



# ¿SON IMPORTANTES LOS PARTIDOS? ANÁLISIS DEL CASO URUGUAYO

## Do Parties Matter? Analyzing the Uruguayan Case

**Castellar Granados**

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

E-mail: [cgranados@usal.es](mailto:cgranados@usal.es)

Twitter: [@castegranados](https://twitter.com/castegranados)



Autor

Uruguay se ha diferenciado históricamente por su alta estabilidad democrática dentro de una región caracterizada por la volatilidad. El apego a las instituciones, su cultura política, la fortaleza de sus partidos, la integración política y social o el avance de sus reformas han situado a la democracia uruguaya como la más antigua y sólida de América Latina. ¿Qué circunstancias condicionan y favorecen la gobernabilidad en Uruguay? ¿Qué papel desempeñan los partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad? A través de un análisis de dos experiencias de gobierno de dos partidos diferentes, el presente trabajo pretende revelar qué factores han permitido históricamente la gobernabilidad democrática en el Uruguay. Además, se profundizará en la relación entre sistema partidario y sistema electoral y en las repercusiones que el fenómeno de la fraccionalización arroja sobre el sistema político.



Resumen

*Uruguay has historically been singled out for its high democratic stability despite being located in such a volatile region such as Latin America. The attachment to the institutions, the political culture of its population, the continuity of its political parties, the social and political integration or the progress of its reforms have allocated the Uruguayan democracy as the oldest and most consolidated democracy in Latin America. Which are the circumstances that condition and promote governability in Uruguay? Which role do the political parties play in the construction of governability? Throughout an analysis of two different government experiences, this study aims to determine which are the factors that have historically enabled democratic governability in Uruguay. In addition, an analysis of the relation between the party and the electoral systems will be further developed in order to understand the consequences of fractionalization in the political system.*



Abstract

Uruguay; gobernabilidad; democracia; sistema de partidos; consenso.  
*Uruguay; governability; democracy; party system; consensus.*



Key words

Recibido: 08-04-2019. Aceptado: 16-06-2019



Fechas

## 1. Introducción

El sistema político uruguayo se ha diferenciado históricamente por ser uno de los más estables en términos democráticos dentro de una región caracterizada por su volatilidad. Uruguay ocupa el puesto 18 del índice de democracia de *The Economist Intelligence Unit* (2018), destacándose con el título de “democracia plena” como la primera de América Latina, por encima de países como Costa Rica o Chile (en los puestos 23 y 26 respectivamente). De la misma manera, *Freedom House* (2018) califica a Uruguay como una “democracia libre” y la coloca en el sexto lugar del mundo y en el primero de la región con una puntuación total de 98 sobre 100. En Uruguay, el apego de los ciudadanos a la democracia y a las instituciones sobre las que esta se sustenta constituye una de las bases de su sistema político. Muchos la consideran la democracia más antigua y sólida de América Latina por su historia política sin grandes paréntesis institucionales y por la pronta implantación de su tradición democrática.

El sistema político del Uruguay surge conjuntamente con el nacimiento de la patria. La historia de los dos partidos políticos tradicionales —Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC)— es la historia misma del país. Uruguay se declara independiente en 1830, creándose estos dos partidos ya en 1836. Ambos fueron los protagonistas de las luchas independentistas, las guerras civiles y las pugnas por los derechos, la igualdad y una democracia sólida. Así, lo que caracteriza a los partidos políticos uruguayos es su fortaleza y continuidad, lo que ha permitido a la nación rioplatense configurar un sistema partidario fuertemente institucionalizado. Esto ha motivado que varios autores (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, Zovatto, y Diaz, 2006) incluyan a Uruguay en su lista de naciones con sistemas de partidos competitivos institucionalizados.

Por otra parte, esto está relacionado con la fuerte cultura política presente en la sociedad uruguaya; algo nada extraño teniendo en cuenta que fueron los propios partidos políticos los encargados de construir la conciencia nacional. De esta manera, la identidad uruguaya tuvo desde sus inicios una fuerte impronta política pues fueron las estructuras partidarias quienes la configuraron, haciendo que la ciudadanía las vislumbrara como un elemento propio de la cultura nacional.

La longevidad de la tradición partidista uruguaya resalta en una región donde estamos acostumbrados a ver nuevas unidades partidarias aparecer y desaparecer. Además, la peculiar estructura fraccionalizada de los partidos en Uruguay, potenciada por las particulares reglas del juego electoral que benefician en gran medida la competencia intrapartidaria, también es un punto importante a tener en cuenta a la hora de estudiar el sistema partidario uruguayo. Así, la finalidad del presente trabajo radica en analizar qué factores moldean y configuran la democracia uruguaya y han conseguido convertirla en la más estable de América Latina. Para lograr estos objetivos se hará especial hincapié en el papel que desempeñan el sistema partidario y el sistema electoral en la construcción de la gobernabilidad democrática del país y en la interrelación que guardan ambos elementos.

## 2. El excepcionalismo uruguayo

Dentro de una región con una larga historia de crisis institucionales y cambios de regímenes, el caso de la democracia uruguaya se torna particular para el análisis de los estudiosos de la democracia y las instituciones. Parece haber consenso en la academia al hablar de Uruguay como el país de América Latina que, aparte de sus dos crisis institucionales del siglo XX (el “Terrismo” en 1933 y la dictadura cívico-militar iniciada en 1973), más tiempo ha vivido bajo regímenes democráticos.

*El sistema político del Uruguay surge conjuntamente con el nacimiento de la patria*

Varios autores se han interesado por el civismo político de la población uruguaya para entender la condición democrática del país. Existe la noción de que la fundación de la patria se produce con la jura de la Constitución de 1830. El hecho de que una nación se defina a partir de un texto constitucional —y no de una batalla o hecho similar— le imprime al país ese apego a las instituciones que siempre lo ha caracterizado. No obstante, la creación de la identidad nacional uruguaya es un proceso complejo. El concepto de *orientalidad* como expresión de identidad nacional es algo que va surgiendo poco a poco y que no tiene su origen con el nacimiento del Estado.

Algunos autores afirman que los que crearon la base de la conciencia nacional uruguaya fueron los propios partidos políticos tradicionales. “Antes que uruguayos, los orientales eran blancos o colorados y las divisas constituían para nuestros [sus] antepasados sus ‘patrias subjetivas’” (Buquet & Castellano, 1996, p. 113). Así, a falta de una identidad nacional, los uruguayos se identificaron con las divisas de los partidos políticos para construir su conciencia de sociedad formándose así una cultura política que desde el comienzo de la historia ya estaba arraigada en la población. Por tanto, no es de extrañar que en un territorio donde los partidos políticos fueron los responsables de la creación de la personalidad nacional, la población posea una cultura política tan fuerte, pues es la política uno de los elementos clave que definen la identidad del país. Real de Azúa (1984) utilizó el adjetivo “amortiguadora” para referirse a la sociedad uruguaya al exponerla como una colectividad pequeña, integrada, homogénea, sin grandes contrastes y con una disposición natural para la resolución consensuada de los conflictos.

Uno de los trabajos más destacados sobre el sistema político uruguayo fue el de Caetano, Rilla y Pérez (1987) en el que los autores lo califican como una “partidocracia”. Esto significa que los partidos políticos ocupan un papel primordial en el juego político del país y son las principales estructuras reguladoras del sistema. La idea principal de este trabajo se centra en que la mejor opción para entender el complicado sistema político uruguayo recae en concebirlo como una “política de partidos”, ya que estos han sido los protagonistas primordiales del proceso político a lo largo de toda la historia del país. Algunos autores como Bobbio (1986) han cuestionado el uso del concepto “partidocracia” argumentando que este término posee una connotación negativa al poder sugerir que los partidos políticos crean la ilusión óptica de democracia cuando en realidad utilizan el sistema para cubrir sus propias necesidades.

La percepción de que los partidos políticos son los principales responsables de la democracia uruguaya podría derivarse de la concepción de que la democratización del país se produce conjuntamente con el establecimiento de un sistema partidario competitivo. Muchos autores concuerdan al afirmar que el nacimiento de la democracia uruguaya coincide con el establecimiento de la Constitución de 1918. En 1917, Uruguay abrió un nuevo capítulo de su historia política cuando la Asamblea Constituyente aprobó la creación de una nueva Constitución y, según algunos historiadores y constitucionalistas, inauguraba su verdadera democracia, haciendo honor por primera vez desde 1830 al nombre de República (Silveira, 2017).

Además de introducir toda una nueva serie de reformas —libertad de cultos, inscripción obligatoria en el registro cívico, voto secreto—, la Constitución de 1918 supone el comienzo de una nueva forma de hacer política en el país, marcada por la negociación directa entre partidos, que sella el nacimiento de una gobernabilidad que se transformará en el pilar del sistema político uruguayo hasta nuestros días. Así, varios autores sostienen que el nacimiento de la democracia tiene lugar con la Constitución de 1918, texto que estableció los rasgos más característicos del sistema electoral y la configuración de un sistema partidario de tipo competitivo (Buquet

*Los partidos políticos ocupan un papel primordial en el juego político del país y son las principales estructuras reguladoras del sistema*

& Chasquetti, 2004). Esta nueva Constitución incluyó uno de los requisitos fundamentales para que una democracia pueda considerarse como tal: el voto secreto y universal. Por tanto, se considera que la verdadera democracia uruguaya nace en este momento en el que también se estaba instalando la modernización del sistema de partidos.

Por otra parte, varios autores han calificado al sistema político uruguayo como una “democracia de consenso”. La democracia uruguaya nace con la Constitución de 1918 a raíz de un acuerdo entre los dos partidos políticos tradicionales en el que ambos tuvieron que ceder ciertas atribuciones para conseguir el bien común. Esta dinámica ha sido una constante en la historia uruguaya y se puede observar cómo a lo largo del tiempo, ante situaciones que lo ameritan, esta cuestión siempre vuelve a resurgir. Así se plasma en la elaboración de la Constitución de 1918, representación máxima del inicio de la democracia en Uruguay y resultado directo del pacto entre los partidos políticos. El consenso fue también la herramienta utilizada para superar las dos crisis institucionales del siglo XX y recuperar la democracia. Una parte de la literatura defiende que la naturaleza consensuada del sistema político uruguayo deriva de su fuerte fraccionización, que hace necesaria la adopción de pactos y acuerdos para mantener la legitimidad y la paz. Como establecen Buquet y Chasquetti (2004, p. 229), “la democracia se estableció en Uruguay por consenso y la ingeniería institucional estableció la regla del consenso como fundamento básico de la convivencia democrática”.

Asimismo, el mundo académico también ha prestado atención a las peculiaridades del sistema presidencialista uruguayo. En Uruguay, a lo largo de la historia hubo varios intentos de instaurar un Gobierno colegiado inspirado en el modelo suizo. Esta idea surgió por primera vez por iniciativa de Batlle y Ordóñez; sin embargo, no contó con el apoyo deseado dentro de su partido y se acabó estableciendo un Ejecutivo dual con un presidente y un Consejo Nacional de Administración. Tras la crisis institucional de 1933 que abolió este sistema y la creación de un Ejecutivo totalmente colegiado con el primer Gobierno del PN, las reformas introducidas en la Constitución de 1967 —una vez más, por consenso interpartidario— volvió a establecer la Presidencia de carácter unipersonal.

Así, después de toda esta agitada historia institucional, la academia ha desarrollado el término “cuasipresidencialismo” (Linz & Valenzuela, 1998) para referirse al sistema uruguayo ya que en varias ocasiones este camufló elementos parlamentaristas en un modelo supuestamente presidencialista. Como apunta Sartori (1982), un sistema presidencialista se caracteriza por tener un jefe de Estado elegido directamente que es al mismo tiempo jefe de Gobierno. Sin embargo, a lo largo de su historia, el marco constitucional uruguayo ha mostrado ciertos elementos característicos del parlamentarismo como la capacidad del presidente de disolver el Parlamento y convocar elecciones o la responsabilidad que deben los ministros ante ambas cámaras.

*El marco constitucional uruguayo ha mostrado ciertos elementos característicos del parlamentarismo como la capacidad del presidente de disolver el Parlamento y convocar elecciones*

### **3. El sistema partidario y la gobernabilidad democrática**

El término “gobernabilidad” aparece en el mundo académico a partir de 1975 con los trabajos representativos de la visión pesimista tras la crisis de 1973. Uno de los más célebres es el de la Comisión Trilateral que estableció que la sobrecarga de demandas recibidas por el Estado es el factor generador de la “ingobernabilidad” (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975), apareciendo así por primera vez el término en su visión negativa. En este sentido, podríamos esta-

blecer que la gobernabilidad constituye una cualidad propia de los gobiernos que no atraviesan una situación de crisis; es decir, de los gobiernos estables.

Así, el término se ha venido emparejando con el de estabilidad. Siguiendo el enfoque de la visión pesimista, Schmitter (1988, p. 375) estableció cuatro características presentes en una situación de ingobernabilidad, entre las que se encontraban la indisciplina, la ineficacia, la ilegalidad y la inestabilidad, entendiendo esta última como la incapacidad de la élite gobernante de “conservar sus posiciones de dominación o reproducir coaliciones preexistentes”. Por tanto, podría decirse que la estabilidad, entendida según Alcántara (1995) como la capacidad del Gobierno de perdurar en el tiempo, es una de las variables en las que se descompone el concepto de gobernabilidad y una de las características primordiales que permiten el buen funcionamiento de un sistema político.

Otra de las variables que se ha asociado en la literatura al concepto de gobernabilidad es la de eficacia de la acción gubernamental. Según Flisfisc:

[...] la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo [...], considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones. (1989, p. 113)

Asimismo, la tercera variable intrínseca al concepto de gobernabilidad sería la de legitimidad, entendida como la aceptación de la acción gubernamental por parte de la sociedad. Por consiguiente, a partir de estas definiciones, en este trabajo entenderemos el concepto de gobernabilidad como la capacidad del Gobierno de mantener la estabilidad política al tiempo que responde eficazmente a las necesidades de la sociedad quien, a su vez, legitima la acción gubernamental.

Por otra parte, algo presente en la mayoría de estudios sobre gobernabilidad es la relación entre la capacidad del Gobierno de cumplir con sus funciones en su espacio temporal y el comportamiento de la sociedad en torno a su acción. Por tanto, a la hora de realizar un análisis sobre la gobernabilidad de un sistema político resulta de gran relevancia contemplar la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil ya que esta marcará en gran parte el desenlace de cada régimen político. En este sentido, los partidos políticos desempeñan un papel primordial como actores intermediarios en la relación entre ambas partes.

Ya Coppedge une ambos elementos al definir gobernabilidad como la capacidad y el deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirva para dirimir sus diferencias (citado en Alcántara, 1995). Así, la gobernabilidad empieza a construirse cuando todos los actores relevantes del juego político, con los partidos como sus principales representantes, aceptan un acuerdo por el cual se responsabilizan a dejar atrás sus intereses individuales y actuar conforme a unas reglas que permitan y no perjudiquen tanto la legitimidad, como la estabilidad y eficacia del sistema. Sin este consenso no sería posible asegurar la estabilidad institucional ni las premisas básicas de la democracia, ya que estas se verían amenazadas por una situación de pugna entre factores, en la que cada parte busca atacar los intereses de la otra no permitiendo el desarrollo de un sistema competitivo.

En este sentido, la idea de que los partidos políticos desempeñan un papel clave en la construcción de la gobernabilidad está estrechamente ligada al concepto de “democracia de consenso” (*consociational democracy*). Lijphart (1989) explica que en el concepto clásico de democracia, el Gobierno representaba a una mayoría sin tener en cuenta la pluralidad de algunas socieda-

*A la hora de realizar un análisis sobre la gobernabilidad de un sistema político resulta de gran relevancia contemplar la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil*

des que impedía a la democracia desarrollarse correctamente ya que existían minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o ideológicas que se verían desplazadas de la representación política. Es decir, la existencia de una estructura de clivajes dificultaría la aplicación operacional de la democracia en sociedades plurales. Lijphart determina que existen sociedades que aceptan la pluralidad y logran incluir a las minorías en la representación política y las califica con el sobrenombre de “democracias consociacionales”.

A diferencia de la democracia mayoritaria, donde un partido dirige el Ejecutivo y el Parlamento mientras que los otros conforman la oposición, en la democracia consociacional, la pluralidad participaría en las labores ejecutivas y legislativas del Gobierno mediante un pacto previo que elevaría a este modelo como el tipo más conveniente de democracia para todo tipo de sociedades, tanto plurales como homogéneas. Así, este sería el prototipo más cercano a la “poliarquía” de Dahl (1989), donde todos los partidos participan directamente en la organización del sistema mediante mecanismos de representación estimulando la participación de la ciudadanía. De este modo, la verdadera democracia nace cuando el Gobierno comienza a tolerar la legitimidad de la oposición. Por tanto, en este sentido, una característica indispensable para que una democracia sea posible es la competencia política.

*La verdadera  
democracia  
nace cuando  
el Gobierno  
comienza a tolerar  
la legitimidad de la  
oposición*

#### **4. El sistema político uruguayo: ¿una partidocracia consociacional?**

El punto clave de nuestro análisis es la caracterización del sistema político uruguayo como una democracia de consenso. Es decir, partimos de la idea de que lo que hizo y sigue haciendo posible la gobernabilidad en el Uruguay es el consenso entre los partidos políticos. De esta manera, situamos a las estructuras partidarias como los principales actores del juego político uruguayo, poniéndole gran énfasis al papel que desempeñaron sus interacciones para permitir la estabilidad, eficacia y legitimidad —las tres variables que se descomponen del concepto “gobernabilidad”— del sistema político. Pero, ¿qué es lo que hizo especial al sistema partidario uruguayo para situarlo en el centro de la esfera política del país?

En primer lugar, es importante entender que los partidos políticos surgen conjuntamente con el nacimiento de la patria. Las estructuras partidarias siempre estuvieron ligadas a la historia del país y son estas mismas las que ayudaron a crear la idea de una identidad nacional. Desde su fundación como Estado, en Uruguay siempre existió una fuerte adhesión simbólica y emocional a las divisas partidarias, haciendo que los uruguayos se sintieran identificados mucho antes con los partidos políticos que con la propia idea de *uruguayidad*. Es decir, los habitantes de la Banda Oriental se sentían más blancos o colorados que uruguayos, y esta idea originó que la conciencia nacional tuviera siempre inherente cierto componente político. Así, antes de la fundación de la democracia, la sociedad uruguaya ya era fuertemente partidista.

Esta idea está estrechamente ligada a la existencia de una fuerte cultura cívica entre la sociedad. Al ser los partidos los creadores de una conciencia nacional, no es de extrañar que la política desempeñe un papel esencial en el día a día de los uruguayos. En este sentido, véase aquí uno de los puntos clave de nuestro análisis: la gran cultura cívica uruguaya, formada en torno a la noción de una identidad nacional fundada por los partidos políticos, es uno de los factores que ha otorgado la legitimidad al sistema, cumpliendo de este modo el sistema político uruguayo una de las variables consideradas de la gobernabilidad.

Por otra parte, el establecimiento de la democracia en Uruguay vino acompañada de la instauración de un sistema de partidos competitivo e institucionalizado. Hasta 1918, el sistema partidario no estaba regulado y no fue hasta ese año que se implantaron unas reglas de juego que frenaron los conflictos fratricidas existentes en el país entre colorados y blancos y permitieron a ambos partidos competir legítimamente por el poder. Esta situación nos indica dos aspectos. Por una parte, la fuerte tradición partidista del país que llegó a enzarzar en cruentos duelos a sus ciudadanos por defender las divisas de su partido, —esto pone de manifiesto el poder de los partidos como instituciones creadoras de la idea de nación—. Por otra parte, refleja la importancia que el consenso ha tenido siempre en la historia uruguaya.

Aun de la sólida adhesión partidaria y de los fuertes clivajes sociales entendidos en el contexto de diferencias partidarias, los uruguayos aceptaron dejar atrás sus desigualdades y formar un acuerdo en pro de la democracia. En ese momento, los ciudadanos orientales entendieron que la única manera de permitir el desarrollo del Estado era asegurar la coexistencia pacífica entre ambos bandos, y para ello era necesario un acuerdo que estableciese un arbitraje electoral. Por tanto, a pesar del ferviente acervo partidista existente en el país y de la gran división interna, los uruguayos aceptaron pactar entre oponentes y renunciar a los anhelos de cada partido a favor de un Estado pacífico y democrático. La única manera de conseguir esto era a través de un acuerdo entre los dos grandes partidos en el que se legitimaran unas reglas del juego que regularan su coexistencia y su acceso a las posiciones de poder, dando lugar a la famosa Constitución de 1918, considerada como el documento que inicia el camino democrático del país.

Así, aquí puede verse implícita otra de las variables de la gobernabilidad. Los uruguayos pusieron fin a un periodo de violencia y desequilibrio para alcanzar la estabilidad, cualidad que se mantuvo desde entonces durante toda la historia del país a excepción de las dos brechas institucionales de 1933 y 1973. La Constitución de 1918 marca un hito histórico porque muestra la esencia de la democracia uruguaya: el acuerdo entre partidos. Por eso, estas estructuras son tan importantes para la gobernabilidad uruguaya, ya que fueron estas quienes mediante un acuerdo dieron forma al concepto. Este punto desengrana el gran significado de la democracia en el Uruguay y el gran apego que sienten los ciudadanos por ella, ya que fue algo por lo que antepusieron incluso sus propias pasiones partidarias, tan importantes desde la creación misma de la patria.

La institucionalización del sistema partidario y el establecimiento de unas normas bajo las cuales los partidos pudieran competir legítimamente permitió la instauración definitiva de la democracia uruguaya. Por ende, a través del consenso, los partidos políticos consiguieron otorgar al país el tercer componente de la gobernabilidad: la eficacia. Gracias al acuerdo entre colorados y blancos, la democracia fue posible en Uruguay ya que con el pacto ambos dejaron atrás las luchas fratricidas y los conflictos por el poder que impedían a los uruguayos desarrollarse políticamente como nación sin destruirse unos a otros. El consenso fue eficaz porque consiguió el objetivo propuesto: el nacimiento de la democracia. Este sistema fue aceptado por la sociedad e hizo que blancos y colorados se respetasen unos a otros bajo unas reglas del juego establecidas de acuerdo a un consenso entre ambos. Así, el régimen democrático pudo desarrollarse, concediendo a los ciudadanos unas garantías y permitiendo la coexistencia pacífica, otorgándole al país la eficacia necesaria para la gobernabilidad democrática y cerrando así las tres variables consideradas para esta.

Ahora bien, ¿puede considerarse la democracia uruguaya como una democracia consociacional en los términos de Lijphart? Si analizamos los cuatro factores que el autor considera necesarios

*Los uruguayos  
pusieron  
fin a un periodo  
de violencia y  
desequilibrio  
para alcanzar la  
estabilidad*

para la existencia de este tipo de democracia, podríamos considerar que la uruguay es una democracia consociacional *sui generis*, ya que la pluralidad de su sociedad no atendía a cuestiones étnicas, religiosas, lingüísticas o ideológicas sino a un clivaje de tipo partidario que dividía a su población en dos. Como establecen Buquet y Chasqueti (2004), las tensiones que dividían a la sociedad uruguay antes de 1918 provenían directamente del antagonismo entre el PN y el PC. Por tanto, entenderíamos el pluralismo de la sociedad uruguay como un pluralismo político, elemento esencial para entender la esencia de la identidad uruguay. Sin embargo, la democracia en Uruguay se fundó de acuerdo al resto de requisitos de la democracia consociacional de Lijphart: existencia de pactos de coparticipación entre los partidos, el reconocimiento del veto mutuo, la representación proporcional (RP) y la gran autonomía de la que goza la política en todas las esferas de la sociedad sin influencias externas de la Iglesia u otros grupos. Por tanto, se podría afirmar que la democracia uruguay es, a su manera, una democracia consociacional.

Por otra parte, también podríamos caracterizar al sistema político uruguay como una “democracia de partidos” ya que son las estructuras partidarias las que hicieron posible ese consenso que dio vida a la democracia en Uruguay. Siguiendo la línea de Caetano, Rilla y Pérez (1987), quienes definieron al sistema político uruguay como una “partidocracia”, se afirma que los partidos políticos han desarrollado desde el comienzo de la vida política del país un papel primordial que ha permitido la legitimidad, estabilidad y eficacia del sistema y, por ende, ha facilitado la gobernabilidad. Sin embargo, por la connotación peyorativa con la que se ha asociado el término “partidocracia” en la academia, en el presente trabajo se prefiere calificar a la democracia uruguay como una “democracia consociacional de partidos”, enfatizando así la importancia tanto del consenso para facilitar la gobernabilidad como de los partidos políticos para lograr tal consenso.

*También podríamos caracterizar al sistema político uruguay como una “democracia de partidos”*

## 5. La relación entre sistema partidario y sistema electoral en Uruguay

La fraccionalización es un rasgo característico del sistema partidario uruguay. Esto quiere decir que cada unidad partidaria está conformada a su vez por varias fracciones —o sublemas— que pueden diferir en gran medida ideológicamente unas de otras pero que a su vez permiten al partido central —o lema— conseguir un mayor caudal electoral. En este sentido, podríamos caracterizar a los partidos uruguayos como “partidos atrapaotodo”. La fraccionalización del sistema partidario uruguay está estrechamente relacionada con el funcionamiento del sistema electoral ya que este está diseñado de tal manera que favorece la competencia intrapartidaria.

Alcántara, Campo y Ramos (1999) consideran que las dimensiones más pertinentes para analizar los sistemas de partidos son tres: número de partidos, forma de competencia partidaria o grado de polarización ideológica y nivel de institucionalización del sistema. Así, atendiendo a la primera dimensión, podría considerarse que desde su creación y hasta 1971, el sistema político del Uruguay se caracterizó por albergar un sistema de tipo bipartidista, en el que convergían los llamados “partidos tradicionales”: PC y PN. Desde la creación del sistema —salvo el periodo 1959-1963 en la que el PN gobernó el país bajo la forma de un Ejecutivo de tipo colegiado— la titularidad del Gobierno la sostuvo siempre el PC. Por esto, Sartori (2005) consideró que este país albergaba un sistema de partidos predominante; sin embargo, otros autores han cuestionado esta noción pues estiman que las elecciones siempre fueron competitivas (Buquet & Martínez, 2013; Mieres, 1992; González, 1991).

Sin embargo, la institucionalización en 1971 del Frente Amplio (FA) condicionó para siempre la estructura del sistema de partidos. A partir de este momento, el sistema partidario pasó a ser de tipo multipartidista moderado, ya que a pesar de presentar más de un clivaje, las líneas ideológicas de sus partidos no son extremas ni se encuentran excesivamente distanciadas entre sí. Esta tipología se reafirma con la aparición de un cuarto actor desligado del FA: el Partido Independiente (PI). Recientemente, con la aparición de nuevas estructuras que pretenden desestabilizar el sistema partidario —como el Partido de la Gente (PG)—, se ha iniciado un debate en la academia que difumina el concepto de partidos tradicionales ya que algunos consideran que el FA también se englobaría dentro de estos y que sería el término “partidos fundacionales” el adecuado para referirse a PC y PN. Siguiendo la visión de Sartori (2005), se puede establecer que los partidos políticos uruguayos tienen “capacidad de chantaje”, ya que poseen la facultad de negociar y crear coaliciones entre ellos.

Por otra parte, atendiendo a la segunda dimensión del análisis de los sistemas partidarios podría establecerse que en Uruguay, la competencia política está estructurada en torno a un eje izquierda-derecha. La polarización se incrementó a partir de la década de los años 60 cuando comienzan a crecer las tensiones ciudadanas. Como se estableció previamente, el sistema de partidos se encuentra en equilibrio pues el electorado se mueve dentro de dos bloques: el formado por PC y PN y el que constituyen FA y PI.

Durante toda esta etapa, el sistema partidario se retroalimentó directamente de los planteamientos del sistema electoral. Es decir, las reglas del juego electoral fomentaban la estructura bipartidista del sistema y la competencia entre blancos y colorados. La normativa electoral concebida en 1910 y vigente hasta 1997 incentivaba la competencia intrapartidaria y por tanto, también la fraccionalización. Este sistema utilizaba el mecanismo del doble voto simultáneo (DVS), que implica la aplicación de dos votos en uno, puesto que el votante elige al mismo tiempo un lema y un sublema de ese mismo lema. Es decir, mediante el DVS los partidos pueden proponer diversos candidatos y a través de la mayoría simple (MS) resulta electo el candidato más votado de la lista más votada del partido más votado. Así, los partidos políticos no serían los agentes encargados de la nominación de candidatos sino que serían las organizaciones de segundo nivel —las fracciones partidarias— los agentes protagonistas del proceso de selección (Buquet, 2009). Por tanto, este modelo electoral estaba estrechamente vinculado con lo que se ha venido comentando anteriormente acerca de la identidad partidaria de la ciudadanía uruguaya y con el hecho de que los partidos políticos, y sobre todo su estructura interna, son los principales responsables del juego político del país.

De tal manera, atendiendo al tercer punto del análisis —nivel de institucionalización—, podríamos decir que el sistema de partidos del Uruguay no solo se caracteriza por haber gozado de una gran estabilidad a lo largo de toda su historia sino también por haber sabido adaptarse a los cambios y evitar el colapso del sistema. Es decir, el sistema partidario uruguayo está fuertemente institucionalizado porque supo mutar y asumir los desafíos que se le presentaban con los cambios y conciliar lo que Mainwaring (1993) calificó como una “combinación difícil”, pues alternaba un modelo presidencialista con un esquema multipartidista en la Asamblea General que dificulta las mayorías legislativas para el Gobierno.

La transformación del sistema de partidos con la entrada en escena del FA y la aparición de nuevos sublemas obligó a modificar el sistema electoral. El crecimiento paulatino de los apoyos a los partidos desafiantes originó que en las elecciones de 1994 —a pesar de la eventual victoria

*En Uruguay la competencia política está estructurada en torno a un eje izquierda-derecha*

colorada— se registrara el espejismo de un triple empate entre PC (30,83% de los sufragios), PN (29,75%) y FA (29,18%) (Maiztegui, 2010). Esta situación advirtió sobre un posible triunfo de la izquierda en las elecciones de 1999, lo que indujo a los partidos tradicionales a buscar un consenso para modificar el sistema electoral. Es decir, el temor a que la izquierda pudiera obtener MS en los próximos comicios fue lo que llevó en 1996 al proyecto de reforma de un sistema que desde su creación había retroalimentado la fraccionalización interna de los partidos y la competencia intrapartidaria. Es decir, sistema electoral y sistema partidario estaban estrechamente vinculados. Así, la nueva normativa electoral elimina el DVS a nivel presidencial —se mantiene para la elección legislativa—, exige una candidatura única por partido para la Presidencia de la República, con la celebración de elecciones internas abiertas y simultáneas —que siguen potenciando la competencia intrapartidaria—, separa las elecciones nacionales y municipales e implanta el balotaje como procedimiento electoral (Alcántara, 2013).

En el nuevo sistema, la democracia siguió manteniendo los rasgos consociacionales ya que la fraccionalización partidaria obliga tanto a lemas como a sublemas a entablar constantes negociaciones para llegar a acuerdos que permitan la gobernabilidad. La celebración de elecciones primarias abiertas, obligatorias y simultáneas sigue legitimando la competencia intrapartidaria. Las internas también sirven a los partidos para delimitar su fórmula presidencial ya que se toma al ganador como candidato a presidente y al segundo como vicepresidente. Además, las internas se utilizan para definir el orden de las listas al Parlamento en los 19 departamentos en los que se divide la República. La competencia es especialmente dura en el interior del país y, por eso, estos comicios ponderan la competencia tanto intra como interpartidaria ya que, por ejemplo, en los departamentos en los que únicamente hay dos diputados, solo hay dos partidos con posibilidades de acceder a una banca y dentro de esos dos partidos, solamente un sector de cada uno.

Así, la nueva normativa electoral obliga al presidente a buscar constantemente los apoyos del resto de los actores políticos; una situación que sigue conduciendo a una democracia de tipo consociacional. De esto se podría derivar que la fraccionalización, que es una característica intrínseca del sistema partidario uruguayo, a pesar de entorpecer la gobernabilidad, también la torna más democrática, ya que a través de la necesidad de establecer constantes diálogos entre las fracciones se ha generado una cultura del consenso en la que se intercambian diferentes visiones y se incorporan distintas perspectivas al juego político. Véase aquí uno de los elementos diferenciadores del sistema político uruguayo.

Por tanto, en la historia del país, sistema partidario y sistema electoral siempre han estado vinculados, ya que el primero se ha servido del segundo para legitimar la fraccionalización y encontrar herramientas que permitan la competencia de los sublemas. Así, la estabilidad y continuidad que diferencia a los partidos políticos uruguayos de sus pares latinoamericanos ha sido posible gracias a una ingeniería electoral que ha permitido a las estructuras partidarias maximizar sus capacidades y adaptar sus características en la arena política a lo largo de la historia. Dicho de otra manera, las fracciones fortalecen a los partidos ya que los sublemas agrupan ideologías muy diversas dentro de una misma unidad partidaria, lo que atrae al lema una gran diversidad de votantes de todo el espectro ideológico y, a fin de cuentas, el sistema electoral está diseñado para que los partidos como unidad se puedan beneficiar de todos los votos.

Además, se podría considerar que el gran nivel de institucionalización del que goza el sistema partidario uruguayo va unido al concepto de estabilidad, siendo sin embargo este entendido

*La nueva normativa electoral obliga al presidente a buscar constantemente los apoyos del resto de los actores políticos*

como una estabilidad “a la uruguaya”, caracterizada por la capacidad del sistema de adaptarse a los cambios y proseguir la continuidad. Como establecen Buquet y Piñeiro, “la institucionalización de un sistema de partidos no parece estar determinada por la continuidad de sus componentes sino por la continuidad de las pautas de interacción entre componentes, que pueden cambiar a lo largo del tiempo” (2014, p. 130). En este contexto, la esencia de la institucionalidad del sistema partidario uruguayo sería su capacidad de conciliar la aparición de nuevos actores en un sistema tradicionalmente bipartidista, y continuar el diálogo y la coparticipación entre todas las estructuras para hacer posible la gobernabilidad del país.

## 6. Casos de estudio

Tras haber presentado las principales características del sistema partidario uruguayo y haber expuesto en líneas generales algunos momentos de la historia en los que el consenso interpartidario fue importante para asegurar la gobernabilidad, pasaremos a analizar dos Gobiernos específicos más contemporáneos en los que los acuerdos (tanto a nivel de partidos como de fracciones) hicieron posible la estabilidad, legitimidad y eficacia de la democracia en el país. Además, la importancia de ambas experiencias de gobierno y la razón por las que han sido elegidas en el presente trabajo como casos de estudios radica en que sucedieron inmediatamente a un periodo de dictadura (1973-1985) donde se anularon completamente la estabilidad, legitimidad y eficacia democráticas. Así, ante la ausencia de estas tres variables durante este periodo, el trabajo de ambos Gobiernos resulta esencial para comprender qué fue lo que permitió la construcción de la gobernabilidad democrática en el Uruguay después de once años ausente y cómo ambos regímenes se adaptaron a las circunstancias para devolverle al país su longeva tradición democrática.

*En 1984, se celebraron por primera vez elecciones democráticas en el país rioplatense desde la implantación en 1973 de un gobierno cívico-militar*

### 6.1. El retorno a la democracia: el primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990)

En 1984, se celebraron por primera vez elecciones democráticas en el país rioplatense desde la implantación en 1973 de un gobierno cívico-militar. Sin embargo, la transición ya había comenzado cuatro años atrás en 1980 cuando se produjo un plebiscito por el que se preguntó a la población sobre la legitimación del régimen militar y cuyo resultado negativo obligó a los militares a comenzar con la apertura del país. La transición misma a la democracia en el Uruguay se dio por consenso interpartidario, mediante negociaciones entre los partidos políticos autorizados y los representantes de la dictadura. No obstante, ante este panorama, en el presente trabajo se han identificado dos tipos de consenso, siendo uno quizás consecuencia directa del otro.

Por una parte, el proceso de transición en sí fue consecuencia directa de un acuerdo entre partidos políticos y representantes de la dictadura. Es decir, después de conocer la voluntad de la ciudadanía por medio del plebiscito, el régimen militar se vio obligado a iniciar un proceso de apertura democrática conducido bajo la dirección de los partidos políticos. Así, después de años de negociaciones, en 1984 tiene lugar el llamado Pacto del Club Naval, que marca el culmen de la salida consensuada de la dictadura, donde participan representantes del régimen y del PC, FA y la Unión Cívica (UC) y se acuerda, entre otras cosas, la celebración de elecciones para noviembre de ese mismo año y la proscripción de Wilson Ferreira Aldunate (WFA) y Líber Seregni, candidatos naturales del PN y FA respectivamente. El PN no participó de estos

acuerdos debido a su oposición al encarcelamiento de Wilson cuando este intentaba regresar a Montevideo tras casi nueve años de exilio.

Así, finalmente en las elecciones de 1984 salió electo el candidato del PC, el Dr. Julio María Sanguinetti, quien en su discurso de asunción enfatizó la importancia de la conciliación entre todos los uruguayos y la voluntad de trabajar junto a todas las fuerzas políticas para conseguir un clima de amnistía en el país. Se trató de una pieza retórica que incitaba al consenso nacional y que reflejaba el significado de la democracia para los uruguayos; un concepto que va unido a la definición misma de la patria.

Así, gracias al trabajo conjunto de todos los partidos políticos en una época tan oscura para el Uruguay como fue la dictadura militar, con todo lo que eso implica para un pueblo cuya conciencia nacional se identifica con la idea misma de democracia desde un primer momento, fue posible la reinstitucionalización y la recuperación de la gobernabilidad del sistema. El consenso de los partidos dio lugar a la elección democrática de un nuevo Gobierno al mando del PC que fue capaz de perdurar en el tiempo durante los cinco años de mandato que establece el artículo 77.9 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay. Esto devolvió la estabilidad al sistema político y además, le otorgó legitimidad, ya que Sanguinetti fue electo democráticamente por la ciudadanía, quien mediante el voto aceptó la acción gubernamental de ese nuevo Ejecutivo.

Además, durante el Ejecutivo del PC también existió eficacia, pues el Gobierno fue capaz de alcanzar, en primer lugar, su principal objetivo que era devolver la vida democrática al Uruguay. Gracias al pacto entre los representantes de la dictadura y los partidos políticos, el Gobierno del PC pudo levantar las proscripciones, legalizar todos los partidos políticos y sindicales, anular las clausuras de órganos de prensa y devolver a las instituciones culturales y políticas los bienes que se les habían expropiado (Maiztegui, 2010). Además, otro logro importante de este Gobierno fue la aprobación de una ley de amnistía —la llamada Ley de Pacificación Nacional N.º 15.737— aprobada por un acuerdo entre el PC, el PN y el FA que, a su vez, consiguieron conciliar la disparidad de opiniones entre las fracciones de sus respectivos partidos. Esta ley fue un punto importante para progresar en la armonía y reconciliación del pueblo oriental.

Así, en este periodo quedan retratadas las dos patas de nuestra hipótesis. Los partidos políticos fueron los encargados de construir la gobernabilidad uruguaya en un proceso de grandes tensiones políticas, devolviéndole al país las tres variables que se descomponen del concepto: estabilidad, legitimidad y eficacia. Además, estos tres componentes fueron posibles gracias al consenso interpartidario, que permitió tanto la salida de la dictadura como la reinstitucionalización del país. Los partidos sabían que para que esto fuera posible era necesario conseguir la conciliación entre todos los sectores de la nación y por ello negociaron la promulgación de una ley de amnistía que simboliza a su vez el consenso de todos los grupos de la sociedad uruguaya; es decir, los partidos políticos llegaron a un consenso para alcanzar un consenso mayor: la reconciliación nacional.

En definitiva, durante el primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) encontramos estabilidad, al ser este Ejecutivo capaz de perdurar en el tiempo, legitimidad, pues su acción fue aceptada por la ciudadanía, y eficacia, ya que aprovechó sus oportunidades para alcanzar sus principales objetivos bajo un clima de efectividad, eficacia, aceptación social y coherencia. Así, encontramos en esta experiencia de gobierno las tres variables del concepto de gobernabilidad, que fueron posibles gracias a un consenso tanto interpartidario como intrapartidario.

*Durante el primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) encontramos estabilidad, al ser este Ejecutivo capaz de perdurar en el tiempo y en legitimidad*

Por otra parte, el segundo tipo de consenso de los dos que hablábamos al inicio de esta sección es el que se llevó a cabo entre el PC y el PN cuando WFA fue puesto en libertad y aceptó apoyar el nuevo Gobierno presidido por el Dr. Sanguinetti. Es importante, no obstante, resaltar que este es un tipo de consenso simbólico; una especie de pacto silencioso entre ambos partidos que encarnó el compromiso de blancos y colorados de dejar atrás sus diferencias y bregar por el bien del país. El evento que mejor refleja el consenso entre el PC y el PN es el discurso, conocido comúnmente como “el discurso de la gobernabilidad”, que enunció WFA en la Explanada Municipal de Montevideo dos días después de ser puesto en libertad tras las elecciones de 1984. Se trató de la primera vez que WFA se dirigía al pueblo uruguayo tras el exilio y en tal ocasión el caudillo nacionalista no aprovechó para denunciar su cautiverio o su expulsión ilícita de la campaña electoral sino que se limitó a ofrecer el apoyo de su partido al recién electo Gobierno del Dr. Sanguinetti.

Esto demuestra que el líder del PN está dispuesto a secundar al PC para permitir la continuidad de la democracia en el Uruguay y a no presentar obstrucciones como oposición que frenen el desarrollo institucional. Así, al ofrecerle sustento y apoyo al partido que gobierna, el PN le está entregando directamente gobernabilidad y garantías ya que planea apoyar sus medidas para no interferir en la estabilidad del gobierno, permitir la eficacia de las medidas que este tome para el bien del pueblo y respetar la decisión de la ciudadanía que le otorga legitimidad al PC. Así, al ayudar al PC a sustentar la estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema político, el PN está directamente contribuyendo como oposición a la construcción de la gobernabilidad uruguaya.

Esto pone de manifiesto que en esta etapa, una vez más, los partidos políticos dejan atrás sus intereses individuales para trabajar juntos en pro de la democracia del país. De nuevo, en esta ocasión podría aplicársele al Uruguay la caracterización de “democracia consociacional” de Lijphart ya que, tras once años de dictadura, la democracia renació gracias al consenso de los partidos, que superaron los clivajes de tipo partidario existentes entre la sociedad uruguaya e hicieron posible la construcción de la gobernabilidad.

*Tras once años de dictadura, la democracia renació gracias al consenso de los partidos, que superaron los clivajes de tipo partidario e hicieron posible la construcción de la gobernabilidad*

## **6.2. El triunfo del PN: el Gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995)**

Las elecciones de 1989 fueron las primeras realmente libres después del paréntesis institucional y representaron la culminación del proceso de transición democrática en el país. Así, en estos comicios salió electo presidente el Dr. Luis Alberto Lacalle de Herrera, candidato de uno de los subtemas del PN. El Dr. Lacalle, nieto del caudillo Luis Alberto de Herrera, representaba al sector del Herrerismo. En la fórmula presentada a las elecciones, Lacalle iba acompañado por la figura de Gonzalo Aguirre, representante de una de las facciones wilsonistas del partido, lo que otorgaba a esta opción una intencionalidad unitaria dentro del PN, entendida también en base a una especie de consenso que superaba los enfrentamientos históricos entre herreristas y wilsonistas y daba la imagen de un partido reconciliado.

Por otra parte, el PC obtuvo en esta elección el peor resultado de su historia hasta esa fecha, y el FA consiguió la Intendencia de Montevideo, lo que simbolizó el comienzo del quiebre del bipartidismo tradicional en el Uruguay. La vigencia de la antigua normativa electoral con el DVS, la RP y la MS en estas elecciones obligó al PN a buscar el apoyo del PC para conseguir

mayoría y poder formar Gobierno ya que la fórmula que resultó ganadora recibió menos del 22% de los votos (Maiztegui, 2010).

Días después de las elecciones, Lacalle se reunió con los principales líderes políticos, sindicales y empresariales para comenzar a trazar las líneas de lo que sería su nuevo gobierno. A pesar de que las negociaciones no fueron sencillas debido sobre todo a las fracturas internas derivadas de la tradicional fraccionalización uruguaya tanto fuera como dentro de su partido, y a las reticencias del FA respecto al nuevo programa liberal que se planeaba instaurar, Lacalle consiguió formar una coalición entre blancos y colorados.

Así, una vez más en la historia política del Uruguay, un consenso interpartidario configuró la gobernabilidad del sistema político. Por tanto, el consenso entre PC y PN permitió la continuidad de la estabilidad del sistema en un momento crítico para el régimen político ya que las elecciones de 1989 marcaban un punto crucial para la historia uruguaya y la imposibilidad de formar Gobierno habría puesto en jaque la institucionalidad y habría cuestionado la capacidad del país de retornar a la vida democrática sin que le achacaran los resquicios de la dictadura.

Así, ya desde el primer día de su mandato, el Gobierno del PN estuvo determinado por la alianza con el PC; algo nada fácil debido a las reservas iniciales de este partido y a la diversidad de opiniones existentes en su seno. Ante este panorama, se dejó de utilizar la palabra “coalición” para empezar a referirse al nuevo Gobierno como una formación de “coincidencia nacional”, con todo el simbolismo que este nuevo concepto conllevaba. Estos dos términos reflejaban que blancos y colorados se habían visto obligados a pactar por las circunstancias del momento; se trataba de una “coincidencia” que los había hecho concurrir en el Gobierno.

Es decir, por una parte, la fraccionalización fue lo que en cierta medida dificultó la capacidad de formar Gobiernos a lo largo de la historia uruguaya pero, al mismo tiempo, fue lo que impuso la necesidad de realizar acuerdos entre partidos y sectores, potenciando el diálogo y el intercambio y dando lugar a Gobiernos de coalición que incluyeran las perspectivas de diferentes grupos y a la instauración de una democracia consociacional al estilo de Lijphart. Además, es importante tener en cuenta que lo que diferencia al sistema de partidos uruguayo de otros sistemas fraccionalizados es la estabilidad en el tiempo y la gran visibilidad política de las fracciones, llegando a ser consideradas como verdaderos partidos dentro de un partido (Lindahl, 1977).

Así, por una parte, la fraccionalización entorpece la gobernabilidad, pero por otra, obliga a los partidos a intercambiar posturas entre ellos, incluyendo nuevas visiones y haciendo los Gobiernos más democráticos. Esto queda bien reflejado en el Gobierno de Lacalle, cuya fracción solo controlaba el 22% del Parlamento, por lo que se vio obligado a pactar con otros sectores para poder gobernar. A su vez, las fracciones que ofrecieron su apoyo a Lacalle le otorgaron directamente gobernabilidad y garantías ya que sin ellas el líder del PN no hubiera sido capaz de conceder estabilidad, legitimidad ni eficacia al pueblo. Además, la peculiaridad del caso uruguayo radica en que no solo existen divergencias entre partidos sino también entre las fracciones dentro de estos. Así, desde el Herrerismo, Lacalle tuvo que enfrentarse tanto a las diferencias con el resto de sectores del PN, como a las discrepancias en el seno del PC. Se trata de una situación compleja y peculiar ya que la creación de pactos va mucho más allá de la voluntad de dos partes y engloba a todo un entramado de fracciones que tienen que pactar entre ellas para después llegar a acuerdos mayores.

Ésa tensa situación inicial que se encuentra Lacalle en 1990 va a estar presente durante todo su gobierno y va a marcar en gran parte las altas y bajas de su administración. El ímpetu

*Se dejó de utilizar la palabra “coalición” para empezar a referirse al nuevo Gobierno como una formación de “Coincidencia Nacional”*

reformista liberal del nuevo Gobierno no concordaba muy bien con los intereses colorados y esto, sumado a las diferencias internas, hizo que cada medida presentada por el Ejecutivo tuviera que ser exhaustivamente analizada y negociada y tardara más tiempo de lo previsto en ser aprobada. Así, de 1990 a 1992, el Gobierno de Lacalle cumplió —no sin grandes dificultades— con las tres variables de la gobernabilidad. Por una parte, la estabilidad fue posible gracias al acuerdo entre blancos y colorados —y entre los sectores de cada partido— que permitió la formación de Gobierno y posibilitó la continuidad del sistema en un momento crucial, ya que de no haber conseguido reunir mayorías parlamentarias habría quedado reflejado que Uruguay aún no estaba listo para volver a la vida democrática y que los resquicios de la dictadura seguían presentes.

Por otra parte, durante el Gobierno del PN también existió legitimidad ya que este nuevo Ejecutivo fue elegido por la ciudadanía de manera democrática mediante sufragio, lo que significa que tanto el 37,25% de los votos obtenidos por el PN como el 29,03% del PC (Maiztegui, 2010) provinieron legítimamente del pueblo uruguayo, quien en las urnas aceptó la acción del nuevo Gobierno. Además, la fórmula presidencial de Lacalle también consiguió eficacia ya que aparte de confirmar la continuidad y la normalización democrática del Uruguay, el Gobierno del PN, entre otras medidas, llevó a cabo una serie de políticas de corte liberal que proyectaron la expansión del país, negoció la integración y la entrada en Mercosur, promulgó políticas sociales que aun muy controversiales consiguieron reducir la pobreza y renegoció la deuda externa con el llamado “plan Brady” (Maiztegui, 2010).

Sin embargo, a partir de mediados de 1991, las constantes tensiones presentes en la Coincidencia comenzaron a hacerse más insostenibles. Llegó un momento que los portavoces colorados llegaron a dejar de utilizar el término “Coincidencia” para hablar simplemente de una colaboración con el Gobierno que no iba más allá de la “gobernabilidad” que WFA otorgó en su momento a Sanguinetti, (Maiztegui, 2010). Dentro del propio PN también había tensiones. No obstante, la bomba que dinamitó la situación fue la promulgación de la llamada Ley de Empresas Públicas (Ley n.º 16.211), que recibió opiniones diferentes por parte de los distintos sublemas. Varios sectores del PC retiraron su apoyo a Lacalle. El FA inició una campaña para promulgar un referéndum derogatorio de la Ley de Empresas Públicas, un acontecimiento que Lacalle acabaría convocando para mediados de 1992 y que marcaría el desbaratamiento del Gobierno blanco.

El resultado del referéndum —71,57% por el SÍ contra 27,19% por el NO (Maiztegui, 2010)— derogó cinco de los artículos de la ley pero su verdadera consecuencia fue el simbolismo que arrojó como hecho político: la derrota de la administración de Lacalle y la debilidad con la que lo dejó para afrontar los siguientes años de gobierno y que nubló los logros que alcanzó hasta el momento. Este evento puso de manifiesto la ruptura del consenso tanto intra como interpartidario y atacó la gobernabilidad del sistema político ya que reflejó la incapacidad del Gobierno por llevar a cabo a partir de este momento muchas de las reformas que tenía planeadas sin contar con los apoyos necesarios, lo que perjudicó la eficacia. Además, con el resultado del referéndum derogatorio se plasmó que la ciudadanía no estaba de acuerdo con ciertas medidas que el Ejecutivo trataba de implementar, lo que le restaba legitimidad. Por otra parte, las grandes tensiones tanto dentro como fuera del PN podrían traducirse en cierto nivel de inestabilidad, ya que muestran el desequilibrio existente en el sistema y la disparidad de posiciones que impide el cumplimiento efectivo del programa de gobierno.

*La verdadera consecuencia del resultado del referéndum fue la derrota de la administración de Lacalle y la debilidad con la que lo dejó para afrontar los siguientes años de gobierno*

Algo peculiar del caso uruguayo es que el Gobierno perdió tanto alianzas extrapartidarias como apoyos dentro de su propio partido. La dependencia del presidente del resto de actores del sistema es una de las consecuencias de la fraccionalización. Por esto, el Gobierno de Lacalle es un claro ejemplo de cómo la fraccionalización partidaria puede entorpecer la gobernabilidad democrática. Las continuas diferencias y disconformidades presentes entre los diversos sectores que conformaban la coincidencia impidieron que el Ejecutivo pudiera llevar a cabo el paquete de reformas propuesto en su programa de gobierno e hizo que surgieran tensiones que pusieron en peligro la estabilidad, legitimidad y eficacia del sistema. La Ley de Empresas Públicas fue el culmen de las divergencias entre sectores y es uno de los momentos donde puede apreciarse cómo la fraccionalización dificulta la gobernabilidad. El hecho de que las fracciones del PC, del FA e incluso las del propio PN no se pusieran de acuerdo ante este asunto, limitó la capacidad de gobernar del Ejecutivo y, aunque mantuvo algunos apoyos que le permitieron seguir con la legislatura, lo dejó muy debilitado.

La fraccionalización limitó la legitimidad, ya que varios sectores que conformaban la Coincidencia abandonaron el Gobierno, lo que pudo levantar sospechas en la ciudadanía al ver que fracciones que formaban parte de la coalición cuestionaban la acción del presidente. Por otra parte, también hizo tambalear la estabilidad ya que cada vez Lacalle fue perdiendo más apoyos y si hubiera seguido perdiendo más no le habría sido fácil acabar legislatura. Además, la fraccionalización también perjudicó la eficacia ya que impidió que el Ejecutivo pudiera llevar a cabo en su totalidad el paquete de reformas promercado que tenía planeadas.

Una vez más, en este periodo, el sistema político uruguayo podría clasificarse como una democracia consociacional en los términos de Lijphart ya que un acuerdo entre partidos y fracciones fue lo que hizo posible la gobernabilidad y cuando el consenso desapareció, esta se vio afectada. No obstante, a pesar del varapalo que supuso el referéndum de la Ley de Empresas Públicas y de la retirada de gran parte de los apoyos a la coincidencia que hicieron temblar la legitimidad, eficacia y estabilidad del sistema, durante su segunda etapa, el Gobierno de Lacalle fue capaz de evitar el derrumbamiento institucional y conciliar sus derrotas con la continuidad de la gobernabilidad respaldándose en los sostenes que aún mantenía. Pese a la disparidad de opiniones respecto a sus reformas, la legitimidad del sistema se mantuvo presente ya que se trataba de un Gobierno elegido democráticamente en las urnas que gracias al mantenimiento de los acuerdos con ciertos sectores del PC y el resto de sectores del PN pudo terminar su legislatura, lo que también sustentó la estabilidad. Por otra parte, aunque no pudo cumplir con todo el paquete de reformas planeadas, también se mantuvo la eficacia a través del éxito de varias de las medidas implantadas por el Ejecutivo como la mejora de la economía, el reajuste fiscal o la entrada en Mercosur. Su agenda social también fue importante con políticas en ciertas áreas como educación y vivienda (Garcé & Yaffé, 2013).

Así, el Gobierno de Lacalle pone de manifiesto la importancia del consenso tanto intra como interpartidario en la construcción de la gobernabilidad uruguaya y que cuando este peligró, también lo hace la estabilidad democrática. En esta etapa se pueden observar claramente las consecuencias que la fraccionalización tiene sobre el sistema político ya que esta puede beneficiar la gobernabilidad al incluir diferentes perspectivas y sectores del espectro político en las decisiones del Gobierno pero también perjudicarla si no se consiguen los acuerdos necesarios. Por eso, este régimen muestra la relevancia del consenso en la historia política uruguaya y el papel primordial que desempeña en la construcción de la gobernabilidad. La fraccionalización dificulta la gobernabilidad porque obliga todo el tiempo a negociar, pero al mismo tiempo puede que este costumbrismo a la negociación sea lo que ha sentado las bases de la democracia uruguaya.

*Lacalle fue  
perdiendo más  
apoyos y si  
hubiera  
seguido perdiendo  
más no le habría  
sido fácil acabar  
legislatura*

## 7. Conclusiones

El sistema político uruguayo siempre ha sido considerado como uno de los más estables y sólidos de América Latina y su desempeño democrático y la estabilidad de su sistema partidario han sido siempre temas recurrentes en las investigaciones de los estudiosos sobre democracia e instituciones. El sistema político uruguayo emergió conjuntamente con el nacimiento de la patria y este hecho se impregnó en la gran cultura cívica de la población, para quien los partidos, principales actores del juego político del país, siempre han sido elementos definitorios de la identidad nacional.

Estas estructuras han desempeñado siempre un papel fundamental en la construcción de la gobernabilidad del país y su estructura fraccionalizada merece un estudio exhaustivo que ayude a esclarecer su funcionamiento y sus consecuencias en el sistema político. Así, en el presente trabajo se ha revisado cómo el formato institucional uruguayo y la operatividad funcional de su sistema de partidos propicia la formación de acuerdos que hacen posible la gobernabilidad en el país. La historia de los partidos políticos es la historia misma del Uruguay y estas estructuras fueron quienes, mediante un acuerdo, establecieron la democracia en el país. Este evento, que otorgó legitimidad, eficacia y estabilidad y, por ende, gobernabilidad al sistema político uruguayo, ha sido una constante que se ha repetido durante toda la historia del país.

Por esto, en el presente trabajo se ha calificado a la democracia uruguaya como una “democracia consociacional de partidos” siguiendo la clasificación de Lijphart, ya que a pesar de que la pluralidad de la sociedad uruguaya corresponde a un clivaje de tipo político y no étnico, religioso, lingüístico o religioso, esta cumple con el resto de requisitos que el autor establece para las democracias consociacionales. El caso uruguayo es un ejemplo de la gran importancia que posee el consenso tanto inter como intrapartidario y del papel fundamental que desempeña en la construcción de la gobernabilidad. Este ejemplo sirve como orientación para entender cómo funciona la fraccionalización de los sistemas partidarios y cómo este fenómeno reconduce el formato organizativo de su democracia.

La escasez de estudios empíricos focalizados en las consecuencias de la formación organizativa de los partidos en el sistema político hace necesario profundizar los análisis que expliquen sus efectos en la construcción de la gobernabilidad. La estructura fraccionalizada del sistema partidario uruguayo obligó desde el comienzo a los diferentes subtemas a pactar entre sí para poder ofrecer gobernabilidad a la ciudadanía. Esto, sumado a la existencia de una normativa electoral que retroalimenta ese formato organizativo del sistema de partidos, creó una especie de cultura del consenso en el sistema político uruguayo que se ha asentado como pilar fundamental de la democracia en el país. Así, podría establecerse que la necesidad de realizar acuerdos derivada de la profunda fraccionalización del sistema partidario ha sido el principal factor que ha favorecido la construcción de la gobernabilidad uruguaya.

Mediante el análisis de dos casos de estudio se ha podido comprobar la hipótesis inicialmente planteada que establecía que los partidos políticos a través del consenso han sido los encargados de construir la gobernabilidad democrática en el Uruguay. El Gobierno del Dr. Sanguinetti es un claro ejemplo de cómo los partidos políticos dejaron atrás sus intereses personales y se unieron en un acuerdo para permitir la gobernabilidad. La transición a la democracia tuvo lugar por un consenso interpartidario que permitió la gobernabilidad y promulgó una ley de amnistía que pretendía un consenso aún mayor: la reconciliación nacional.

*Los partidos políticos, a través del consenso, han sido los encargados de construir la gobernabilidad democrática en el Uruguay*

Por otra parte, el Ejecutivo del Dr. Lacalle pudo poner en tela de juicio nuestra hipótesis ya que es un reflejo de cómo la fraccionalización puede entorpecer la gobernabilidad democrática e interferir en la legitimidad, eficacia y estabilidad del Gobierno. Sin embargo, esta etapa muestra cómo a pesar de las diferencias internas y de la complejidad del entramado fraccionalizado, esa cultura del consenso instaurada desde los albores de la independencia sigue pesando más y permitió al Dr. Lacalle mantener la gobernabilidad en el país. Para profundizar en la temática, sería conveniente realizar un estudio sobre la evolución del sistema de partidos y el estado en el que llega a las próximas elecciones de 2019 tras la mutación iniciada con la institucionalización del FA y culminada con el triunfo de Tabaré Vázquez en 2004 para determinar cómo afecta hoy en día al sistema la tradicional fraccionalización.

Con este trabajo hemos profundizado en el funcionamiento de las democracias consociacionales y en el papel de los partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad democrática. Puede que la fraccionalización sea uno de los principales propulsores de tensiones en el país pero al mismo tiempo ha sido lo que a lo largo de toda la historia ha propiciado la consecución de consensos y, por ende, de la gobernabilidad. Así, la larga historia democrática uruguaya secundada por el trabajo conjunto de los partidos a lo largo del tiempo muestra la madurez de un sistema político que aun con una compleja pluralidad de actores ha sabido adaptarse para lograr que hoy se hable de la democracia uruguaya como la más antigua y sólida de América Latina.

## Referencias

- Alcántara, M. (2013). Capítulo V: Uruguay. En M. Alcántara (Ed.), *Sistemas políticos de América Latina: América del Sur*, vol. I (pp. 241-286). Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M., Campo, E. del, y Ramos, M. (1999). La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina. *Boletín Electoral*, julio-diciembre, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buquet, D., & Castellano, E. (1996). Representación proporcional y democracia en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8, 107-123.
- Buquet, D., & Chasqueti, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, (42), 221-247.
- Buquet, D., y Martínez, P. (2013). Autonomía vs. Centralización: Selección de candidatos a diputado en Uruguay (1999-2004). En M. Alcántara Sáez, y L. M. Cabezas Rincón (Eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos* (pp. 271-319). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.44774>
- Caetano, G., Pérez, R., y Rilla, J. (1987). *La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

- Coppedge, M. (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. Chapel Hill: Institute of Latin American Studies, University of North Carolina.
- Crozier, M., Huntington, S. J., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nueva York: New York University Press.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Freedom House. (2018). *Freedom in the World 2017*. Freedom House. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> [última consulta: 06/04/2019].
- Garcé, A., y Yaffé, J. (2013). Proceso de elaboración programática y competencia política en Uruguay. En M. Alcántara Sáez y L. M. Cabezas Rincón (Eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos* (pp. 437-484). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- González, L. E. (1991). Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, 9-28.
- Lijphart, A. (1989). *Democracia en las sociedades plurales: un estudio comparativo*. México: Prisma.
- Linz, J., y Valenzuela, A. (1998). *La crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lindahl, G. (1977). *Batlle y la Segunda Constitución (1919-1933)*. Montevideo: Arca.
- Maiztegui, L. (2010). *Orientales: Una historia política del Uruguay. En Tomo 5. De 1985 a 2005: La democracia restaurada*. Montevideo: Planeta.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0261-3050\(97\)83628-5](https://doi.org/10.1016/S0261-3050(97)83628-5)
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mieres, P. (1992). Acerca de los cambios del sistema de partidos uruguayo. *Cuadernos del CLAEH*, 17(62), 65-77.
- Payne, M. Zovatto, D., y Díaz, M. (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Real de Azúa, C. (1984). *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: CIESU.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1982). *Teoría dei partiti e caso italiano*. Milán: Sugarco Edizione.
- Schmitter, P. C. (1988). La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad. En S. Berger (Ed.), *La organización de los grupos de interés y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad* (pp. 353-402). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Silveira, D. (13 de noviembre de 2017). *Uruguay y los cien años de la Constitución de 1917*. Diálogo Político. Recuperado de <http://dialogopolitico.org/debates/uruguay-y-los-cien-anos-de-la-constitucion-de-1917/> [última consulta: 08/04/2019].

The Economist Intelligence Unit. (2018). *Democracy Index 2017: Free speech under attack*. The Economist Group. Recuperado de [http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf](http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf) [última consulta: 06/04/2019].