de las comunidades "expertas" (abogados, jueces). En particular, desde el presente punto de vista tiene sentido considerar los efectos de la legislación electoral sobre los sistemas de partidos si, y sólo si, la legislación electoral en sí misma es una estructura política o parte de una estructura política.

Como se sabe, las "leyes" referidas a los efectos de la legislación electoral sobre los sistemas de partidos son leyes *tendenciales*. Se sostienen bajo la cláusula *ceteris pari-*

\* Este artículo fue preparado para un proyecto dirigido por el Profesor Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg, y apoyado por la Fundación Volkswagen. El trabajo en Uruguay fue coordinado por Juan Rial del Instituto PEITHO. Parte de las ideas siguientes fueron ya presentadas en otros trabajos (González 1988). Las personas e instituciones mencionadas aquí no necesariamente comparten las opiniones del autor. El artículo fue escrito originalmente en inglés; la traducción al español estuvo a cargo de María Ester Mancebo.

\*\* CIESU EQUIPOS Consultores Asociados, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

*bus*: establecen el curso más probable de los acontecimientos en ciertas circunstancias, no el curso necesario. Los hechos pueden seguir diferentes caminos, y a veces lo hacen. Sin embargo, cuando las consideraciones teóricas y el apoyo empírico de las leyes tendenciales son realmente fuertes, los contraejemplos no necesariamente "prueban" la falsedad de las "leyes". Más bien pueden enseñarnos algo acerca de los mecanismos más generales involucrados en esas leyes y, en particular, sobre cuáles son las otras condicionantes significativas de los fenómenos estudiados.

Este ensayo asume que hay al menos dos "leyes tendenciales" razonables en relación al impacto de la legislación electoral sobre los sistemas de partidos. Una de ellas es la Ley de Duverger tal como fue reformulada por Sartori (1986). La Ley de Duverger —la idea de que la regla de mayoría simple favorece el bipartidismo— es, por supuesto, el ejemplo mejor conocido de tal "ley tendencial". La segunda "ley" —descrita posteriormente— puede ser llamada la Ley de Katz (Katz 1986).

Asumir que éstas son leyes tendenciales reales es, sin embargo, meramente un punto de partida. Porque, como se estableció anteriormente, cualquier caso particular puede ser estudiado desde el punto de vista de estas leyes si, y sólo si, su legislación electoral puede ser considerada una estructura política. Esta no es una condición pequeña: las democracias muy jóvenes, o las no tan jóvenes con leyes electorales nuevas, no satisfacen este requisito. En el primer caso, porque la instauración de una poliarquía es por definición una discontinuidad que afecta profundamente el sistema político preexistente. Cuando una democracia nace al menos algunas de las reglas críticas del proceso político cambian, y con ellas todos los demás componentes del sistema varían también en alguna medida. Las estructuras políticas de una democracia muy joven están por lo tanto condenadas a estar en una condición algo fluida. El segundo caso (las nuevas leyes electorales) tampoco satisface ese requisito porque no ha transcurrido el tiempo suficiente para que ocurra el "proceso de aprendizaje".

Por lo tanto, considerando las "leyes

tendenciales" antes mencionadas como el punto de partida teórico, un estudio de caso debería incluir diferentes etapas. Primero debe chequear si la legislación electoral en consideración es una estructura política. Si esa condición se sostiene, después debe investigar en qué medida la relación entre la legislación electoral y el sistema de partidos es consistente con las expectativas previas. Finalmente debe establecer qué implicaciones teóricas se obtienen, si las hay, de la relación observada —sea la esperada u otra— entre las "leyes tendenciales" y el caso.

Uruguay es realmente un caso muy interesante en este sentido. A partir de 1918 ha sido una democracia durante cincuenta años (1918-33; 1942-73, y nuevamente desde 1985). Como todos los componentes principales de su legislación electoral vigente han funcionado regularmente desde principios de los años cuarenta (la mayoría de ellos, de hecho, desde 1918), estas leyes pueden ser consideradas como una estructura política. Además, el primer medio siglo desde el nacimiento de la democracia en Uruguay (1918-68) puede ser considerado como un ejemplo de libro de texto de los efectos de la legislación electoral sobre el sistema de partidos. Sin embargo, durante los últimos veinte años esto no parece haber sido así, por lo menos a primera vista.

Este artículo intenta dar cuenta de esas dos partes aparentemente distintas de la misma historia. Una primera sección describe el sistema de partidos durante ese medio siglo inicial de democracia. La segunda sección describe la legislación electoral uruguaya vigente, y la tercera muestra una muy buena adecuación entre las expectativas teóricas y los hechos del período 1918-68. La cuarta sección, que cubre los últimos veinte años, describe un cambio importante en esas pautas, y la última parte resume las implicaciones teóricas del caso uruguayo.

### 1. El sistema de partidos durante el primer medio siglo de la democracia uruguaya (1918-1968)

No existe una historia general, abarcadora, de los partidos políticos uruguayos. La literatura académica sobre los partidos es escasa; probablemente los años anteriores a

1930 han sido mejor estudiados que el período siguiente.<sup>(1)</sup> Sin embargo, los rasgos generales son bien conocidos. El núcleo del sistema de partidos, los partidos Colorado y Nacional, tienen cerca de 150 años, tanto como el país mismo. Ciertamente, en el siglo pasado no eran partidos políticos en el sentido actual del término, pero eran organizaciones políticas fuertes con apoyo masivo —y aún ejércitos— y han sobrevivido ininterrumpidamente hasta el presente.

Estos partidos, también llamados partidos "tradicionales", nacieron de los séquitos de los principales caudillos en los años posteriores a la Independencia. Una temprana guerra civil, la Guerra Grande, fue un momento decisivo en su desarrollo. Como resultado de las características de la guerra y de la participación que argentinos y brasileños tuvieron en ella, puede decirse que los partidos uruguayos precedieron a la nación—estado verdaderamente unificada. Al menos hasta el cambio de siglo, una considerable masa de ciudadanos depositó más lealtad en los partidos que en las instituciones que encarnaban el Estado.

Algunos de los principales rasgos que caracterizarían a los partidos tradicionales hasta después de la 2a. Guerra Mundial también tomaron forma durante la Guerra Grande y los años inmediatamente posteriores a ella. Los colorados se convirtieron en la versión uruguaya de los partidos liberales latinoamericanos, siendo más liberales, cosmopolitas, urbanos y anti-clericales que los blancos, que se convirtieron en el partido conservador. Ni siquiera los extranjeros —por lo menos las comunidades de inmigrantes de mayor peso— fueron indiferentes a ellos: los españoles tendieron a ser blancos, los italianos y franceses colorados. Pero las diferencias eran una cuestión de grado; ambos partidos eran representativos del con-

junto de la sociedad uruguaya. Cada partido tenía el apoyo de la mitad del país.

Estos rasgos probaron ser duraderos. Siendo las cuestiones religiosas particularmente no conflictivas en Uruguay, el único clivaje social significativo asociado en algún grado a la oposición entre los partidos tradicionales es el urbano-rural. Los partidos han sido policlasistas desde el comienzo, y sus seguidores han cubierto un espectro ideológico relativamente amplio, especialmente durante este siglo. Esto hace aún más difícil distinguirlos —diferenciarlos— sobre bases objetivas. De ahí que el énfasis en la mayor parte de las descripciones de los partidos tradicionales sea sobre su carácter personalista y sobre las sutiles diferencias que distinguen a un Colorado de un Blanco. A menudo se dice que tales diferencias pueden ser realmente percibidas sólo por participantes directos en la cultura política uruguaya.

Blancos y colorados ganaron entre ellos cerca del 90% de los votos hasta la mitad de los años sesenta. Varios partidos compartían el 10% restante. Después de la 2a. Guerra Mundial los blancos gobernaron desde 1959 hasta 1966, mientras los colorados lo hicieron desde 1966 hasta el golpe de Estado de 1973. En principio, esto definía un sistema bipartidista, porque los dos grandes partidos que controlaban el 90% del electorado rotaban en el poder y los diversos partidos menores que compartían el restante 10% nunca entraron —ni fueron invitados a hacerlo— en alianzas con el partido mayor gobernante. Sin embargo, este panorama global del sistema de partidos uruguayo ha recibido dos críticas importantes.

La primera es que los dos partidos mayores ocuparon posiciones muy diferentes en el sistema durante la mayor parte de su existencia. De acuerdo a Sartori, Uruguay fue un caso de sistema de partido predominante en el marco de un formato bipartidista (Sartori, 1976, Sección 6.5, *passim*, esp. p. 197). Según él, los colorados fueron predominantes desde 1868 hasta 1959 y de nuevo desde 1967 en adelante.

Usando sus definiciones de predominio —competencia electoral auténtica más al menos tres mayorías absolutas consecutivas en la cámara baja (*id.*, pp. 195 y 199)— esto no es correcto porque: (i) las reales garan-

1. Taylor (1960) proporciona una visión general e incluye una bibliografía útil. El crucial primer tercio del presente siglo es cubierto por Lindahl (1962) y Vanger (1963, 1980), que también proveen referencias. Jacob (1983) describe el régimen de facto de los años treinta, y Zubillaga y Pérez (1983) ponen al día la historia. Las monografías sobre los partidos individuales son extremadamente escasas. Una excepción reciente es Reyes Abadie (1989) sobre el Partido Nacional.

tías electorales no se establecieron hasta 1918, lo que deja el período 1868-1918 fuera de la discusión; además, creo que ningún historiador uruguayo suscribiría la tesis de que si las elecciones hubieran sido realmente competitivas durante ese período, los colorados hubieran sido un partido predominante en el sentido de Sartori; (ii) desde 1918 hasta el golpe de Estado de 1933 los colorados nunca obtuvieron "tres mayorías consecutivas" en la cámara baja; ganaron una mayoría absoluta en 1919 y 1922, la perdieron en 1925, y fueron incapaces de recuperarla posteriormente. Lo mismo sucedió en el poderoso Senado: en 1925 los colorados sólo tenían el 42% de las bancas del Senado, y desde entonces hasta 1933 siempre ganaron menos del 37% de las bancas; (iii) la situación autoritaria iniciada en 1933 puede ser considerada completamente superada hacia 1942; las cuatro elecciones siguientes —1942, 1946, 1950 y 1954— fueron todas ganadas por los colorados, pero en 1946 no obtuvieron una mayoría absoluta en la cámara baja; (iv) los blancos ganaron en 1958 y 1962; (v) los colorados ganaron de nuevo las dos elecciones generales siguientes que precedieron al golpe de 1973 (en 1966 y 1971), aunque en la última obtuvieron poco más del 40% de las bancas de la cámara baja. Por lo tanto, de acuerdo a la definición de Sartori, los colorados nunca fueron, estrictamente hablando, un partido predominante.

Sin embargo, esta conclusión parece igualmente inapropiada cuando se la confronta con los datos. Aunque la elección de 1946 rompió la cadena de tres mayorías consecutivas requerida por la definición, parece razonable considerar a los colorados un partido predominante desde 1942 a 1958.(2)

2. Debe notarse, sin embargo, que el rol predominante de los colorados ya estaba seriamente disminuido en 1952, porque la Constitución de 1952 impuso mayorías legislativas especiales para llenar diversas posiciones centrales en la Administración, mayorías que requerían acuerdos bipartidistas (Gros Espiell, 1976, p.114). A este respecto —es decir, la disminución del rol predominante de los colorados— estas mayorías eran quizás más importantes que la más visible composición bipartidista del pluripersonal Consejo Nacional de Gobierno que reemplazó al Presidente, porque el partido minoritario no podía hacer más que supervisar el trabajo del partido de gobierno.

Si esto es así, bajo gobiernos democráticos Uruguay ha tenido un sistema bipartidista la mayor parte del tiempo, pero los colorados lograron convertirse en partido predominante durante cerca de un tercio de la vida democrática del país. Además, la vida política continúa bajo gobiernos no democráticos, y es un hecho políticamente relevante que desde 1868 hasta 1917 y desde 1934 hasta 1942 los colorados siempre controlaron el (no democrático) gobierno (3). El último tercio del siglo XIX, en particular, podría ser considerado como un intento fallido del partido Colorado de convertirse en partido hegemónico en el sentido de Sartori. En resumen: la visión de Sartori contribuye a una mejor comprensión de un proceso ciertamente complejo; de acuerdo a su propia definición y a los datos, sin embargo, la pintura tradicional de un sistema bipartidista continúa siendo correcta durante toda una mitad de la vida democrática del país (4).

La segunda crítica de esta visión tradicional refiere a la estructura interna de ambos partidos. A lo largo del presente siglo

3. Esto no fue así durante el régimen autoritario (1973-1984).
4. Es importante tener en cuenta la naturaleza de las distinciones de Sartori. Hasta 1971 o quizá 1966 Uruguay siempre tuvo un formato bipartidista, es decir, había sólo dos partidos relevantes. Esto es así independientemente de si el régimen era democrático o no. Por otra parte, si uno de los partidos que define el formato bipartidista llega a ser predominante en el sentido definido anteriormente, entonces durante el período que "predomina" no existe más un sistema bipartidista, porque sólo un partido gobierna sin importarle mucho las opiniones de los demás actores políticos —siendo el único límite, por supuesto, el mantenimiento de la democracia. Un sistema bipartidista es un formato bipartidista funcionando con la lógica (o "mecánica") resultante de la alternancia razonablemente frecuente en el gobierno y/o la falta de mayorías legislativas; es claro que en cualquiera de estos casos la situación naturalmente impone sobre el partido de gobierno la necesidad de tener en cuenta a la oposición, y de ahí la idea de "sistema", y es igualmente claro que estos rasgos no están determinados meramente por un formato bipartidista, y de ahí la distinción entre los dos conceptos —"formato" y "sistema"—. La diferencia es a menudo oscurecida por la práctica común de usar el término sistema en una forma puramente descriptiva, como simple sinónimo de la "configuración existente de partidos", con independencia de la "mecánica" real según la cual interactúan.

los partidos tradicionales han estado, y todavía están, altamente fraccionalizados (5). De hecho, la mayor parte del tiempo ambos partidos han sido relativamente flexibles coaliciones de fracciones. Frecuentemente la distancia ideológica entre ciertas fracciones de diferentes partidos —medida en el continuo izquierda-derecha— resultó ser menor que la existente entre fracciones al interior de cada partido. Enfatizando la indiferenciación ideológica de los partidos tradicionales, un observador agudo escribió en 1930 que "pueden alojar individuos que apoyan todo tipo de ideas, aún las más opuestas entre sí... por tanto, el caso de la coexistencia de dos grupos opuestos [es decir, fracciones pertenecientes a partidos rivales] ambos profesando sin embargo, exactamente los mismos ideales." (Martínez Lamas 1946, pp. 116-117).

Como resultado, se ha dicho que este bipartidismo aparente disfrazaba mal un real sistema multipartidista. Uno de los argumentos más vigorosos es el de Lindahl. Escribió que las fracciones coloradas durante los años 20 eran partidos porque "todos tenían organizaciones partidarias independientes y porque no había una organización común, permanente, para todos los partidos colorados" y, aún cuando los colorados sostenían que tenían un programa común, "esto era más bien una manera de hablar." Observando la situación desde los primeros años de la década del 60 concluyó, con respecto a ambos partidos tradicionales, que "un sistema multipartidista ha estado vigente en Uruguay desde hace cuatro décadas" (Lindahl 1962, pp. 40 y 273 respectivamente). Sartori está de acuerdo con Lindahl. En una nota a un pasaje sobre la posibilidad de que los partidos fueran tan carentes de organización como sus propias

5. Conservo el término neutral de Sartori, "fracción" (1976, p.p.71-74). Su argumento me parece convincente. Además, en español, como en inglés, "fracción" tiene una connotación despectiva, mientras que "fracción" no la tiene. Los uruguayos, y los políticos en particular, usan "fracción", no "facción", haciendo natural la propuesta de Sartori. Esto no niega que quizás la mayoría de las fracciones históricas uruguayas han sido realmente facciones (en el sentido peyorativo), pero seguramente no todas ellas lo fueron. Esto es una cuestión empírica, no terminológica.

fracciones, escribió: "el caso extremo parece ser Uruguay, cuyo (dudoso) sistema bipartidista es... sólo una fachada electoral con respecto a los actores reales, es decir, los sublemas de los partidos Blanco y Colorado" (Sartori, 1976, p. 107, n.11). Diez años después reafirmó este punto de vista: considerando una lista de siete países que incluía, a su juicio, todos los sistemas bipartidistas contemporáneos, señaló que deliberadamente excluía a Uruguay porque ese sistema, "y aún más Colombia" exhiben "una fachada de arreglos bipartidistas que ni siquiera reúnen las características menos estrictas [de los sistemas bipartidistas]" (Sartori, 1986, p. 167, fn.20) (6). Esta visión sobre la estructura del sistema de partidos es ampliamente sostenida por los intelectuales uruguayos, particularmente los de izquierda.

Sin embargo, pienso que el argumento del multipartidismo disfrazado es erróneo. La primera razón en contra es la simple duración de los partidos tradicionales frente a numerosos contrincantes. En el siglo XIX, la Unión Liberal (1855), el partido Radical (1873) y el partido Constitucional (1880) tuvieron una vida corta. Los intentos en este siglo han tenido más perdurabilidad pero durante dos tercios del siglo los terceros partidos permanecieron en un ghetto electoral. El Partido Socialista (PS) nació a comienzos de siglo. Se dividió en 1921: la rama izquierda se convirtió en el Partido Comunista (PC). La Unión Cívica nació en 1910; medio siglo más tarde también se dividió, y su mayoría de izquierda se convirtió en la Democracia Cristiana (DC). Este es el conjunto de partidos que hacia mediados de los sesenta habían sido capaces de ganar representación parlamentaria. Aparente o real, entonces, los dos partidos tradicionales probaron ser capaces de sobrevivir con éxito numerosos ataques contra su preeminencia durante un período muy largo —medido en términos del período de vida de los sistemas de partidos contemporáneos.

6. Puedo seguir a Sartori cuando sostiene que Uruguay tiene un formato bipartidista, aunque los partidos son de hecho arreglos de fachada. Esto significa, por supuesto, que los blancos y los colorados no son partidos realmente. Sin embargo, si esto es así, es poco claro si la afirmación sobre el rol predominante de los colorados todavía tiene sentido.

La segunda razón refiere al argumento ideológico. Las fracciones dentro del mismo partido pueden ser ideológicamente muy diferentes; mientras que los partidos en sí mismos pueden exhibir, en conjunto, poca diferencia; de ahí que se diga que tenemos realmente dos coaliciones de partidos. Esto no es necesariamente así, sin embargo. De hecho, esto es esperable cuando dos grandes partidos catch-all ("abarca-" o "capta-todo") —en el sentido de Kirchheimer (1966)— compiten entre sí. Pero la idea, si no el nombre, de ambos partidos tradicionales como partidos catch-all ha sido largamente establecida. Observadores tempranos como Luis Melián Lafinur y Ariosto González los describieron como sin principios, con pocas diferencias ideológicas, o directamente como maximizadores del voto no ideológico; ambos autores lamentaban, como lo hizo Kirchheimer, esta desideologización de la política (Ariosto González 1922; Luis Melián Lafinur 1918). Los comentarios de Martínez Lamas citados anteriormente apuntan en la misma dirección (7).

Tercero, el argumento organizacional favorable a la tesis multipartidista no parece convincente. Aún si la argumentación de Lindahl sobre la organización de los partidos tradicionales es correcta, existió un vínculo importante entre las fracciones: el proceso que determinaba qué fracciones irían juntas bajo cada lema partidario. Este proceso fue normalmente dirigido por la fracción o coalición de fracciones que presumiblemente controlaba una mayoría de los votos de cada partido. No era un proceso arbitrario, porque la tradición establecía límites sobre los resultados posibles y las minorías, como se verá más adelante, en general tenían influencia real en el proceso. Los lími-

7. Puede argumentarse que blancos y colorados no evolucionaron desde partidos denominacionales o de clase, y que sus seguidores tenían identificaciones partidarias fuertes y duraderas. Estos rasgos no se suponen típicos de los partidos catch-all o del tipo de partidos que inician un proceso de transformación en esa dirección; según esto, la etiqueta catch-all no sería apropiada para los partidos tradicionales uruguayos. La objeción es irrelevante, sin embargo, porque esos rasgos también se aplican a los Estados Unidos "el clásico ejemplo de un sistema de partidos catch-all extendido" (Kirchheimer 1966, p.185).

tes fijados por la tradición fueron muy reales: al menos desde el nacimiento de la polarización en 1918 las fracciones podían aparecer o desaparecer, podían incluso abandonar —temporariamente o no— su partido, pero una fracción de uno de los partidos tradicionales nunca se convirtió en fracción del otro. El resultado de este proceso fue importante en dos sentidos: que un acuerdo fuera alcanzado o no era a veces decisivo para ganar o perder una elección; además, el acuerdo en sí mismo era obviamente un paso crucial en la nominación de los candidatos de cada partido. Esta nominación es precisamente lo que ha emergido "como la función más importante del partido catch-all del presente" (Kirchheimer 1966 p. 198), y no sólo de los partidos catch-all; esto puede ser usado para definir a los partidos políticos (La Palombara 1974, p.p.509-510).

Después de la elección las líneas partidarias eran relevantes para los candidatos triunfadores. Bajo condiciones normales no hubo alianzas interpartidarias para conducir la gestión regular de gobierno; los ministros pertenecían al partido de gobierno, en general a diferentes fracciones dentro del partido. Fracciones y partidos definían, entonces, fronteras diferentes. Es cierto que se observaba escasa disciplina partidaria; sin embargo, "a diferencia de Colombia, donde las fracciones disidentes de ambos partidos mayoritarios a menudo formaron una alianza legislativa para oponerse a las fracciones que apoyaban al régimen, no hubo tales divisiones permanentes en el Congreso uruguayo. Los miembros individuales cruzaban las líneas partidarias al votar, como lo hacen en muchos países, pero era un proceso ad-hoc." (McDonald 1978, p. 236).

En circunstancias excepcionales (como el golpe de 1933 y nuevamente antes del golpe de 1973) aparecieron alianzas que cruzaban las líneas partidarias; éstas son, en mi opinión, las excepciones que confirman la regla, porque indican cuán pesada era la presión necesaria para romper las líneas partidarias de una manera sistemática. Resumiendo, debe admitirse que los vínculos reales entre las fracciones no llegaban a constituir una organización formal estable. Sin embargo, parece imposible considerar la

continuidad histórica de esos vínculos como una mera serie de coaliciones entre partidos menores. Esa continuidad sugiere que los partidos tradicionales han sido realmente partidos, aunque estructurados de una forma particularmente laxa (8).

Cuarto, la visión que los uruguayos mismos tenían —y todavía tienen— de sus dos partidos mayoritarios también apoya la última idea. Lindahl reconocía este hecho: "para un uruguayo", escribió, "es natural considerar los diversos partidos tradicionales ... como fracciones del Partido Colorado y del Partido Nacional." Pero minimizó la cuestión: "esto se debe al poder del lenguaje sobre el pensamiento," sin más comentarios (Lindahl 1962, p. 269). Que los votantes realmente percibieran a los partidos como tales a través de varias generaciones, sin embargo, me parece decisivo para concluir que efectivamente han sido y continúan siendo partidos.

Finalmente, la mayoría de los estudiosos extranjeros de la política uruguaya han compartido esta visión, tal como Lindahl mismo lo reconoció:

Casi todos los escritores extranjeros parecen haber considerado al Partido Colorado y al Blanco como partidos unitarios con diversas facciones. Particularmente desde 1919, esta visión es obviamente errónea... Esto es comprensible entre los observadores norteamericanos, acostumbrados a la organización rudimentaria de los partidos americanos, y a la pobre unanimidad en cuestiones políticas a nivel del Congreso (Lindahl, 1962, P. 340, n 32).

Creo que el último comentario es revelador. El argumento que niega a los partidos tradicionales su condición de partidos ha sido oscurecido por problemas de definición.

8. De hecho, el énfasis de Lindahl sobre el criterio organizacional no se da por sentado en la literatura posterior. Sartori puede ser citado en contra de su propia conclusión sobre el caso uruguayo: "la distinción entre partido y facción ha sido a menudo establecida, en el pasado, según líneas organizacionales, asumiéndose que el partido es organizado y que la facción carece de organización. Hoy se sabe no sólo que las subunidades pueden estar poderosamente organizadas, sino que el partido podría ser incluso comparado con sus subunidades como la entidad menos organizada" (Sartori 1976, p.76).

En la visión de Lindahl, ciertos tipos de partidos catch-all simplemente no son partidos. Real de Azúa ya había señalado el mismo carácter definicional de diversas críticas a los partidos tradicionales:

parece obvio, en breve, que aquellos que denuncian la no existencia de partidos en Uruguay están apelando a un modelo cuya falta de relevancia puede ser visto, no sólo en todas las naciones latinoamericanas, con la posible excepción de Chile y Venezuela, sino en sociedades con sistemas de partidos tan antiguos como el de Estados Unidos. (Real de Azúa 1971, p. 230 y passim)

Entre las naciones más ricas, Italia y Japón, además de los Estados Unidos, exhiben una "inusual y algo extrema ubicación en cuanto a la performance fraccional y faccional" (Sartori 1976, p. 92). Tanto los demócrata-cristianos italianos como el partido Liberal japonés han sido descriptos como federaciones o coaliciones de subpartidos. La visión de Sartori sobre los demócrata-cristianos italianos es particularmente llamativa para cualquier estudiante de los partidos uruguayos por su semejanza con los partidos tradicionales —especialmente con los colorados. Desde una perspectiva comparada, si consideramos a esos partidos —así como a los demócratas y republicanos en los Estados Unidos— como partidos reales, no hay razón para negar esa condición a blancos y colorados. En definitiva, como Sartori escribió precisamente sobre el caso uruguayo, "la cuestión es ... si los partidos [uruguayos]... son unidades significativas" (Sartori 1976, p. 215, fn.127). He intentado mostrar que éste ha sido realmente el caso.

Las conclusiones de esta discusión pueden entonces resumirse como sigue. Durante el primer medio siglo de la democracia uruguaya hubo en el país dos partidos mayoritarios, blancos y colorados, nacidos ambos a mediados del siglo XIX. Estos partidos compitieron en el marco de un formato bipartidista y definieron un sistema bipartidista durante la mayor parte de ese período.

## 2. La legislación electoral como un marco estable

La legislación electoral es una de las piezas fundamentales del marco institucio-

nal uruguayo. Dejando de lado algunos cambios relativamente menores, la legislación electoral uruguaya ha tenido por un largo período de tiempo —y todavía tiene— cuatro características fundamentales:

- (i) representación proporcional en la elección de ambas cámaras;
- (ii) listas cerradas y bloqueadas;
- (iii) doble voto simultáneo; y
- (iv) mayoría simple para decidir qué partido gana la presidencia.

Desde 1934 se agregó otro factor,

- (v) todas las elecciones se realizan a la vez, cada cuatro años antes de 1966, y cada cinco años desde entonces, salvo durante el régimen autoritario.

La representación proporcional (PR) ha estado en vigencia en la cámara baja desde 1918 —con sólo una modesta eventual limitación: cada Departamento debe elegir al menos dos representantes. También ha estado en vigencia en la cámara alta desde 1942 (9). La mecánica de asignación de bancas en ambas Cámaras se basa en el sistema D'Hondt. Este sistema de RP ha sido siempre un sistema de listas cerradas y bloqueadas. El panachage nunca ha sido permitido. Cualquier alteración de las listas entregadas por los partidos anula el voto (10). Sin embargo, el doble voto simultáneo (DVS), vigente desde 1910, sí permite opciones intrapartidarias. Los votantes no pueden alterar las listas partidarias, pero pueden elegir entre diversas listas de un mismo partido que compiten por los mismos puestos. El DVS significa que los votantes votan al mismo tiempo por un partido y por un conjunto específico de candidatos dentro del partido, aunque tienen que seleccionar listas —que no pueden ser modificadas— entre aquellas presentadas por fracciones rivales dentro de cada partido. Una vez que eligieron el parti-

9. Las dos cámaras difieren en este aspecto porque la elección del Senado considera a todo el país como una única circunscripción electoral, mientras que los representantes son electos separadamente para cada uno de los 19 Departamentos —aunque de hecho se hace un pool de votos después de una primera asignación de bancas con el fin de asegurar una proporcionalidad global.
10. Al principio esto fue, al menos en parte, una protección del secreto del voto.

do, tienen tantas opciones como listas presentadas por el partido. Una consecuencia obvia de votar por un partido es que el "corte de boleta" (votar por candidatos de un partido a un nivel y de otro partido a otro nivel) no está permitido. Una característica destacable del sistema es que el ganador de la carrera presidencial no es necesariamente el candidato más votado, sino el candidato más votado del partido ganador. El partido que obtuvo la mayoría de los votos es el ganador; el ganador de la mayoría al interior del partido es el presidente. Desde 1934, finalmente, todas las elecciones ocurren al mismo tiempo (11). Esta simultaneidad obviamente reforzó los efectos de la prohibición de cortar boleta resultante del DVS.

El votante tiene que elegir un partido y luego, dentro del partido, hay otras opciones exhibiendo una estructura arborescente. En el tope hay unos pocos candidatos presidenciales —entre 1952 y 1966 una pequeña lista de candidatos al colegiado— que usualmente encabezan las principales fracciones del partido. Debajo de este nivel para cada candidato presidencial hay diversas opciones entre las cuales elegir. Más de una lista al Senado está usualmente vinculada a cada candidato presidencial, y más de una lista a la cámara baja está usualmente vinculada, a su vez, a cada una de las listas al Senado. Un panorama similar se presenta a nivel subnacional —es decir, dentro de los departamentos (12).

En términos generales, este conjunto de reglas define un sistema electoral muy peculiar. Se debe subrayar que es realmente una estructura antigua. Aún cuando sus principales características no aparecieron al mismo tiempo —y debajo de este nivel estructural ha habido también otros cambios menores— todos sus componentes principa-

11. La Constitución de 1918 estableció elecciones frecuentes; "las elecciones nacionales se celebraban en tres de cada cuatro años" (Lindahl 1962, p. 218).
12. El nombre de un partido en la legislación electoral es su "lema". Las principales fracciones, es decir, las principales subdivisiones de los lemas son entonces los sublemas. Lema y partido no son sinónimos, sin embargo, porque una coalición puede convertirse en un lema. No obstante, "lema" y "partido" son a menudo usados indistintamente.

les han permanecido estables por un extenso período de tiempo, medido en términos de la vida de los sistemas de partidos contemporáneos. Excepto por la composición del Senado y sus correspondientes reglas electorales (1942) esta estructura existe desde 1934, y dos de sus piezas centrales son aún más antiguas: la RP a nivel de la cámara baja desde 1918, y el principio del DVS desde 1910 —es decir, tan antiguos o aún más antiguos que la democracia en sí (13). Esto significa que todo este andamiaje ha tenido un largo período de tiempo para desplegar sus eventuales efectos sobre la política uruguaya.

### 3. Los efectos de la legislación electoral sobre el sistema de partidos (1918–1968): el bipartidismo

Al menos desde que Rae (1971, 1969) publicó su análisis empírico de la Ley de Duverger se acepta ampliamente que "el sistema electoral puede determinar el número de partidos —y en cierta medida su coherencia y estructura" (Butler 1981, p. 11). Prácticamente todo el mundo está de acuerdo con que hay regularidades empíricas claras en apoyo del núcleo del argumento de Duverger —regularidades fuertes, de acuerdo al criterio probabilístico de la disciplina— y unos pocos contraejemplos. Que esa relación sea una ley sí ha sido discutido, así como también el significado de los contraejemplos, pero aquellas discusiones han sido más metodológicas que sustantivas. Los hallazgos de Rae en general apoyaron el argumento de Duverger; en forma más general, reforzaron la visión de que la legislación electoral efectivamente contribuye a moldear los sistemas de partidos. Desde entonces ésta ha sido una idea ampliamente aceptada. En la visión de Dahl el sistema de partidos "es dependiente en cierto grado de

13. El DVS ubica a Uruguay entre las democracias más antiguas que han usado ininterrumpidamente —excepto durante el reciente régimen de facto, que no permitió las elecciones nacionales entre 1973 y 1983— alguna forma de voto preferencial intrapartidario. La idea del DVS fue conocida en Uruguay a través de un libro escrito en 1870 por Borely; Solarí (1986, pp. 133-142) presenta una discusión interesante de esta historia.

las disposiciones electorales. Y éstas pueden ser deliberadamente manipuladas con el fin de maximizar o minimizar la fragmentación" (Dahl 1971, pp. 223–224). Linz concuerda: las leyes electorales pueden contribuir significativamente "a dar forma al sistema de partidos" (Linz 1978, p. 89). Creo que la conclusión de Sartori en su reexamen de la cuestión refleja bien un consenso creciente en la profesión:

¿podemos ser tan parsimoniosos como Duverger? La respuesta es sí, con tal que reemplacemos la nitidez y fuerza lógica de las condiciones necesarias y suficientes por la laxitud de condiciones facilitantes versus obstruyentes... podemos zanjar casi todas las cuestiones con dos leyes muy simples, a saber:

*Ley tendencial #1:* Las disposiciones electorales de mayoría simple facilitan (son condiciones facilitantes de) un formato bipartidista y, por el contrario, obstruyen (son condición obstruyente de) el multipartidismo.

*Ley tendencial #2:* La RP facilita el multipartidismo y, contrariamente, difícilmente conduce al bipartidismo.

Lo anterior... es prácticamente todo lo que Duverger dijo (Sartori 1986, p. 64).

He discutido en otra parte (González 1988) que un argumento puramente histórico es suficiente para explicar el rol dominante de los partidos tradicionales durante el primer cuarto del siglo. A partir de entonces, la competencia electoral ha sido conducida en un marco institucional que ha exhibido ciertos rasgos estables. El cuasipresidencialismo uruguayo (loc. cit.) es percibido por la mayoría de los votantes como simple presidencialismo. Cualquiera sea la importancia atribuida a los otros puestos electorales, es claro que el más importante de ellos es la presidencia; por tanto, la atención se focaliza naturalmente en la carrera presidencial, que es decidida por mayoría simple de votos, por lo que se aplica la ley tendencial #1 de Sartori–Duverger (14). Co-

14. Este argumento fue primeramente propuesto por Pérez Pérez (1970), aunque no exactamente de la misma forma. Pérez Pérez compartía la posición de Lindahl respecto al multipartidismo disfrazado del sistema uruguayo. Más recientemente parece haber cambiado de opinión respecto a la regla de Duverger o a su aplicación al caso uruguayo, como

mo todas las elecciones ocurren simultáneamente, la RP a nivel de la legislatura no tiene ningún efecto sobre la competencia interpartidaria, porque la prohibición de cortar boleta impuesta por el DVS asegura que la regla de la mayoría de la carrera mayor —la presidencia— domina la lógica electoral. En la práctica, la mera conjunción de elecciones presidenciales y legislativas —sin la prohibición de cortar boleta— parece suficiente para producir el mismo resultado. La mayoría de los sistemas presidenciales con elecciones concurrentes presidenciales y legislativas son también bipartidistas (Shugart 1989), aunque no prohiban el corte de boleta. Estas consideraciones son conocidas a nivel de los votantes: en Uruguay, la idea y el término *voto útil* (por oposición a *desperdiciado*) —que obviamente encierran el meollo de este razonamiento— es un lugar común (15).

Cuando se considera simultáneamente el contexto histórico uruguayo y el principio teórico, el resultado es bastante más fuerte que el correspondiente a esa ley tendencial aisladamente considerada. Las leyes "tendenciales" son tales porque el argumento formal per se no funciona en todas las circunstancias. En particular, un sistema de partidos no estructurado puede cancelar cualquier efecto resultante de las disposiciones electorales. Si el sistema de partidos está estructurado, sin embargo, y ya tiene un

puede verse en sus comentarios en el libro editado por Franco (1986), vol. I, p. 197. Franco presenta en su compilación una discusión de la naturaleza de la legislación electoral uruguayo fuertemente influenciada por la visión de Nohlen (1981). Las otras referencias generales sobre la legislación electoral uruguayo son compilaciones de Nohlen y Rial (1986) —donde Nohlen resume sus ideas más generales sobre el tema prestando atención a las implicancias para el caso uruguayo— y Cocchi (1988).

15. La evidencia disponible sobre otros países confirma este punto. En las elecciones británicas de 1987, por ejemplo, entre aquellos "que decían haber votado antes, o seriamente considerado la idea de votar a la Alianza, antes de decidirse en contra, la razón principal dada era alguna variación del clásico argumento del 'voto desperdiciado'. En conjunto, 68% dijo que la Alianza no podía ganar o que el voto a la Alianza haría entrar a uno de los partidos mayores" (Crewe 1987, pp. 55-56).

formato bipartidista, como fue el caso de Uruguay, entonces vale la siguiente regla:

Un sistema de mayoría no produce por sí mismo un formato bipartidista... pero en cualquier circunstancia ayudará a mantener uno ya existente. De ahí que cada vez que se establece un formato bipartidista, un sistema de mayoría ejerce una influencia de freno que produce un efecto congelador. (Sartori 1986, pp. 58-59).

La estabilidad del bipartidismo uruguayo es por tanto el resultado de la acción combinada del marco institucional y de la legislación electoral. Esta conclusión concuerda con la visión más general de acuerdo a la cual el sistema constitucional es uno de los "factores manipuladores" del sistema de partidos (Sartori 1982, pp. 311-312). También concuerda con una vieja tesis que ve al sistema de partidos de EEUU como un resultado de los sistemas constitucional y electoral. El principio teórico que respalda esta tesis es el mismo de las leyes tendenciales de Sartori-Duverger; Morris Hillquit, líder del Partido Socialista de los E.E.U.U., escribió en 1910 que en los Estados Unidos

la lista entregada al votante... contiene los nombres no sólo de los candidatos a la legislatura estatal o al Congreso, sino también a todos los cargos locales y estatales y aún del candidato a Presidente de los Estados Unidos. Y puesto que un nuevo partido raramente parece tener chance de elegir su candidato a gobernador de un estado o presidente del país, el votante se inclina por anticipado a considerar que toda la lista está condenada al fracaso. El temor de "tirar" el voto es por tanto un producto particular de la política americana, y requiere de un votante de excepcional fuerza de convicción para superarlo (16).

Ese temor no era "un producto peculiar de la política americana" sino simplemente

16. Citado por Lipset (1977, p. 124). Lipset provee referencias y un resumen de la historia del argumento (id., pp. 109-110, 124 y ss. y 159, n.48). La cita de Hillquit es también una descripción adecuada de lo sucedido en el caso uruguayo, pero debe recordarse que la situación en Uruguay ha sido siempre aún más rígida, porque el corte de boleta no ha sido permitido nunca desde 1910 y todas las elecciones se realizan simultáneamente desde 1934.

la expresión norteamericana particular de un principio general: cualquier elección a escala masiva que incluye un premio mayor único e indivisible tiende a producir —después de un proceso de aprendizaje de las élites y de los votantes— el mismo resultado (17). Cuando las disposiciones constitucionales —sean parlamentarias o presidenciales— y la legislación electoral establecen una instancia particular de ese principio general, resultará la misma conclusión.

Debería notarse, finalmente, que los tres rasgos principales de la legislación electoral uruguayo involucrados en el mantenimiento del bipartidismo no jugaron el mismo rol. Uno de ellos actuó "positivamente": la regla de la mayoría simple en la carrera presidencial fue el elemento activo que presionó hacia el formato bipartidista, mientras los otros dos —el DVS y la simultaneidad de todas las elecciones— actuaron "negativamente", es decir, cancelando los efectos eventuales de la RP sobre el sistema de partidos.

#### 4. Los efectos de la legislación electoral sobre el sistema de partidos (1918-1968): la fraccionalización de los partidos

Los partidos tradicionales ya estaban fraccionalizados cuando nació la democracia (González 1988). La persistencia y posterior desarrollo de tal fraccionalización durante tres cuartos de siglo, sin embargo, no puede ser explicada como pura inercia sistémica. Debería notarse en primer lugar que causas circunstanciales que promueven la fraccionalización están siempre presentes en cualquier comunidad democrática concebible. La simple rivalidad entre las élites es suficiente para producir un riesgo latente de fraccionalización dentro de los partidos organizados más o menos democráticamente, y aún dentro de los partidos organizados en

17. Las historias recientes de Costa Rica y Venezuela proveen buenos ejemplos de esos procesos de aprendizaje. La tendencia hacia un formato bipartidista resultante de los sistemas presidenciales con elecciones presidenciales-legislativas conjuntas puede ser claramente vista a través de varias elecciones consecutivas.

forma no democrática. En las poliarquías, los partidos laxamente organizados —como los partidos tradicionales uruguayos— están moldeados por la estructura de la competencia en la que están embarcados, es decir, esencialmente por reglas y fuerzas extrapartidarias. A este respecto los sistemas políticos difieren ampliamente. Algunos de hecho penalizan la fraccionalización, mientras que otros permiten alguna o aún mucha fraccionalización. En el límite, ciertos sistemas parecen impulsar —y no meramente permitir— la fraccionalización. Puede decirse que tales sistemas *causan* la fraccionalización. Trataré de mostrar que Uruguay ha sido un sistema de este tipo desde el nacimiento de la democracia y, en particular, que la legislación electoral promovió activamente la fraccionalización de los partidos.

Como se observó anteriormente, el DVS convierte a Uruguay en un miembro de la familia de sistemas electorales que permiten el voto preferencial intrapartidario, aunque el DVS en sí mismo ha sido muy poco común fuera del país. Para tales sistemas,

Sea o no la cohesión el estado "natural" de un partido político, el voto preferencial intrapartidario crea un poderoso incentivo para la desunión (Katz 1986, p. 101).

Esto es lo que he llamado la Ley de Katz. Los candidatos no pueden apoyarse exclusivamente en su partido; deben desarrollar por lo menos una mínima base organizacional propia. Como resultado, si tienen éxito controlarán algunos recursos de poder con cierta independencia del partido como tal —y también tendrán compromisos y deudas propias. Tales heterogeneidades obviamente afectan la cohesión interna. Además de estas consideraciones teóricas, "hay evidencia sustantiva de que el voto preferencial está asociado con la desunión intrapartidaria" (id., p. 102) (18).

Es más, la naturaleza atípica del DVS conduce a una conclusión más fuerte que la basada únicamente en la Ley de Katz. La mecánica que funciona en el caso uruguayo puede ser descrita como sigue. El DVS permite que diversos candidatos compitan

18. Italia y Japón, en particular, también son sistemas de voto preferencial intrapartidario.

por los mismos puestos sin "perder" votos, ya que todos pertenecen al mismo partido. Pero esta competencia difiere de la existente en otros sistemas de la familia de voto preferencial intrapartidario por dos razones: en primer lugar, a nivel nacional la competencia puede ser conducida en tres niveles de importancia política —candidatos para presidente, senadores y representantes— con oportunidades crecientes en los niveles más bajos. En segundo lugar, como listas completas compiten contra listas completas las rivalidades no son individuales, sino que involucran *equipos* estructurados. En otras palabras, la naturaleza de la competencia intrapartidaria en Uruguay va bastante más allá de la creación de una serie de rivalidades individuales sobre la base de las cuales los políticos involucrados pueden o no constituir fracciones; directamente crea las fracciones, porque sólo equipos pueden participar en el juego. El estímulo provisto por el DVS es reforzado por la RP, que asegura que no es necesario conseguir el primer premio para permanecer en carrera; un éxito electoral modesto es suficiente para proveer algunos puestos importantes para los líderes de cada fracción o subfracción, lo que a su vez puede beneficiar indirectamente a sus socios menores (19).

Como resultado, este sistema continuamente crea nuevos competidores a los líderes establecidos, competidores que —si son moderadamente exitosos— se convertirán a su vez en líderes de nuevas fracciones o subfracciones. En términos organizacionales el punto crucial es que el sistema permite al líder potencial saltarse un paso en la jerarquía partidaria, abriendo una candidatura competitiva paralela o un conjunto de candidaturas. Dentro de ciertos límites, los líderes partidarios más importantes no pueden oponerse a este estado de cosas. Ganan poco intentando "disciplinar" y, en cambio, arriesgan perder votos. Si niegan a una nueva fracción el uso del nombre y símbolos partidarios, arriesgan una salida y una pérdida de votos que, en el contexto de la competencia ya existente, podría ser decisiva aún

19. Esto, por supuesto, es una de las principales razones que sugieren un vínculo causal importante entre fraccionalismo y clientelismo.

si fuera pequeña (20). En el largo plazo, entonces, la tendencia esperada es hacia un mayor número de candidaturas —esto es, de listas.

Tal lógica parece simple a posteriori. Para que sus consecuencias desarrollaran todo su potencial razonablemente se requería una serie de tanteos, de ensayos y "errores" capaces de mostrar la dinámica del sistema. Los eventos políticos de los años veinte proveyeron buenas oportunidades para ese proceso de aprendizaje. En 1925 los colorados perdieron la elección para el Consejo Nacional de Administración porque la fracción vierista votó fuera del partido. Los números fueron elocuentes: los colorados obtuvieron 116.000 votos, los blancos 119.000 y los colorados vieristas 7.000. En 1926 Herrera y los blancos que dirigía perdieron la presidencia porque los blancos Radicales votaron fuera del partido. Esta vez las cifras fueron aún más cercanas: 141.500 votos para los colorados, 140.000 para los blancos, y 4.000 votos para los blancos disidentes. Casi las mismas cifras aparecieron nuevamente en 1928, cuando los blancos perdieron la elección al Consejo Nacional de Administración por la disidencia de los blancos radicales. En resumen, los colorados aprendieron su lección algo más rápidamente que los blancos. Los blancos pagaron la intransigencia de Herrera con las minorías blancas permaneciendo mucho tiempo fuera de la primer magistratura; los colorados la ganaron negociando democráticamente con sus propias minorías —siendo la negociación costosa para la mayoría pero beneficiosa para la democracia interna del partido. Esta experiencia práctica y la lógica del sistema produjeron una enorme expansión de las candidaturas después del reequilibrio democrático que siguió a la situación autoritaria de 1933-1942. El número de listas para la cámara baja —a nivel nacional— fue 153 en 1946 y 554 en 1971. Un ciudadano montevideano, en particular, tenía que elegir una

20. Como el mismo razonamiento se aplica a partidos y fracciones, es decir, a competencias extra- e intra-partidarias, no debería esperarse que las fracciones fueran más cohesivas que los partidos —aunque el menor tamaño puede hacer las relaciones internas en las fracciones más fluidas que en la unidad mayor.

lista para la cámara baja entre 39 en 1946, y una entre 110 en 1971, y esto teniendo en cuenta sólo a los dos partidos tradicionales (21). Cada una de estas 110 listas podía, en principio, elegir 43 representantes (22).

La fraccionalización aparece, por tanto, como resultado del DVS y de la RP. Estos dos elementos no juegan, sin embargo, el mismo papel: el DVS es el principio activo que impulsa la fraccionalización, y la RP es la condición facilitante —porque al ofrecer más premios disminuye el costo esperado de la competencia.

Podemos volver ahora a la cita de Butler que comenzó esta discusión: la legislación electoral "puede determinar el número de partidos —y en alguna medida su coherencia y estructura." Por un lado, la legislación electoral per se no determinó el número de partidos relevantes que existían en Uruguay al nacer la democracia, pero jugó un rol central en su mantenimiento durante el medio siglo siguiente. La legislación electoral sola, sin embargo, no fue suficiente: fue más bien la acción simultánea de la legislación electoral y de otra característica institucional —el presidencialismo— lo que llevó a ese resultado. Por otro lado, la legislación electoral por sí sola sí explica primero la subsistencia y luego el gran incremento en el fraccionalismo de los partidos mayores del sistema durante el mismo período. En términos generales, entonces, los cincuenta años que siguieron al nacimiento de la democracia uruguaya apoyan la regla de But-

21. Aguiar (1983) presenta una compilación fascinante de estos datos.

22. Otros factores probablemente contribuyeron a la multiplicación de las candidaturas. En particular, las oportunidades de ascenso social ofrecidas por el mercado de empleo a jóvenes ambiciosos y educados han decrecido en forma rápida y constante desde comienzos de los años '50, incrementándose por tanto la atracción de las carreras políticas. Debería agregarse que las consecuencias de tan extrema fraccionalización no pueden ser examinadas en este artículo. Una amplia variedad de opiniones puede ser encontrada en las compilaciones de Nohlen y Rial (1986), Franco (1986) y Cocchi (1988). Vemazza (1987) discute consecuencias importantes de la mecánica del DVS a menudo relegadas. Mis opiniones personales —parte de las cuales están resumidas en los dos primeros readers citados anteriormente— se encuentran en González (1988).

ler y las leyes tendenciales de Duverger-Sartori y Katz.

## 5. Los últimos veinte años

El cincuentenario de la democracia uruguaya (1968) fue un punto crítico en la historia política del país. Más de diez años antes, a mediados de los años cincuenta, los límites del proceso de industrialización por sustitución de importaciones habían sido alcanzados. Desde entonces, y particularmente por comparación con el resto del mundo, la economía permaneció estancada. Los ingresos per capita y la movilidad social ascendente de origen estructural también permanecieron estancados.

Esto produjo creciente agitación social y política. Los sindicatos controlados por la izquierda se volvieron más fuertes y más activos. Los blancos ganaron las elecciones nacionales de 1958, terminando de esa forma el relativamente breve período durante el cual los colorados se habían convertido en un partido predominante. En 1962 los blancos ganaron nuevamente, pero esta vez la elección fue muy pareja y, lo que es más importante, la fracción blanca ganadora fue la que había perdido en 1958. Cuatro años más tarde (en 1966) los colorados regresaron al gobierno. El electorado estaba obviamente buscando un cambio. Comenzando en 1962, los pequeños partidos de izquierda comenzaron una política de alianzas electorales: por un lado, la Unión Popular, liderada por los socialistas, y por otro el Frente Izquierda de Liberación (FIDEL, no por casualidad), liderado por los comunistas. Ambos intentaron aumentar su fuerza electoral atendiendo a ese descontento.

Hubo además otros cambios políticos importantes. La crisis, la frustración resultante de la débil posición electoral de la izquierda y el impacto ideológico de la revolución cubana condujeron al nacimiento de un movimiento de guerrilla urbana relativamente fuerte, los tupamaros, a principios de los años sesenta. Los tupamaros y la visibilidad de sus acciones crecieron considerablemente durante esa década.

El punto crítico llegó en 1968, cuando resultó claro que el gobierno (colorado) del momento ya no creía que el marco de la ley

era suficiente para mantener "la ley y el orden" —o al menos para mantener su propia idea de ley y orden. El gobierno perdió transparencia y credibilidad democráticas a través de su manejo de las "medidas prontas de seguridad" y de la represión política —incluyendo la muerte de algunos civiles desarmados en protestas callejeras. Retrospectivamente es fácil ver que aunque esa política logró destruir a la guerrilla de izquierda en el plazo de cinco años, también tuvo consecuencias profundamente antidemocráticas. Sin embargo, en aquel momento muchos demócratas sinceros —particularmente en el lado conservador del espectro— sintieron que su única opción era apoyar a un gobierno que estaba en una posición realmente difícil.

A partir de 1968 la ruptura final del régimen llevó sólo cinco años, aunque no es claro cuánta democracia quedaba aún en pie hacia el final del período. La última elección nacional anterior al golpe de estado de 1973 tuvo lugar en 1971. Fue una elección muy reñida, ganada por el ala conservadora del Partido Colorado entre protestas de fraude (23).

El punto relevante para el presente propósito se refiere a los cambios en el sistema de partidos que esa elección mostró. Los procesos de construcción de coaliciones entre los pequeños partidos de izquierda que habían comenzado en 1962 llevaron al nacimiento del Frente Amplio en 1971. El Frente era similar a la Unidad Popular chilena pero incluía una sección aún más amplia del continuo izquierda-derecha. Sus miembros eran los demócrata cristianos, dos fracciones escindidas de los partidos tradicionales, y todos los restantes partidos y grupos de izquierda significativos —incluyendo los socialistas y comunistas. Los tupamaros formalmente no pertenecían a la coalición por

23. El mejor ensayo sobre la política de los años que precedieron al golpe de estado de 1973 es, en mi opinión, el de Real de Azúa (1973). Otros ensayos en el mismo volumen proveen una aproximación útil a la coyuntura del momento. Sobre los acontecimientos posteriores, Gillespie (1987) presenta la discusión más detallada de la transición hacia la restauración democrática, y Rial (1984) examina diversos tópicos relacionados con los partidos y el sistema de partidos.

razones obvias, pero su brazo legal (el Movimiento 26 de Marzo) sí la integraba. En 1971 el Frente obtuvo el 18% de los votos a nivel nacional y superó a uno de los partidos mayores en Montevideo; la izquierda también controlaba al movimiento sindical desde mucho antes. De acuerdo a las "reglas de conteo" de Sartori y a prácticamente cualquier criterio significativo el bipartidismo uruguayo había terminado (24).

Como probarían los hechos posteriores, el régimen autoritario (1973-1984) simplemente congeló esta situación. La elección nacional de 1984, ganada por el ala liberal del Partido Colorado, restauró la situación previa. Esta vez el Frente ganó 21% del voto nacional y consolidó su posición como competidor en Montevideo. Sin embargo, toda la evidencia disponible sugiere que en el momento de la restauración democrática el Frente ya tenía dos partes diferentes: un ala moderada formada por los demócrata cristianos y la "lista 99", el ex-grupo colorado, y un ala izquierda que incluía a todos los otros miembros (25).

Esto se confirmó en 1989 cuando el Frente Amplio se rompió siguiendo exactamente esas líneas: el ala izquierda retuvo el nombre "Frente Amplio", y el ala moderada tomó el nombre de "Nuevo Espacio". La elección nacional de noviembre de 1989 mostró un sistema de partidos aún más fragmentado. Esta vez ganaron los blancos, y el nuevo y reducido Frente Amplio, que obtuvo la misma proporción de votos que su predecesor en 1984, ganó la elección en Montevideo. En conjunto, las dos mitades de la izquierda obtuvieron casi un tercio del voto nacional —y 48% del montevidiano. Estos hechos eran novedades absolutas en la historia política del país.

24. En términos estrictos, de acuerdo a las "reglas de conteo" de Sartori el sistema de partidos tenía tres miembros relevantes desde 1966, siendo los comunistas el tercer partido (González 1988). Este era un caso límite, sin embargo, y los observadores contemporáneos no lo consideraban como un tercer partido relevante.

25. Por lo menos ésta fue la conclusión a la que llegué a mediados de 1987 trabajando con datos de opinión pública recogidos en marzo de 1985 (González 1988). Estas conclusiones fueron publicadas en el Semanario *Búsqueda* a principios de 1988.

Puede discutirse si el Frente realmente era en 1971 una coalición de dos actores relevantes en el sentido de Sartori o si era un único actor político. Pienso que la primer alternativa es la correcta: se mantenía unido por la presión centrífuga de una alta polarización —pero infortunadamente no disponemos de datos sobre la elección de 1971 comparables a los que permitieron analizar la del '84. Cualquiera sea el caso, el bipartidismo tradicional uruguayo vigente hasta fines de los años sesenta se había transformado al menos desde 1971 en un sistema de "pluripartidismo moderado" que hacia 1989 tenía cuatro actores relevantes. La fragmentación del sistema —es decir, la dispersión de los votantes entre los partidos disponibles— creció continua y considerablemente desde 1966 hasta 1989.

Este no fue el único cambio significativo del sistema de partidos. Medida en términos de número de listas, la fraccionalización de los dos partidos mayores del sistema, que se había incrementado durante todo el período de posguerra hasta un máximo absoluto en 1971, disminuyó abruptamente en 1984 y comenzó a ascender nuevamente en 1989.

Como todos los principales rasgos de la legislación electoral uruguaya discutidos anteriormente permanecieron vigentes durante estos años, es necesario concluir que algunos de esos cambios (el número de partidos, la fragmentación creciente del sistema) apuntan en la dirección contraria a la resultante de la ley tendencial de Duverger-Sartori, y otros (los cambios en la fraccionalización de los principales partidos) no se adecuaban a lo esperado según la ley tendencial de Katz.

Los hechos, entonces, son claros. El problema radica en la interpretación de esos hechos. Las leyes tendenciales que se ajustaban bien a lo observado durante el primer medio siglo de historia democrática uruguaya dejaron de hacerlo —o al menos así lo parece— durante los siguientes veinte años. ¿Debemos entonces concluir que el caso uruguayo es contradictorio con nuestras leyes tendenciales?

## 6. Conclusión

Podemos partir del argumento metodo-

lógico general de Sartori. Un contraejemplo disconfirma una ley tendencial sólo si tenemos una visión mecánica y rígida de esas leyes —pero para esta visión en la disciplina no existen reglas razonables; todo se disuelve en casuística. Un segundo punto metodológico importante puede formularse así: las "leyes tendenciales" como las consideradas en este artículo expresan que cierto tipo de estructuras políticas tienen efectos significativos sobre otras estructuras políticas; expresan que la política es importante para la política. Pero no dicen que sólo la política cuenta, lo que podría ser el caso si adoptáramos una visión rígida de ellas. Porque en tal visión los cambios en el contexto social no podrían afectar nuestras variables dependientes, excepto quizás cuando también afectan las variables independientes de ciertas formas. Un último argumento también de tipo metodológico es el siguiente: una visión rígida de esas "leyes" vuelve a las estructuras políticas independientes de las acciones de los actores relevantes que involucran. Porque, si las estructuras políticas señalan que deberíamos tener un sistema bipartidista, entonces un tercer partido no podría aparecer —independientemente del talento de su liderazgo potencial, de los espacios existentes eventualmente favorables a su desarrollo, y así sucesivamente. No obstante, más allá de su sensatez estas consideraciones son de una naturaleza muy general. Proveen el marco dentro del cual lo específico de cada caso debe ser analizado; debemos entonces volver al Uruguay.

Podemos comenzar subrayando que la primera mitad de siglo en que nuestra ley tendencial sí funcionó fue realmente medio siglo. Incluso el golpe de 1933 no significó un paréntesis absoluto en los procesos relevantes: por un lado, produjo una "situación autoritaria" —en el sentido de Linz— en lugar de un verdadero régimen autoritario; por otro lado, no suspendió las elecciones nacionales. Líderes de la oposición de ambos partidos mayoritarios proclamaron la abstención argumentando falta de garantías, pero los registros electorales sugieren que la abstención no fue muy popular, y los votantes todavía tenían algunas opciones significativas a mano.

El bipartidismo ya existía al comenzar

este período; en consecuencia, no se puede registrar la formación del bipartidismo, sino meramente su permanencia. Los intentos de otros actores —fueran partidos minoritarios o fracciones escindidas de los mayores— de reemplazar a los viejos partidos dominantes o por lo menos convertirse en sus iguales fracasaron sistemáticamente. La fraccionalización de los partidos mayores, por otra parte, puede cambiar incrementalmente. Los datos muestran, como era esperable, que la fraccionalización —medida por el número de listas compitiendo dentro de cada partido— aumentó sistemática y considerablemente a través del período, y que sus peores extremos se dieron en sus años finales, durante los cincuenta y sesenta. Un proceso de aprendizaje colectivo —aunque quizás “perverso”, en la terminología clásica— parece haber tenido lugar. Todos estos hechos siguieron las líneas predichas por las dos leyes tendenciales, y acontecieron durante un período lo suficientemente extenso como para originar tal “proceso de aprendizaje” y diferenciar las fluctuaciones circunstanciales de las tendencias reales. Este primer medio siglo fue ciertamente largo en comparación con la vida media de los sistemas de partidos contemporáneos o aún de las democracias.

Por contraste, los últimos y difíciles veinte años son un período breve. Para el presente propósito no son realmente veinte años: el golpe de 1973 —a diferencia del de 1933— inauguró un verdadero régimen autoritario que canceló la competencia interpartidaria y las elecciones nacionales hasta 1984. El referéndum de 1980 y las internas de 1982 fueron acontecimientos plebiscitarios en los que esencialmente se pedía a los votantes definiciones favorables o contrarias al régimen militar, ya sea a todo el electorado (como en 1980), o a los simpatizantes de los partidos mayoritarios (como en 1982). Esto significa que en este período podemos con propiedad incluir siete años (1971-73 y 1984-89) o a lo sumo doce (si comenzamos a contar en 1966), divididos además por un paréntesis autoritario de once años.

Estas son consideraciones importantes, porque nuestras leyes tendenciales se refieren a los sistemas, no a los partidos. Las le-

yes de Duverger-Sartori se refieren al número de partidos relevantes, no a su identidad específica. En un sistema que satisface los requisitos de esas leyes tendenciales, el reemplazo de un partido mayoritario por un competidor volviendo posteriormente a un sistema bipartidista, como sucedió en el pasado en Gran Bretaña y Estados Unidos, es una instancia confirmatoria de esas leyes. Porque muestra que a mediano plazo el bipartidismo parece ser un estado de equilibrio, mientras que el tri o multipartidismo no lo es. El punto obvio y significativo es que la concreción de estos cambios —tanto los exitosos como los fallidos, como, por ejemplo, el Laborismo británico al comienzo de este siglo y la Alianza recientemente— requiere cierto tiempo. Durante ese tiempo el sistema está en transición. De ahí que para un período tan breve como los últimos “veinte años” (que de hecho fueron a lo sumo la mitad) no podamos aún saber si estamos presenciando una transformación real, duradera del sistema de partidos uruguayo —hacia un sistema de tres o cuatro partidos— o meramente presenciando un áspero combate político cuyos (¿dos?) vencedores quedarán al final dueños del campo. En el mismo sentido, la reducción de la fraccionalización de los partidos mayores entre 1971 y 1984 puede ser una simple consecuencia de las mucho más difíciles condiciones de subsistencia de la vida política durante el período autoritario. El régimen hizo más difícil “hacer política” y a la vez simplificó las alternativas existentes —básicamente a favor o en contra de sí mismo. El incremento de la fraccionalización entre 1984 y 1989 significaría por tanto un retorno a la normalidad, y con ella también la vigencia de la ley de Katz.

¿Cuáles fueron los procesos sustantivos que impulsaron cambios en el sistema de partidos? Las páginas anteriores presentaron el esquema de un argumento que puede explicar tanto el golpe de 1973 como la transformación del sistema de partidos. Dicho brevisísimamente, el estancamiento económico y social que comenzó a mediados de los años '50 llevó a una creciente insatisfacción social y política. Por un lado, estos procesos llevaron al electorado a buscar alternativas diferentes, lo que a su vez condujo al con-

siderable éxito electoral del Frente Amplio en la elección de 1971. A esta altura era claro que el sistema de partidos había comenzado a cambiar. Por otro lado, los mismos procesos contribuyeron al nacimiento de la guerrilla urbana y a la escalada de violencia entre izquierda y derecha que desembocó en el golpe de 1973.

Si esto es así, el sistema de partidos uruguayo exhibió entonces una elevada resistencia al cambio, porque recién había comenzado a transformarse cuando la presión resultó ser lo suficientemente fuerte como para destruir al régimen democrático. Como en este caso la regla de Duverger-Sartori predecía exactamente esa resistencia (“una influencia de freno que produce un efecto congelador”) favorable al mantenimiento del bipartidismo, se podría concluir que esto también constituye una instancia confirmatoria de la ley.

Sin embargo, sostener que los últimos veinte años son una instancia confirmatoria de nuestras leyes tendenciales es quizás estimar demasiado un buen argumento. Es realmente difícil comparar el ritmo de cambio de un sistema de partidos con el de una democracia moribunda. Peor aún, el último argumento funciona antes del golpe de 1973, no después, porque la tendencia 1984-1989 —aún cuando el período es muy corto— fue en contra de las expectativas resultantes de Duverger-Sartori en un contexto de restauración y afirmación democrática. Como balance, no es necesario forzar una conclusión de “confirmación” positiva de las leyes tendenciales durante los últimos veinte años. Podemos decir como mínimo que aquellos acontecimientos no han disconfirmado nuestras reglas, y esto es suficiente para una evaluación razonablemente global de nuestro caso.

Primero, la historia política uruguaya desde el nacimiento de la democracia puede ser dividida para el presente propósito analítico en dos períodos diferentes. El primero cubrió medio siglo de cambios profundos en la vida del país, pese a lo cual la evolución del sistema de partidos siguió estrictamente las expectativas derivadas de las reglas de Duverger-Sartori y Katz. El segundo período, aún en curso, ha sido muy breve —aproximadamente una década— y está dividido en dos secciones por el régimen autoritario

de 1973-1984. Por comparación con el primer período, el segundo exhibió estancamiento social y económico y muy alta polarización y conflicto políticos. Estos procesos iniciaron la transformación del sistema de partidos aún en curso. Queda por verse si el desarrollo futuro del sistema de partidos se adecuará a nuestras expectativas teóricas.

Segundo, el estudio del caso uruguayo subraya la importancia de dos prerequisites básicos para una discusión empíricamente fundada de nuestras “leyes tendenciales”. Una de ellas, bastante obvia, es la existencia de una política verdaderamente competitiva para que la discusión misma tenga sentido. Sin democracia real los procesos involucrados en esas reglas no pueden actuar. La otra condición previa es el tiempo mismo. Para que nuestras leyes tendenciales funcionen se requiere un “proceso de aprendizaje” de los políticos y del electorado que no puede ser instantáneo. Ese aprendizaje requiere tiempo; sin él, carece de sentido evaluar la vigencia de estas reglas.

Por último, el sistema de partidos uruguayo está marchando hacia un destino desconocido, aunque al menos es claro que efectivamente está cambiando. Si no hay modificaciones institucionales mayores y la democracia sobrevive, en términos teóricos el pronóstico es el siguiente: por un lado, de acuerdo a la regla de Duverger-Sartori deberíamos esperar que la lógica política de los acontecimientos impulsara el retorno al bipartidismo; por otro, de acuerdo a la regla de Katz deberíamos esperar una fraccionalización creciente de los partidos mayores, sean los que fueren, siguiendo la tendencia observada entre 1984 y 1989.

#### Referencias

- Aguiar, César (1983): “Elecciones uruguayas: un marco de análisis preliminar”, CIEDUR, Montevideo.
- Butler, David (1981): “Electoral Systems,” en Butler et al., eds., *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington: American Enterprise Institute.
- Cocchi, Angel, ed. (1988): *Reforma electoral y voluntad política*. Montevideo: FESUR/Ediciones de la Banda Oriental.
- Crewe, Ivor (1987): “What’s Left for Labor: An Analysis of Thatcher’s Victory,” *Public Opinion* 10:2.

- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Franco, Rolando, ed. (1986): *El Sistema Electoral Uruguayo: Peculiaridades y Perspectivas* (2 vols.). Montevideo: Fundación Hanns Seidel.
- Gillespie, Charles (1987): "Party Strategies and Redemocratization: Theoretical and Comparative Perspectives on the Uruguayan Case," Tesis de Doctorado, Yale University.
- González, Ariosto (1922): *Los partidos tradicionales*. Montevideo: Librería Cervantes.
- González, Luis E. (1988): "Political Structures and the Prospects for Democracy in Uruguay," Tesis de Doctorado, Yale University. Una versión revisada se publicará en 1990-91 como *Political Structures and Democracy in Uruguay* en University of Notre Dame Press (Notre Dame, Indiana).
- Grofman, Bernard, y Arend Lijphart, eds. (1986): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Gros Espiell, Héctor (1956): *Las Constituciones del Uruguay*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Jacob, Raúl (1983): *El Uruguay de Terra*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Kirchheimer, Otto (1966): "The Transformation of the Western European Party Systems," en LaPalombara y Weiner, eds., *Political Parties...*, op. cit.
- Katz, Richard S. (1986): "Intraparty Preference Voting," en Grofman y Lijphart, eds., *Electoral Laws...*, op. cit.
- LaPalombara, Joseph (1974): *Politics Within Nations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- LaPalombara, Joseph, y Myron Weiner, eds. (1966): *Political Parties and Political Development*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lindahl, Göran G. (1962): *Uruguay's New Path*. Stockholm: Library and Institute of Ibero-American Studies.
- Linz, Juan J. (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. (1977): "American 'Exceptionalism' in North American Perspective: Why the United States has Withstood the Worldwide Socialist Movement," en Elie Maynard Adams, ed., *The Idea of America: A Reassessment of the American Experiment*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Martínez Lamas, Julio (1946): *Riqueza y Pobreza del Uruguay*, 2a. edición. Montevideo: Tipografía Atlántida.
- McDonald, Ronald H. (1978): "Party Fractions and Modernization: A Comparative Analysis of Colombia and Uruguay," en Frank Belloni y Dennis Beller, eds., *Fraction Politics: Political Parties and Fractionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara, Calif.: ABC-Clio Press.
- Melián Lafinur, Luis (1918): *La acción funesta de los partidos tradicionales en la reforma constitucional*. Montevideo: Claudio García.
- Nohlen, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter, y Juan Rial, eds. (1986): *Reforma electoral: ¿Posible, deseable?*. Montevideo: FESUR-Ediciones de la Banda Oriental.
- Pérez Pérez, Alberto (1970): *La Ley de Lemas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rae, Douglas W. (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws*, revised edition. New Haven: Yale University Press.
- Real de Azúa, Carlos (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy," en Luis Benvenuto et al., *Uruguay hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Reyes Abadie, Washington (1989): *Historia del Partido Nacional*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rial, Juan (1984): *Partidos Políticos, Democracia y Autoritarismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Sartori, Giovanni (1986): "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?," en Grofman y Lijphart, eds., *Electoral Laws...*, op. cit.
- (1982): *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano: Sugarco Edizione.
- (1976): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- (1966): "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," en LaPalombara y Weiner, eds., *Political Parties...*, op. cit.
- Solari, Aldo (1986): "El Sistema de Partidos y Régimen Electoral en el Uruguay," en Franco, ed., *El Sistema Electoral...*, op. cit.
- Taylor, Philip B., Jr. (1960): *Government and Politics of Uruguay*. New Orleans: Tulane Studies in Political Science, Tulane University.
- Vanger, Milton I. (1980): *The Model Country: José Batlle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915*. Hanover, New Hampshire: Brandeis University Press.
- (1963): *José Batlle y Ordóñez of Uruguay: The Creator of his Times, 1902-1907*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vernazza, Francisco (1987): "El sistema electoral uruguayo y el descenso de la representatividad de los diputados: 1925-1984," Montevideo, Tesis de Licenciatura.
- Zubillaga, Carlos, y Romeo Pérez (1983): "Los partidos políticos," CLAEH, Serie *El Uruguay de nuestro tiempo* # 5.

Resumen

El artículo estudia los efectos de la legislación electoral sobre el sistema de partidos uruguayo. Los mecanismos examinados son la "ley" de Duverger —en la reformulación de Sartori— sobre el efecto favorable al bipartidismo de los sistemas de mayoría simple, y la regla de Katz sobre las consecuencias fraccionalizantes del voto preferencial intrapartidario. En relación al sistema de partidos en sí mismo el artículo concluye que fue un sistema bipartidista durante la mayor parte de los primeros cincuenta años de la democracia uruguaya, y que durante los últimos veinte años se ha transformado en un sistema multipartidario de pluralismo moderado con cuatro actores relevantes — en los términos de Sartori. Actualmente el sistema de partidos continúa cambiando, aunque la dirección de ese cambio todavía no es clara. Los partidos mayores del sistema han estado siempre fraccionalizados, particularmente en los años sesenta. En relación a las "leyes tendenciales" de Duverger-Sartori y Katz se concluye que durante esos primeros cincuenta años Uruguay fue una ilustración perfecta de su vigencia. Aún es demasiado pronto para saber si esto continuará siendo cierto al cabo del actual período de transición.

Abstract

This essay probes the effects of electoral law on the Uruguayan party system. The mechanisms discussed are Duverger's "law" on the push of plurality systems towards twopartyism as restated by Sartori, and Katz's rule on the fractionalizing consequences of intraparty preference voting. The discussion on the party system itself concludes that it was a two-party system during most of the first fifty years of democracy in Uruguay, and that during the last twenty years it has become a moderate pluralism system including —in Sartori's terms— four relevant actors. At present the party system is still clearly changing, though the direction of that change is yet unclear. The major parties of the system have always been fractionalized, particularly during the sixties. Concerning the effects of Duverger-Sartori's and Katz's "tendency laws" the discussion concludes that during those first fifty years Uruguay was textbook example for them. It is too early to say whether this will remain true after the present, transitional period.