

ESTABILIDAD PRESIDENCIAL Y DEMOCRACIA EN URUGUAY: UNA MIRADA A TRES MOMENTOS

PRESIDENTIAL STABILITY AND DEMOCRACY IN URUGUAY: A LOOK AT THREE MOMENTS

Pablo Valenzuela Gutiérrez*

RESUMEN:

La democracia uruguaya ha sido caracterizada como una de las más estables de Latinoamérica aun manteniendo un sistema presidencial centenario. El objetivo de este trabajo es revisar la evolución del sistema de gobierno uruguayo para indagar en las causas de su estabilidad. La hipótesis es que el sistema presidencial uruguayo se sustenta en el mantenimiento de un consenso entre dos partidos fundado en 1918 y alterado por la aparición del frente amplio a principios de los 70. Las conclusiones señalan que el sistema presidencial uruguayo ha sufrido alteraciones en los últimos años pero su continuidad no debería ponerse en duda, sino más bien, se debería promover el reacomodo de los consensos que lo sostuvieron en los primeros 90 años.

Palabras clave: Presidencialismo - partidos - partidocracia - Uruguay

ABSTRACT:

The uruguayan democracy has been characterized as one of the most stable in Latin America maintaining still, a century-old presidential system. The objective of this work is to go through the evolution of the Uruguayan government system in order to look into the causes of its stability. The hypothesis is that the Uruguayan presidential system sustains itself in the maintenance of an agreement between the two parties established in 1918 and altered by the appearance of the Flag of Broad Front in the beginning of the 70's. The conclusions point that the Uruguayan presidential system has undergone changes in the past years but its continuity should not be questioned, but it should promote the rearrangement of the consensus that held it for the first ninety years.

Keywords: *Presidentialism - parties - patriarchy - Uruguay*

Recibido: 18 de noviembre de 2011

Aceptado: 30 de abril de 2012

* Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales. Estudiante del programa de Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. pvalenzuelag@u.uchile.cl

INTRODUCCIÓN

Uruguay se ha consolidado en América Latina como uno de los países con la democracia más estable y sólida. Solo Chile y Costa Rica sitúan su régimen democrático en un nivel similar de sustentabilidad. Pero Uruguay, al igual que los otros dos países señalados, es un caso particular para el presidencialismo latinoamericano, que no está acostumbrado a largos periodos sin sobresaltos institucionales.

Los constantes quiebres del régimen democrático en la región, la ineficacia del gobierno presidencial y las constantes dificultades que se vivían bajo estos sistemas llevó a que Juan Linz y Arturo Valenzuela (1994) desarrollaran una profunda crítica al presidencialismo y propusieran el avance hacia formas de gobiernos donde el congreso tuviera mayor preponderancia.

Tan significativa es la posición de Arturo Valenzuela, que explica el colapso de la democracia chilena en 1973 a partir de las complicaciones que suele presentar el presidencialismo para alcanzar acuerdos entre los actores y poder resolver conflictos políticos (Valenzuela, 1989). Uruguay también vive un colapso de su democracia en 1973 y el proceso de transición es bastante similar al chileno hacia la segunda mitad de los 80, con un pacto entre las cúpulas políticas y militares para transitar por la reconstrucción democrática.

Sin embargo, el caso particular de ambas situaciones es que si bien pudieron sufrir los costos de un sistema presidencial¹ lograron sostener democracias competitivas y cada vez más crecientes durante gran parte del siglo XX. En el caso de Uruguay, la ley electoral de 1918 se convierte en un importante incentivo para sostener un bipartidismo de consensos (Chasqueti & Buquet, 2004) que no alcanza a consolidarse como una democracia consensual pero que sí mantiene amplios canales de cooperación y diálogo entre los dos partidos principales que monopolizan la arena política uruguaya: El partido nacional y el partido colorado.

Hoy Uruguay sostiene una democracia tan sólida como aquella que se derrumbó al son de las bayonetas en 1973, sin embargo se han sumado nuevos actores y el contexto institucional ha cambiado a partir de 1996. ¿Qué elementos han permitido sostener esta democracia y profundizarla en un contexto presidencial? ¿Qué instituciones permiten el ejercicio del poder de forma cooperativa? Uruguay es un caso aún más particular al chileno, pues tenía la combinación institucional adecuada para sostener una democracia sólida y, con todo, ésta no resistió la oleada de dictaduras militares de los años 70.

La hipótesis que planteamos a lo largo de este trabajo es que existe en el Uruguay una especial inclinación por la cooperación, el diálogo y la búsqueda del consenso, que se ve reflejado desde las primeras tratativas para construir en el país institu-

1 La afirmación es hipotética y busca seguir la línea de Valenzuela. Sin embargo, vale señalar que existen otros argumentos que no ponen el foco de la explicación de la caída del gobierno de Salvador Allende en el contexto institucional y en el sistema presidencial.

ciones políticas modernas durante el segundo gobierno del presidente Battle y Ordóñez entre 1911 y 1915. Dicha facilidad por entablar diálogos interpartidarios es uno de los elementos centrales que permite mantener una democracia presidencial de larga data e incluso facilitar el ingreso de nuevos actores al sistema, como es el Frente Amplio a partir de 1971.

Para intentar probar la hipótesis que hemos presentado, el trabajo se estructura como sigue. Luego de esta introducción se realiza una revisión teórica que entrega el marco conceptual adecuado para analizar el sistema político uruguayo. En la segunda sección se revisan tres momentos de la democracia uruguayo. El primero entre 1918 y 1973 cuando operan mecanismos de cooperación y consensos entre los partidos que permiten sostener gobiernos poliárquicos; un segundo momento entre 1985 y 1996 que ve el asentamiento de un tercer actor que modifica el mapa político del país y que se empezó a hacer presente desde 1971. Esto termina generando los incentivos para cambiar las reglas institucionales. El tercer momento, de 1996 a 2010, donde se instalan cambios que modifican el escenario político tradicional del Uruguay. En la última sección se presentan algunas conclusiones a la luz del trabajo para ayudar a comprender la estabilidad presidencial.

FORMAS DE GOBIERNO Y ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

Ni tanto presidencialismo ni tanto parlamentarismo

El debate en torno a los regímenes de gobierno ha ido perdiendo lentamente fuerza en América Latina en los últimos 20 años. Será porque las predicciones de Linz y Valenzuela no se cumplieron o bien porque los sistemas presidenciales han adoptado aquellas combinaciones que favorecen la estabilidad democrática. Cualquiera sea la causa, hay elementos propios de la estructura institucional de cada país que parecieran ser más relevantes a la hora de evaluar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad del sistema político. En otras palabras, el presidencialismo no se constituye *per se* como una forma de gobierno más inestable y políticamente menos eficaz que el parlamentarismo. De ahí que sea necesario evaluar por qué los presidencialismos pueden ser estables.

El presidencialismo y el parlamentarismo suelen ser clasificados por la literatura como dos sistemas de gobierno diferentes. Para ello se recurre a las características que son más inherentes a cada uno de los sistemas. En el caso del sistema parlamentario probablemente la característica más propia sea que el jefe de Estado y el jefe de gobierno se encuentran separados y los poderes ejecutivo y legislativo conforman un solo órgano. El jefe de gobierno (Primer ministro, presidente del gobierno, canciller) emerge desde la cámara política del parlamento a raíz de la mayoría de curules que obtiene su partido o fruto de la coalición de partidos que se forma para sostener el gobierno. Con todo, el jefe de gobierno suele ser el líder

del partido más votado.

El modelo parlamentario más puro es el inglés o modelo de Westminster (Lijphart, 2000) que se repite también en otros países de la Commonwealth que adoptaron estructuras políticas similares a la de la metrópolis británica, tales como Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, a partir de esa caracterización de parlamentarismos se abre un amplio abanico de formas parlamentarias que si bien responden, en algunos casos en parte², a las características del modelo Westminster, también van marcando diferencias con éste en cuanto a la distribución del poder y esas disparidades generalmente responden a una estructura institucional y sociopolítica diferente. Más adelante volveremos sobre ese punto.

En el caso del presidencialismo, la característica más propia de este sistema es que los puestos de jefe de Estado y de gobierno son ocupados por la misma persona elegida a través de una elección directa o casi directa distinta a la del legislativo. En este punto, Sartori (2010) señala que es más adecuado decir que existe una línea clara de autoridad que emana del presidente de la República, flexibilizando así la titularidad del jefe de Estado y de gobierno. Existe una clara separación de poderes pero también una serie de pesos y contrapesos que actúan como frenos entre ellos, según lo describe James Madison en *El Federalista* número 51, en 1788. De ahí pues que el modelo presidencial por excelencia sea el de los Estados Unidos, inspiración para varios países de América Latina que lo adoptaron como forma de gobierno.

Sin embargo y al igual que con el parlamentarismo, del modelo original se desprenden una serie de modelos que intentan mantener las características originales pero añaden otras, ya sea con miras a reforzar el presidencialismo —lo que se ha llamado el hiperpresidencialismo— o para reducir los poderes presidenciales introduciendo formas colegiadas de ejercicio del poder, como ocurrió en Uruguay en dos periodos del siglo XX, o añadiendo prácticas que son propias del parlamentarismo y que rompen con la separación estricta de los poderes, por ejemplo, la posibilidad que los congresistas interpelen y, en algunos casos, censuren o destituyan a ministros nombrados por el presidente de la República. Frente a esto, se ha señalado a la luz de las experiencias presidenciales latinoamericanas que la característica que más captura la esencia del presidencialismo es la imposibilidad que tendría el presidente para disolver el congreso (Mustapic, 2006)

En consecuencia, presidencialismo y parlamentarismo son dos sistemas que oscilan en torno a sus modelos prototípicos (el modelo Westminster y el modelo estadounidense) y para poder analizar casos particulares no basta con tomar las características más esenciales de cada uno de los sistemas y clasificar a los países de ese modo. Entonces, es necesario revisar otros elementos que ayuden a comprender el funcionamiento de una u otra forma de ejercer el gobierno.

2 En el caso de Japón, por ejemplo, el Emperador no es formalmente el jefe del Estado y en Israel durante algún tiempo el primer ministro era elegido en elección directa.

La distribución del poder: dos, tres o más partidos

Al interior de los sistemas políticos el poder del gobierno se distribuye de forma distinta dependiendo del caso que estemos estudiando. Es posible ir desde los países que han formado amplias coaliciones y distribuyen el poder entre gran parte (si no la totalidad) de los partidos del sistema, en lo que Lipjhart (1988) denomina democracia consociacional, hasta aquellas sociedades donde el poder es ejercido por un partido de forma hegemónica durante largos periodos de tiempo (Sartori, 2005) como lo que sucedió en México con el PRI o en Paraguay con el partido Colorado.

Al ponerlo en términos más prácticos (y más útiles para el análisis) el poder se puede distribuir en un partido que gana una elección mayoritaria y por tanto se queda con los curules necesarios para gobernar sin necesidad de hacer coaliciones o bien obtiene una mayoría relativa y requiere negociar con otros partidos para lograr formar un gobierno de mayoría. Lo anterior, por cierto, aplica para los parlamentarismos, sin perjuicio a que en los sistemas presidenciales el presidente necesite también estructurar coaliciones para obtener un contingente legislativo adecuado para gobernar (Morgenstern, 2002). Una tercera alternativa sería gobernar aprovechando la minoría relativa, pero aquello requería como precondition una oposición fragmentada y con bajas posibilidades de formar una coalición.

En el caso de los presidencialismos, la elección para elegir al jefe de gobierno siempre es mayoritaria, sea relativa o absoluta. El partido que gana la presidencia se queda con el premio mayor. Por otro lado, las elecciones legislativas tienen diferentes grados de proporcionalidad y si bien no es necesario que el partido que obtiene la presidencia obtenga también la mayoría en el congreso —lo que da lugar a una de las fallas del presidencialismo argumentados por Valenzuela y Linz— sí es deseable que exista cierto grado de correlación entre las elecciones presidenciales y legislativas para contribuir a la gobernabilidad del sistema. Dos variables más se deben introducir en este punto: el sistema electoral y la temporalidad de las elecciones.

En los sistemas parlamentarios mientras más partidos relevantes existan, la negociación necesaria para formar gobierno se vuelve más compleja pues los costos de transacción suben y una vez que se ha formado una coalición está suele ser más débil ya que debe agregar una mayor gama de intereses. Los partidos que se encuentren en los extremos generarán fuerzas centrífugas que añadirán tensiones al conglomerado. Luego, gobierno de uno o dos partidos son relativamente estables, pero cuando se trata de tres o más partidos es probable que se vuelva más complejo mantener la estabilidad del gobierno.

Supóngase un sistema donde los tres partidos más votados obtienen un 20%, 18%, 15% de los curules. Supóngase además que el partido más votado es centrista y los otros dos se sitúan a la derecha y a la izquierda. También se tiene que el 47% de los curules restantes se distribuyen entre partidos de izquierda y de derecha. Si

los tres partidos más votados lograran formar una coalición de gobierno el partido que obtiene el 20% se vería sometido a las fuerzas provenientes de sus aliados a la izquierda y a la derecha y también el gobierno se vería tensionado por la oposición bipolar que lo volvería aun más inestable.

Por el contrario, si tuviéramos solo tres partidos donde el más votado obtiene un 40%, el siguiente un 35% y el tercero un 20% los costos de la negociación son menores y las dificultades para mantener el gobierno que se forme disminuirán ya que no se verá sometido a tensiones bipolares. Más aún, pues el partido que obtiene la primera mayoría tiene dos alternativas: negociar con el partido que lo sigue en escaños y lograr una mayoría con el 75% de las bancas o bien negociar con el tercer partido y formar un gobierno que posea el 60% de los asientos parlamentarios. Ambos serían gobiernos de mayoría, pero los costos de transacción con el tercer partido pueden resultar menores y el beneficio que se obtiene es el mismo.

Para los presidencialismos el asunto es distinto, pues de partida tenemos dos elecciones diferentes para elegir al presidente de la República y al congreso y esto da origen a uno de los problemas que Linz (1994) reconoce del presidencialismo: el gobierno dividido. Si sólo tenemos dos partidos relevantes en el sistema y las elecciones presidencial y legislativa son al mismo tiempo resulta probable que el partido que obtiene la presidencia alcance también la mayoría de curules necesaria para gobernar eficazmente. Sin embargo el primer problema se presenta cuando las elecciones son asincrónicas, como en los Estados Unidos (Thurber, 1995), pues es posible que el partido que obtenga la mayoría legislativa no sea el partido del presidente de la República y con ello estaríamos frente a un gobierno que no podría sacar adelante su agenda programática sin negociar.

Pero reconocemos que un bipartidismo genera ciertas fuerzas que llevan los programas de cada uno de los partidos hacia el centro (Sartori, 2005) y que las brechas entre los partidos resultan estrechas. Por lo tanto, la negociación puede resultar menos compleja toda vez que se puede ir a aquellas facciones del partido opositor más cercanas a las ideas del partido del presidente.

Pero ¿Qué ocurre si el poder se distribuye entre varios partidos? El escenario para el presidencialismo se vuelve mucho más complejo. Es así como el presidencialismo bipartidista y mayoritario tiende a ser más estable y gubernamentalmente más eficaz que el presidencialismo proporcional y multipartidista (Mainwaring, 1993) El presidente podría ser elegido con mayoría absoluta en segunda vuelta y su partido no haber obtenido un porcentaje suficiente de bancas legislativas, como ocurrió en Venezuela en la elección de 1993 que eligió a Rafael Caldera como presidente.

El hecho que los presidentes gobiernen en minoría los hace menos poderosos de lo que formalmente son y por la vía de la negociación y el chantaje la oposición cohesionada puede instalar sus propios temas en la agenda o incluso bloquear las iniciativas presidenciales generando la ineficacia del gobierno. En América Latina esto se ha solucionado entregándole al presidente importantes facultades colegis-

ladoras³, las cuales en el sistema estadounidense no existen.

Sartori (2010, p. 107) es bastante categórico al señalar que el sistema presidencial funciona en los Estados Unidos porque los actores políticos están dispuestos a hacerlo funcionar, pero que teóricamente es un sistema que condena al gobierno al inmovilismo. Más aún, dice que al exportar el sistema a otros países surgen todos los problemas que éste tiene.

Quizás sea necesario ser menos categórico que Sartori al condenar al presidencialismo, si no lo hiciéramos sería complejo explicar casos como el de Chile, que con un sistema proporcional y presidentes de minoría, logró sostener una democracia por más de 40 años entre la elección presidencial de 1932 y la elección legislativa de 1973. O el caso de Uruguay, que sostiene una democracia estable durante gran parte del siglo XX.

De manera más contemporánea, nos tendríamos que preguntar por qué después de las restauraciones democráticas en América Latina se han podido sostener democracias presidenciales en contextos altamente desfavorables para el adecuado funcionamiento del régimen: multipartidismos extremos con elecciones proporcionales y baja disciplina partidaria: como Perú y Brasil. Hemos visto en América Latina lo que se puede llamar inestabilidad sin colapso (Mustapic, 2006) donde las crisis, como señala Valenzuela (Sartori, 2010) no son del régimen democrático, sino de los gobiernos y la solución, si bien enmarcada en las rigidices del presidencialismo, ha venido del ordenamiento institucional y no ha sido necesaria la intervención de agentes externos al sistema, como los militares (Pérez Liñan, 2001)

Huelga añadir un aspecto relevante que recogemos de Lipjhart (1988) y de Mainwaring (1993). Un elemento no menor de la sostenibilidad de las democracias presidenciales es la simpatía por la cooperación y la negociación que exista entre los actores del sistema. La democracia consensual surge precisamente de la negociación entre los partidos, lo cual permite la instalación de democracias parlamentarias en países con significativas fisuras sociales que se cruzan entre sí y generan sistemas de partidos fragmentados. Tal es el caso de Bélgica, Países Bajos y Austria, en donde teóricamente los gobiernos deberían ser inestables, pero amplias coaliciones de gobiernos han revertido ese efecto.

Todo lo anterior nos lleva a la plausible idea de que las características del presidencialismo o parlamentarismo por sí solas no son elementos suficientes como para explicar los quiebres o la estabilidad de la democracia; la caída o la sostenibilidad de los gobiernos. Es necesario explorar varios de los elementos que hemos

3 Además del tradicional veto (parcial, total o de bolsillo) que actúa como freno entre el legislativo y el ejecutivo; el presidente tiene facultades para gobernar a través de decretos o recibir la facultad delegada de legislar mediante decretos con fuerza de ley. También puede manejar la agenda de las cámaras del congreso mediante las urgencias. Las Constituciones le reservan importantes nichos que son iniciativa exclusiva para el presidente (particularmente aquellas que erogan gastos) Finalmente, existen instituciones que le permiten al ejecutivo pasar por sobre el legislativo, como por ejemplo, los decretos de necesidad y urgencia en la Argentina.

señalado previamente y ver cómo se articulan en complejas estructuras institucionales que dan lugar a sistemas presidenciales estables o a sistemas parlamentarios inestables.

En el siguiente apartado revisaremos con más detención el caso de Uruguay, particularmente las condiciones en tres momentos: Entre 1918 y 1973, cuando la ley de lemas y sublemas opera en toda su expresión y permite el desarrollo de una democracia estable que en varias ocasiones del siglo XX aspiró a tener ejecutivos colegiados al estilo suizo. Finaliza este periodo con el colapso de la democracia uruguaya en junio de 1973.

El segundo momento va entre 1985 y 1996. Se inicia con la restauración democrática que ve surgir de forma potente a un nuevo actor: el Frente Amplio (FA)⁴ que empieza a romper el bipartidismo tradicional del país a pesar de la ley electoral que lo mantiene. Finaliza en 1996 con la reforma constitucional de ese año que deja sin efecto gran parte de la regulación previa del sistema político.

El tercer momento va entre 1996 y 2010. Sirve para visualizar el funcionamiento del gobierno uruguayo a la luz de las nuevas reglas introducidas en la reforma de 1996 y el alzamiento definitivo del FA que obtiene la presidencia en 2004 y en 2009. Asumimos que las siguientes páginas serán indagatorias, sin embargo, dejamos la puerta abierta a profundizaciones futuras de las ideas recogidas en el presente trabajo.

LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL DE URUGUAY

Los partidos políticos uruguayos se encuentran entre los más antiguos del mundo. El partido nacional (o blanco) se fundó en 1836, al igual que el partido colorado. Éste último se transformó en un partido predominante desde 1865 a 1959.

Siguiendo a Lipset y Rokkan (1967), la división social que se ve reflejada en el sistema de partidos uruguayo sería entre el centro y la periferia. El partido colorado es el que recoge los intereses de los centros urbanos, particularmente Montevideo, y refleja a grupos sociales emergentes que han crecido de la mano de la inmigración europea al país a partir de la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. En tanto, el partido Nacional refleja los intereses del interior rural, de los pueblos y de los terratenientes del país. Recién en 1959 el partido Nacional alcanzará la presidencia de la República.

El contexto previo a la Constitución de 1918 se refleja en una relación entre los partidos que mantenía un eje bélico importante —fue una batalla la que hizo ecl-

4 El frente Amplio surge en 1971 como un conjunto de partidos de izquierda, sin embargo, lo reconocemos a partir de 1985 pues es posterior a la dictadura cuando empieza a ganar notoriedad en la arena política uruguaya y se instala como una oposición exitosa. Se puede ver para esto Moreira, 2004 y López, 2005.

sionar los partidos— en un sistema que no garantizaba de forma suficiente el ejercicio democrático y no era competitivo. Se vuelve necesario por tanto generar mecanismos constitucionales que sostengan un proceso democratizador del país y amplíe las garantías políticas de los ciudadanos.

Primer momento: 1918-1973

Gran parte de la estabilidad democrática del Uruguay es tributaria de la ley electoral de 1918 que consagra el sistema bipartidista y que crea las reglas electorales que regirán al sistema hasta 1996. Se trata de una compleja estructura institucional que permite la convivencia de varias tendencias al interior de los dos partidos tradicionales —sin quebrar el bipartidismo— generando de esa forma agrupamientos que ayudaban a mantener la diversidad en un contexto propicio para la gobernabilidad.

Algunos autores críticos de la regulación uruguaya (Finch, 1974) han señalado que la ley electoral de 1918 contribuyó a generar un multipartidismo —en algunos casos bastante extremo— encubierto bajo los dos partidos tradicionales. Esto provocó que se dieran complejos procesos de negociación entre las facciones (o sublemas) que en la práctica llevaron a la coparticipación en el gobierno y a la utilización clientelar de los mecanismos jurídicos. El poder se compartía entre los dos partidos de manera concertada.

El contexto de la convención constituyente que dio origen a los mecanismos electorales nuevos estuvo marcado por una división al interior del partido colorado entre riveristas y batllistas y por la oposición del partido Nacional a las ideas del presidente Jorge Batlle. Esa división obligó a negociar concesiones entre los actores, lo cual dio como resultado una constitución negociada entre los principales partidos del país. Los tres ejes principales de la reforma fueron (Chasqueti & Buquet, 2004): representación proporcional en la cámara política, el mantenimiento de la figura presidencial y la colegalización parcial del poder ejecutivo.

El punto central del acuerdo que da origen a la democracia uruguaya es que no nace como una repartición de puestos políticos o burocráticos que intente mantener un equilibrio entre los dos partidos para así asegurarse en el poder. Se trata de instaurar reglas que, por un lado, garanticen el ejercicio de la democracia y la instalación de un régimen poliárquico (Dahl, 1997; Griggs, 2006) pero al mismo tiempo genere y sostenga, a través de estructuras constitucionales, un complejo equilibrio de poderes entre los partidos fruto del consenso que le da origen.

Retomando a Finch (1974) es posible señalar que si bien Uruguay generó gobiernos estables durante el siglo XX, hubo inestabilidad en la estructura política que se reflejaría en los constantes cambios constitucionales a los que fue sometido el país. La Constitución de 1918 fue modificada en 1934, 1942, 1952, 1966 y 1996. El mismo argumento se puede encontrar en González y Guy Gillespie (1998) quienes

no solo destacan la inestabilidad constitucional uruguaya sino que además indican que el colapso de la democracia en la antigua banda oriental se produjo en el momento en que la Constitución (reformada en 1966) entregaba mayores poderes al presidente de la República, en detrimento de las formas colegiadas de poder ejecutivo y la figuras cuasi presidenciales que se habían introducido al sistema en los años anteriores.

En este punto no alcanza a quedar clara la razón teórica por la cual la democracia uruguaya engendró gobiernos estables. Por un lado tenemos la coparticipación en los gobiernos a través de los mecanismos institucionales colegiados en el ejecutivo o bien a través de otras instituciones que permitían la distribución del poder al interior de los partidos, por ejemplo, el acercamiento entre facciones que generaban alianzas intrapartidarias. Este aspecto se contraponen con la idea que el poder concentrado resulta más efectivo y que el presidencialismo con el poder distribuido entre varios actores se vuelve más inestable que aquel donde se concentra solo en un partido.

Sin embargo, hay que rescatar lo señalado por Lipjhart (1988) respecto a las democracias plurales y los mecanismos formales e informales de cooperación y diálogo entre los partidos que permitían generar gobiernos estables con el poder compartido. En realidad Uruguay no es una sociedad plural. La población uruguaya es bastante homogénea y un porcentaje significativo tiene ascendencia europea (González, 1996) por lo cual la necesidad de generar grandes consensos para gobernar no es necesaria desde un punto de vista teórico.

Sin embargo, sería adecuado revisar la profundidad de la fisura que da origen al bipartidismo entre el campo y la ciudad y preguntarnos, a la vez, por qué no existe presión social para el surgimiento de nuevos partidos que respondan a nuevos cliques. Rama (1987) nos ayuda a entender este punto. Por un lado, la fisura que se genera es lo suficientemente profunda pues despunta con la batalla de Carpintería en 1836, la cual determina la relación entre los partidos uruguayos durante gran parte del siglo XIX. Posteriormente, cuando Blancos toman la representación del interior y Colorados la de las ciudades, la fisura se hace más evidente. A las ciudades llegan inmigrantes europeos que empiezan a cambiar el mapa social y cultural de las ciudades, particularmente de Montevideo⁵. Mientras que en el interior se quedan los terratenientes y agricultores cuyas raíces están en la banda oriental. Luego, la diferenciación es lo suficientemente clara como para generar la necesidad de un acuerdo en una sociedad homogénea y a la vez dividida.

La segunda interrogante, respecto al surgimiento de otros partidos, tiene relación con la cohesión de la sociedad y el poco espacio que quedó para otro tipo de de-

5 El efecto es bastante similar al que se produce en la Argentina y la diferenciación entre Buenos Aires, donde llega una gran cantidad de migrantes europeos, y el interior rural que disputa la hegemonía del país. Sin embargo, el efecto en Uruguay es mucho más acotado a nivel nacional debido a las dimensiones territoriales y la fisura divide al país entre el centro y la periferia.

mandas. Se tiene por un lado una sociedad relativamente laica⁶ en donde el clivaje iglesia-Estado no encuentra lugar para eclosionar. El conflicto, presente en otros países de América Latina, en Uruguay fue menos significativo.

En tanto, el clivaje entre la burguesía capitalista y el proletariado tampoco encontró un lugar. Uruguay desde principios del siglo XX fue un país próspero con una significativa distribución de la riqueza (Franco, 1975), lo cual no dio lugar a tensiones sociales y a conflictos de clase significativos. Rama (1987) habla de una sociedad hiperintegrada.

En consecuencia, la idea de compartir el poder es parte de un acuerdo entre los partidos por mantener el equilibrio entre ellos, asumiendo que representaban en el momento de la reforma a porciones diferentes de la sociedad uruguaya. En otras palabras, el poder se repartía no para asegurar la estabilidad de los gobiernos —teóricamente las condiciones sociales de Uruguay darían lugar a gobiernos presidenciales estables— sino que el poder se compartía para garantizar la participación de cada partido en las diferentes instancias de poder, sean nacionales o departamentales y esto a través de mecanismos institucionales formales que resguardaban el ejercicio democrático de los ciudadanos.

Ahora bien, podríamos señalar que es la ley electoral y la constitución de 1918 las que generan los incentivos para que se produzca un acercamiento entre los partidos y las facciones negocien entre sí los espacios de poder. Sin embargo, se podría decir también es la capacidad negociadora de los partidos y la búsqueda de los consensos la que produjo una ley electoral que permitiera la participación gubernamental de ambos partidos. La segunda alternativa resulta más plausible, la reforma de 1918 nace fruto de un acuerdo entre los partidos y, por tanto, la ley institucionaliza los mecanismos para aprovechar esa capacidad de negociar, más que crearlos a partir de la nada.

¿Y si no habláramos de presidencialismo?

La forma de gobierno que adopta Uruguay entre 1918 y 1933 y 1952 y 1966 no cabe claramente dentro de las definiciones entre presidencialismo y parlamentarismo. Forzosamente es definida como un cuasi parlamentarismo (González & Guy Gillespie, 1998) sin embargo, el modelo con un ejecutivo colegiado y un jefe de Estado *pro tēpore* está mucho más cercano al modelo suizo de gobierno⁷, el cual Lipjhart (2000) clasifica como una de las formas ni presidenciales ni parlamentarias con el poder del ejecutivo distribuido entre varios miembros, lo cual asegura la participación en el gobierno de varios partidos y la necesidad de buscar el consenso entre ellos.

6 Hasta el día de hoy Uruguay es uno de los países más seculares de América Latina. Solo el 47% de la población se declara católica.

7 Suiza tiene un consejo Federal y cada integrante del consejo se va rotando periódicamente en la dirección de éste, lo que lo convierte en el presidente de la confederación, pero solo como primero entre sus iguales al respetar el carácter colegiado del órgano.

Siguiendo esta misma línea, es razonable el argumento de González y Guy Gillespie (1998): la democracia uruguaya se volvió vulnerable cuando esta forma consensual de gobierno cayó en desuso a favor de un presidente con poderes significativos. Según los autores, el presidente más poderoso de Uruguay desde 1918 emerge con la reforma constitucional de 1966.

Segundo momento: 1985-1996

Con la restauración democrática en Uruguay comienza a tomar fuerza una nueva configuración del sistema político en el país. Si bien es cierto la dictadura uruguaya no tiene tintes fundacionales, como ocurrió en Chile y en Argentina (Sanguinetti, 1991) sí genera la oportunidad para que actores que se encontraban más ocultos en el sistema cobren protagonismo.

Nos referimos principalmente al Frente Amplio fundado en 1971 como un conglomerado de grupos de izquierda que querían tomar el espacio que los dos partidos tradicionales habían descuidado. Vale decir que desde mediados de los años 50 el país empieza a vivir un estancamiento económico que genera descontento por parte del electorado y abre la puerta a tensiones en el sistema de partidos. Esa oportunidad es aprovechada por el Frente Amplio.

Sin embargo, solo a dos años de la fundación del Frente la democracia uruguaya colapsa, los partidos políticos son proscritos y algunos líderes son perseguidos por la dictadura.

De acuerdo a Sanguinetti (1991), quien relata el proceso de restauración democrática, las puertas de democratización se abren en 1981 cuando la dictadura fracasa en la instalación de una nueva constitución —con el mismo intento de Pinochet en Chile— e inicia una lenta reintroducción al sistema político de los partidos, entre ellos, el Frente Amplio, que realizan una velada campaña por el rechazo a las reglas que intentaba imponer el régimen de facto.

Lo significativo de este proceso es que la tradicional fisura uruguaya que daba origen a un país dividido en dos pero con fuertes mecanismos de negociación y acercamiento entre los partidos políticos, empieza a volverse más borrosa. El Frente Amplio llega a romper el bipartidismo tradicional y demoraría cerca de 25 años en lograrlo.

El crecimiento electoral del Frente Amplio en los 90 redonda en la reducción del espacio que usaban los partidos tradicionales y se genera el mismo fenómeno que se da en otros países cuando emerge un tercer partido a la izquierda: empieza a presionar al partido más cercano para moverse hacia el centro, que fue lo que ocurrió con el Partido Nacional, hoy la segunda fuerza electoral del país.

Hacia 1989 el Frente Amplio había crecido lo suficiente, obtiene ese año la Intendencia de Montevideo y para las elecciones de 1999 (Periodo 2000-2005) se

hacía inminente el triunfo presidencial del Frente (Moreira, 2004). En este punto operaron nuevamente los mecanismos de negociación que desde 1918 había caracterizado la relación entre los Blancos y Colorados. La idea fue modificar la Constitución y cambiar las reglas que habían regido la contienda electoral en el país por casi todo el siglo XX.

Y es que si tomamos en cuenta que la Constitución de 1918 nace fruto del acuerdo de los dos partidos tradicionales, los mecanismos presentes en ella: doble voto simultáneo, lemas y sublemas, elecciones sincrónicas y proporcionalidad eran útiles a los intereses de los partidos existentes en ese momento y funcionales en la medida que el bipartidismo se mantuviera. Con el Frente a un paso de hacerse de la presidencia de la República el escenario cambia y, por tanto, también habría que cambiar las reglas.

Sin embargo, existen motivaciones teóricas que hacen necesario modificar la Constitución. En un sistema de tres partidos no existe la garantía de tener un bloque parlamentario que le dé mayoría al presidente de la República y por tanto eso puede generar bloqueos y hacer aparecer los fantasmas del presidencialismo en una difícil combinación (Mainwaring, 1993). Además el sistema electoral era poco transparente, pues el elector no conocía el efecto de su voto (Vairo, 2008).

Así las cosas, se pasó de una sola elección a tres o cuatro elecciones tanto a nivel nacional y subnacional, como entre los diferentes niveles al interior de los partidos —entre lemas y sublemas—. Las contiendas entre los sublemas fueron separadas, el presidente de la República pasó a ser elegido mediante mayoría absoluta con segunda vuelta y se eliminó la posibilidad de acumular votos en listas para las elecciones legislativas, incentivo que generaba la existencia de verdaderas cooperativas electorales que actuaban como fuente de la fragmentación interna de los partidos (Thibaut, 1998), mientras más “sublemas” se presentaran a las elecciones más posibilidades de ganar pues “todo suma”⁸.

El último presidente en ser elegido mediante mayoría simple fue Julio María Sanguinetti el 27 de noviembre de 1994. En esta elección se produjo virtualmente un triple empate. Sanguinetti obtuvo un 32,35%, Alberto Volonté obtuvo un 31,21% y Tabaré Vázquez, del Frente, un 30,61%. Sin embargo, 10 años más tendría que esperar Vázquez para convertirse en el primer presidente de izquierda en el Uruguay.

Como es posible apreciar, la irrupción de un tercer partido a un sistema tradicionalmente bipartidista y basado en los consensos de esos dos partidos generó incentivos para cambiar los acuerdos, modificar las instituciones y buscar mantenerse en el poder. Además, generó cambios en la política de alianzas de los partidos existentes y de un “presidencialismo de consenso” Uruguay avanzó hacia un presidencialismo mayoritario, más propio de América Latina y en la línea de las reformas

8 La legislación argentina permite este mismo mecanismo de acumulación de votos. El oficialista Frente para la Victoria ha hecho uso profuso de esa forma a través de “listas colectoras”.

que durante los 90 buscaron modificar el perfil del presidencialismo en la región.

Tercer momento: 1996-2010

En 1996 se producen los cambios a la Constitución de Uruguay que modifican las reglas que habían regido la contienda política desde 1918 y que habían sido utilizadas por Blancos y Colorados para compartir el poder político, sustentadas además en sus propios acuerdos. Cuando un tercer actor entró al sistema de partidos, se empezaron a ver síntomas de agotamiento y se hicieron presentes los miedos a un presidencialismo más tradicional, menos dinámico y condenado por las minorías.

Moreira (2004) señala que el cambio en las reglas fue parte de un nuevo acuerdo entre Blancos y Colorados para seguir manteniendo el poder. En la segunda vuelta siempre habría un candidato blanco o colorado y un candidato del Frente, por tanto, sumandos fuerzas, los dos partidos tradicionales podrían mantenerse en la presidencia. Para la elección de 1999 efectivamente fue así.

Sin embargo, el efecto de los cambios fue mayor. En primer lugar, vino a modificar definitivamente la política de alianzas entre Blancos y Colorados que pasaron de tener acercamientos entre facciones a unirse en alianzas políticas para gobernar excluyendo al Frente Amplio (Vairo, 2008). Asimismo, cambió la relación entre los distintos niveles de gobierno, toda vez que las elecciones dejaron de ser simultáneas, las elecciones subnacionales tenían su propio espacio y tiempo, y por tanto, sus propias estrategias e intereses. Además se redujo significativamente el número de sublemas pues aquellos que cumplían una función únicamente colectora de votos no tenían razón de ser bajo las nuevas reglas.

El efecto más inmediato del cambio en las reglas fue la derrota sufrida por el candidato del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, en 1999. En la primera vuelta Vázquez obtuvo el 40,1% de los votos, frente al 32% de Batlle y el 22% de Lacalle. Bajo las reglas antiguas, donde el presidente se elegía con mayoría simple, Vázquez habría sido electo ese año.

Sin embargo, en la segunda vuelta ocurrió lo que Moreira (2004) señalaba. Blancos y Colorados se unieron en la campaña a favor de Batlle que en segunda vuelta se alzó con el 54% de los votos, alargando por 5 años más la espera del Frente Amplio para alcanzar la presidencia.

Las nuevas reglas en Uruguay no sólo responden a la búsqueda que Blancos y Colorados hacen por el poder, sino que responden a una sociedad distinta a la que vio nacer la Constitución de 1918. Hoy los partidos tradicionales, si bien siguen separados, están más cerca que antes y sus intereses se han mimetizado. El partido colorado, otrora partido predominante, ha perdido parte importante de los votos y hoy está relegado a la tercera posición con solo 17 bancas en la cámara de diputados (de un total de 99)

Es posible pensar que Uruguay avance hacia un sistema de “dos partidos y medio” en el que el partido Colorado se transforme en un partido menor pero relevante a la hora de formar una coalición en el Congreso con el partido nacional (Hoy juntos suman 47 diputados, frente a 50 del Frente) y también para sumar votos en las elecciones presidenciales.

Otra alternativa es que el país puede avanzar hacia “los tres tercios” lo cual ciertamente podría generar más tensiones en el presidencialismo, pues el presidente debe necesariamente ser elegido mediante votación mayoritaria, sin embargo, el congreso podría quedar dividido en tres secciones. Hasta ahora esto no ha sucedido y, de ocurrir en el futuro, pondría a prueba las capacidades de negociación que han caracterizado al sistema uruguayo en los últimos casi 100 años. ¿Podrá el Frente Amplio tender los mismos puentes que Blancos y Colorados han tendido?

Finalmente, hay que señalar que la elección en segunda vuelta del presidente José Mujica no viene a ser señal de un desgate prematuro del Frente —que no logró alzarse en la primera votación a pesar del gobierno de Vázquez— sino más bien serían indicios de una reconfiguración sociopolítica en Uruguay que se viene produciendo desde 1971 y que después de la Dictadura cobró más fuerza. Es decir, se trata de un reordenamiento en dos grandes mayorías, una tradicional representada por Blancos y Colorados y una nueva mayoría progresista que refleja la emergencia de una nueva generación al escenario político. No se trata de inmigrantes europeos o de terratenientes del campo, sino de personas que han visto el estancamiento del progreso uruguayo, la decadencia de la Suiza de América y ello lleva a optar por una nueva alternativa: el Frente, y reconfigurar así un longevo sistema que se asienta no solo en una fisura social que hoy es más difusa, sino que también en el acuerdo expreso e institucional de los partidos por mantener el poder.

Lo más interesante, sin embargo, es que los cambios tendieron a ser integrales para mantener de esa forma una combinación favorable al presidencialismo. Tanto Tabaré Vázquez como José Mujica gobiernan con mayoría en el congreso, cosa que no les ocurrió a los dos últimos presidentes de los partidos tradicionales, quienes gobernaron en minoría y tuvieron, por tanto, que profundizar la alianza que ya se manifestaba entre el partido Nacional y el partido Colorado.

CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos revisado tres momentos de la democracia uruguaya: uno fundacional y de consolidación entre 1918 y 1973. En este periodo se sostuvieron gobiernos democráticos poliárquicos estables a través de acuerdos, consensos, negociaciones y coparticipación en el poder de los dos partidos tradicionales. El segundo periodo, entre 1985 y 1996, sirve para visualizar la irrupción de un nuevo actor al sistema, que pone en tela de juicio los acuerdos entre blancos y colorados y obliga a generar nuevos consensos políticos para seguir ejerciendo el poder. El

tercer momento, entre 1996 y 2010, ha sido útil para revisar la reconfiguración del sistema político uruguayo y su acoplamiento a una nueva configuración social donde el clivaje campo-ciudad es menos evidente y se empieza a instalar uno nuevo que, sin embargo, no está del todo claro y quizás sea un nicho útil para nuevas investigaciones.

El presidencialismo uruguayo ha funcionado de manera estable, pero tal como señala Sartori respecto al presidencialismo de los Estados Unidos, porque los actores políticos están dispuestos a hacerlo funcionar y las reglas y configuración social, política y electoral son favorables a este sistema. La existencia de mecanismos, primero informales y más tarde formales, de negociación y cooperación entre los partidos puede ser considerado como un importante factor que aporta al mantenimiento de la estabilidad política y a la resolución de conflictos políticos sin amenazar la sobrevivencia del sistema.

No creemos, sin embargo, que sea adecuado ni deseable que Uruguay avance en reformas al sistema político que modifiquen la actual forma de gobierno. El presidencialismo renovado de Uruguay, que es más cercano al presidencialismo que hay en Chile, Costa Rica o Brasil, con presidentes mayoritarios en sistemas de partidos institucionalizados o en vías ciertas de institucionalización. El experimento parlamentario puede ser riesgoso, más todavía, por la significancia cultural e histórica que tiene la figura presidencial. Lo cierto, sin embargo, es que se puede avanzar en mejorar el presidencialismo. En profundizar mecanismos de control entre los poderes del Estado y generar aquellos incentivos adecuados para facilitar la gobernabilidad y la estabilidad en regímenes presidenciales. Con todo, creemos que la cultura política de Uruguay es lo suficientemente estable para que, en el peor de los casos, se den crisis de gobierno, pero no se vuelva a cuestionar la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). *La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consensos*. En *Política* (Nº42), pp. 221-247.
- Dahl, R. (1997). *Poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Finch, M. H. (1974). *La crisis uruguaya: tres perspectivas y un posdata*. En *Nueva sociedad* (Nº10), pp. 38-57.
- Franco, R. (1975). *Uruguay ¿Batlle, el gran responsable?*. En *Nueva sociedad* (Nº16), pp. 34-47.
- González, L. (1996). *Continuidad y cambio en el sistema de partidos uruguayo*. En Mainwaring, S. y Scully, T., *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina* (pp. 113-130). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- González, L. E., & Guy Gillespie, C. (1998). *Presidencialismo y estabilidad democrática en Uruguay*. En Linz, J. y Valenzuela, A. *La crisis del presidencialismo: El caso de América Latina* (pp. 93-131). Madrid: Alianza Editorial.
- Griggs, T. (2006). *Democracia contemporánea. Modelos procedimental de Dahl y la crítica normativa de Habermas*. Santiago de Chile: Documento de apoyo docente-Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Lijphart, A. (1988). *Democracia en sociedades plurales: Una investigación comparativa*. Ciudad de México: Ediciones Prisma S.A.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, J., y Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy : Comparative perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press.
- López, S. (2005). *Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones*. En *Revista de Ciencia Política* (v.25 n.º.2), 37-64.
- Mainwaring, S. (1993). *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. En *Comparative Political Studies* (vol.26, Nº2) , pp. 198-228.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1994). *Juan J. Linz : presidencialismo*

y democracia. *Una revisión crítica*. En *Desarrollo Económico* (vol.XXXIV, no.135), pp. 1-33.

- Moreira, C. (2004). *Final de juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Morgenstern, S. (2002). *Towards a model of latin american legislatures*. En Morgenstern, S., *Legislative Politics in Latin America* (pp. 1-20). Cambridge: Cambridge University Press .
- Mustapic, A. M. (2006). *América Latina: Las renuncias presidenciales y el papel del Congreso*. En *Política* (n°47) , pp. 55-70.
- Mustapic, A. M. (2006). *Instability without collapse. Presidential resignation: Argentina in 2001*. En *Desarrollo económico* (vol.1). Buenos Aires..
- Pérez Liñan, A. (2001). *Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina*. En *Revista Instituciones y Desarrollo* (N°s 8 y 9) , pp. 281-298.
- Rama, G. (1987). *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.
- Sanguinetti, J. M. (1991). *El temor y la impaciencia: Ensayo sobre la transición democrática en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2010). *Ingeniería constitucional comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos: un marco para el análisis*. Madrid: Alianza editorial.
- Thibaut, B. (1998). *El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada*. En Nohlen, D. y Fernández, M., *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina* (pp. 127-150). Caracas: Nueva Sociedad.
- Thurber, J. (1995). *La democracia dividida: cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Vairo, D. (2008). *“Juntos, pero no casados” Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos*. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Vol. 17, N°1), pp. 159-181.
- Valenzuela, A. (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.