



**UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS**  
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# ***El excepcionalismo uruguayo***

Análisis del papel del sistema partidario en la  
construcción de la gobernabilidad

Estudiante: **Castellar Granados Aguilar**

Director: Prof. Andrea Betti

Madrid, abril 2018



Colonia del Sacramento, 3 de marzo de 2018

*«En Uruguay, hablar de política*

*es hablar del Uruguay en sí».*

Diego Silveira

Montevideo, 31 de agosto de 2017

*«Estamos en Uruguay,*

*en un país donde la política apasiona».*

Adolfo Garcé



## AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por enseñarme la importancia de la constancia y haber dejado siempre que me buscara a mí misma.

A Manfred Steffen, por hacerme entender con sus historias por qué Uruguay es excepcional y por abrirme tantas puertas importantes.

A la Fundación Konrad Adenauer Montevideo, por confiar en mí como profesional y dejarme experimentar tantas experiencias únicas por la región.

A mi director, Andrea Betti, por acompañarme a lo largo de este proceso y permitirme experimentar con mi inspiración.

A Pablo Biderbost, por escucharme y orientarme durante estos años de carrera y haberme ayudado a descubrir América Latina.

A Daniel Buquet y Adolfo Garcé, por regalarme su tiempo y predisposición para que este trabajo saliera adelante.

A Gonzalo Baroni, Santiago *Pocho* Caramés, Francisco Castillo, Leonardo Fernández, Diego Silveira y a todos mis amigos (y grandes políticos) uruguayos, porque sin su paciencia nunca habría sido capaz de entender esa complejidad apasionante del sistema partidario de su país.

Y sobre todo al *paisito*, principal protagonista de este trabajo, por haberse convertido en hogar. *¡Vamo' arriba!*



# ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. La democracia uruguaya.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Finalidad y motivos.....</b>	<b>10</b>
<b>2. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>3. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Concepto de gobernabilidad .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2. Noción y tipología del sistema de partidos.....</b>	<b>23</b>
<b>3.3. Relación entre el sistema partidario y la gobernabilidad democrática.....</b>	<b>25</b>
<b>4. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>30</b>
<b>5. METODOLOGÍA .....</b>	<b>31</b>
<b>6. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....</b>	<b>32</b>
<b>6.1. El sistema político uruguayo: ¿una partidocracia consociacional?.....</b>	<b>32</b>
<b>6.2. La relación entre sistema partidario y sistema electoral en Uruguay.....</b>	<b>37</b>
<b>6.3. Casos de estudio .....</b>	<b>42</b>
6.3.a. El retorno a la democracia: El primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990).....	43
6.3.b. El triunfo del Partido Nacional: El Gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995).....	47
<b>7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>	<b>55</b>
<b>8. REFERENCIAS .....</b>	<b>60</b>
<b>9. ANEXOS .....</b>	<b>67</b>
<b>Anexo I: Entrevistas .....</b>	<b>67</b>
Entrevista I: Dr. Adolfo Garcé .....	67
Entrevista II: Dr. Daniel Buquet.....	70
<b>Anexo II: Gabinetes 1985-1990.....</b>	<b>75</b>
<b>Anexo III: Ejemplos de hojas de votación uruguayas .....</b>	<b>76</b>
<b>Anexo IV: Organigramas partidarios.....</b>	<b>82</b>

## LISTA DE SIGLAS

BR	Batllismo Radical
DV	Doble vuelta
DVS	Doble Voto Simultáneo
FA	Frente Amplio
MA	Mayoría absoluta
MNR	Movimiento Nacional de Rocha
MS	Mayoría simple
PC	Partido Colorado
PG	Partido de la Gente
PI	Partido Independiente
PLP	Por La Patria
PN	Partido Nacional
RP	Representación proporcional
UC	Unión Cívica
UCB	Unión Colorada y Batllista
WFA	Wilson Ferreira Aldunate



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. La democracia uruguaya

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*, 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) (The Economist Intelligence Unit, 2018). 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. Lo que caracteriza a los partidos políticos uruguayos es su fortaleza; en sus casi 182 años de vida nunca peligró su existencia y eso ha motivado que la población no los observara como algo ajeno sino como instrumentos propios de la cultura nacional. Por otra parte, lo que ha permitido la configuración de esa fortaleza de los partidos es el hecho de que la sociedad uruguaya posee un gran civismo que hace posible que no se cuestionen las elecciones ni los resultados de las mismas. Los ciudadanos uruguayos acuden a las urnas con confianza y alegría y entienden que las elecciones son un momento importante y decisivo para el país, participando siempre con ese tono. Esto permitió que los partidos políticos se transformaran en estructuras de gran relevancia para la sociedad civil. «En Uruguay, la

vida política ha constituido tradicionalmente un aspecto central en la definición de las identidades individuales y colectivas» (Crespo, 2002, p. 9).

Históricamente, en Uruguay la gobernabilidad siempre ha supuesto una cuestión de gran relevancia. En 1973, tras un golpe de Estado y la instauración de una dictadura militar, el país perdió la democracia durante once años. En este periodo, se suprimió el ejercicio partidario, el Parlamento y toda actividad política. En 1984, cuando se retoma la democracia después de un proceso electoral en el que sale electo el PC, lo que permitió la estabilidad del sistema y la continuidad del nuevo Gobierno fue el gran consenso que alcanzaron los partidos políticos. Sin ese consenso y ese gesto de desprendimiento de todos los actores políticos relevantes del país no habría sido posible volver a instaurar el orden institucional y el camino democrático que permite que hoy los académicos califiquen a la democracia uruguaya con la categoría de «excepcional». Ofrecer apoyo y respaldo desde las filas opositoras al partido que gobierna significa directamente darle gobernabilidad y garantías al gobernante. Ese es el concepto de gobernabilidad que entienden los uruguayos y lo que ha hecho posible que hoy en día el país se encuentre estabilizado, el sistema de partidos sea fuerte y la democracia firme. Hablar de gobernabilidad en Uruguay es redundar en lo que significa la democracia para los uruguayos. Este concepto es el que resurgió ante las dos únicas crisis institucionales del país y el que les permitió reencauzar su democracia, la más «antigua y sólida» de América Latina.

## **1.2. Finalidad y motivos**

El hecho de que numerosos informes y expertos califiquen a Uruguay como la democracia más sólida y estable en el tiempo de América Latina nos hace preguntarnos cuáles son los factores que han permitido a lo largo de la historia la continuidad de los Gobiernos uruguayos. «El sistema político del Uruguay presenta en el largo plazo características singulares de estabilidad política y continuidad que lo hacen excepcional en el contexto regional» (Buquet, 2000, p. 127). En un continente marcado por la alta inestabilidad política y las crisis de los Gobiernos, el sistema político uruguayo se ha diferenciado por su estabilidad democrática, la solidez de sus instituciones y la fortaleza de su sistema partidario. Las tempranas modernizaciones socioeconómicas e institucionales introducidas en el país a principios del siglo XX por el presidente José Batlle y Ordóñez, sumadas a su larga tradición democrática, hicieron que Uruguay se

despuntase de sus vecinos latinoamericanos y construyese un fuerte Estado de bienestar. No en vano se calificó a este país con el sobrenombre de la «Suiza de América». A través de una experiencia previa en Uruguay en la que pudo conocerse de primera mano la dinámica del sistema partidario uruguayo y entender sus matices y peculiaridades, surge la idea de este Trabajo de Fin de Grado como instrumento para estudiar las causas de la estabilidad democrática uruguaya y de los elementos que construyen la gobernabilidad en el país.

Así, la finalidad de este trabajo radica en analizar qué factores moldean y configuran la democracia uruguaya y han conseguido convertirla en la más estable de América Latina. Mediante un estudio de la literatura relativa al tema y un análisis de diferentes experiencias de gobierno, se pretende indagar en el funcionamiento del sistema político del Uruguay y descubrir qué significado guarda el concepto de gobernabilidad para los uruguayos. 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.

Durante la estancia en Montevideo se pudo observar con detenimiento el complicado mecanismo electoral existente en el país y la profunda fraccionalización de los partidos políticos; algo que resultó novedoso y que incitó la curiosidad por estudiar la cuestión con mayor profundidad. De esta forma, se pudo percibir que los partidos políticos son los protagonistas principales del sistema político uruguayo y llevan a cabo un papel primordial en la construcción de la gobernabilidad del país. Su perdurabilidad en el tiempo ha configurado la esencia del sistema político y ha creado la base de la noción de identidad del país. Se dice que en Uruguay se encuentran «los dos partidos políticos más antiguos del mundo» (PN y PC, ambos creados en 1836) (Demasi, 2008). Estos han sido capaces de mantenerse inmutables en el tiempo y crear un sentir colectivo que pasa de generación en generación y se muestra palpable en el día a día del país. La política es un aspecto central en la vida de los uruguayos y este apego de la población al sistema democrático y a las instituciones se debe en gran medida a la tradición partidaria del país.

De la misma manera, este hecho está estrechamente interconectado con la estructura y funcionamiento del sistema electoral. Las peculiares reglas del juego

establecidas por el régimen electoral favorecen el protagonismo de los partidos en el espectro político. La existencia de fracciones (llamadas «sublemas») dentro de un mismo partido y la gran variedad de matices existentes entre ellas a la hora de competir torna aún más interesante el punto de vista de nuestro análisis. Así, los mecanismos electorales han desempeñado un papel fundamental en el mantenimiento del sistema de partidos y en su configuración como actores principales del juego político uruguayo. Es importante señalar que el presente trabajo no busca enaltecer a Uruguay como la mejor democracia de América Latina ni exponer su sistema político como un ejemplo a seguir para el resto de naciones de la región, sino que pretende explicar cuáles son los factores que han permitido la gobernabilidad democrática en este país. Por tanto, debido a la complejidad del sistema político uruguayo y con ánimos de estudiar sus características con mayor detenimiento, en esta investigación no se realizará un análisis comparativo de naciones sino un estudio de caso de diferentes regímenes de gobierno dentro del propio sistema uruguayo.

En definitiva, el objetivo del presente trabajo es estudiar el sistema político del Uruguay para encontrar los factores que han favorecido la gobernabilidad democrática. Por una parte, se analizará en profundidad el sistema de partidos y el sistema electoral para descubrir la relación de ambos con la configuración de la gobernabilidad uruguaya. En segundo lugar, se realizará un análisis de dos experiencias de gobierno para examinar los componentes que influyeron en su gobernabilidad y estudiar el papel de los partidos como núcleo central del sistema político. Así, con este trabajo se pretende comprender cómo en una región tan volátil como es América Latina, un país tan pequeño insertado entre dos gigantes como Argentina y Brasil puede haber construido una estabilidad democrática tan fuerte y haberse ganado el título de «excepcional» dentro de la academia.

## **2. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Debido a la excepcionalidad de su régimen político, el caso uruguayo ha estado en el centro de los estudios sobre democracia en América Latina y son varios los análisis acerca de su desempeño democrático. Como se comentaba en la introducción, Uruguay aparece calificada como la democracia más firme y estable de América Latina

en los principales índices competentes en la materia. The Economist Intelligence Unit (2018) califica al país rioplatense como la primera democracia de la región y el índice de Freedom House (2018) sobre libertades y derechos políticos también le otorga la posición más alta de América Latina calificándolo como una «democracia libre». Por otra parte, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT), elaborado en colaboración entre la Fundación Konrad Adenauer y Polilat (2016), que mide la participación efectiva de la población en política, califica a Uruguay con un alto desarrollo democrático destacando su puntaje en aspectos como adhesión política, derechos políticos, libertades civiles, bajo nivel de corrupción, estabilidad institucional o menor brecha de ingresos. Esta perspectiva puede asociarse a la soberanía de la población y resulta interesante para ayudarnos a identificar si, en efecto, gobiernan los que han sido elegidos democráticamente. En su estudio de opinión pública, Latinobarómetro (2017) también describe a Uruguay como el país más democrático de América Latina liderando indicadores como el de satisfacción con la democracia o el de confianza en los partidos políticos.

Por tanto, debido a su posición de privilegio en la región, Uruguay ha constituido siempre uno de los principales centros de atención para los estudiosos de la democracia y de la estabilidad institucional. 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 académicos. Parece haber consenso en la academia al hablar de que Uruguay es 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.

Varios autores se han interesado por el civismo político de la población uruguaya para entender la condición democrática del país. En Uruguay, existe la noción de que la patria se funda 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 caracterizó. 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; sin embargo, cuando se creó la nación, los uruguayos aún no tenían conciencia de lo que significaba ser orientales.

En efecto, juntos habían luchado por la creación de una patria desligada de España, Brasil y Buenos Aires, pero cuando se juró la Constitución de 1830, los orientales aún no entendían qué significaba ese sentir colectivo. La identidad nacional de los uruguayos no es un fenómeno que esté unido a los orígenes del país (Buquet, 1994). 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.

Existen estudios sobre la correlación que guardan la cultura política y la estabilidad democrática de un territorio. Almond y Verba (1963) establecieron la existencia de relaciones entre el grado de estabilidad política y las orientaciones y aptitudes de su población. Los autores sostienen que la cultura cívica de una sociedad, considerada como el conjunto de orientaciones, valores, creencias y actitudes de los individuos sobre la esfera política, es determinante para el funcionamiento efectivo de la democracia (Almond & Verba, 1963). Así, la cultura cívica uruguaya podría ser uno de los factores que han determinado la gobernabilidad del país a lo largo de toda su historia. El apego a las instituciones enraizado en una identidad nacional creada por los partidos políticos podría explicarse como una de las causas de la longeva tradición democrática del Uruguay.

Esta cultura cívica siempre se hace presente ante situaciones de crisis como, por ejemplo, se reflejó en el resultado del referéndum de 1980 en el que los ciudadanos rechazaron el proyecto constitucional de la dictadura. Este hecho pone de manifiesto la gran cultura cívica uruguaya y el peso que esta tiene en los procesos políticos 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. «En el Uruguay los conflictos sociales y políticos no llegan a la explosión [...] toda tensión se compone o compromete, al final, en un acuerdo» (Real de Azúa, 1984, p. 12).

Los uruguayos continuaron confiando en todo momento en las estructuras partidarias y en el sistema democrático que estas representaban, lo que se plasmó en el trabajo conjunto de los partidos políticos para conseguir la salida de la dictadura por medios pacíficos y el correcto funcionamiento del nuevo Gobierno democrático. Sin ese esfuerzo y ese consenso de todos los actores partidarios no hubiera sido posible la recuperación de la estabilidad democrática del país. Como diría después Julio María Sanguinetti, primer presidente electo tras la dictadura, «governabilidad presupone diálogo» (Archard & Flores, 1997, p. 202). Así, al igual que a lo largo de la historia los Gobiernos democráticos en Uruguay fueron posibles gracias a los acuerdos y la coparticipación de los dos partidos políticos tradicionales, lo que permitió la vuelta de la democracia en 1985 y la posterior construcción de la gobernabilidad en Uruguay fue el consenso alcanzado entre todos los actores políticos. Esta cultura del consenso, arraigada dentro del civismo político uruguayo, ha sido la promotora y la que ha hecho posible el desarrollo de la estabilidad institucional a lo largo de los años. Tanto Gobierno como oposición han sido actores esenciales de los procesos políticos del país. Por tanto, el sistema partidario desempeña un papel clave en la construcción de la gobernabilidad uruguayo y, en consecuencia, la literatura acerca de su funcionamiento y estructura interna se torna relevante para poder entender sus comportamientos.

Uno de los trabajos más destacados sobre el tema fue el de Caetano, Rilla y Pérez (1987) en el que los autores definen el sistema político uruguayo 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 (Caetano, Pérez & Rilla, 1987). El enfoque interdisciplinario de esta publicación resultó novedoso en la época e inspiró numerosas teorías posteriores sobre el sistema político del Uruguay. La centralidad de los partidos

políticos en la historia del país se expuso como una característica propia del sistema político uruguayo que había favorecido a lo largo del tiempo la estabilidad democrática.

El sistema político uruguayo está estructurado de tal manera que permite la competencia partidaria y frena la autoridad del Ejecutivo alentando una participación directa de la oposición en el Gobierno del país (Hartlyn & Valenzuela, 1998). En Uruguay, la política siempre ha gozado de un gran nivel de autonomía ya que el Estado sufrió un temprano proceso de secularización, lo que desplazó el poder de la Iglesia y dio protagonismo a los partidos. Así, muchos de los estudios posteriores acerca de la democracia uruguaya se han centrado en las características del sistema partidario. Sin embargo, de manera general, son escasos los trabajos empíricos sobre organizaciones partidistas en perspectiva comparada que analicen las características y funcionamiento interno de las mismas ya que a lo largo de la historia los estudios se han centrado en el desempeño de los partidos en la arena electoral, aunque es cierto que en la última década han sido más los que se han interesado por este fenómeno. Algunos autores han cuestionado el uso del concepto «partidocracia» argumentando que este concepto 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. Bobbio estableció que la utilización de este término implicaba «una indebida dominación de las partes sobre el todo» (1986, p. 106).

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 (conocida popularmente como «la de 1917» por la fecha en que fue aprobado el nuevo proyecto). En 1917, Uruguay abría 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 & Chasqueti, 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. Hasta ese momento, no existía ningún marco constitucional que regulara la competencia partidaria y permitiera una coexistencia pacífica.

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. «Desde 1918 en más, nuestro país [Uruguay] merece innegablemente la caracterización de Estado de consenso, con la relatividad de la expresión, si se quiere, y con la contradictoriedad de los dos términos que la componen» (Pérez, 1988, p. 56). 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 fraccionalización, que hace necesaria la adopción de pactos y acuerdos para mantener la legitimidad y la paz. Como establecen Buquet y Chasqueti, «la democracia se estableció en Uruguay por consenso y la ingeniería institucional estableció la regla del consenso como fundamento básico de la convivencia democrática» (2004, p. 229).

Por otra parte, 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 «cuasi-presidencialismo» (Linz & Valenzuela, 1998) para referirse al sistema uruguayo ya que en varias ocasiones este camufló elementos parlamentaristas en un modelo supuestamente presidencialista. Un sistema presidencialista se caracteriza por tener un jefe de Estado elegido directamente que es al mismo tiempo jefe de Gobierno (Sartori, 1982). 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 parlamentarias o la responsabilidad que deben los ministros ante el Parlamento.

Así, el sistema político uruguayo ha combinado elementos propios del presidencialismo con otros del parlamentarismo, dando lugar a un régimen híbrido que se ha ganado la atención de la academia por su peculiaridad. Algunos autores han llegado incluso a calificar a las constituciones de 1934 y 1942 como «semiparlamentaristas», considerando que el sistema de estas épocas se regía bajo un «parlamentarismo autorizado» ya que a pesar de que ambos textos incluían medidas propias del parlamentarismo, como la censura parlamentaria al gabinete, lo reglamentaban de una manera especial (Gros Espiell, 1956). No obstante, en la actualidad, desde la Constitución de 1967, el sistema político uruguayo ha seguido las líneas de un «cuasipresidencialismo», con elementos propios del presidencialismo como elecciones directas del jefe de Gobierno, que es a la vez jefe de Estado y que no puede ser destituido por el Parlamento. Sin embargo, la presencia de componentes parlamentarios como la institución del Consejo de Ministros como la máxima autoridad del Poder Ejecutivo y la obligación de que los ministros nombrados por el presidente cuenten con apoyo parlamentario (Bottinelli, 2012) hacen posible hablar de un sistema presidencialista como tintes parlamentarios.

Como indica Bottinelli (2015), entre lo que se considera puro parlamentarismo y puro presidencialismo existen diferentes sistemas que presentan una mezcla de ambos y entre estos se encuentra el sistema uruguayo. Shugart y Carey (1992) establecen que un régimen «presidencialista puro» combina un presidente electo democráticamente, un gabinete que rinde cuentas al presidente, mandatarios fijos en el Ejecutivo y Legislativo y la capacidad del presidente de vetar las decisiones del Parlamento. De estas cuatro características, Uruguay solo cumple con la primera y la última ya que los ministros pueden ser censurados por el Parlamento que, a su vez, puede ser disuelto por el Ejecutivo. Así, el sistema político uruguayo es un régimen presidencialista *sui generis* que podría calificarse como un «cuasipresidencialismo».

### **3. MARCO TEÓRICO**

#### **3.1. Concepto de gobernabilidad**

El término «gobernabilidad» encierra un concepto abstracto y complejo sobre el que muchos autores han teorizado para intentar construir una definición clara que agrupe sus principales características. Esta no ha sido una tarea fácil ya que el término constituye una suma de variables que a su vez se descomponen en varios indicadores y que pueden ser diferentes dependiendo del criterio de cada autor. Algunos incluso le han otorgado la clasificación de *catch-all word* (palabra «atrapalotodo») por lo confuso del término (Flisfisch, 1989). Así, en este apartado se pretende, a través de una revisión de la literatura, entender la esencia del concepto «gobernabilidad» para poder considerarlo y aplicarlo posteriormente a nuestro análisis del sistema político uruguayo y poder deducir si este efectivamente cumple con las características claves del término. Es importante aclarar que en el presente trabajo nos guiaremos por el concepto de gobernabilidad democrática, ya que entendemos que la gobernabilidad puede darse tanto en sistemas democráticos como no democráticos; es decir, la democracia no es una condición necesaria para la gobernabilidad debido a que pueden existir regímenes autoritarios que aun sin democracia mantengan cierto grado de continuidad y sean capaces de gobernar. A continuación analizaremos una serie de variables entendidas como condiciones que hacen posible la gobernabilidad sobre las que el mundo académico ha teorizado a lo largo de la historia.

Para empezar, el término «governabilidad» 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 «ingovernabilidad» (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975), apareciendo así por primera vez el término en su visión negativa. De aquí podríamos deducir que la gobernabilidad se planteaba como la capacidad del Estado de responder de manera eficaz a las necesidades de la sociedad. A partir de esta percepción, el mundo académico comienza a incluir el término en sus investigaciones sobre democracia y Estado. Por tanto, podría decirse que el interés académico por la gobernabilidad nace por la preocupación hacia las crisis de los Gobiernos. En este sentido, podríamos establecer que la gobernabilidad constituye una cualidad propia de los Gobiernos que no atraviesan una situación de crisis; es decir, de los Gobiernos estables.

Así, nuestro término se ha venido emparejando en gran parte de la literatura con el de estabilidad. Siguiendo el enfoque de la visión pesimista, Schmitter (1988) estableció cuatro características presentes en una situación de ingovernabilidad, 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» (p. 375). Ya en formulaciones positivas, autores como Camou (2001) señalan que «un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político» (p. 35). Por su parte, Tomassini define la gobernabilidad como la «capacidad para preservar la estabilidad del sistema» (1993, p. 46).

Por tanto, podría decirse que la estabilidad, entendida como la capacidad del Gobierno de perdurar en el tiempo y el grado de control del Ejecutivo (Alcántara, 1995), 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. Un Gobierno inestable que no sepa o no pueda perdurar en el tiempo y que experimente crisis y tensiones que pongan en peligro su supervivencia no puede ofrecer gobernabilidad a su pueblo. Así, a pesar de que la estabilidad no es la única condición suficiente para asegurar la gobernabilidad de un sistema político, sí es

necesaria para determinar el correcto rendimiento de sus instituciones (Alcántara, 1995).

Otra de las variables que se han asociado en la literatura al concepto de gobernabilidad es la de eficacia de la acción gubernamental. Según Flisfisch, «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). Esta definición es relevante para nuestro enfoque ya que agrupa diferentes índices que se descomponen del concepto de gobernabilidad y concibe el término como una cualidad de los Gobiernos que los permite desarrollarse correctamente. Para Camou, la gobernabilidad es «una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible» (2001, p. 33). Esta visión se enfoca dentro de la tradición maquiavélica del realismo político que justifica los métodos utilizados por el gobernante en pro de sus fines y del mantenimiento del poder.

Por otra parte, otra variable intrínseca al concepto de gobernabilidad sería la de legitimidad, entendida como la aceptación de la acción gubernamental por parte de la sociedad. En este sentido, concebiríamos la gobernabilidad siguiendo el pensamiento de Locke (1997), quien establece que la sociedad política proviene de un pacto social mediante el cual la población otorga su consentimiento para la formación de un Gobierno de la mayoría. Una acción gubernamental aceptada por la sociedad es una de las premisas básicas que definen el correcto desarrollo de una democracia, por tanto, no es de extrañar que la legitimidad sea condición necesaria para la gobernabilidad de un país. Desde esta perspectiva y sumando a su definición las variables anteriores, la gobernabilidad sería según Arbós y Giner:

La cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (1993, p. 13).

Así pues, a partir de estas definiciones podemos identificar tres variables que componen el concepto de gobernabilidad y que nos ayudarán *a posteriori* en nuestro

análisis: estabilidad, eficacia y legitimidad. Como hemos podido comprobar a través del estudio de la literatura, y en palabras de Alcántara, la gobernabilidad es «la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a este» (1995, pp. 38-39). 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, a pesar de la diversidad de términos empleados para definirlo, algo presente en la mayoría de estudios académicos 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. La literatura revisada nos sugiere que la gobernabilidad es un estado, una propiedad, característica o cualidad de los Gobiernos estando, sin embargo, estos enfocados a responder eficazmente y sin desequilibrios a las necesidades de su población. Llegados a este punto, resulta de gran relevancia para asegurar la gobernabilidad de un sistema político la elaboración de políticas públicas eficaces que puedan satisfacer las necesidades de la población y condicionar sus percepciones con respecto a la acción del Gobierno, favoreciendo así la legitimidad del sistema. En los estudios sobre gobernabilidad en América Latina se ha determinado la necesidad de focalizarse en el «fortalecimiento del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas por el Estado» (Mayorga, 1992, p. 41).

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 muy importante como actores intermediarios en la relación entre ambas partes. Por eso, en el presente trabajo se estudiará con detenimiento el vínculo existente entre el sistema partidario y la gobernabilidad de los sistemas políticos para descubrir en qué medida estos dos elementos están relacionados y cómo el primero condiciona al segundo.

### 3.2. Noción y tipología del sistema de partidos

Antes de adentrarnos en analizar la relación existente entre el sistema partidario y la gobernabilidad es importante estudiar su naturaleza, características y tipología. Como unidad, un partido político en palabras de Sartori sería «cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos» (2005, p. 91). Existen multitud de trabajos que han intentado sistematizar los partidos políticos según criterios funcionales, organizacionales y sociológicos. Uno de los más célebres es el de Diamond y Gunther (2001), quienes tras hacer una revisión de la literatura previa sobre tipologías de partidos políticos establecen su propia clasificación en la que diferencian cinco tipos de partidos según su estructura, estrategia y grado de compromiso: partidos elitistas, partidos de masas, partidos étnicos, partidos electorales y partidos-movimiento. Otros modelos interesantes son los de Katz y Mair (1995) quienes introducen el concepto de «partido cartel», vinculado a la relación entre Estado y partido y a la lucha por los recursos públicos, o el concepto de «partido atrapatodo» (*catch-all party*), desarrollado originalmente por Kirchheimer (1966) y que hace alusión a aquellos partidos que dejan de priorizar su ideología para atraer al mayor número de votantes posible.

Ya que los partidos no constituyen elementos aislados sino que convergen dentro un sistema con otros actores e instituciones, la envergadura de nuestra investigación recae sobre el sistema de partidos como un todo; es decir, sobre las relaciones que establecen entre sí los partidos políticos permitiendo la competitividad y la estabilidad del sistema. Por tanto, en el presente trabajo, se tomará como indicador el sistema partidario, entendido como la formación originada a partir de las interacciones resultantes de la competencia entre partidos (Sartori, 2005). Estas interacciones son tanto o más importantes que el partido como unidad para entender el funcionamiento de un sistema político, ya que son las que marcan y dan forma a su rendimiento y gobernabilidad. Un sistema partidario no es solo la suma de partidos sino el conjunto de relaciones y vínculos que establecen estas estructuras entre ellas, permitiendo y legitimando el juego político.

Duverger (1957) realizó una primera clasificación de los sistemas partidarios atendiendo al número de partidos que los componen y diferenciando así entre sistemas

monopartidistas, bipartidistas y multipartidistas. Además, poniendo como ejemplos a Estados Unidos y Gran Bretaña en el segundo caso y a Italia y Francia en el tercero, determinó que los sistemas bipartidistas tendían en mayor medida a la estabilidad política ya que la existencia de dos partidos claramente diferenciados modera y ordena el sistema político eliminando la heterogeneidad de opiniones y otorga a la sociedad la capacidad de premiar o castigar al gobernante mediante el sufragio. Autores como Lijphart (1999) enfatizaron la relevancia que suponía la capacidad de los partidos políticos de crear coaliciones que garantizaran la gobernabilidad, restándole importancia al número de partidos existentes en el sistema. Por su parte, Dahl (1966), propulsor de la teoría de los partidos de oposición, realizó una nueva diferenciación centrada en las estrategias utilizadas por la oposición para influir en la conducta del Gobierno que permitió identificar cuatro tipos diferentes de sistemas de partidos: competitivos, cooperativos-competitivos, coalescentes-competitivos y coalescente (Alcántara, Campo & Ramos, 2001).

Este análisis aporta una nueva visión que va más allá del número de partidos y se centra en las relaciones establecidas entre estos que van a permitir determinar la naturaleza del sistema. Así, por ejemplo, Dahl ofrecía el modelo de Gran Bretaña para ilustrar cómo en un sistema competitivo, la oposición se concentra en ganar votos para obtener una mayoría parlamentaria y formar gobierno. En esta línea, el «teorema del votante mediano» de Downs (1957) sugería una visión espacial según la cual todos los partidos políticos y votantes están situados en algún punto del eje izquierda-derecha y la responsabilidad principal recae sobre el electorado más volátil, ya que es el que suele definir el resultado de las elecciones. Por tanto, la estrategia de los partidos será competir por ver quién se lleva el voto de ese sector.

Uniéndolas todas estas concepciones, Sartori (2005) creó su propia tipología de los sistemas partidarios atendiendo tanto al número de partidos como a su ideología y a la relación que establecen entre ellos. Según este acercamiento podríamos diferenciar siete tipos de sistemas de partidos: de partido único, de partido hegemónico, de partido predominante, bipartidista, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo y de atomización. La novedad de este enfoque radica en que solo toma los partidos que obtienen escaños en el Parlamento, desestimando a aquellos grupos pequeños con poca relevancia. Así, para Sartori un partido debe tener lo que el autor denomina «capacidad



de chantaje»; es decir, capacidad para negociar y crear coaliciones con otros partidos. Por tanto, si bien el número de partidos es un factor importante, lo que determina la tipología de un sistema partidario serían sobre todo las relaciones que establecen entre sí estas estructuras y que determinan las condiciones y el ambiente en el que van a desarrollar sus capacidades.

El sistema de partidos se encuentra en un proceso constante de cambio y evolución que va a la par de las transformaciones que sufre la sociedad a lo largo de la historia y el contexto que les toca vivir. Un sistema partidario sólido debe tener la capacidad de adaptarse y mutar junto a los nuevos acontecimientos que alteren su estructura e influyan en su entorno. Mair (1998) establece un vínculo entre los cambios en el sistema de partidos, los cambios electorales y las mutaciones de la estructura de clivajes. El término «clivaje» fue introducido en ciencia política por Lipset y Rokkan (1967) y hace referencia a la división que separa a los votantes en un continuo ante un tema en particular y que puede condicionar que acaben votando a un partido u a otro. Estos autores también establecen que desde comienzos del siglo XX se habría producido una «congelación» de la estructura de clivajes, lo que habría dado lugar a su vez a la congelación o institucionalización del sistema de partidos. Así, podría decirse que un sistema partidario necesita a su vez una fuerte institucionalización del sistema que permita la estabilidad y la capacidad de adaptación a los cambios sociales y económicos. Los clivajes son importantes para entender las relaciones y el comportamiento de los votantes dentro de una sociedad.

### **3.3. Relación entre el sistema partidario y la gobernabilidad democrática**

El papel que desempeñan los partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad democrática de un país puede ser en muchas ocasiones determinante, ya que estas estructuras son las encargadas de construir una plataforma intermedia entre la autoridad y la sociedad civil y de permitir un juego político que cumpla con las reglas democráticas. Entendemos el término democracia siguiendo la definición procedimental de Schumpeter que establece que «el método democrático es aquel conjunto de arreglos institucionales para llegar a decisiones políticas donde individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (1942, p. 269).

Ya Coppedge (1993) 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. Esta hipótesis puede constatare con el ejemplo de varias transiciones a la democracia en el Cono Sur, enmarcadas en lo que Huntington (1993) denominó como «la tercera ola de democracia», en las que la labor de los partidos políticos fue determinante tras la dictadura para poder asegurar la salida democrática y consolidar un nuevo escenario de gobernabilidad.

El funcionamiento estable de un sistema político democrático requiere de unos partidos políticos sólidos, estables y representativos, capaces de interrelacionarse en una arena política altamente conflictiva y cambiante de acuerdo a un conjunto de reglas más o menos compartidas por todos ellos (Alcántara, Campo & Ramos, 2001, p. 3).

El sistema se encuentra en continua mutación y los partidos políticos son los responsables de alcanzar compromisos de clase y encontrar innovaciones para afrontar los nuevos desafíos (Rose, 1984). A la hora de analizar un sistema político, es importante examinar la manera en la que, ante situaciones de crisis, los partidos se unen para afrontar los problemas y lograr un objetivo común más allá de sus diferencias. Los partidos políticos son los encargados de estructurar la vida política de los sistemas y tienen como funciones la legitimación, incorporación, representación y movilización (Lipset & Rokkan, 1967). Es común encontrar en la literatura referencias a la llamada «crisis de los partidos» que establecen que las estructuras partidarias se encuentran debilitadas ya que la sociedad no se siente representada por ellas, lo que se traduce en un declive de la participación política y en la aparición de nuevas formas de representación. Sin embargo, a pesar de este aumento en la desconfianza hacia los

partidos, estos siguen siendo actores principales de los sistemas políticos y desarrollando funciones centrales para su funcionamiento. La democracia moderna sería inconcebible si no existieran los partidos políticos (Schattschneider, 1964).

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 sociedades 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, de la que veníamos hablando anteriormente, dificultaría la aplicación operacional de la democracia en sociedades plurales. Mediante un estudio de los sistemas democráticos, 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». Así, este autor establece cuatro requisitos que deben cumplir estas democracias (1989, p. 39):

- a) un Gobierno de la gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural.
- b) el veto mutuo o mando de la «mayoría concurrente».
- c) la proporcionalidad como norma principal de la representación política.
- d) un alto grado de autonomía para el manejo de los asuntos específicos de cada comunidad.

A partir de este concepto y mediante el estudio de diferentes instituciones democráticas en 36 países diferentes, Lijphart (2000) diferenciaría en una obra posterior dos modelos básicos de democracia: democracia mayoritaria y democracia consensual. La democracia mayoritaria sería aquella en la que un partido dirige el Gobierno y el Parlamento mientras que los otros conforman la oposición. En contraste, en la democracia consensual, 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, la democracia consensual sería el prototipo más cercano a la definición de Dahl, quien considera la democracia como «el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos» (1989, p. 13). En este respecto, esta teoría destaca la función del consenso interpartidario para conseguir el mejor modelo de democracia posible, siendo así los partidos políticos los máximos responsables de conseguir esta condición y de lograr una democracia representativa que abarque todos los grupos sociales. Por tanto, esta teoría resalta la capacidad de los partidos para agruparse en coaliciones que permitan la gobernabilidad y los coloca como los principales actores que permiten la instauración de una democracia que represente a todos los grupos sociales.

Otra teoría que da gran relevancia al papel de los partidos políticos en la gobernabilidad democrática es la noción de poliarquía. Para Dahl (1989), la democracia ideal es la poliarquía; es decir, aquella en la que 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. Esta hipótesis otorga gran poder a los partidos políticos como formaciones responsables de desafiar el poder establecido y representar a la población mediante la celebración de elecciones transparentes. Esto sitúa claramente a los partidos en el centro de la balanza entre ciudadanía y gobernantes. Así, los partidos de oposición son de especial importancia en la construcción de la gobernabilidad democrática ya que mediante estos se hace posible la competitividad en el sistema y la formación de coaliciones que participen en las decisiones de gobierno.

En un marco de poliarquía, en el que predomine la libre e igualitaria competencia por el poder mediante reglas conocidas y asumidas por la mayoría, a través de procesos electorales periódicos, la institucionalización, la intermediación y la profesionalización son elementos indispensables, que vienen siendo desempeñados por los partidos políticos (Alcántara & Barahona, 2003, p. 449).

La temporalidad es una variable importante que condiciona la capacidad de los partidos y su rendimiento en la arena política. La consolidación de los sistemas partidarios es un requisito clave para la estabilidad de los sistemas políticos. La

inestabilidad de las estructuras partidarias genera en muchas ocasiones el colapso del sistema y pone en peligro la democracia. En su estudio sobre los partidos políticos latinoamericanos, Mainwaring y Scully (1995) establecen cuatro condiciones que caracterizan a los sistemas partidarios institucionalizados: estabilidad de las reglas de competencia interpartidaria, alto nivel de enraizamiento de los partidos en la sociedad, alto nivel de legitimidad como instituciones y organizaciones partidarias fuertes.

Además, son interesantes para nuestro estudio los trabajos de la politología comparada sobre los procesos de conformación de coaliciones de gobierno. Strom define una coalición de gobierno como «un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas, asumen compromisos en idéntico sentido y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas» (1990, pp. 24-25). Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de estudios sobre las coaliciones en sistemas parlamentarios, son escasas las investigaciones en nuestra disciplina sobre coaliciones presidencialistas. Esto puede deberse a la noción de que este fenómeno ocurre en circunstancias especiales como un arreglo *ad hoc* y no como una consecuencia estable del régimen de gobierno, como sí sucede en los parlamentarismos. Autores como Sartori (1994) sostienen que la expresión «gobiernos de coalición» solo puede aplicarse a los sistemas parlamentarios.

Sin embargo, también hay quienes han desafiado esta visión. Uno de los estudios más representativos es el de Sundquist (1988) que establece que en ciertos periodos de la historia, en Estados Unidos han existido coaliciones entre los presidentes y el partido mayoritario en el Congreso no para poder gobernar sino para llevar a cabo una serie de medidas. Las coaliciones en sistemas presidencialistas obligan al presidente a entrar en una espiral de dependencia del resto de actores implicados en el sistema. Esto limita su habilidad de actuación ya que está sujeto a la capacidad de chantaje de los miembros de la coalición. Sin embargo, en regímenes en los que el presidente necesita mayorías parlamentarias para la formación de gobierno, las coaliciones se convierten en un factor fundamental. Así, las coaliciones de gobierno pueden desempeñar un papel primordial en la construcción de la gobernabilidad de un país, convirtiendo a los partidos políticos en actores esenciales en la esfera institucional. Así, gobernabilidad y partidos políticos mantienen una estrecha relación que es digna de estudiar y analizar en profundidad.

#### **4. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

El objetivo final del presente Trabajo de Fin de Grado es entender qué elementos han favorecido a lo largo de la historia la gobernabilidad democrática en el Uruguay y han permitido situar al país en las posiciones de privilegio de los índices democráticos. Así, se pretende analizar y evaluar qué condiciones han hecho posible la construcción de una democracia atípica en el contexto latinoamericano. De la misma manera, se persigue estudiar el funcionamiento y estructura de su sistema de partidos para entender las consecuencias que la acción de estos tiene sobre la gobernabilidad. Desde su independencia como Estado en 1830, década en la que también se formaron sus dos partidos políticos tradicionales (PN y PC), Uruguay se ha caracterizado por mantener poliarquías estables donde la democracia solo se ha visto amenazada en dos ocasiones. Así, mediante esta investigación se busca comprender la esencia de la democracia uruguaya y las claves de su institucionalización y perdurabilidad en el tiempo.

El alto grado de fraccionalización de los partidos políticos es una peculiaridad del sistema político uruguayo y mediante la presente investigación se pretende profundizar en este fenómeno para entender cómo funciona y cómo condiciona la gobernabilidad del país. Otro de los objetivos se basa en comprender el complejo funcionamiento del sistema electoral para analizar si existe una interconexión entre este y el sistema partidario. Para orientar nuestro estudio nos serviremos de las siguientes preguntas de investigación, siendo las dos primeras preguntas principales y las tres últimas preguntas subsidiarias.

- ¿Qué elementos moldean y configuran la gobernabilidad uruguaya?
- ¿Qué papel desempeña el sistema partidario en la construcción de la gobernabilidad?
- ¿Es importante el consenso interpartidario en la historia democrática uruguaya?
- ¿Qué relación existe entre el sistema partidario y el sistema electoral?
- ¿Cómo funciona la fraccionalización del sistema partidario y cómo influye en la gobernabilidad?

Así, en este trabajo se partirá de la hipótesis de que el sistema partidario uruguayo ha sido uno de los grandes protagonistas en la construcción de la gobernabilidad

democrática en el país y que, mediante el consenso, ha formado la base del *excepcionalismo* uruguayo.

## **5. METODOLOGÍA**

Ya que el objetivo final de esta investigación es entender los elementos que componen la democracia uruguaya y favorecen la gobernabilidad en el país se ha considerado oportuno ofrecer una exposición descriptiva a modo de estado de la cuestión donde se trata con detenimiento el complejo panorama político uruguayo y un marco teórico donde se realiza una revisión de la literatura que repasa los conceptos que más atañen a nuestra investigación. Así, a través del estudio de las principales visiones relativas a estas nociones y sus variables, se busca adquirir una base teórica que nos sirva para aplicar a nuestra investigación empírico-explicativa del sistema político uruguayo y nos ayude a entender el complejo entramado de su funcionamiento. Las fuentes utilizadas para la formulación de este trabajo se basan en técnicas documentales, discursos, entrevistas a expertos en la materia, la propia observación y literatura secundaria.

Al partir de la hipótesis de que los partidos políticos son los principales protagonistas de la gobernabilidad uruguaya, se realizará un análisis dicotómico de estudio de caso donde analizaremos dos experiencias de gobierno de dos partidos diferentes para encontrar los factores que han permitido la gobernabilidad en cada uno de ellos. Es importante puntualizar que debido a la complejidad y peculiaridades del sistema partidario uruguayo y a las limitaciones de espacio, el presente trabajo se centrará en analizar dos experiencias de gobierno dentro del propio país y no en comparar sistemas políticos. Se ha considerado que el caso uruguayo es ya lo suficientemente complejo y que precisa de un estudio en profundidad al que dediquemos nuestra total atención y dedicación. La elección de los Gobiernos (uno del PC y otro del PN) se ha hecho en base a que ambos reflejan épocas históricas donde la acción de los partidos supuso a la vez tanto el triunfo como el tambaleo de la gobernabilidad.

Con esto no se pretende enaltecer el modelo uruguayo ni exaltar sus características por encima de las de otras naciones, si no lograr un mayor entendimiento del sistema político del Uruguay. Además, conviene aclarar que tal análisis será diacrónico; es decir, analizaremos dos regímenes de gobierno que tuvieron lugar en diferentes periodos temporales de la historia uruguaya. La escasez de estudios que se centren en el análisis de las consecuencias de la formación organizativa de los partidos en los sistemas políticos y no solo en su desempeño en la arena electoral torna interesante nuestra investigación. Con este trabajo se aspira a realizar una aportación al mundo académico que ayude a entender en mayor profundidad la esencia de la democracia uruguaya y su comportamiento en el contexto latinoamericano.

## **6. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

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

Como se ha establecido previamente en este trabajo, en teoría el sistema político uruguayo funciona, como en el resto de Latinoamérica, bajo un régimen presidencialista. El Poder Ejecutivo y el Parlamento son independientes y elegidos directamente por la ciudadanía, el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe Gobierno y está acompañado de un Consejo de Ministros que él designa y puede destituir (Garcé & Yaffé, 2013). Sin embargo, en la academia se ha acuñado el término «cuasipresidencialismo» para referirse al sistema político uruguayo ya que, en la práctica, este muestra algunos de los rasgos típicos del parlamentarismo, como la disolución del Parlamento por parte del presidente o la necesidad de que los ministros presenten responsabilidades ante el Parlamento. Como establece Chasquetti, el sistema político uruguayo combina «un régimen de gobierno presidencial, reglas electorales que conjugan la elección mayoritaria del presidente con la elección proporcional del Legislativo, un sistema multipartidista y un modelo de partido fraccionalizado y sin jerarquías centralizadas» (1997, p. 25).

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



democrático entre los principales 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 del Uruguay. 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. Según estableció Zum Felde, «fuera y por encima de los partidos no existe en el país sino el limbo de los inocentes» (1919, p. 156). 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 uruguaya. 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. El apego de la población a las organizaciones partidarias desde los primeros albores de independencia y la creación del Estado *per se* a partir de un ordenamiento jurídico —la Constitución de 1830—, le infunden a la sociedad esa robusta deferencia ante las instituciones. 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.

Además, otro factor que otorga legitimidad al sistema político del Uruguay es el hecho de que la Constitución no puede ser modificada sin que la ciudadanía lo avale en un plebiscito (Fenández & Machín, 2017). Esto refleja cómo el país otorga al pueblo la

capacidad de decisión sobre el estandarte que mejor refleja la democracia en el Uruguay: su Constitución. Otro punto importante a tener en cuenta es que el voto en Uruguay es secreto, obligatorio y personal y la no participación en las elecciones nacionales y municipales es penalizada con una multa monetaria. Además, todo ciudadano uruguayo puede votar en las elecciones internas, sin necesidad de estar afiliado a ninguna estructura partidaria. Esto refleja la importancia que la democracia guarda en la vida uruguaya y la vinculación que asocia directamente la idea misma del Uruguay con la política.

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 jurídicamente 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. Para Pérez (1988), el enfrentamiento entre el PN y el PC reprimía fuertemente la llegada de la democracia al Uruguay: «Fue un formidable conflicto, que derivó en levantamientos, cuartelazos y cabales guerrillas [...] Suscitó crueldad y heroísmo, lucidez y oscurantismo, odio y resentimiento mas también amistades y estimas capaces de sobreponerse al odio» (1988, p. 50). 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 otras de las variables de la gobernabilidad. Los uruguayos pusieron fin a un período 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. Incluso en ese último periodo de interrupción democrática, el sistema político uruguayo presentó rasgos distintivos como el plebiscito que la dictadura militar convocó en 1980 (previo al referéndum chileno) para legitimar su Gobierno en el que la ciudadanía se pronunció por el *No*.

La Constitución de 1918 marca un hito histórico porque muestra la esencia de la democracia uruguaya: el acuerdo entre partidos. En Uruguay, la democracia nació mediante el consenso; a través de un acuerdo entre los dos grandes partidos políticos que decidieron dejar atrás sus diferencias por el bien del país. Por eso, los partidos políticos son tan importantes para la gobernabilidad uruguaya, ya que fueron ellos mismos los que 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. Desde su nacimiento y salvo durante los dos paréntesis institucionales del siglo XX —que nada tuvieron que ver con la voluntad de los partidos—, tanto el sistema partidario como la población han respetado siempre el consenso que dio origen a la democracia, ya que existe un fuerte vínculo en la sociedad entre este concepto y el del Uruguay como nación. A pesar de ser una sociedad tradicionalmente dividida en dos por motivos partidarios, la voluntad de negociación y coparticipación entre los partidos siempre ha estado presente y eso es lo que ha caracterizado al sistema político uruguayo a lo largo de su historia.

La institucionalización del sistema partidario y el establecimiento de unas normas bajo las cuales los partidos pudieran competir pacíficamente 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. El PC y el PN pactaron una serie de medidas que hicieron posible la continuidad del sistema político. 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 el sentido que le otorga Lijphart? Si analizamos los cuatro factores que este autor considera necesarios para la existencia de este tipo de democracia, podríamos considerar que la uruguaya 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 uruguaya antes de 1918 provenían directamente del antagonismo entre el PN y el PC. Por tanto, entenderíamos el pluralismo de la sociedad uruguaya como un pluralismo político, elemento esencial para entender la esencia de la identidad uruguaya. 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 que a su vez están formados por varios subtemas, 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 uruguaya es, a su manera, una democracia consociacional.

Por otra parte, también podríamos caracterizar al sistema político uruguayo 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 uruguayo 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. Politólogos como Buquet (2018) y Garcé (2018) suscriben esta teoría y afirman que son los partidos los que monopolizan el campo político en Uruguay. En palabras de Garcé: «Hay democracia porque hay pluralismo, y el pluralismo uruguayo es gobernable porque los partidos pactan. Pactan en su interior (tienen fracciones) y pactan entre sí». 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 uruguaya 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.

## **6.2. La relación entre sistema partidario y sistema electoral en Uruguay**

Tras haber entendido la importancia del consenso interpartidario en la democracia uruguaya y para seguir analizando el sistema político del Uruguay, es importante comprender la excepcionalidad de su sistema partidario. Para empezar, debemos tener en cuenta que el sistema partidario uruguayo se encuentra altamente fraccionalizado. 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 más votos en las elecciones. En este sentido, podríamos caracterizar a los partidos uruguayos como «partidos atrapalotodo» siguiendo el concepto de Kirchheimer (1966). Por tanto, la gran faccionalización del sistema partidario uruguayo está estrechamente relacionada con el funcionamiento del sistema electoral ya que este está diseñado de tal manera que favorece la competencia intrapartidaria.

Para empezar, es necesario clasificar el sistema de partidos uruguayo. Atendiendo a la tipología de Sartori (2005), desde su creación y hasta 1971 con la entrada en juego de un tercer actor, se le podría catalogar como un sistema bipartidista en el que convergían los llamados «partidos tradicionales»: PN y PC. Hasta 1958, la titularidad del Gobierno la sostuvo siempre el PC aunque esto no significa que se tratase de un sistema de partido predominante ya que las elecciones siempre fueron muy

competitivas (Buquet & Martínez, 2013). 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 uruguayo pasó a ser de tipo multipartidista moderado ya que a pesar de presentar más de un clivaje, las líneas ideológicas de sus partidos políticos 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, la transformación del sistema de partidos modificó sustancialmente la manera de conformar alianzas. En un sistema bipartidista, el presidente tenía grandes posibilidades de conseguir mayorías parlamentarias mediante el acuerdo con las fracciones de su propio partido. Sin embargo, con la llegada del multipartidismo, la consecución de mayorías legislativas se tornó un logro más complicado y limitó la capacidad del partido del sublema ganador de actuar de forma autónoma. Esto obligó al presidente a concretar acuerdos tanto inter como intrapartidarios para poder gobernar. «La reiteración de estas prácticas y la acumulación de resultados aceptables en términos de productividad política, reportó importantes enseñanzas al conjunto del sistema político» (Chasquetti, 1997, p. 36).

La literatura comparativa como la de Mainwaring y Scully (1995) ha caracterizado siempre al sistema partidario uruguayo como altamente institucionalizado. No obstante, la característica que lo diferencia del resto de sus pares latinoamericanos es su estructura interna altamente fraccionalizada previamente mencionada. Los grupos internos de los partidos compiten en las elecciones abiertamente con sus propias listas, lo que le da visibilidad a las fracciones (Buquet, 2018). Los sublemas que conforman los lemas no son simples agrupaciones sino que constituyen verdaderas estructuras de

poder diferenciadas unas de otras por ideologías o caudillismos.<sup>1</sup> De hecho, en muchas ocasiones los sublemas defienden posiciones opuestas y por eso, el consenso no es solo importante entre diferentes partidos sino también en el interior de los mismos. A su vez, las figuras de los caudillos constituyen una parte muy importante de la tradición partidaria y cada sublema está inspirado en una figura diferente.

Para Weber (2002), los caudillos son personajes que poseen gran carisma, lo que les hace evocar emociones y adhesiones incondicionales entre sus seguidores. Como ejemplo, resulta llamativa la estructura del PN, que se encuentra dividido en dos sectores bien marcados: TODOS, de corriente herrerista (liberal en lo económico y conservador en lo político) y Juntos, de corriente wilsonista (liberal en lo político y humanista en lo social). Ambos sectores están a su vez divididos en varias listas con diferentes matices ideológicos e incluso se está hablando del nacimiento de un tercer sector a través de un sublema que se está desligando de Juntos. Por otra parte, es importante matizar que el sistema de partidos se encuentra en equilibrio; es decir, el electorado se mueve dentro de dos bloques: el formado por el PC y el PN y el que constituye el FA (PI y PG siguen siendo fuerzas minoritarias).

En este sentido, el sistema electoral se creó para favorecer esta fraccionalización y así, desde 1910 y hasta la reforma electoral de 1996, se utilizó el sistema del Doble Voto Simultaneo (DVS) (Crespo, 2002), también conocido como la «ley de lemas». Dicho sistema implicaba la aplicación de dos votos en uno, ya que el elector elegía al mismo tiempo un lema y un sublema de ese mismo lema. Es decir, mediante el DVS los partidos políticos uruguayos podían presentar diferentes candidatos a presidente y a través de la mayoría simple (MS) resultaba electo el candidato más votado de la lista más votada del partido más votado. Así, los que proponían candidatos a Presidencia no eran los partidos en sí, sino los sublemas de estos, a los que se les otorgaba aptitudes especiales para favorecer la fraccionalización del sistema. 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.

---

<sup>1</sup> Es importante aclarar que en Uruguay, el término «caudillo» no posee connotación peyorativa y que se utiliza debido a la gran admiración de la ciudadanía hacia los líderes partidarios.

El sistema electoral estaba especialmente diseñado para favorecer la fraccionalización de los partidos y permitir que todos los subtemas pudieran participar y todas las opiniones políticas estuviera representadas. Además, es importante destacar que bajo este régimen, las elecciones tenían carácter simultáneo; es decir, todas se celebraban al mismo tiempo. De la misma manera, la alta fraccionalización del sistema de partidos obligó a instaurar la RP como mecanismo para asegurar la convivencia pacífica y la competencia puramente electoral entre todos los actores involucrados en el juego político (Buquet & Castellano, 1996). Además, el mediante el DVS resultaba electo el candidato más votado del partido más votado, lo que implicaba que no necesariamente saliera elegido el candidato que a nivel individual recibiera más apoyos.

No obstante, la transformación del sistema de partidos con la entrada en escena del FA y la aparición de nuevos subtemas obligó a modificar el sistema electoral. Así, en 1996 se aprobó una nueva ley que eliminaba el DVS a nivel nacional y establecía la necesidad de que los partidos presentasen una candidatura única para la Presidencia de la República —con una elección interna obligatoria seis meses antes de la presidencial, lo que seguía potenciando la competencia intrapartidaria—, separaba las elecciones nacionales y municipales e implantaba el *ballotage* como procedimiento electoral (Alcántara, 2013). Esta reforma pone de manifiesto cómo una vez más los partidos políticos vuelven a recurrir al consenso y pactan una reforma electoral en pro de la gobernabilidad del país y renuncian al sistema que había estado alimentando el bipartidismo durante décadas.

En un estudio, Mainwaring y Shugart (1997) muestran evidencias de que la combinación de MS a una sola vuelta con la simultaneidad de elecciones en sistemas presidencialistas tiende a reducir el número de partidos a una media de dos y medio (o tres partidos con uno más débil). Sin embargo, la aparición del FA en la esfera política como tercer actor en discordia desafió el sistema y evidenció que la estructura no podría continuar con un correcto funcionamiento si se mantenía como estaba diseñada hasta ahora. Así, tanto el PC como el PN aceptaron abandonar un sistema electoral que los beneficiaba para permitir que la legitimidad, la estabilidad y la eficacia pudieran seguir desarrollándose en el Uruguay. De la misma manera, estudios empíricos han verificado que en América Latina la elección a doble vuelta (DV) tiende a aumentar la fragmentación (Mainwaring & Shugart, 1997). No obstante, en Uruguay, a pesar del



débil surgimiento de nuevas estructuras, el fenómeno de la fragmentación aún no ha aparecido notoriamente.

En el nuevo sistema, la democracia siguió manteniendo los rasgos consociacionales ya que la extrema 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 retroalimentando la fraccionalización del sistema y 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 (Lacalle-Larrañaga o Mujica-Astori en las elecciones de 2009). Así, la nueva normativa electoral que combina la mayoría absoluta (MA) a DV en la elección presidencial, la RP en el Legislativo, un sistema multipartidista y un modelo de partido fraccionalizado sin jerarquías centralizadas 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 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 como el FA en un sistema tradicionalmente bipartidista, y continuar el diálogo y la coparticipación entre todas las estructuras para hacer posible la gobernabilidad del país.

### **6.3. Casos de estudio**

Tras haber presentado las principales características del sistema partidario del Uruguay y haber expuesto en líneas generales algunos momentos de la historia uruguaya en los que el consenso interpartidario fue importante para asegurar la gobernabilidad —pacificación, legalización del sistema partidario, reforma electoral—, 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.

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

La transición democrática tras once años de dictadura es quizá uno de los momentos donde se ve más claramente la importancia del papel de los partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad uruguaya y, sobre todo, la relevancia del consenso en la historia de la nación. 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 en esta etapa, 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 de 1980, 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, del FA y de 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 su líder WFA cuando este intentaba regresar a Montevideo tras casi nueve años de exilio. En este punto, resulta interesante subrayar la figura del caudillo del PN, personaje controversial tanto dentro como fuera de su partido por representar un ideario más izquierdista dentro de un partido tradicionalmente de derechas. WFA fue uno de los principales opositores a la dictadura uruguaya y por ello, el Gobierno de facto decidió arrestarlo en su regreso a Uruguay temiendo las consecuencias que tendría su candidatura a las elecciones debido al gran apoyo que el blanco recibía por parte de la ciudadanía uruguaya.

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 de la voluntad de trabajar junto a todas las fuerzas políticas para conseguir un clima de amnistía en el país. Es decir, 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 como estableció Sanguinetti:

Para nosotros los uruguayos la democracia es una verdad de destino, es un destino irrenunciable [...] es el único modo de poder decir que se es ciudadano de esta República, de esta república que antes de ser un Estado, que antes de tener una frontera, que antes de tener un pabellón nacional, ya era una democracia. Para nosotros la democracia, entonces, no es un sistema político; es nuestro país mismo, es nuestra razón de ser, es nuestra filosofía de vida, es nuestra razón de existir, es el sentido de nuestra lucha y a ella volcaremos todo nuestro esfuerzo (citado en Maiztegui, 2010, p. 7).

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. Esto puede constatarse ya que a partir de este momento en el que los partidos políticos coparticiparon para sacar al país de la dictadura se ven presentes las tres variables que hemos considerado en este trabajo que componen el concepto de gobernabilidad. 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 Gobierno 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, intentando siempre llegar a un acuerdo entre las tres principales fuerzas partidarias para conducir al país a un camino democrático. 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.

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. Hay que recordar que el PN no participó en el Pacto del Club Naval al oponerse al encarcelamiento de su líder WFA, quien permaneció en prisión durante toda la campaña electoral y fue privado de presentarse como candidato a las elecciones. Esto perjudicó el voto al PN ya que los aspirantes por el Wilsonismo, Alberto Zumarán y Gonzalo Aguirre, «sustitutos» de la fórmula WFA-Carlos Julio Pereyra, no poseían el carisma que Weber (2002) otorga a los caudillos, como sí presentaban los proscriptos.

La gran concentración de apoyo en la lista wilsonista dejó casi sin soporte a la opción del Herrerismo, haciendo que los votos más a la izquierda del espectro del PN se quedaran en el FA y el PC se beneficiara de los del centroderecha (Rial, 1986). Aquí puede verse bien reflejado la incidencia del sistema partidario en el régimen electoral y cómo la fraccionalización del sistema y el DVS condicionan el resultado de la elección. Así, las consecuencias que tiene en las elecciones la fragmentación ideológica de un partido supuestamente de derechas por tradición como el PN, pero que presenta tanto sectores progresistas como conservadores, pone de manifiesto la peculiaridad del sistema político uruguayo.

El evento que mejor refleja el consenso entre el PC y el PN es el discurso 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. En este discurso, conocido comúnmente como «el discurso de la gobernabilidad», WFA difundió lo siguiente:

Naturalmente que todo partido, en principio, vota aquellas cosas con las cuales está de acuerdo. Yo daría un paso más: nosotros estamos dispuestos a votarle en el Parlamento al Gobierno que presidirá el Dr. Sanguinetti todo aquello en que coincidamos y todo aquello a condición de que no comprometa principios esenciales y todo lo que, aunque no coincidamos, resulte indispensable para proporcionarle al nuevo Gobierno la posibilidad de moverse, de gobernar. Nuestro primer deber, el deber de todos, es asegurar la gobernabilidad del país y si no se asegura, enemigos

de los cuales creemos habernos librado están acechando prontos para aplicar su nuevo zarpazo (Ferreira Aldunate, 1984).

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. Una vez más, el consenso interpartidario hace posible el desarrollo democrático. Como estableció WFA:

No hay objetivo más importante que el de consolidar las instituciones democráticas. Y para consolidarlas nosotros vamos a estar detrás del gobierno que el país se ha dado, aunque no nos guste, porque lo importante, repito, no es correr siquiera el riesgo de que pueda sucedernos nuevamente esta pesadilla de la que estamos tratando de salir (Ferreira Aldunate, 1984).

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.

### **6.3.b. El triunfo del Partido Nacional: El Gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995)**

En las elecciones de 1989 salió electo por primera y única vez en la historia del Uruguay un presidente blanco —hay que recordar que la otra ocasión en la que el PN dirigió el Gobierno en el periodo 1959-1963 fue bajo un Ejecutivo colegiado. Este Gobierno, que en el presente trabajo va a ser dividido en dos etapas (1990-1992 y 1992-1995), es muy relevante para nuestro análisis ya que muestra cómo el consenso tanto

intra como interpartidario desempeña un papel crucial en la construcción de la gobernabilidad uruguaya y que cuando este deja de estar presente, aparecen consecuencias que atacan la estabilidad gubernamental. Además, esta etapa ilustra cómo la fraccionalización es una característica clave del sistema partidario uruguayo y cómo esta condiciona la gobernabilidad en el país.

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 que con ellas en el Uruguay se respiraba un clima de júbilo tras haber superado un episodio que iba en contra de la esencia de la identidad oriental. Así, en los comicios de 1989 —en los que aún no se había instaurado el *ballotage*— salió electo presidente el Dr. Luis Alberto Lacalle de Herrera, candidato de uno de los subtemas del PN. El Dr. Lacalle representaba al sector del Herrerismo, siendo nieto del caudillo Luis Alberto de Herrera, lo que muestra, por una parte, la existencia en Uruguay de una gran tradición de familias políticas como los Herrera, los Batlle o los Bordaberry y, por otra, la gran adhesión palpable en el país hacia la figura de los caudillos de cada partido.

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 parlamentaria 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 —primero dentro de su propio partido entre el Herrerismo, el Movimiento Nacional de Rocha



(MNR) y Por la Patria (PLP) y después dentro del PC— y a las reticencias del FA respecto al nuevo programa liberal que se planeaba instaurar, Lacalle consiguió formar una coalición entre blancos y colorados, lo que permitió la formación de un nuevo Ejecutivo que asumió el mando del país el 1 de marzo de 1990 (Maiztegui, 2010).

Así, una vez más en la historia política del Uruguay, un consenso interpartidario configuró la gobernabilidad del sistema político, ya que si el PC y el PN no hubieran pactado entre ellos, no hubiera sido posible alcanzar mayorías parlamentarias y por ende, la conformación de un nuevo gobierno. Por tanto, el consenso entre blancos y colorados 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 democrática uruguaya al ser las primeras completamente libres desde las de 1971 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. En su discurso de asunción, Lacalle enfatizó la importancia del consenso en su administración y lo que este significaba para el pueblo uruguayo:

Hay en el paisaje político nacional una mayoría parlamentaria acordada entre el PN y el PC que respaldará un plan legislativo innovador, moderno y transformador; una coincidencia de grandes fuerzas políticas que —manteniendo su identidad y su perfil— sienten que la hora es de conjunción nacional, de augural y fructífera concordia [...] Tal coincidencia nos permite presentarnos hoy ante esta Asamblea General, no como abanderados del PN, sino en concordancia el PN con el PC, ese partido que, con generosidad y grandeza, nos ha tendido su mano. Más allá de lo acordado por las colectividades históricas, ha sido y será el diálogo con todas las fuerzas políticas el signo de esta Administración (citado en Maiztegui, 2010, p. 153).

Si el discurso de Sanguinetti ponía el énfasis en la reconciliación nacional y en el trabajo conjunto de todos los partidos para conseguir la restauración del orden democrático, el de Lacalle lo hacía en la importancia que el consenso tuvo para permitir la estabilidad democrática y la vuelta del Uruguay al panorama internacional. Es decir, el consenso fue lo que permitió la gobernabilidad. Para el líder del PN, la adaptación de los uruguayos a las corrientes mundiales pasaba por la aprobación de un paquete de reformas que haría que el país rioplatense se incorporara de nuevo al mundo. Como

puede verse en las líneas anteriores, Lacalle agradece al PC haber hecho posible la conformación de gobierno y establece que el diálogo entre ambas partes será lo que caracterizará su experiencia gubernamental.

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, derivadas sobre todo de la enemistad Sanguinetti-Batlle. 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 y que no provenía de la propia voluntad de los partidos. Esto refleja que la instauración del consenso interpartidario no siempre ha sido una tarea fácil y que se ve dificultada en muchas ocasiones por la profunda fraccionalización del sistema político uruguayo, lo que lleva los intereses de los sublemas por diferentes direcciones.

La fraccionalización, como se ha comentado en secciones anteriores del presente trabajo, ha sido una característica peculiar del sistema político uruguayo desde su nacimiento. «Los tres partidos mayores (FA, PN y PC) tienen fuertes corrientes internas que se organizan como fracciones. Por ello los tres pueden caracterizarse como partidos fraccionalizados» (Garcé & Yaffé, 2013). La división interna de los partidos potenció la imposibilidad de conseguir mayorías parlamentarias en las elecciones y obligó a los partidos y fracciones a pactar entre ellos. Esto fue moldeando una especie de cultura del consenso puesto que los sublemas electos siempre tuvieron que buscar apoyos para poder gobernar, dando lugar a la instauración de una democracia consociacional a lo largo de las diferentes poliarquías.

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 —no por proximidades ideológicas ni lazos históricos— 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 de sus propios partidos. 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.

Esa 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 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 —reforma educativa, reforma de empresas y servicios públicos, reforma de la seguridad social, ajuste fiscal— 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) —ambos divididos entre los diferentes sublemas— 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), con lo que obtuvo resultados muy positivos para el Uruguay. Por tanto, se podría decir que la calidad del desempeño gubernamental se mantuvo durante el Gobierno de Lacalle, quien con la aceptación social aprovechó las oportunidades para trabajar con efectividad, eficacia y coherencia en sus decisiones a pesar de la tirantez en las relaciones entre sectores y partidos.

Sin embargo, a partir de mediados de 1991, las constantes tensiones presentes en la Coincidencia comenzaron a hacerse más insostenibles y las restricciones del PC y las divisiones dentro del propio PN comenzaron a hacerse más palpables. 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 «governabilidad» que WFA otorgó en su momento a Sanguinetti. (Maiztegui, 2010). Incluso dentro del propio PN, el MNR y PLP amenazaban con retirar su apoyo a Lacalle. No obstante, la bomba que dinamitó la situación fue la promulgación de la llamada Ley de Empresas Públicas (Ley n.º 16.211) que fue sancionada el 27 de septiembre de 1991 (Maiztegui, 2010) y que recibió opiniones diferentes por parte de los distintos sublemas. El Foro Batllista —sector mayoritario dentro del PC liderado por el ex presidente Sanguinetti— se retiró de la Coincidencia, con lo que el gobierno de Lacalle perdió uno de sus mayores apoyos en plena negociación de la ley. Posteriormente, el Batllismo Radical (BR) de Jorge Batlle también retiró su soporte a Lacalle, por lo que el gobierno solo mantuvo el apoyo extra partidario de la Unión Colorada y Batllista (UCB). En esos momentos, 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 le dejó para afrontar los siguientes años de gobierno y que nubló los logros que alcanzó hasta el momento. Este evento, que marcó la segunda etapa de Lacalle, 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.

Algo peculiar del caso uruguayo es que el Gobierno perdió tanto alianzas extra partidarias 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 que se alimenta de la estructura del régimen electoral, lo que permite la confluencia de diferentes sectores dentro de un mismo partido y frena la ruptura partidaria. «La peculiaridad uruguayo es que los grupos internos de los partidos compiten en las elecciones abiertamente con sus propias listas lo que le da visibilidad a las fracciones» (Buquet, 2018). La normativa electoral permite a las fracciones seguir desarrollándose como partidos con todas las potestades y competencias que ello implica, pero al mismo tiempo impide que los partidos se rompan y que de cada fracción surja un lema nuevo; es decir, frena la fragmentación.

Esto es un proceso de retroalimentación que favorece tanto a las fracciones como a los partidos. Por una parte, las fracciones se benefician al conseguir que sus intereses sean más visibles y tengan mayor alcance dentro de un colectivo grande. De la misma manera, los partidos se favorecen ya que logran atraer a un mayor número de votantes

de diferentes puntos del espectro político. Por esto, los sectores que forman cada partido se resisten a desligarse y a permitir que cada sublema forme su propio lema, puesto que nos encontramos ante un formato organizativo del que todos se benefician. En Uruguay, «las disidencias se canalizan internamente, sin dar lugar a rupturas permanentes o al vaciamiento y elitización de los partidos» (Buquet, 2018).

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 lo 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 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 pro mercado 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 la UCB 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 Herrera pone de manifiesto la importancia del consenso tanto intra como interpartidario en la construcción de la gobernabilidad uruguaya y que cuando este peligra, 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. Como establece Garcé (2018), 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.

## **7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

El sistema político uruguayo siempre ha sido considerado como uno de los más estables y democráticos 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 se creó conjuntamente con el nacimiento de la patria y este hecho se impregnó en la gran cultura cívica de la población, para quien la política y los partidos, principales actores

del juego político del país, siempre han sido elementos definitorios de la identidad nacional. En toda su historia democrática solo se dieron dos parones institucionales a los que se consiguió poner fin mediante el trabajo conjunto de los partidos políticos.

Estas estructuras han desempeñado siempre un papel fundamental en la construcción de la gobernabilidad en el país y su peculiar estructura fraccionalizada se merecía un estudio exhaustivo que ayudara a esclarecer su funcionamiento y sus consecuencias en el sistema político. Así, en el presente Trabajo de Fin de Grado 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, ya que mediante el consenso, los partidos políticos han sido los encargados de otorgarle gobernabilidad al 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, cumple con el resto de requisitos que este autor establece para las democracias consociacionales. Así, nuestro estudio refleja la importancia del sistema de partidos en la construcción de la gobernabilidad de un país y contribuye a la disciplina de la Ciencia Política para esclarecer qué factores pueden contribuir a la gobernabilidad democrática de un sistema político. Es decir, el presente trabajo profundiza en el entendimiento de nuestra disciplina sobre el papel de los partidos políticos como instrumentos de la configuración de la gobernabilidad.

El caso uruguayo es un ejemplo de la gran importancia que poseen las coaliciones de gobierno no solo en los regímenes parlamentarios sino también presidenciales, y de cómo el consenso tanto inter como intrapartidario desempeña un papel fundamental en la construcción de la gobernabilidad. Esta aportación resulta relevante para la disciplina de la Ciencia Política donde son escasos los estudios empíricos que analicen coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales. Somos



conscientes de que el caso uruguayo es especial al ser un presidencialismo *sui generis* que comparte ciertos rasgos parlamentaristas, sin embargo, las coaliciones establecidas en este país han sido de formato presidencial, al ser el propio presidente quien las propició para poder formar gobierno. Por tanto, su estudio puede contribuir a redundar en el conocimiento sobre el funcionamiento de las coaliciones presidenciales dentro de nuestra disciplina y a demostrar cómo en la práctica también existen este tipo de arreglos presidenciales.

De la misma manera, el caso uruguayo 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 hacía necesario un análisis que explicara sus efectos en la construcción de la gobernabilidad. Como se ha podido observar a lo largo de la presente investigación, la estructura fraccionalizada del sistema partidario uruguayo obligó desde el comienzo a los diferentes sublemas 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 uruguayana.

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 de 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. La figura de WFA es la representación del consenso interpartidario en el Uruguay y de esa cultura cívica presente desde la institución del Estado. Por otra parte, el Ejecutivo de 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 a Lacalle mantener la gobernabilidad en el país.

Con este trabajo hemos cubierto el funcionamiento de la democracia consociacional uruguaya tanto bajo el modelo bipartidista en la primera parte del análisis como con la transformación al multipartidismo con los dos casos de estudio. Sin embargo, debido a las limitaciones de espacio, no se ha podido incluir en el presente trabajo el análisis de una experiencia de gobierno del FA que permitiera ayudar a construir una visión de conjunto del sistema partidario uruguayo y a comparar las maneras de gestionar la gobernabilidad de los tres partidos preponderantes. No obstante, sería interesante para futuras investigaciones incorporar un tercer caso de análisis donde se comenten los elementos que permitieron la gobernabilidad en un Gobierno del FA y la gestión de las relaciones inter e intrapartidarias.

Un análisis de tal calibre sería relevante puesto que los tres Gobiernos del FA hasta la fecha tuvieron lugar ya bajo la nueva normativa electoral y sería interesante comparar si estos casos siguen los mismos patrones consociacionales de la ley antigua para profundizar en el conocimiento de la Ciencia Política sobre esta materia. Además, ya que las restricciones espaciales han impedido incluirlo en este trabajo, sería conveniente realizar un estudio sobre la evolución del sistema de partidos y las consecuencias que la nueva normativa electoral tendrá a largo plazo en Uruguay para revelar si la estructura del sistema seguirá siendo fraccionalizada o si, por el contrario, se revertirá hacia la fragmentación —o hacia una mayor fraccionalización como está sucediendo en el PN—.

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. La democracia en el Uruguay se fundamenta en el consenso y la larga tradición de acuerdos tanto inter como intrapartidarios así lo sustenta. 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 políticos 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.

## 8. 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. y Barahona, E. M. (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana.

Alcántara, M., Campo, E. y Ramos, M. L. (2001). La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina. *Justicia Electoral* (15), 6-48.

Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Arbós, X. y Giner, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XX.

Archard, D. y Flores, M. (1997). Julio María Sanguinetti: En el Uruguay el Estado sigue teniendo prestigio. En D. Archard y M. Flores (Eds.), *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina* (pp. 201-203). México: PNUD; Fondo de Cultura Económica.

Buquet, D. (5 de febrero de 2018). Cuestionario Trabajo Fin de Grado en Relaciones Internacionales. (C. Granados, Entrevistador)

Buquet, D. (2000). La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: los cambios que aseguraron la continuidad. *Perfiles latinoamericanos*, 16, 127-147.

Buquet, D. (1994). *Representación proporcional y democracia en Uruguay*. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Montevideo: Universidad de la República.

Recuperado de:  
[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7498/1/TCP\\_BuquetDaniel.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7498/1/TCP_BuquetDaniel.pdf) [ultima consulta: 14/03/2018].

Buquet, D., & Castellano, E. (1996). Representación proporcional y democracia en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8, 107-123.

Buquet, D., & Chasquetti, 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 (I), 127-148.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bottinelli, O. (19 de febrero de 2012). Uruguay: presidencialismo y parlamentarismo. *Factum*. Recuperado de: <http://www.factum.uy/analisis/2012/ana120219.php> [última consulta: 14/03/2018].

Bottinelli, O. (19 de julio de 2015). De presidencialismo y parlamentarismo. *Factum*. Recuperado de: <http://www.factum.uy/analisis/2015/ana150719.php> [última consulta: 14/03/2018].

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).

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-IISUNAM; Plaza y Valdés.

Chasquetti, D. (1997). Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (10), 25-45.

Chasquetti, D. y Garcé, A. (2005). Unidos por la historia. Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. En D. Buquet (Ed.), *Las*

*claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005* (pp. 123-148).  
Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Coppedge, M. (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*.  
Chapel Hill: Institute of Latin American Studies, University of North Carolina.

Corporación Latinobarómetro. (2017). *Informe Latinobarómetro 2017*. Recuperado de:  
<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> [última consulta: 04/12/2017].

Crespo, I. (2002). *Tres décadas de política uruguaya: Crisis, restauración y transformación del sistema de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales (CIS).

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.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, R. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Demasi, C. (2008). *"Los partidos más antiguos del mundo": el uso del pasado uruguayo*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay: Encuentros Uruguayos. Recuperado de:  
<http://www.fhuce.edu.uy/academica/ceil-ceiu/ceiu/REVISTA%20ENCUENTROS%20URUGUAYOS%202008.pdf> [última consulta: 29/10/2017].

Diamond, L. y Gunther, R. (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.

Fundación Konrad Adenauer y Polilat. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer; Polilat, Montevideo. Recuperado de: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf?nocache=7687652837> [última consulta: 13/11/2017].

Fenández, N. y Machín, H. (2017). *Una democracia única: historia de los partidos políticos y las elecciones en Uruguay. Tomo I: divisas, ideas y partidos*. Montevideo: Fin de Siglo.

Ferreira Aldunate, W. (1984). *Discurso en la Explanada Municipal*. Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate. Recuperado de: <http://fundacionwilsonferreira.org/site/?p=238> [última consulta: 13/03/2018].

Flisfisch, Á. (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para la discusión. *Revista Mexicana de Sociología*, 3, 113-133.

Freedom House. (2018). *Freedom in the World 2017*. Freedom House. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> [última consulta: 21/02/2018].

Garcé, A. (5 de febrero de 2018). Cuestionario Trabajo de Fin de Grado en Relaciones Internacionales. (C. Granados, Entrevistador)

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.

Gros Espiell, H. (1956). *Las constituciones del Uruguay*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Hartlyn, J. y Valenzuela, A. (1998). Democracy in Latin America since 1930. En L. Bethell (Ed.), *Latin America Politics and Society since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1 (1), 5-27.

Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of West European Party Systems. En J. La Palombara y M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development* (pp. 171-200). Princeton: Princeton University Press.

Lijphart, A. (1989). *Democracia en las sociedades plurales: Un Estudio Comparativo*. México: Prisma.

Lijphart, A. (1999). *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

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.

Lipset, S. y Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. En S. Lipset, y S. Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (pp. 1-64). Nueva York: Free Press.

Locke, J. (1997). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa.

Mayorga, R. A. (1992). *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Maiztegui, L. (2010). *Orientales: Una historia política del Uruguay. Tomo 5. De 1985 a 2005: La democracia restaurada*. Montevideo: Planeta.

Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Mair, P. (1998). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Pérez, R. (1988). Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (2), 41-59.
- Real de Azúa, C. (1984). *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: CIESU.
- Rial, J. (1986). *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*. San José de Costa Rica: Centro Latinoamericano de Asesoría y Promoción Electoral.
- Rose, R. (1984). *Do Parties Make a Difference?* Brunswick: Chatam House.
- Sundquist, J. L. (1988). Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition in the United States. *Political Science Quarterly*, 613-635.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1982). *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milán: Sugarco Edizione.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Schattschneider, E. (1964). *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos.
- 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: 13/11/2017].

Shugart, M. S. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

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: 11/02/2018].

Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo* (Vol. Serie de Monografías 9). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zum Felde, A. (1919). *Proceso histórico del Uruguay*. Montevideo: Máximo García Editor.

## 9. ANEXOS

### Anexo I: Entrevistas

#### Entrevista I: Dr. Adolfo Garcé

*Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República del Uruguay. Docente, investigador y director del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay. Autor de diversas obras de referencia de análisis político y electoral y columnista en “El Observador”.*

#### **1. ¿Considera que el sistema político uruguayo se diferencia de los del resto de la región? Si es así, ¿en qué elementos?**

En última instancia, todos los sistemas políticos son diferentes porque cada sociedad es distinta. El sistema político uruguayo tiene algunas particularidades: i) cuenta con el sistema de partidos más institucionalizado (es decir, más estable y arraigado socialmente) de la región; cuenta con presidentes institucionalmente fuertes (como los del resto de América Latina) pero políticamente débiles (dada la fraccionalización de los partidos); iii) cuenta con un Estado permeable a las demandas de los grupos sociales organizados. Es un sistema menos elitista que otros.

#### **2. ¿Qué significado tiene para usted el concepto de gobernabilidad?**

Me da miedo la palabra gobernabilidad. Hablar de gobernabilidad en América Latina, el continente de las dictaduras, equivale a mentar la soga en la casa del ahorcado. Hemos tenido mucho gobernabilidad, demasiada. Lo que precisa América Latina es pensar menos en la gobernabilidad y aceptar mejor que no hay democracias sin pluralismo, es decir, sin división del poder. De todos modos, es cierto que toda democracia precisa que los gobiernos puedan producir decisiones y políticas públicas razonablemente estables.

**3. ¿Qué condiciones o factores han favorecido a lo largo de la historia la gobernabilidad uruguaya?**

Uruguay es gobernable porque aunque el poder está dividido los actores han aprendido a pactar entre sí. No hay democracia sin pluralismo. No hay producción de decisiones y de políticas públicas sin articulación de diferencias, sin pactos, sin negociación.

**4. ¿Identificaría usted la democracia uruguaya, siguiendo la hipótesis de Caetano, Rilla y Pérez, como una partidocracia?**

Sin perjuicio de reconocer la potencia de otros actores no partidarios (cámaras empresariales, sindicatos, medios de comunicación, académicos...) los actores políticos más influyentes son los partidos. Suscribo la hipótesis mencionada.

**5. ¿Considera que el sistema partidario desempeña un papel fundamental en la construcción de la gobernabilidad uruguaya?**

Desde luego. Hay democracia porque hay pluralismo, y el pluralismo uruguayo es gobernable porque los partidos pactan. Pactan en su interior (tienen fracciones) y pactan entre sí.

**6. ¿Qué significa para usted el consenso interpartidario en la historia uruguaya? ¿En qué momentos ha sido importante?**

Más que consenso ha habido acuerdos. El primero fue la Paz de Abril en 1872, cuando colorados y blancos pactaron coparticipar en el poder. Los colorados aceptaron que 4 departamentos tuvieran un Jefe Político designado por el Partido Nacional. Pactaron la reforma constitucional entre 1916 y 1917. Esa nueva constitución alumbró la democracia. Casi siempre, al menos desde ese momento en adelante, hubo consenso en cuanto a dirimir el pleito por el poder mediante las elecciones. Digo casi siempre, porque en los sesenta irrumpió la guerrilla con una visión crítica (entre marxista y anarquista) de la «democracia formal».

### **7. ¿Qué significa para usted la cultura cívica uruguaya?**

Existe una comparativamente alta cultura cívica en el país. La ciudadanía valora positivamente la democracia y tiene interés en participar en los asuntos públicos. Siempre en términos comparados.

### **8. ¿Cómo sienten los uruguayos la política?**

En este momento, como en otras partes, está creciendo la desafección. Lo que pasa en el mundo también pasa en Uruguay. Está creciendo la desconfianza en las instituciones políticas y en los partidos. Acaso menos que en otras partes.

### **9. Defina por favor la idea de República en Uruguay.**

Hay muchas maneras de entender la república. Depende de las distintas tradiciones políticas que conviven y compiten en el país. Para los blancos la república es división del poder, tanto en el sentido funcional (de acuerdo a la lógica de frenos y contrapesos) como en el sentido geográfico (descentralización). Para los colorados (durante buena parte del siglo XX) y para el Frente Amplio, la idea de república se asocia más a la participación popular en los asuntos públicos. Para buena parte de los uruguayos, con cierta independencia de la tradición, república se asocia estrechamente a educación. La educación debe formar ciudadanos interesados en la vida política.

### **10. ¿Por qué los partidos políticos uruguayos se encuentran tan altamente fraccionalizados? ¿Influye esto de alguna manera en la gobernabilidad y en la estabilidad democrática del país?**

La fraccionalización tiene un origen remoto. Desde el principio, desde el siglo XIX, los partidos crearon una identidad fuerte que permitió alojar diferencias. El sistema electoral (Doble Voto Simultáneo y Representación Proporcional) ha alentado la fraccionalización. La fraccionalización dificulta la gobernabilidad. Obliga todo el tiempo a negociar. Pero, a la vez, es un límite muy potente contra la discrecionalidad del presidente. Es una virtud y no un defecto.

## **11. ¿Qué impactos tiene el sistema electoral sobre el sistema de partidos?**

Básicamente, ha reproducido la fraccionalización. Durante los últimos años, es decir, después de la reforma de 1997 que instaló el balotaje, alienta también la fragmentación, es decir, el incremento en el número de partidos políticos relevantes.

### **Entrevista II: Dr. Daniel Buquet**

*Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Docente e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay. Autor de diversas obras sobre el sistema político uruguayo. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).*

#### **1. ¿Considera que el sistema político uruguayo se diferencia de los del resto de la región? Si es así, ¿en qué elementos?**

Efectivamente, todos los sistemas políticos tienen particularidades nacionales. Considerando la cuestión desde principios del siglo XX a grandes rasgos, Uruguay desarrolló tempranamente un sistema político democrático, una economía próspera y una sociedad integrada (primeras décadas del siglo). En el largo plazo resalta particularmente la continuidad de sus antiguos partidos políticos (Partido Colorado y Partido Nacional) y la capacidad que tuvieron para lograr acuerdos institucionales que permitieron o facilitaron la convivencia política democrática durante periodos prolongados. Este rasgo se reproduce cuando en el final del siglo un nuevo partido (el Frente Amplio) crece y se integra al sistema, de forma que en la actualidad el sistema político tiende a funcionar de forma altamente institucionalizada. Esta característica es la que se refleja en las mediciones sobre democracia y conceptos afines que ubican a Uruguay en una posición de liderazgo en la región.

#### **2. ¿Qué significado tiene para usted el concepto de gobernabilidad?**

La gobernabilidad es un rasgo del sistema político que implica la posibilidad de que las autoridades puedan cumplir con sus atribuciones y, en particular, que el gobierno pueda llevar adelante su programa.

**3. ¿Qué condiciones o factores han favorecido a lo largo de la historia la gobernabilidad uruguaya?**

Precisamente los rasgos mencionados en la primera respuesta. La capacidad de los partidos políticos de lograr acuerdos. En buena medida, la distribución del poder que se ha plasmado en sucesivos acuerdos institucionales, ha facilitado la tarea de gobierno en la medida en que los partidos acceden a esas posiciones en función de su caudal electoral. Esto vale para posiciones electivas (legislativas o subnacionales) como en todas partes, pero también para diversos cargos públicos que se distribuyen entre todos los partidos con representación parlamentaria. Esto deriva de normas constitucionales, como la representación proporcional legislativa y la exigencia de mayorías especiales para designar diversas autoridades (directorios de empresas públicas y organismos autónomos especializados como los que se ocupan de la educación o la salud). En particular, que los partidos que no forman parte del ejecutivo puedan acceder a posiciones de poder es clave para que, cuando resulte necesario su apoyo en algún otro ámbito, estén dispuestos a otorgarlo.

**4. ¿Identificaría usted la democracia uruguaya, siguiendo la hipótesis de Caetano, Rilla y Pérez, como una partidocracia?**

Creo que el término no es feliz por cuanto “partidocracia” se utiliza normalmente con un sentido peyorativo. Pero estoy de acuerdo con el concepto que implica “una democracia de partidos”, en el sentido que los partidos políticos monopolizan la actividad política, con escasa influencia de otros ámbitos de poder como el empresariado o la iglesia. De hecho utilicé el término en un artículo que busca caracterizar a la democracia uruguaya. (“La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. En co-autoría con Daniel Chasqueti, *Política*, n.:42, p.:221-247, Santiago de Chile, otoño 2004.)

**5. ¿Considera que el sistema partidario desempeña un papel fundamental en la construcción de la gobernabilidad uruguaya?**

Creo que está respondido en las preguntas anteriores.

**6. ¿Qué significa para usted el consenso interpartidario en la historia uruguaya?  
¿En qué momentos ha sido importante?**

Ha sido fundamental en todas las coyunturas críticas por las que ha pasado el sistema. Primero en la etapa fundacional (en torno a la reforma constitucional de 1917), luego para la salida del régimen de excepción conocido como el «terrismo» (1934-1942) y, finalmente, para la transición a la democracia luego de la dictadura cívico-militar (1973-1985). Adicionalmente, en el contexto de la última reforma constitucional (1997) y el ascenso del Frente Amplio al poder también el consenso interpartidario ha jugado un papel central para asegurar un fluido funcionamiento institucional en el país.

**7. ¿Qué significa para usted la cultura cívica uruguaya?**

La sociedad uruguaya fue una sociedad partidizada desde antes de la primera democratización, los partidos siempre tuvieron fuertes raíces dentro de la sociedad y la gente se identificaba mayoritariamente con algún partido político y, en porcentajes importantes participaba de la vida pública, ya sea desde los propios partidos o desde diversas organizaciones sociales.

**8. ¿Cómo sienten los uruguayos la política?**

La sociedad uruguaya sufre hoy los mismos síntomas de desafección política que ocurren en el resto del mundo. Aunque el interés por la política y la participación electoral es mayor que en la mayoría de los países de América Latina, la gente se siente cada vez más distanciada de los partidos y muestra menor confianza en las instituciones democráticas.

**9. Defina por favor la idea de República en Uruguay.**

La República no significa algo diferente en Uruguay que en el resto del mundo. Se trata fundamentalmente del control del poder y la vigencia del estado de derecho. Pero en Uruguay se refiere a la República como al país mismo, a diferencia de otros países en los que se le refiere como Nación.



**10. ¿Por qué los partidos políticos uruguayos se encuentran tan altamente fraccionalizados? ¿Influye esto de alguna manera en la gobernabilidad y en la estabilidad democrática del país?**

Es muy discutible el grado de fraccionalización interna de los partidos uruguayos porque no es posible hacer una medición comparativa al respecto. La peculiaridad uruguaya es que los grupos internos de los partidos compiten en las elecciones abiertamente con sus propias listas lo que le da visibilidad a las fracciones. Esto obedece a que el sistema electoral (doble voto simultáneo) permite que un mismo partido presente distintos candidatos para un mismo cargo. Claro que los partidos uruguayos no son partidos centralizados y verticales como por ejemplo los partidos socialistas, pero tal vez no tengan más fracciones internas que otros partidos. De cualquier forma, la competencia interna de los partidos uruguayos tiende a concentrarse en dos grandes tendencias que suelen tener continuidad en el largo plazo (batllistas y no batllistas en el Partido Colorado, herreristas y no herreristas en el Partido Nacional y moderados y radicales en el Frente Amplio). Estos alineamientos en dos grandes tendencias suelen expresarse en la competencia electoral por la presidencia. Lo que seguramente ha favorecido la gobernabilidad y la estabilidad democrática en Uruguay no ha sido la fraccionalización interna de los partidos, sino las reglas que habilitan la presentación de candidaturas alternativas (el Doble Voto Simultáneo) de forma que las disidencias se canalizan internamente, sin dar lugar a rupturas permanentes o al vaciamiento y elitización de los partidos. Dicho de forma simple, quien quiera ser candidato dentro de un partido puede serlo sin pedirle permiso a nadie, porque puede presentar su propia lista. Esta posibilidad tiene la virtud de que, por un lado, el disidente puede concretar su afán de ser candidato y, por otro, el partido no pierde los votos del disidente.

**11. ¿Qué impactos tiene el sistema electoral sobre el sistema de partidos?**

Se trata de un tema complejo, pero simplificado se puede decir que: i) el sistema de elección presidencial, por mayoría absoluta con doble vuelta, favorece un sistema de partidos multipartidista que podría tener un equilibrio en torno a tres partidos efectivos; ii) las elecciones legislativas simultáneas a la primera vuelta presidencial con representación proporcional, podrían favorecer una fragmentación mayor que aún no se ha producido (sin embargo hay partidos menores que han prosperado, aunque no muy

significativamente); iii) las elecciones subnacionales, separadas de las nacionales favorecen la distribución de poder entre los partidos (en el sentido de que perdedores de nivel nacional pueden ser ganadores en el nivel subnacional) pero no la proliferación de partidos porque el registro partidario subnacional se produce en el mismo acto que el registro partidario nacional, en la elecciones internas; iv) las elecciones internas obligatorias y simultáneas limitan la fragmentación del sistema de partidos porque aumentan los costos de entrada para competir en todas las elecciones; y v) la elección primaria presidencial (que se realiza en las elecciones internas) estimula la concentración de las fracciones internas en dos grandes corrientes que apoyan a los pre candidatos con mayor chance de conseguir resultados favorables en las elecciones.

## Anexo II: Gabinetes 1985-1990

*Cuadro 1. Gabinetes 1985-1990*

<b>Ministerio</b>	<b>Sanguinetti (1985)</b>	<b>Lacalle Herrera (1990)</b>
<b>Interior</b>	Manini Ríos PC/UCB	Juan A. Ramírez PN/Herr.
<b>Defensa</b>	Juan V. Chiarino UC	Mariano Brito PN/Herr.
<b>Economía y Finanzas</b>	Ricardo Zerbino PC/BU	Enrique Braga PN/Herr.
<b>Relaciones Exteriores</b>	Enrique Iglesias PN/Ind.	Gross Espiell PN/Herr.
<b>Ganadería y Agricultura</b>	Vázquez Platero PC/BU	Álvaro Ramos PN/Renovi
<b>Industria y Energía</b>	Carlos Pirán PC/UCB	A. Montes de Oca PC/UCB
<b>Salud Pública</b>	Raúl Ugarte PN/Ind.	Alfredo Solari PC/Foro
<b>Transporte y Obras Públicas</b>	Jorge Sanguinetti PC/BU	Wilson Elso Goñi PN/MNR
<b>Trabajo y S.S.</b>	F. Faingold PC/BU	Carlos Cat PN/Herr.
<b>Educación y Cultura</b>	Adela Reta PC/BU	García Costa PN/PLP
<b>Turismo</b>	José Villar PC/UCB	José Villar PC/UCB
<b>Vivienda, O.T. y M.A. (*)</b>	-	Raúl Lago PC/BR

(\*) Creado en marzo de 1990.

Fuente: Chasqueti, D. (1997). Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (10), pp. 25-45.

## Anexo III: Ejemplos de hojas de votación uruguayas

**PARTIDO NACIONAL**  
**LARRAÑAGA**  
**PRESIDENTE**

**2014**

**MONTEVIDEO**  
**1° de junio de 2014**

**Voto por el precandidato a la Presidencia de la República**  
**DR. JORGE LARRAÑAGA**

Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar el Órgano Deliberativo Nacional (Sistema de Suplentes Respectivos).

**Sub Lema "FUTURO NACIONAL"**

TITULAR	SUPLENTE	TITULAR	SUPLENTE
1. Jorge Larrañaga	1. Ana Lía Piñeyrúa	61. Jorge Olazábal	61. Carlos Ginel Chidia
2. Matilde Rodríguez	2. Jorge Bartesaghi	62. Maximiliano Mango	62. Néstor Delbuggio
3. Verónica Alonso	3. Guillermo Fossati	63. Adriana Etcheverry	63. Andrea Rovegno
4. Pablo Iturralde	4. Carmen Sánchez	64. Julio Vignolo	64. Juan Pedro Cestau
5. Pablo Abdala	5. Enrique Ferre	65. Blanca López	65. Cetimía Amatrain
6. Ana Ribeiro	6. Cecilia Sena	66. Fernando Benzano	66. Virginia Ciarlo
7. Juan Andrés Ramírez	7. Ignacio Estrada	67. Gonzalo Lorenzo	67. José Carlos Mautone
8. Álvaro Viviano	8. José Luis Ostría	68. Roberto Patiño	68. Ítalo Edison Núñez
9. Daniella Pena	9. Cinthya Crawford	69. Verónica Ferreira	69. Beatriz Ruiz Díaz
10. Gustavo Silveyra	10. Luis Agosto	70. María Martino	70. Mario Barboza
11. Hernán Bonilla	11. Roberto Sconfienza	71. Félix Cardozo	71. Alma Charquero
12. Irene Caballero	12. Marisa Bonnet	72. Fredy Bentancurt	72. Mónica Oronoz
13. Jorge Girasol	13. Neber Travieso	73. Rafael Dangelada	73. Mildred de Britos
14. Carlos Mata	14. Sergio Echeverría	74. Raquel Demarco	74. Carlos Curbelo
15. Beatriz Simoff	15. Violeta Chávez	75. Ruben Meneses	75. Claudia Delgado
16. Belmonte De Souza	16. José Ignacio Macedo	76. Natali Ferreira	76. Luis Silva
17. Fernando Ripoll	17. Luis Almeida	77. Ruben Loza Aguerrebere	77. Ma. Luisa Santa Marina
18. Ana De Vita	18. Verónica Bica	78. Luis Cavanna	78. Manuel Eiroa
19. Rafael Bartesaghi	19. Luis Alberto Figarola	79. Marta Irace	79. Irene Soca
20. Luis Ituño	20. Álvaro Bardier	80. Julio Preve Folle	80. Gustavo Igarza
21. Graciela Freire	21. Beatriz Larrañaga	81. Max Muller	81. Daniel Camarano
22. José Alem	22. Omar Viera	82. Silvia Sosa	82. Ma. Angélica Alonso
23. Juan Blanco	23. Julio Frade	83. Guillermo Ortiz	83. Andrés Tissoni
24. Ma. del Carmen Domínguez	24. Emilia Yordi	84. Daniel García Trovero	84. Alfredo Ciavattone
25. Pablo Díaz	25. Ruben Darío Mesones	85. Ma. Isabel Scaltritti	85. Carolina Collazo
26. Jorge Guekdjian	26. Ariel Sánchez	86. Guillermo Rey	86. Sebastián Burges
27. Ximena Guido	27. Rosario Pérez	87. Carlos Cabrera	87. Guillermo Bonilla
28. Alberto Sayagués	28. Rebeca Breinofsjis	88. Claudia Castro	88. Valentina Skunca
29. Gonzalo Baroni	29. Fernando Jiménez	89. Héctor Henry	89. Mariano Ortiz
30. Grisel Pereyra	30. Liliana Mosler	90. Agustina Guldo	90. Ma. Emilia Lutegui
31. Gonzalo Ramírez	31. Juan Andrés Ramírez Saravia	91. Guillermo Bentancur	91. Nicolás Risso
32. Marcelo Bacigalupi	32. Gabriel Souto	92. Josefina Scaltritti	92. Ma. Jesús Calderini
33. Cecilia Soares De Lima	33. Martha González	93. Nelson Derquin	93. Wilfo Caetano
34. Ramón Díaz	34. Santiago Barizo	94. Jorge Marchetti	94. Alejandro Silveira
35. Jorge Alonso	35. José Eizmendi	95. Hugo Odriozola	95. Juan Piaggio
36. Amanda Sarthou	36. Dinorah Gallo	96. Rosa Techera	96. Silvina Schaller
37. Luis Calabria	37. Santiago González	97. Estela Bentancur	97. Nelson Viera
38. Yamandú Castro	38. Juan Pablo Borges	98. Sylvia Suárez	98. Daniel Del Castillo
39. Cecilia Ibarburu	39. Luciana Fernández	99. Antonio González Guillen	99. Plácida Asuaga
40. Agustín Iturralde	40. Fernando Díaz	100. Magdalena Bangarter	100. Gabriela Techera
41. Ignacio Otegui	41. Alejandro Lafuf	101. Mauro Muniz	101. Héctor Dutra
42. Marianella Ceriani	42. Martha Nlerex	102. Alfonso Rodríguez Nocetti	102. Guillermo Fernández
43. Oscar González Álvarez	43. Pedro Keurouglan	103. Néstor Aguerre	103. Cristina Carbajal
44. Jorge Machiñena	44. Horacio Ruggiero	104. Mageia Luna	104. Tydeo Lorenzo
45. Alicia Zarábal	45. Esther Vilche	105. Eduardo Fernández Botti	105. Marcia Barca
46. Alfredo Ferreira	46. Alejandro Alonzo	106. Ana María Da Silva	106. Javier Tilve
47. Horacio Muniz	47. Fernando Correa	107. José Pedro Scaltritti	107. Viviana Diz Martínez
48. Quena Carámbula	48. Luciana de Fuentes	108. José Mora	108. Enrique Fuentes
49. Jorge Díaz	49. Richard Collazo	109. Alberto Manqui	109. Julio Cesar Vidal
50. Alfredo Toledo	50. Javier Montans	110. Sandra Torrecillas	110. Venecia Buceta
51. Claudia Rodríguez	51. Adriana Falcón	111. Ma. Inés Machiñena	111. Inés Aizpún
52. Santiago Ferrer	52. Juan Saavedra	112. Valentina Godoy	112. Camila Labadie
53. Roberto Mérola	53. Leonardo Altmann	113. Winston Casal	113. Carmen Rodríguez
54. Stella López	54. Ma. Carolina Rovegno	114. Eduardo Caviglia	114. Luis Silla
55. Diego Castro	55. Mario Olivero Troise	115. Hugo Ochs	115. Carlos Selhay
56. Gastón Gianero	56. Anibal Steffen	116. Stella Maris Santos	116. Laura Silveira
57. Analia Pereira	57. Andrea Yacques	117. José María Queirolo	117. Henry Moraes
58. Bernardo Barbot	58. Gabriel Quijano	118. Ana Laura Soto	118. Alicia Berriel
59. Jorge Rodríguez Labruna	59. Adriana Martínez	119. Carlos Muñoz	119. Pablo Puppo
60. Lilián Tejera	60. Sofía González	120. Alberto Zumarán	120. Alberto Volonté

Fuente: Partido Nacional

# PARTIDO NACIONAL



# 40

MONTEVIDEO  
1º de Junio de 2014

## LACALLE POU + JAVIER GARCÍA

Voto por el precandidato  
a la Presidencia de la República  
**LUIS LACALLE POU**

Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Convención Nacional - Sistema Respectivo de Suplentes  
Sub-Lema: **TODOS, HACIA ADELANTE**

Titular	Suplente	Titular	Suplente	Titular	Suplente
1 Luis Lacalle Pou	1 Carlos Julio Pereyra	70 Hernán Montaldo	70 Cecilia Sagasti	139 Clementina Pintos	139 Roberto Silveira
2 Javier García	2 Robert Parrado	71 Daniel Dufort y Alvarez	71 Leonardo Tartabini	140 Santiago Dotta	140 Melissa Fontes
3 Cristina Reyes	3 Elena María Beltrán	72 Cecilia Ordeig	72 Julio Zuasnabar	141 Mario Alvez	141 Gerardo Rodríguez
4 Rodrigo Goñi	4 Gastón Costia	73 José Luis Godoy	73 Ricardo Calce	142 Juan Carlos Quejzo	142 Juan Carlos Quejzo
5 Sebastián Da Silva	5 Ramón Pampin	74 Ana María Maldonado	74 Iris Mabel Gil	143 Ivana Cardozo	143 Margarita García
6 Verónica Baranzano	6 Angélica Nacimiento	75 Alejandro Carrero	75 Rubén Velázquez	144 Alfredo Servetti	144 Ana Taroco
7 Alfredo Susena	7 Daniel Turcatti	76 Elizabeth Quay	76 Martín Carajo	144 Martín Ferrando	144 Eloy Trinidad
8 Alejandro Lancelotti	8 Natalia Borges	77 Jorge Berceano	77 Mirtha Bentancur	145 Sergio Curra	145 Sergio Curra
9 Pia Bieistro	9 Javier Hernández	78 Leandro Carbone	78 Ana Graciela Castro	146 Ana María Quesada	146 Claudia González
10 Carlos Tafigiola	10 Graciela Cabrera	79 Carmen Quevedo	79 Alberto Napoli	147 Javier Giménez	147 Rubens Urra
11 Daniel Gratigna	11 Néstor Bentancourt	80 Mario Fontana	80 Graciela Fabayro	148 Adrián Sasson	148 Sebastián Cristiani
12 Celina Burmeister	12 Daniel Carretero	81 Anel Sotelo	81 Rodolfo Arbelo	149 Ana Inés Rodríguez	149 Estefanía De La Fuente
13 Santiago Caramés	13 Rossana Supparo	82 Gabriel Boccarato	82 Ana Alves	150 Luis May	150 Alvaro Luisi
14 Aníbal Dutra	14 Jimena Olascoaga	83 Hugo Taroco	83 Santiago De Miquelarena	151 José Pablo Ibañez	151 Margarita Leites
15 Berenice Rodríguez	15 Daniel Ibarburu	84 María Victoria Beccana	84 Grizelda Callejas	152 María Del Pilar Pérez	152 Manuele Suárez
16 Fabián Martínez	16 Rosario Arocena Novoa	85 Antonio Tchakidjian	85 Diego Lemoine	153 William Castro	153 Rodrigo Echeragusia
17 Darío Castiglioni	17 Silvia Etchebarne	86 Milka Techeira	86 Cecilia Amorena	154 Carlos Reyes	154 Gerardo Ramírez
18 Ana María Alonso	18 Mathias Peloché	87 Sebastián González	87 Graciela Cabrera de Bacigalupi	155 Jorge Bernat	155 Mariana Dederoran
19 Felipe Borche	19 Rafael Saljas	88 Yonel Amir	88 Irma Molina	156 María Rosa Alonso	156 Agustina Fernández
20 Enrique García	20 Laura Viera	89 Ross Duarte	89 Marcela Perrone	157 María De Lourdes Dutra	157 Isabel Cruz
21 Alicia Silveira	21 Gonzalo Roig	90 Jacques Paulier	90 Marcelo Correa	158 Juan Carlos Curbelo	158 Juan Carlos Curbelo
22 Héctor Clavijo	22 Marcello Brienza	91 Rosa Fernández	91 Diego Correa	159 Marina Rodríguez	159 Juan Andrés Martínez
23 Ricardo Ayestarán	23 María Del Pilar Trujillo	92 Juan Zaffari	92 Mariana Tafigiola	160 Raul Viera	160 Andrea Bentancour
24 Cecilia Morales	24 Fernando Mallada	93 Marina Turban	93 Sergio Neme	161 Claudia Sirlin	161 Eugenio Valente
25 Alberto Vaccaro	25 Fiorella Blengio	94 Domingo Amorena	94 Raul Quijano	162 Carlos Servian	162 Ivana Sejas
26 Soledad Doval	26 Irena Reclinagel	95 Annabella Del Bosco	95 Susana Etchebarne	163 Rosario Algorita	163 María Méndez
27 Diego Abal	27 Bernardo Riet	96 Juan Pastorno	96 Mirtha Barros	164 José Tomás Klein	164 Mary Bologarary
28 Jorge Perolo	28 Miryam Silva	97 Camila Ghisolfi	97 Lucía Leon	165 Miguel Ángel Moretto	165 Walter Ferro
29 Laura Lozano	29 Jonathan Torres	98 Alejandro Albarenque	98 Juan Manuel Arechavaleta	166 Francisco Maronna	166 Ferrnanda Castello
30 Juan Pablo Gutiérrez	30 Augusto Dell'ava	99 Luis Castro	99 Adolfo Ottasso	167 Omar Fagien	167 Mauricio López
31 Daniel Easton	31 José Andrés Ponce De León	100 Gabriel Olivieri	100 Alberto Gómez	168 Nora Escobar	168 Ana Rita Colombo
32 Fabián Alvez	32 Alejandro Correa	101 Elida Lima	101 Silvia Gabriel	169 Jorge De León	169 Silvia Montero
33 Alicia Baderlan	33 Mariana Carrosio	102 Elizabeth Martínez	102 Miguel Ángel Molina	170 Julio Maqueira	170 Julio César Ponte
34 Jimmy Voss	34 Ignacio González	103 Raúl Pérez	103 Patricia Beros	171 Silvia Ribero	171 Joaquín Da Silva
35 Carlos Baceda	35 Lucy Curbelo	104 Carlos Alberto Galluzzi	104 Jonathan Rey	172 Sylvia Napole	172 María Pia Barabino
36 Sara Sánchez	36 Fernando Moreira	105 Helena Arce	105 Carlos Roig	173 Eduardo Jaime	173 María Mays De Ayala
37 Ignacio García	37 Luis Magariños	106 Federico Roig	106 Marcelo Fernolo	174 Inés Ordeig	174 Carlos Beros
38 Ivana Pesce	38 Gustavo Piegas	107 Rita García	107 Valentín Quijano	175 Mercedes Dorado	175 Miriam Bitancurt
39 Nelson Barraco	39 María José Silva	108 Francisco Panizza	108 María José Hejal	176 Carmen Olivera	176 Hugo Lecuna
40 Pablo Carrasco	40 Juan Pablo Lorenzo	109 Bernardo Alvarez	109 Carlos Velázquez	177 Julio Perazza	177 Marcos Montero
41 Elsa Capilla	41 Luis Humberto Rodríguez	110 Ana María Puga	110 Fernando Correa	178 Haik Dederorian	178 Sylvia Ramirez
42 Roberto Montes De Oca	42 Ana Fabro	111 Nelson Fernández	111 Lucciana Bruschi	179 Julio César Cubilla	179 Carlos Galuzzi
43 Juan Carlos Follomer	43 Virginia Bruschi	112 Carolina Olivieri	112 Alicia Delaprestittó	180 Juan Ayusto	180 Rosa Valiente
44 Lucía González	44 Jorge Cereña	113 Ignacia Arhancet	113 Luis Idoyaga	181 Mario Crego	181 Melina Yampotchian
45 Herbel Da Cunda	45 Agustín Romano	114 Carlos Pesce	114 José Arocena	182 Mariel Paralta	182 Alex Ballón
46 Juan Carlos Choca	46 Severino Alvarez	115 Elena Grecco	115 Delia Barolin	183 Juan Antonio Mariño	183 Mirtha Pugliese
47 Adriana Busto	47 Mónica Mariño	116 Jonathan Ferreira	116 Francisco Capandeguy	184 María Sofía García	184 Milka Rodríguez
48 Alberto Del Campo	48 Gustavo Alza	117 Juan Ramón Benítez	117 Juan José Ramírez	185 Lillian De Mula	185 Horacio Urra
49 Sandra Requejo	49 Nilo Acuña	118 Carlos Badaracco	118 Fernando Brisset	186 Alexis Oreiro	186 Haydee Dotti
50 Mario Supparo	50 María Victoria Méndez	119 Sebastián Camacho	119 María Zulema Araujo	187 Cecilia Ghiringhelli	187 María Olga Berrueta
51 Sebastián Rodríguez	51 Irma Durán	120 Mónica Morelli	120 Pedro Verges	188 Mario Valerio	188 Giuliana Yonekawa
52 Andrés Ramos	52 Brenda Camboue	121 Juan Pablo Olivieri	121 Fernando Madina	189 Ana Alves	189 Luis Alberto Leguizamón
53 Víctor Hugo Fernández	53 Horacio Guidice	122 Santiago Parrado	122 Silvia Anas	190 Carina Kellogg	190 Martha Cuadrado
54 Kim Davies	54 Cipriano Goñi	123 Valentín Parrado	123 Fernando Simon	191 Silvia Zaccaro	191 María Eugenia Vaccaro
55 Juan Pablo Artola	55 Natalia Riso	124 Mario Molina	124 Nora Bonino	192 Julio Lista	192 Alberto Gossweiler
56 Fernando Rachetti	56 Néstor Rodríguez	125 Juan Diego Inthamoussu	125 Ramón Revella	193 Ivonne Perelli	193 Juan María Curbelo
57 Mariana Fechino	57 Atilio Figueas	126 Nancy Gilard	126 Yaqueime Modesto	194 Sofía Azpíroz	194 Sofía Azpíroz
58 Alejandro Sagasti	58 Amalia Silva	127 José Luis Azareto	127 María Victoria Rey	195 Héctor Lucian	195 Juan Ignacio Buffa
59 Esteban Castellar	59 Bruno Fusco	128 Carolina Ariztegui	128 Gastón Sobot	196 María Fernanda Cuervo	196 Enrique Regazzoni
60 Silvia Caula	60 Javier Arocena	129 Juan Raúl Willman	129 Alejandra Salati	197 Roberto Oliver	197 Miguel Mate
61 José Luis Ghione	61 Edith Caualas	130 Marco Moscardi	130 Noelia Silveira	198 Heber López Balestra	198 Sonia Cruz de Maimo
62 Ignacio Etchenagusia	62 Alejandra Piriz	131 Marcia Acosta	131 Lilian Mesa	199 Walter Di Carlo	199 Darwin Machado
63 Elena Bentancourt	63 Daniel Tuduri	132 Pablo Pelfo	132 José Ignacio Abó	200 Mónica Cysnals	200 Gabriela Dartayete
64 Alvaro Díaz	64 Alba Molteni	133 Jorge Noble	133 Paula Simonet	201 Ernesto Pérez Penco	201 Ricardo Roge
65 Daniel Hauret	65 Nelson Behrens	134 Favio Piazza	134 Victoria Leiro	202 Mario Curbelo	202 Mercedes Pérez de Marique
66 Miriam Dutra	66 Carlos Pedreira	135 Rosana Tamagno	135 Jorge Bettiga		

Fuente: Partido Nacional

# Partido Colorado

# 360

Montevideo

1 de Junio del 2014

Precandidato a la Presidencia de la República

**PEDRO BORDABERRY**

Candidatos al Organó Deliberativo Nacional

Sublema Vamos Uruguay

**Juntos Podemos**

Sistema de suplentes: Preferencial

1. **Pedro Bordaberry**
2. **Tabare Palermo**
3. Sara Toledo
4. Marcela Bauer
5. Martin Mainero
6. Luis Maresca
7. Juan Antonio Rodriguez
8. Nelly Rodriguez
9. Diego Klein
10. Maria Pia Lanata
11. Ignacio Zabala
12. Laura Maglia
13. Alejandro Gonzalez
14. Antonella Fuda
15. Daniel Lagomarsino
16. Maria Noel Camacho
17. Martin Mannise
18. Constanza Tambasco
19. Pablo Saint Upery
20. Vanesa Cernadas
21. Pablo Marquez
22. Eva Rabaiotti
23. Leonardo Filgueiras
24. Mariela Rodriguez
25. Luis Scremini
26. Edgar Barrera
27. Vanesa Acosta
28. Daniel Razzetti
29. Mariela Ross
30. Alejandra Palermo
31. Alfredo Ramos
32. Jorge Faggiano
33. Raquel Meneses
34. Walter Barrera
35. Ligia Hernandez
36. Tomas Ross
37. Lucia Behar
38. Juan Pablo Salgado
39. Diana Santos
40. Martin Barrera
41. Sylvia Bonomo
42. Alejandro Maresca
43. Sandra Pelayo
44. Pablo Mainero
45. Eduardo Bonomo
46. Nicolas Inzaurrealde
47. Yacqueline Cruz
48. Jorge Camacho
49. Ines Gomez
50. Rodolfo Olivera
51. Gonzalo Rodriguez
52. Maria Victoria Garderes
53. Mariana Garcia
54. Eduardo Cruz
55. Nicolas Neuman
56. Macarena Sueiro
57. Rodrigo Khalek
58. Alberto Sandoval
59. Marta Madruga
60. Juan Daud
61. Oscar Hernandez
62. Monica Becerra
63. Luis Mainero
64. Ramon Alonzo
65. Sandra Laurencena
66. Maria Franquez
67. Susana Franquez
68. Gustavo Alzugaray
69. Andrea Olivera
70. Gonzalo Acosta
71. Silvia Hernandez
72. Cristina Vazquez
73. Silvia Fernandez
74. Maria Hernandez
75. Rubens Fernandez
76. Luis Juarez
77. Nelly Tarrech
78. Angeles Touris
79. Ivanna Olivera
80. Mario Mendez
81. Diego Ramirez
82. Miguel Delgado
83. Valeria Varela
84. Lilian Duguin
85. Marianella Di Candia
86. Alfredo Nicrosi
87. Estela Salazar
88. Jimena Bonomo
89. Pablo Marote
90. Florencia Occhiuzzi
91. Perla Canetti
92. Florentino Ventancourte
93. Elsa Tambasco
94. Estela Nicrosi
95. Pablo Rodriguez
96. Graciela Fabras
97. Leticia Texeira
98. Daniel Acosta
99. Gladys Balizoni
100. Dianne Nandin

Voto por los presentes candidatos

Fuente: Partido Colorado



# PARTIDO COLORADO

PRECANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## PEDRO BORDABERRY



SUB LEMA: VAMOS URUGUAY  
DISTINTIVO: VAMOS MONTEVIDEO

# 101010

## MONTEVIDEO

1º DE JUNIO DE 2014



# POR SIEMPRE, PARTIDO COLORADO.

Fernando Amado

LISTA DE CANDIDATOS A INTEGRAR EL ÓRGANO DELIBERATIVO NACIONAL (CONVENCIÓN NACIONAL). SISTEMA DE SUPLENTE RESPECTIVOS

TITULARES	SUPLENTE	TITULARES	SUPLENTE	TITULARES	SUPLENTE
1 Pedro Bordaberry	1 Fernando Amado	26 Gloria Rodriguez	26 Martin Castrillon	51 Carlos Magliocca	51 Fernando Acosta
2 Alvaro Fernandez	2 Carlos Fedele	27 Hebert Dominguez	27 Israel de los Santos	52 Eva Piriz	52 Juan Pablo Sanchez
3 Dianne Martinez	3 Mirza Lucas	28 Gustavo Ramis	28 Fernando Cartelle	53 Pablo Plada	53 Alberto De Medina
4 Diego Plada	4 Leonardo Martin	29 Daniel San jorge	29 Nestor Caballero	54 Carlos Caporale	54 Sabrina Sanchez
5 Amadeo Pereira	5 Veronica Vargas	30 Romina Rinaldi	30 Veronica Lorient	55 Esterlina Rodriguez	55 Maria Bermudez
6 Patricia Soria	6 Hugo Mattos	31 Oscar Suarez	31 Gustavo Ramis	56 Diego Casera	56 Jorge Ponte
7 Carlos Fedele	7 Erika Mattos	32 Bruno Lauriano	32 Walter Diego Ayala	57 Martin Puig	57 Ivonne Toledo
8 Miguel Rodriguez	8 Jorge Rodriguez	33 Johanna Diaz	33 Veronica Chiodi	58 Adolfo de San Vicente	58 Sebastian Britos
9 Mirza Lucas	9 Daniel Sanjorge	34 Alejandro Martinez	34 Ignacio Veiga	59 Frank Tokarsky	59 Julio Cesar Pereira
10 Leonardo Martin	10 Ines Amado	35 Mauro Mangusi	35 Jimena Zerpa	60 Irene Souza	60 Sofia Amado
11 Veronica Vargas	11 Jose Segui	36 Silvana Kantzakian	36 Luis Fernandez	61 Rossana Sanguinetti	61 Agustin Abero
12 Jorge Magliocca	12 Gloria Rodriguez	37 Juan Pedro Vidal	37 Ana Maria Bentancor	62 Matias Geminio	62 Pablo Sande
13 Elida Lopez	13 Leonardo Scarone	38 Julio Silveira	38 Carlos Besio	63 Maria Angelica Ferreira	63 Lorena Garcia
14 André Koh	14 Luis Eduardo de Tomas	39 Ivonne Lestouquet	39 Maria Goncalvez	64 Diego Dominguez	64 Alcides Gomez
15 Fernando Amado	15 Romina Rinaldi	40 Mirelle Bonora	40 Sandra De Maria	65 Cipriano Moraiz	65 Agustin Orgambide
16 Fernando Mier	16 Armando Aispuro	41 Gabriel Gattis	41 Luis Mainero	66 Carolina Morales	66 Anni Keushkerian
17 Flavio Harguindeguy	17 Erika Souto	42 Carlos Cabrera	42 Victoria Calda	67 Luis Alberto Gonzalez	67 Adan Moraiz
18 Erika Mattos	18 Guillermo Ettlin	43 Maria del Huerto Gravina	43 Didier Berriel	68 Florencia Tabarez	68 Lourdes Hernandez
19 Ines Amado	19 Gonzalo Arias	44 Roberto Boye	44 Norma Ruilopez	69 Matias Torrado	69 Hugo Ferron
20 Jorge Rodriguez	20 Bettina Mangini	45 Jose Ettlin	45 Maria Victoria Maristan	70 Estela Ferrero	70 Celina Sacco
21 Alvaro Martinez	21 Santiago Sanchez	46 Carla Plada	46 Roberto Lozano	71 Matias Suarez	71 Hector Herbon
22 Susana Salles	22 Angeles Romero	47 Diego Sebastian Rodriguez	47 Martin Road	72 Luis Eduardo Fernandez	72 Fernando Vargas
23 Guillermo Ettlin	23 Claudio Varela	48 Domingo Portillo	48 Silvia Medeiro	73 Federico Bueno	73 Griselda Dotta

Fuente: Partido Colorado

FRENTE AMPLIO

# Tabaré De Los Santos Michelinini



MONTEVIDEO



1º de junio  
de 2014



VOTO POR EL PRECANDIDATO A PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

## TABARÉ VÁZQUEZ

VOTO POR LOS SIGUIENTES CANDIDATOS  
PARA INTEGRAR EL ÓRGANO DELIBERATIVO NACIONAL  
Y POR EL SUB-LEMA FRENTE LÍBER SEREGNI



FRENTE  
LIBER SEREGNI

Sistema preferencial de suplentes:

- |                         |                           |                       |                            |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1 Óscar De Los Santos   | 2 Rafael Michelinini      | 3 Lilián Kechichian   | 4 Héctor Lescano           |
| 5 Rodolfo Nin Novoa     | 6 Elizabeth Villalba      | 7 Pablo Ferreri       | 8 Gimena Urta              |
| 9 Felipe Michelinini    | 10 Antonio Carámbula      | 11 Jorge Pozzi        | 12 Verónica Dodera         |
| 13 Horacio Yanes        | 14 Pablo Pérez            | 15 Lourdes Molina     | 16 Javier Chá              |
| 17 Matias Rodriguez     | 18 Mónica Diaz            | 19 Salomón Schwartz   | 20 Silvia Chiacchio        |
| 21 Edgardo Carvalho     | 22 María Julia Aguerre    | 23 Gerardo Lorbeer    | 24 Héctor Acosta           |
| 25 Mariana Gulla        | 26 Mario Pérez            | 27 Carlos Calvo       | 28 Magdalena Montero       |
| 29 Rafael Guarga        | 30 Lilián Masfo           | 31 José Luis Bonilla  | 32 Diego Greno             |
| 33 María Josefina Pla   | 34 Ismael Blanco          | 35 Daniel Baldassari  | 36 Susana Kaufmann         |
| 37 Antonio Gallicchio   | 38 Stella Maldonado       | 39 Félix González     | 40 Radamés Bufta           |
| 41 Pablo Martínez       | 42 Carmén Pereira         | 43 Álvaro Addiego     | 44 Carolina Escajal        |
| 45 Carlos Luján         | 46 Liliana Rodríguez      | 47 Dardo González     | 48 María Paz               |
| 49 Fernando Plascencia  | 50 Roque Ramos            | 51 Ejuarda Rodríguez  | 52 Gustavo Galarza         |
| 53 Alfredo Scafati      | 54 Rosario Rocca          | 55 Natalia Michelena  | 56 Enrique Vñoles          |
| 57 Carlos Vassallo      | 58 Leticia Sosa           | 59 Carlos Faroppa     | 60 Walter Souto            |
| 61 Ella Lebovits        | 62 Miguel Alves           | 63 Gustavo Saravia    | 64 Sandra Maldonado        |
| 65 Francisco Ottonelli  | 66 Aida Eustathiou        | 67 Ana María Pehar    | 68 Sabino González         |
| 69 Ricardo Posada       | 70 Alicia Blasí           | 71 Domingo Gallo      | 72 Rodrigo González        |
| 73 William Masdeu       | 74 Mariela Cappetta       | 75 Horacio Ottonelli  | 76 María Julia Listur      |
| 77 José Piñeiro         | 78 Clelia Vedovatti       | 79 Álvaro Nieves      | 80 Gustavo Ramos           |
| 81 Isaura Pagola        | 82 Ruben Freddy Gallipoli | 83 Laura Donya        | 84 José Tripodi            |
| 85 Dario Mendiondo      | 86 Maryori Panizza        | 87 Mildred Ros        | 88 Carlos Casalas          |
| 89 Eugenio Rodríguez    | 90 Mary Terra             | 91 Waldemar Lammana   | 92 Ruben Walter Paiva      |
| 93 Lucía Gumber         | 94 Pablo Zunino           | 95 Alicia Rizzo       | 96 Florencia Segredo       |
| 97 Ruben Casavalle      | 98 Solange Morasko        | 99 Juan José Polito   | 100 José Tocco             |
| 101 Sergio Pratto       | 102 María Erna Alba       | 103 Nelson Oria       | 104 Gustavo Piccardo       |
| 105 Cecilia Chifflet    | 106 Carlos Barone         | 107 Jorge Trias       | 108 Catalina Soroa         |
| 109 Roberto Viñales     | 110 Juan Diego Betancor   | 111 Verónica Piñeiro  | 112 Alba Roque             |
| 113 Sergio Cabrera      | 114 Fernando Zas          | 115 Silvia Bentancor  | 116 Sergio Cáceres         |
| 117 Jorge Machado       | 118 Lidia Allende         | 119 Nelson Ríos       | 120 María Clara Rossi      |
| 121 Oscar Amigo         | 122 Manuel Ferrer         | 123 Innonne Klingler  | 124 Raquel Baratta         |
| 125 Oscar Oliveira      | 126 Salvador Barrera      | 127 Raquel Hernández  | 128 Alfredo Maguna         |
| 129 Ana Tarrago         | 130 Jorge Jesús           | 131 Hugo De La Vega   | 132 Laura Molina           |
| 133 Freddy Cecilia      | 134 José López            | 135 Andrea Pinz       | 136 Carlos Martínez        |
| 137 Daniel Godoy        | 138 Soledad Aguilar       | 139 Nelson Bogado     | 140 Susana Marmo           |
| 141 Gustavo Pérez       | 142 Pedro Porley          | 143 Andrea Moreni     | 144 Fabián Gadea           |
| 145 Milton Ferreira     | 146 Carmen Berrospé       | 147 Ricardo Ibarburu  | 148 Juan Ángel Llopart     |
| 149 Patricia Reino      | 150 Humberto Figueredo    | 151 Miguel Yawornicki | 152 Walter Dávila          |
| 153 Gilda Gutiérrez     | 154 Eduardo Di Lorenzo    | 155 Erika Busch       | 156 Numa Moraes            |
| 157 Juan Andrés Roballo | 158 María Elena Martínez  | 159 Dari Mendiondo    | 160 Álvaro Vázquez Delgado |



# asegurá el futuro

Fuente: Frente Amplio



# Frente Amplio

voto por la precandidata  
Constanza Moreira a la Presidencia



# 567

Montevideo  
1 de junio 2014

## El Espacio

Agrupación por la Victoria del Pueblo  
Agrupaciones Departamentales e Independientes

Voto por los siguientes candidatos para integrar la Convención Nacional del Partido Frente Amplio  
Sub lema Unión Frenteamplista  
Sistema preferencial de suplentes

- |                                 |                                |                                |                                 |
|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 1. Luis Puig Cardozo            | 2. Adriana Cabrera             | 3. Pablo Anzalone              | 4. Rosario Alaluf               |
| 5. Carlos Coitiño               | 6. Virginia Cardozo            | 7. Carlos Custodio             | 8. Brenda Bogliaccini           |
| 9. Diego Sempol                 | 10. Valeria Rubino Lopater     | 11. Pablo Martinis López       | 12. Ana Inés Quadros Herrera    |
| 13. Edgardo Oyénart Barboza     | 14. Verónica González González | 15. Raúl Olivera Alfaro        | 16. Marta Campos                |
| 17. Sergio I. Álvarez           | 18. Eduardo Alonso             | 19. Selva Garín                | 20. Jorge Bentancur Sosa        |
| 21. Gabriela Iribarren Busso    | 22. Gabriel Portillo           | 23. Paula Pellegrino           | 24. Raúl Ferrando               |
| 25. Rosa Acosta Sansberro       | 26. Washington Beltrán Durán   | 27. Paula Seijas               | 28. Humberto Almirati Lombardi  |
| 29. Martha Delgado Pebé         | 30. Ángel Vera Lemos           | 31. Ángel Amestoy              | 32. Daniel Santin Gobbo         |
| 33. Ana Rosa Amorós Balado      | 34. Antonio Artigas Miranda    | 35. Rosana Cortazzo Fynn       | 36. Federico Quintana Domínguez |
| 37. Rosa J. Vidarte Clavijo     | 38. Ricardo Fernández González | 39. Ana M. Ferreira Umpierrez  | 40. Anibal S. Balboa Torre      |
| 41. Graciela Recioy Bagdadlian  | 42. Sandro Soba Laguna         | 43. Beatriz Jaurena            | 44. Leomar Pastorino Sarubbi    |
| 45. Lourdes Acosta De Olivera   | 46. Alvaro Percovich Mela      | 47. Emilia Ruzo Lacuesta       | 48. Hugo Berro Collazo          |
| 49. Luis Alberto Dubra          | 50. Stella Saravia Rivera      | 51. Miguel Mascarello Pisani   | 52. Fernando Berta Cristóbal    |
| 53. Juan Pedro Boriolo          | 54. María Elena Laguna         | 55. Pedro Colotuzzo Arrambide  | 56. Daniel Gerhard Klöckner     |
| 57. Leticia J. Amestoy Mello    | 58. Alberto Caetano Camirotti  | 59. Leonardo Ferrer            | 60. Alicia Espel Orsi           |
| 61. Fernando Funcasta Novales   | 62. Gerardo Forino García      | 63. Miryam G. Salom García     | 64. Antonio Coelho Pereira      |
| 65. Josefita Santana Goñi       | 66. Jorge Cafaro               | 67. Magdalena Bessonart Olmos  | 68. Leticia Soler Dos Santos    |
| 69. Miguel G. Garín Núñez       | 70. Susana W. Alves Sosa       | 71. Glaucó Mirandetti Benítez  | 72. Gerardo Gilardoni Núñez     |
| 73. Álvaro Baz Cogo             | 74. Rodolfo Levin              | 75. María Elida Bueno García   | 76. José E. Ramos Giménez       |
| 77. Sindy Rosmary Cardozo       | 78. Alfredo Pareja Carámbula   | 79. Cristina Charlo Filipovich | 80. Alejandro Garay Villalba    |
| 81. Luis Alberto Ruiz Rijo      | 82. Elena Lagomarsino Paysse   | 83. William Quinteros          | 84. Noelia De los Santos Torres |
| 85. Rúben Montedónico Rodríguez | 86. Alba N. Díaz Malochi       | 87. Nelson A. Santana Lima     | 88. Juan Ángel Urruzola         |
| 89. Cecilia E. Escuder González | 90. Luis Carlos Veloz Machado  | 91. Daniel Ximenez Saez        | 92. Margarita Fernández Plante  |

*Constanza somos todos*

Fuente: Frente Amplio

## Anexo IV: Organigramas partidarios

*Cuadro 2. Partido Nacional*

<b>DIRECTORIO (17) = 1 presidente (Beatriz Argimón) + 3 secretarios + 11 vocales + 2 Juventud</b>		
<p><b>SECTORES</b> *Existe un sector más orientado al centro-izquierda que se está desligando de JUNTOS: <b>Compromiso por el Cambio</b> (Sen. Verónica Alonso)</p>	<p><b>JUNTOS (Antes Alianza Nacional)</b> Emana de la tradición del <b>Wilsonismo</b>, inspirada en la figura de WFA. Corriente humanista orientada a la socialdemocracia. Liberal en lo político.</p>	<p><b>TODOS</b> Emana de la tradición del <b>Herrerismo</b>, inspirada en la figura del Dr. Luis Alberto de Herrera. Corriente conservadora. Liberal en lo económico.</p>
<p><b>LÍDERES</b></p>	<p><b>Sen. Jorge Larrañaga (Juntos)</b> Carlos Camy (Juntos) Sen. Verónica Alonso* Guillermo Besozzi (Juntos)</p>	<p><b>Sen. Luis Lacalle Pou</b> Luis Alberto Heber Álvaro Delgado Javier García Carol Aviaga José Carlos Cardoso</p>
<p><b>LISTAS</b></p>	<p><b>2014</b> (Sen. Verónica Alonso)* <b>250</b> (Dip. Jorge Gandini) <b>430</b> (Dip. Pablo Iturralde)*: Sector más volcado al</p>	<p><b>71</b> (Sen. Luis Alberto Heber, Dip. Gustavo Penadés, Dip. Jaime Trobo) <b>400 Aire Fresco</b> (Sen. Luis Lacalle Pou)</p>

	centro-izquierda. <b>66</b> (Dip. Pablo Abdala)	<b>404</b> (Sen. Álvaro Delgado, Dip. Martín Lema, Dip. Graciela Bianchi, Dip. Juan José Olaizola) <b>Espacio 40</b> (Sen. Javier García, Dip. Rodrigo Goñi) <b>903</b> (Sergio Abreu)
<b>JUVENTUD</b> <b>Presidente: Armando Castaingdebat (2017-2022)</b>	1 secretario general (Cecilia Sena) + 1 por departamento	1 coordinador general (Joaquín Hernández) + 1 por agrupación
<b>INTENDENCIAS</b>	<b>Colonia</b> (Carlos Moreira) <b>Lavalleja</b> (Adriana Peña)* <b>Artigas</b> (Pablo Caram) <b>Treinta y Tres</b> (Dardo Sánchez)* <b>Tacuarembó</b> (Eber Da Rosa)* <b>Cerro Largo</b> (Sergio Botana)* <b>Maldonado</b> (Enrique Antía)* <b>Soriano</b> (Agustín Bascou)	<b>Florida</b> (Carlos Enciso) <b>Flores</b> (Fernando Echeverría) <b>Durazno</b> (Carmelo Vidalín) <b>San José</b> (José Luis Falero)
<b>CENTROS DE ESTUDIO Y FUNDACIONES</b>	<b>Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate</b> (Juntos): Daniel Corbo <b>Instituto de Formación Política y Gestión Pública (IDEAR)</b> : Jorge Gandini	<b>Casa de los Lamas</b> (40): Rodrigo Goñi <b>Instituto Manuel Oribe</b> (71): Luis Alberto Lacalle Herrera, Jorge F. Egozgue

Fuente: Elaboración propia.

*Cuadro 3. Partido Colorado*

<b>COMITÉ NACIONAL EJECUTIVO</b>					
<b>SECTORES</b>	<b>BATLLISMO OREJANO</b> Sector más a la izquierda del espectro político	<b>PROPUESTA BATLLISTA</b> Surge como una alianza entre el Foro Batllista y la lista 15 de Jorge Batlle	<b>ESPACIO ABIERTO</b> Tiene su principal foco de acción en el departamento de Rivera (única Intendencia colorada).	<b>BATLLISMO ABIERTO</b> Perfil más socialdemócrata	<b>VAMOS URUGUAY</b> Corriente desarrollista
<b>LÍDERES</b>	<b>Dip. Fernando Amado</b>	<b>Sen. José Amorín</b>	<b>Dip. Tabaré Viera</b> Conrado Rodríguez Marne Osorio (Rivera)	<b>Dip. Ope Pasquet</b>	<b>Sen. Pedro Bordaberry</b> Adrián Peña (Canelones) Nibia Reisch (Colonia) Susana Montaner (Tacuarembó) Walter Verri (Paysandú) Germán Cardoso (Maldonado) Germán Coutinho (Salto)

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4. Frente Amplio**

<b>PLENARIO NACIONAL (Presidente: Javier Miranda)</b>	
<b>SECTORES</b>	
<b>27 MOVIMIENTO DE LOS CLAVELES ROJOS</b>	Víctor Vaillant (exsindicalista que se desliga de la lista 89 de la CBI)
<b>52 PARTICIPACIÓN-ACCIÓN-INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S</b>	Grupo con origen en la lista 99 que se abre del Nuevo Espacio en el 2000. Miguel Sejas (prosecretario del Senado)
<b>90 PARTIDO SOCIALISTA DE URUGUAY (PSU)</b>	Partido que dio origen a la izquierda uruguaya a principios del s. XX (Mónica Xavier)
<b>MOVIMIENTO SOCIALISTA</b>	Sector que se desliga del PSU (Jorge Andrade Ambrosoli y Eduardo Jaurena)
<b>205 MOVIMIENTO 20 DE MAYO</b>	Grupo que nace de la 99 con las banderas de Zelmar Michelini antes de la ruptura del Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) con el FA en 1989. La fecha conmemora el día en que fue asesinado su caudillo.
<b>567 PARTIDO POR LA VICTORIA DEL PUEBLO</b>	Luis Puig. Fundado en Buenos Aires en 1976 como expresión política del anarquismo
<b>MOVIMIENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR (MPP)</b>	(José Mujica, Lucía Topolansky) Grupo que emana del MLN-T. Uno de los sectores mayoritarios dentro del FA.
<b>711 COMPROMISO FRENTEAMPLISTA</b>	Surge en torno a la figura de Raúl Sendic y logra buenos resultados en las internas de 2014, por lo que Sendic acompañó a Tabaré Vázquez en la fórmula presidencial para acabar siendo electo

	vicepresidente de la República.
<b>800 BALUARTE FRENTEAMPLISTA</b>	
<b>871 PARTIDO OBRERO REVOLUCIONARIO (POR)</b>	Creado en 1944 adhiriéndose a la IV Internacional de León Trotsky.
<b>1001 PARTIDO COMUNISTA DEL URUGUAY (PCU)</b>	Nace en 1921 como una fracción del PSU (Victorio Casartelli, Juan Castillo)
<b>1303 NUEVA GENERACIÓN FRENTEAMPLISTA</b>	-
<b>1813 LIGA FEDERAL</b>	Darío Pérez (Maldonado)
<b>1968 PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES</b>	
<b>2121 ASAMBLEA URUGUAY</b>	Grupo formado en torno a la figura de Danilo Astori en 1994 que se convierte en uno de los sectores más votados dentro del FA.
<b>MOVIMIENTO POPULAR FRENTEAMPLISTA</b>	Wilfredo Penco. Grupo que nace dentro del PN con el nombre de Movimiento Blanco Popular y Progresista (MBPP) en torno a la figura de Francisco Rodríguez Camusso.
<b>3040 IZQUIERDA ABIERTA</b>	

<b>5271 CORRIENTE IZQUIERDA (CI)</b>	Darío Estades. Sector creado en torno a las corrientes radicales MPP, UP, PST, el 26 de Marzo y el 20 de Mayo.
<b>7373 CORRIENTE ACCIÓN Y PENSAMIENTO – LIBERTAD (CAP-L)</b>	Eleuterio Fernández. Nace el 27 de noviembre de 2007 reconociendo el liderazgo de Mujica. En la actualidad se encuentra muy debilitado.
<b>9393 CORRIENTE DE UNIDAD FRENTEAMPLISTA</b>	Fundado por José Germán Araújo.
<b>99738 NUEVO ESPACIO</b>	Rafael Michelini
<b>CORRIENTE 78</b>	Nace de la ruptura del PGP lista 99. Confluyó en torno a la figura de Nin Novoa (ex blanco).
<b>CONFLUENCIA FRENTEAMPLISTA</b>	Liliam Kechichián (viceministro de Turismo). Grupo que se desliga del PCU en 1991.
<b>PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO (PDC)</b>	Juan Andrés Roballo. Nace de la UC. Miembro fundador del FA.
<b>738 ALIANZA PROGRESISTA</b>	Héctor Lescano
<b>77 VERTIENTE ARTIGUISTA</b>	Daoiz Uriarte. Grupo formado en 1989 con la Izquierda Democrática Independiente (proveniente de Grupos de Acción Unificadora-GAU), Artiguismo y Unidad (provenientes del PDC) y Corriente Popular.
<b>5005 MOVIMIENTO CAMBIO FRENTEAMPLISTA</b>	Eduardo <i>Lechuga</i> Pereyra. Nace durante el primer Gobierno del FA (2005-2010) con dirigentes que

	se quedaron sin sector.
<b>329</b>	
<b>CASA GRANDE</b>	Uno de los sectores más fuertes dentro del FA formado en torno a la figura de Constanza Moreira.
<b>609</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Fernández & Machín (2017). *Una democracia única: Historia de los partidos políticos y las elecciones en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo y Frente Amplio (<https://frenteamplio.uy/somos-fa/sectores>)