



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

**El sistema de partidos uruguayo desde una
perspectiva multinivel**

Arturo Silvera
Tutor: Juan Andrés Moraes

2016

Índice

Apartado administrativo.....	3
Legisladores asignados.....	8
Ensayo: “El sistema de partidos uruguayo desde una perspectiva multinivel”	9
I. Introducción.....	9
II. <i>Revisión de la literatura sobre nacionalización de partidos y sistemas de partidos. Del “sesgo nacional” a la perspectiva “multinivel”</i>	<i>10</i>
III. <i>El sistema de partidos en Uruguay</i>	<i>17</i>
IV. <i>Congruencia del sistema de partidos uruguayo: comparación ex-ante y ex-post a la separación de las elecciones nacionales y departamentales.....</i>	<i>25</i>
V. <i>Conclusiones</i>	<i>33</i>
Referencias.....	36

APARTADO ADMINISTRATIVO

Período en que se desarrolló la pasantía

La presente pasantía se llevó a cabo durante los meses de marzo a agosto de 2016 en la Biblioteca del Poder Legislativo, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento de Pasantías Educativas de la Facultad de Ciencias Sociales.

Tutor

Durante el lapso en el que se desarrolló la pasantía, los tutores fueron los profesores Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. Con ellos y con la Lic. Mónica Paz y el Dr. (c) Pablo Ney Ferreira, se establecieron reuniones semanales los días miércoles, en una de las salas de la Biblioteca del Poder Legislativo, para verificar el grado de avance y la evacuación de dudas, así como aportar información relevante para la correcta realización tanto de la pasantía como del trabajo final.

En la fase del ensayo final, quien se encargó de la tutoría fue el profesor Juan Andrés Moraes.

Responsable en la institución donde se realizó la pasantía

La responsable fue la Lic. Mónica Paz, Directora de Servicios Bibliotecológicos de la Biblioteca del Poder Legislativo. Asimismo, se contó con la presencia del Dr. (c) Pablo Ney Ferreira, quien supervisó y corrigió en primera instancia nuestro trabajo.

Descripción del ámbito institucional donde se realizó la pasantía

A nivel general, la pasantía se realizó en el marco del Proyecto de Desarrollo del Departamento de Extensión Bibliotecaria de la Biblioteca del Poder Legislativo. Este proyecto se inscribe dentro del convenio suscrito en 2014 entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Programa o temática en la que se insertó la pasantía

La pasantía se insertó dentro del proyecto denominado “Biografías Parlamentarias”, el cual tiene como principal objetivo la recopilación de información personal, laboral, profesional, gremial,

social y política de todos aquellos Legisladores que hayan ocupado, al menos una vez, una banca en el Parlamento uruguayo.

Objetivos propuestos al inicio de la pasantía y evaluación del logro de los mismos

En esta instancia, se construyó la base de datos bibliográfica actualizada de todos los Legisladores que participaron al menos una vez en el Plenario de algunas de las Cámaras durante la XLVIa. Legislatura (2005-2010). Para ello, la Biblioteca del Poder Legislativo elaboró una aplicación informática en la que se cargaron todos los datos obtenidos.

Objetivos específicos que me fueron establecidos:

- Realizar las biografías de cuarenta y un Legisladores de la XLVIa. Legislatura, todos pertenecientes al Lema Partido Nacional.
- Completar las biografías de trece Legisladores que actuaron en la XLVIIa. Legislatura, todos pertenecientes al Lema Partido Nacional.¹
- Cargar las biografías realizadas.
- Contrastar los datos cargados en la base con las biografías ya existentes en la página web del Parlamento, así como con los datos de actuación parlamentaria.
- Elaborar el apartado administrativo.
- Presentar el ensayo final.

Los responsables del proyecto plantearon, como objetivo a lograr por cada uno de los pasantes, entregar un mínimo de 39 biografías completas (superar el 80% de 48 biografías, que correspondía a la menor cantidad de casos asignados a uno de los pasantes).

Objetivos logrados:

- Completé cuarenta y un biografías.
- En tres casos no conseguí hacer contacto por ninguna vía, ni información sobre los mismos.
- En los restantes, no recibí devolución ni respuesta suficiente como para realizar la biografía, pero ingresé datos parciales dentro de las mismas y dejé constancia de contacto (teléfono y/o correo electrónico), con el objetivo de facilitar el trabajo de las futuras generaciones.

¹ En la etapa final del relevamiento de información bibliográfica recibí la asignación complementaria de otros seis legisladores (cinco del lema Partido Nacional y uno del lema Partido Colorado) para completar su biografía.

Actividades realizadas

La primera reunión del grupo se realizó el lunes 29 de febrero en el Instituto de Ciencia Política, con la presencia de Chasquetti, Moraes y Ferreira, quienes explicaron en qué consistía el proyecto y cómo ha funcionado hasta el momento.

Se fijó una reunión de todo el grupo de trabajo con la Ing. Laura Almada, quien fue la encargada de informar clara y pormenorizadamente sobre el funcionamiento de la base de datos, quedando a disposición para cualquier consulta al respecto.

Posteriormente, comenzaron las ya mencionadas reuniones semanales de los días miércoles en una de las salas de la Biblioteca del Poder Legislativo. Allí, junto a las compañeras y compañeros pasantes y a los responsables de la Biblioteca y del Instituto de Ciencia Política, evacuamos dudas, compartimos opiniones, discutimos acerca de la creación de nuevas variables y sobre los criterios de ingreso de datos.

Una vez obtenido el listado de los Legisladores a entrevistar, se procedió a su localización a través de todos los medios disponibles: contactos políticos, familiares, Facebook, Google, correo electrónico, guía de Antel, etc.

Realizada la entrevista y obtenida la información por cualquiera de los medios mencionados precedentemente, la misma se cargó en la base de datos, cumpliendo con todos los requisitos establecidos.

La abundante cantidad de datos alcanzada implicó un contacto fluido y permanente con la Lic. Paz, a los efectos de agregar nuevos organismos, instituciones y empresas en la base de datos.

Una vez que las biografías se encontraban cargadas en su totalidad, se enviaban al Dr. (c) Pablo Ferreira, quien se encargaba de supervisarlas y realizar, cuando correspondiera, la observación u observaciones que considerara pertinentes a fin de mejorar la calidad de las mismas.

Una vez corregidas, las biografías eran enviadas a la Lic. Paz, quien daba su aprobación final.

Evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de las competencias

En líneas generales, la pasantía brindó una gran oportunidad, en primer lugar, de retomar el contacto con la Ciencia Política. Asimismo, se incorporaron nuevos conocimientos, así como se reafirmaron otros. En este aspecto, los aportes tanto de parte de los docentes, como de parte de los referentes de la Biblioteca del Poder Legislativo fueron siempre positivos, oportunos y realizados no sólo en muy buenos términos sino también con un espíritu constructivo.

Debe destacarse el constante apoyo por parte de todos los involucrados con el fin de facilitar la tarea y finalizar en tiempo y forma tanto con la pasantía como con el trabajo final. En este contexto y con el ánimo de mejorar el sistema informático, se sugiere modificar el programa de ingreso de la información en la base de datos, incorporando la accesibilidad a recorrer en toda su extensión al listado de registros pre ingresados en cada uno de los campos de información (ciudades, departamentos, lemas, sublemas, instituciones educativas, organismos públicos, empresas privadas, etc.).

Aportes de la pasantía a los estudios de grado en Ciencia Política

Cabe destacar lo siguiente:

- Aprendizaje de nuevos métodos de investigación
- Técnicas de búsqueda avanzada de información, tanto en internet como en otros medios electrónicos, para poder tomar contacto con la información necesaria sobre los Legisladores.
- Utilización de nuevas fuentes de información que resultaron de gran utilidad para obtener datos biográficos correctos, a saber: Sistema de Bedelías para los Legisladores con estudios terciarios, la base de datos de la Caja de Profesionales para conocer qué formación tenía cada Legislador, la web de ANEP para conocer los nombres correctos de las escuelas por localidad, así como de la CES para saber el nombre de los liceos, las páginas web de las Juntas Departamentales y las Intendencias, etc.
- Familiarización con:
 - lemas, sublemas, hojas de votación y actas de proclamación de la Corte Electoral;

- la estructura de distintas organizaciones en las que los Legisladores han participado y que a los efectos de confirmar los datos han sido necesarias reconstruir;
- diversas alianzas políticas que han permitido que varios Legisladores ocuparan sus bancas;
- la base de datos creada para este proyecto;
- el Sistema de Información Parlamentaria (SIP XXI).

Evaluación del pasante sobre el lugar de pasantías

En lo referente a la infraestructura disponible para el desarrollo de la actividad diaria, la misma fue muy apropiada.

En cuanto al aspecto humano, el ambiente fue excelente, donde todos brindaron el máximo apoyo posible para el buen desarrollo del proyecto. Siempre nos recibieron con amabilidad y buena disposición, tanto por los directamente involucrados –Lic. Mónica Paz y Dr. (c) Pablo Ney Ferreira– como por el resto de los funcionarios que allí trabajan, siempre atentos y dispuestos a satisfacer las necesidades y demandas del grupo que durante seis meses ha requerido de su invalorable colaboración.

La Biblioteca del Poder Legislativo cuenta con otros pasantes de otros servicios universitarios que forman parte habitual de sus equipos de trabajo, lo que hace que la Institución ya esté habituada a recibir este tipo de colaboración. Aun así, consideramos imprescindible destacar su actuación.

Legisladores asignados originalmente

ID	Legislador	Cargo	Estado de situación	Metodo de relevamiento
1	Abreu, Sergio	Senador	Completa	Secretaría
2	Aguirre Ramírez, Gonzalo	Senador	sin devolución	
3	Alonso, Alvaro	Diputado	sin devolución	
4	Amaro Machado, Ruben José	Diputado	Completa	Formulario por mail
5	Andújar, José	Senador	sin devolución	
6	Antía, Enrique	Senador	Completa	Secretaría
7	Araújo, Vicente	Diputado	sin contacto	
8	Argimón, Beatriz	Diputado	Completa	Formulario por mail
9	Barrios Bove, Javier	Diputado	Completa	Formulario por mail
10	Barrios Sala, Gustavo Javier	Diputado	Completa	Formulario por mail
11	Botana, Sergio	Diputado	sin devolución	
12	Caballero, Irene	Diputado	Completa	Formulario por mail
13	Cabrera Casas, Alfredo	Diputado	sin devolución	
14	Camy Antognazza, Carlos Daniel	Senador	sin devolución	
15	Cardozo Ferreira, Julio	Diputado	Completa	Formulario por mail
16	Casaretto, Federico	Diputado	Completa	Formulario por mail
17	Casás, Raúl	Diputado	sin devolución	
18	Charamelo, Richard	Diputado	Completa	Formulario por mail
19	Chiruchi, Juan Antonio	Senador	sin devolución	
20	Costa, Juan	Diputado	sin contacto	
21	Curbelo, Juan	Diputado	Completa	Formulario por mail
22	Cusano, Mauricio	Diputado	sin devolución	
23	Da Rosa, Eber	Senador	Completa	Formulario por mail
24	Da Silva, Sebastián	Diputado	Completa	Formulario por mail
25	Delgado, Alvaro	Diputado	Completa	Secretaría
26	Enciso Christiansen, Carlos	Diputado	Completa	Formulario por mail
27	Etcheverry, Sandra	Diputado	Completa	Formulario por mail
28	Ferraz Braga, Darío	Diputado	Completa	Formulario por mail
29	Freira Prado, Carlos Alberto	Diputado	sin devolución	
30	Gabito Mira, Jorge Gastón	Diputado	Completa	Formulario por mail
31	García Duchini, Javier	Diputado	sin devolución	
32	González Alvarez, Carlos	Diputado	Completa	Formulario por mail
33	Heber Füllgraff, Arturo	Senador	sin devolución	
34	Heber, Luis Alberto	Senador	Completa	Secretaría
35	Lafluf, Omar	Diputado	Completa	Formulario por mail
36	Lapaz Correa, Gustavo Javier	Senador	Completa	Formulario por mail
37	Larrañaga, Jorge	Senador	Completa	Secretaría
38	Long, Ruperto	Senador	sin devolución	
39	Lorenzo, Alvaro F.	Diputado	Completa	Formulario por mail
40	Machiñena Fassi, Jorge	Diputado	sin devolución	
41	Mañana, Daniel	Diputado	Completa	Formulario por mail
42	Martínez, Alicia	Diputado	Completa	Formulario por mail
43	Martínez, Gustavo	Diputado	Completa	Formulario por mail
44	Mier Estades, Edgardo Dionisio	Diputado	Completa	Formulario por mail
45	Moreira, Carlos	Senador	sin devolución	
46	Muñoz Dutra, José Agustín	Diputado	sin contacto	
47	Olano Llano, José Quintín	Diputado	Completa	Formulario por mail
48	Pérez Antón, Romeo	Senador	Completa	Entrevista personal
49	Riet, Fernando	Diputado	Completa	Formulario por mail
50	Sánchez, Carmen	Diputado	Completa	Formulario por mail
51	Singlet Echenique, Manuel María	Senador	Completa	Datos proporcionados por familiar
52	Souza, Arthur	Diputado	sin devolución	
53	Umpiérrez, Alejo	Diputado	Completa	Formulario por mail
54	Zabaleta, Oscar	Diputado	Completa	Formulario por mail

Legisladores asignados complementariamente

Legislador	Cargo	Estado de situación	Metodo de relevamiento
AMADO, Fernando	Diputado	Completa	Busqueda en Internet
AROCENA ARGUI, José A.	Diputado	Completa	Secretaría
BONILLA BLANCO, H.	Diputado	Completa	Entrevista telefónica
GARCIA COSTA, Guillermo	Senador	Completa	Datos proporcionados por familiar
MAUTE SARAVIA, Marcelo	Diputado	Completa	Busqueda en Internet
NIFFOURI, Amín	Diputado	Completa	Entrevista personal

El sistema de partidos uruguayo desde una perspectiva multinivel

1. Introducción.

La nacionalización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos tiene importantes consecuencias en la formulación de las políticas públicas, la organización y disciplina de los partidos, las relaciones entre las ramas y niveles de gobierno, las carreras políticas y los liderazgos políticos. El sistema de partidos uruguayo ha sido considerado como altamente nacionalizado e institucionalizado por la literatura comparada, pero la separación de las elecciones nacionales y departamentales, a partir de la reforma constitucional de 1996, abrió un nuevo escenario a la competencia partidaria. Esto nos conduce a preguntarnos si se han producido cambios en la nacionalización de los partidos y del sistema de partidos uruguayo desde entonces a la fecha.

El trabajo tiene la siguiente estructura: en la sección 2 reviso la literatura académica sobre nacionalización de partidos y sistemas de partidos, y sostengo que los estudios sobre la nacionalización deben aplicar una perspectiva *multinivel*, superar el “sesgo nacional” y analizar las *dos dimensiones de la nacionalización*: la *horizontal*, entendida como el grado de homogeneidad de la distribución de los votos que obtienen los partidos a través de las unidades territoriales subnacionales, y la *vertical*, entendida como el grado de semejanzas o diferencias (*congruencia*) entre los sistemas de partidos en los diferentes niveles de competencia: nacional y subnacional.

En la sección 3 me refiero al sistema de partidos uruguayo y apoyo con evidencia empírica el reclamo de una perspectiva multinivel para su estudio. Describo el sistema electoral vigente hasta su reforma en 1996, las modificaciones introducidas y la evolución de la fragmentación partidaria y la nacionalización horizontal de los partidos y del sistema de partidos entre 1971 y 2015.

En la sección 4 analizo la congruencia de la competencia electoral en Uruguay entre el nivel nacional y el nivel departamental, mediante una comparación *ex-ante* (1971-1994) y *ex-post* (1999-2015) de la separación de las elecciones nacionales y departamentales, en tres aspectos relevantes: a) la oferta electoral, b) el partido más votado en el departamento y c) el apoyo electoral obtenido por los partidos a nivel de los departamentos en la elección nacional y la elección departamental del mismo año o ciclo electoral. El hallazgo es un aumento de la incongruencia en todos los aspectos y la aparición de voto dual con diferentes perjuicios y beneficios para los partidos políticos.

Por último, concluyo enfocándome en el nuevo escenario multinivel. Clasifico por sus diversos patrones de competencia a los diferentes sistemas departamentales de partidos que conviven con el sistema nacional de partidos. Aplico la tipología de sistemas de partidos multinivel de Leiras (2010) para describir la dinámica del caso uruguayo. Señalo los desafíos que enfrentan los partidos y el sistema de partidos y las perspectivas de su evolución en el futuro.

2. Revisión de la literatura sobre nacionalización de partidos y sistemas de partidos.

Del “sesgo nacional” a la perspectiva “multinivel”.

Sobre la nacionalización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos la ciencia política ha desarrollado una importante literatura y un intenso debate. No obstante esta rica acumulación académica, la disciplina no ha alcanzado un consenso conceptual sobre qué significa nacionalización de partidos y sistemas de partidos, ni un consenso metodológico sobre qué se mide, cómo se mide, qué datos se deben emplear para hacerlo y qué indicadores, índices o fórmulas son los más adecuados para su medición.²

La nacionalización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos refiere conceptualmente al grado de homogeneidad del comportamiento electoral entre las diferentes unidades territoriales subnacionales y está estrechamente relacionada con la distribución territorial y la descentralización del poder político.

Siguiendo a Morgenstern et al. (2009), la nacionalización presenta dos dimensiones:

- “Nacionalización distributiva”, que refiere al grado de homogeneidad de la distribución de los votos que obtiene el partido a través de las unidades territoriales subnacionales. Desde esta perspectiva, un partido presenta alta nacionalización distributiva cuando conquista porcentajes de voto similares en todo el territorio. Un estudio pionero sobre esta dimensión de nacionalización es el de Schattschneider (1960) que observa si el apoyo electoral del Partido Demócrata en los diferentes estados de los Estados Unidos es similar.
- “Nacionalización dinámica”, que da cuenta del grado en que los votantes responden de manera similar a los estímulos nacionales. Un partido presenta alta nacionalización dinámica si los cambios en los porcentajes de votos entre una elección y la siguiente son similares en todas las circunscripciones electorales o unidades territoriales subnacionales. Stokes (1967) fue uno de los pioneros en estudiar la nacionalización mediante el análisis de la variación en el tiempo del apoyo electoral a un partido en las unidades territoriales (*electoral swing*). Este tipo de estudio requiere la permanencia en un largo plazo de tiempo de los límites de las circunscripciones electorales tomadas como unidades de análisis, así como de las reglas electorales empleadas, lo cual en los hechos introduce dificultades significativas a los estudios. Para superar estas

² Bochsler (2010), Morgenstern et al. (2014) y Dosek (2015) presentan y evalúan numerosas fórmulas o índices de medición de nacionalización de partidos y sistemas de partidos que han sido utilizados en los principales trabajos académicos.

dificultades, Polga-Hecimovich (2013), por ejemplo, opta por medir los cambios en la nacionalización por medio de la variación en el tiempo de la “nacionalización distributiva”.

La dificultad práctica para abordar el estudio de la nacionalización en su dimensión “dinámica”, es una de las razones que conduce a que, en una importante revisión conceptual y metodológica de los estudios sobre la nacionalización de partidos y sistemas de partidos, se recomiende que nacionalización “*sea entendida como homogeneidad del apoyo electoral en el territorio (entre las distintas unidades subnacionales)*” (Dosek, 2015: 377).

Enfocándose en la dimensión “distributiva”, las obras de Caramani (2004) y Chhibber y Kollman (2004) son dos notables contribuciones al estudio de la nacionalización de partidos y sistemas de partidos.

Caramani (2004) aborda a la nacionalización desde una perspectiva socio-estructural, tributaria de Lipset y Rokkan (1967) y la influencia de los clivajes sociales. Apunta a los partidos políticos como elementos básicos para la medición de la nacionalización, y a través de la agregación obtiene la medida de nacionalización del sistema de partidos. Se basa en una extensa base de datos de resultados electorales a nivel de circunscripción de una gran cantidad de países de Europa Occidental, para concluir que la tesis del “sistema de partidos congelado” de Lipset y Rokkan (1967) aún se mantiene vigente. Las familias de partidos construidas sobre las divisiones generadas por las revoluciones industrial y nacional siguen vigentes y dominantes en los sistemas de partidos de la Europa occidental contemporánea. Los hallazgos de Caramani (2004) destacan la creciente homogeneización de la competencia electoral a través de las unidades regionales de los estados europeos.

En tanto Caramani (2004) señala una progresiva tendencia hacia la nacionalización, para Chhibber y Kollman (2004) los sistemas de partidos se nacionalizan cuando los gobiernos centralizan la autoridad y, al contrario, los partidos regionales tienen mayores posibilidades de éxito cuando los gobiernos subnacionales ganan más autoridad en relación al nivel nacional. Chhibber y Kollman (2004) encuentran patrones cíclicos de nacionalización y desnacionalización en los sistemas de partidos y postulan como variable explicativa clave a la distribución de la autoridad entre los diferentes niveles de gobierno, la cual genera incentivos a los actores – partidos y votantes – para coordinar lo que los autores denominan la “agregación partidista”. Como indicador de la misma

calculan la diferencia entre el número efectivo de partidos³ a nivel nacional y el promedio del número efectivo de partidos a nivel subnacional.

Cox (1997, 1999) se refiere a este mismo fenómeno como “vínculo partidista” y propone como medida inversa de la vinculación a la diferencia entre el número efectivo de partidos a nivel nacional y el promedio del número efectivo de partidos a nivel subnacional, ($D = NEP_{nac} - \text{promedio } NEP_{sub}$), y como medida de la inflación del sistema nacional de partidos debida al grado de vinculación de los sistemas de partidos subnacionales utiliza el indicador $I = 100 \times D / NEP_{nac}$. A mayor D , se tiene una mayor inflación del sistema nacional de partidos y un “vínculo partidista” más débil. Los trabajos de Cox introducen como variable explicativa del “vínculo” y la inflación partidista a las reglas electorales, a través de la interacción de la permisividad del sistema electoral y la heterogeneidad social (ver también Amorim Neto y Cox 1997).

Moenius y Kasuya (2004) mejoran a la medida de Cox, haciéndola más intuitiva como tasa de inflación, y ponderando por la proporción de electores de cada unidad subnacional en relación al total del electorado nacional. Con estas correcciones, presentan su medida ponderada de inflación del sistema de partidos:

$$I_w = 100 \times (NEP_{nac} - \text{promedio ponderado } NEP_{sub}) / \text{promedio ponderado } NEP_{sub}$$

El promedio ponderado de los NEP subnacionales se calcula como:

$$\text{Promedio ponderado } NEP_{sub} = \sum NEP_{sub_i} \times \text{Votantes}_i / \text{Votantes}_t$$

NEP_{sub_i} es el número efectivo de partidos en la unidad subnacional i , Votantes_i es la cantidad de electores de la unidad subnacional i , en tanto que Votantes_t es la cantidad de electores en todo el territorio nacional.

Una importante limitación de los trabajos de Chhibber y Kollman, Cox, y Moenius y Kasuya, es que dado que emplean como indicador al NEP, sus medidas de “agregación”, “vínculo” e “inflación” son sistémicas, informan sobre la nacionalización a nivel del sistema de partidos, pero nada dicen sobre la nacionalización de cada uno de los partidos componentes del sistema.

Jones y Mainwaring (2003) es una de las más influyentes contribuciones sobre el estudio de la nacionalización de partidos y sistemas de partidos, y dos aspectos del trabajo merecen subrayarse. En primer lugar, centran su estudio en quince países de América Latina, Canadá y Estados Unidos y

³ El número efectivo de partidos (NEP) es un indicador de la fragmentación del sistema de partidos propuesto por Laakso y Taagepera (1979). Se calcula como el inverso de la sumatoria de los cuadrados del porcentaje de votos de cada partido ($NEP = 1 / \sum V_i^2$). Es el inverso del índice Herfindahl-Hirschman utilizado en economía para medir la concentración de un mercado.

los clasifican en tres categorías: de baja nacionalización, de nacionalización intermedia y de alta nacionalización. Entre sus principales hallazgos, destacan que:

- la nacionalización de los sistemas de partidos varía enormemente entre los casos, lo cual potencialmente tiene importantes implicancias sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos.
- los países federales tienden a una más baja nacionalización.
- los sistemas de partidos más fragmentados tienden a ser los menos nacionalizados.
- entre la volatilidad electoral y la nacionalización de los partidos se observa una relación inversa.

En segundo lugar, propusieron una nueva medida de nacionalización de partidos y sistemas de partidos, presentando una adaptación del índice de Gini, una medida de desigualdad ampliamente aplicada en la economía. Siguiendo a la perspectiva mayoritaria en la academia, conciben a la nacionalización del partido como la homogeneidad de su apoyo electoral a través del territorio. El índice de nacionalización de partidos (PNS, por sus siglas en inglés *party nationalization score*) adquiere valores entre cero y uno, y para hacerlo más intuitivo y que mayores valores indiquen mayor nacionalización, emplean la fórmula: $PNS = 1 - Gini$

Para obtener el valor de la nacionalización del sistema de partidos primero calculan el índice de nacionalización correspondiente a cada partido y luego proceden a la agregación ponderada por la proporción de voto de cada partido a nivel nacional.

La medida de nacionalización de Jones y Mainwaring (2003) da cuenta de la nacionalización de cada uno de los partidos componentes del sistema y, por su agregación ponderada, da cuenta de la nacionalización del sistema de partidos, por lo que supera las limitaciones observadas en las medidas exclusivamente sistémicas de Chhibber y Kollman, Cox, y Moenius y Kasuya. Sin embargo, la medida de nacionalización de Jones y Mainwaring (2003) no toma en cuenta el número, ni el tamaño de las unidades subnacionales. Estas limitaciones fueron mejoradas por Bochsler (2010) con su *índice ponderado* de nacionalización de partidos (PNS_w) a través de la ponderación por el tamaño de la unidad subnacional (número de votantes) y con su *índice estandarizado* de nacionalización de partidos (PNS_s) para resolver el problema del diferente número de unidades para la comparación entre países.⁴

⁴ En la página web del autor (<http://www.bochsler.eu/pns/>) está disponible un link que conduce a un programa en una planilla de cálculo Excel que calcula los índices de Bochsler (2010) de nacionalización de partidos y sistemas de partidos ponderado y estandarizado, además de otros índices como los de Chhibber y Kollman, Cox, y Jones y Mainwaring.

Numerosos trabajos académicos han empleado la medida de Jones y Mainwaring (2003) para estudiar la nacionalización de partidos y sistemas de partidos. Entre ellos, Harbers (2010) analiza los efectos de la descentralización sobre la nacionalización de los sistemas de partidos en 16 países latinoamericanos y concluye que la descentralización política y la descentralización fiscal inhiben el desarrollo de sistemas de partidos nacionalizados. La autora destaca que la descentralización política - la presencia de una arena electoral subnacional - crea oportunidades para la formación de distintos sistemas de partidos subnacionales que estructuran la competencia por los cargos subnacionales. Esta sentencia adquiere significativa relevancia porque apoya el surgimiento de un nuevo enfoque en los estudios sobre la nacionalización que reclama superar conceptual y metodológicamente el “sesgo nacional” y adoptar una perspectiva multinivel para abordar a la nacionalización de partidos y sistemas de partidos.

En los estudios a los que se ha hecho referencia hasta aquí, la conceptualización y la medición de la nacionalización de partidos y sistemas de partidos, están afectadas por un “sesgo de nacionalismo metodológico”: la tendencia a tomar al nivel nacional como la unidad de análisis y a considerar exclusivamente a los sistemas nacionales de partidos y a las elecciones nacionales (Schakel 2013a, Swenden y Madden 2009).

Leiras (2010) y Schakel (2013a) defienden la pertinencia de considerar a la dimensión “vertical” de la nacionalización⁵, entendiendo a esta como los niveles de semejanza de las características de la competencia electoral entre los distintos niveles. Una creciente literatura sobre sistemas de partidos multinivel observa las dinámicas electorales en las elecciones nacionales y subnacionales simultáneas (o correspondientes al mismo ciclo electoral, si no son simultáneas), identificando la presencia de diferentes patrones de votación o la participación de diferentes partidos en los distintos escenarios. La nacionalización “distributiva” u “horizontal” de los partidos y los sistemas de partidos en diferentes niveles, y la nacionalización “vertical” o congruencia entre los distintos niveles de competencia del sistema de partidos, se conciben como dos dimensiones o características que complementan una comprensión más rica de la nacionalización de partidos y sistemas de partidos.

Estos estudios se iniciaron enfocándose en países federales (Thorlakson, 2007; Gibson y Suárez-Cao, 2010), pero han avanzado incorporando a países unitarios, tanto en Europa (Swenden y

⁵ Thorlakson (2007) la denomina “congruencia vertical”; Došek y Freidenberg (2013) y Schakel (2013b) la llaman “congruencia”.

Maddens, 2009; Schakel, 2013a, 2013b), como en América Latina (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

Thorlakson (2007) observa los resultados de las elecciones federales y regionales y concluye que los sistemas de partidos son menos congruentes en las federaciones descentralizadas. Gibson y Suárez-Cao (2007) incorporan el concepto de *sistema de partidos federalizado*, definido como *aquel en el que operan más de un sistema de partidos territorialmente delimitados*: un sistema nacional y varios sistemas subnacionales. Propone una *medida resumen de congruencia* (MSD), con la siguiente fórmula de cálculo:

$$MSD = (1/N \times \sum (NEP_{sub_i} - NEP_{nac}))^2 + 1/(N-1) \times \sum (NEP_{sub_i} - \text{promedio } NEP_{sub_i})^2$$

siendo N el número de unidades subnacionales.

Swenden y Maddens (2009) recomiendan utilizar el concepto de *sistema de partidos multinivel* en lugar de la denominación de Gibson y Suárez-Cao de sistema de partidos federalizado. Según Sweden y Madden (2009: 6), “*el sistema de partidos multinivel reúne a un sistema nacional de partidos que surge de las elecciones nacionales y un conjunto de sistemas regionales de partidos que refleja el resultado de las elecciones regionales*”, y argumentan que estudiar la nacionalización de los sistemas de partidos multinivel consiste en examinar la integración del sistema de partidos multinivel, indicada por el grado en que los mismos partidos están representados en los distintos niveles del sistema y por el equilibrio del apoyo electoral que reciben los partidos a través de los niveles y entre las regiones (unidades subnacionales). Por lo tanto, “*un sistema de partidos multinivel está plenamente integrado si los mismos partidos están representados en el nivel nacional y regional con la misma fuerza. Un sistema de partidos multinivel está débilmente integrado si el apoyo a los partidos varía considerablemente entre las regiones y entre los niveles nacional y regional.*” (Sweden y Madden 2009: 6).

Suárez Cao y Freidenberg (2014) aplican la medida de congruencia de Gibson y Suárez-Cao (2007) a doce países latinoamericanos y proponen una nueva tipología de sistemas de partidos cruzando la congruencia con el tipo de partidos predominantes (tradicionales o no tradicionales). De esta manera, presentan cuatro tipos de sistemas de partidos:

- a) congruentes tradicionales;
- b) congruentes no tradicionales;
- c) incongruentes tradicionales y
- d) incongruentes no tradicionales.

Otra propuesta de una tipología de sistemas de partidos multinivel es impulsada por Leiras (2010) cruzando la dimensión “distributiva” u *horizontal* de la nacionalización (el grado de homogeneidad de los resultados electorales a través del territorio) con la dimensión *vertical* (el grado de correspondencia entre los resultados electorales en el nivel nacional y en el nivel subnacional). Presenta cuatro tipos de sistemas de partidos posibles:

- a) sistema de partidos *nacionalizado*, con valores altos en ambas dimensiones de nacionalización;
- b) sistema de partidos *segmentado*, con valores altos de nacionalización horizontal y bajos de nacionalización vertical;
- c) sistema de partidos *federalizado*, con valores bajos de nacionalización horizontal y altos de nacionalización vertical;
- d) sistema de partidos *disperso*, con valores bajos en ambas dimensiones de nacionalización.

3. El sistema de partidos en Uruguay

Dosek (2014: 302) destaca que *“El sistema de partidos uruguayo ha sido tradicionalmente considerado como uno de los más estables e institucionalizados de la región..., con partidos fuertes, centralizados y estructurados a nivel nacional”*. En la misma dirección, Buquet (2016: 167) afirma que *“la literatura comparada, desde la formulación misma del concepto de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995) hasta los estudios más recientes (Jones 2005; Payne et al. 2006), califica al sistema de partidos uruguayos como altamente institucionalizado”*. Así mismo, Jones y Mainwaring (2003) incluyen en la categoría de alta nacionalización al sistema de partidos uruguayo y Harbers (2010) no observa en el mismo ninguna tendencia hacia la desnacionalización.

El sistema electoral que reguló la competencia democrática en el Uruguay desde 1952 hasta la reforma constitucional de 1996 implicaba elecciones simultáneas⁶ y vinculadas⁷ tanto para cargos nacionales como departamentales. Las reglas de juego en ambos ámbitos presentaban similitudes muy marcadas:

- a) Candidaturas múltiples y doble voto simultáneo⁸ para los cargos ejecutivos (Presidente de la República e Intendente).
- b) Elección de los cargos ejecutivos en una sola vuelta y por mayoría simple. El candidato más votado del partido más votado resultaba electo Presidente de la República a nivel nacional e Intendente a nivel departamental.
- c) Acumulación por sublemas⁹ para las listas de candidatos a Senadores y Diputados y acumulación por sublemas para las listas de candidatos a Ediles (integrantes de la Junta Departamental que es el órgano legislativo a nivel departamental).
- d) Voto conjunto (o en bloque) para todos los cargos por medio de dos hojas de votación. Una hoja de votación conteniendo las listas de candidatos para todos los órganos nacionales (Presidente y Vicepresidente de la República, Cámara de Senadores, Cámara de

⁶ Elecciones simultáneas refiere a que las elecciones nacionales y subnacionales (departamentales) se realizan al mismo tiempo.

⁷ Elecciones vinculadas refiere a la prohibición de votar por un partido para cargos nacionales y por otro partido para cargos departamentales.

⁸ Buquet (1998: 12) define al doble voto simultáneo como un mecanismo que permite la realización de la elección intrapartidaria al mismo tiempo que la elección nacional. El primer destinatario del voto es el partido y en segundo lugar el candidato.

⁹ El Art. 9 de la Ley de Elecciones del 16 de enero de 1925 establece que *“... “lema” es la denominación de un Partido Político en todos los actos y procedimientos electorales; “sublema” es la denominación de una fracción del Partido en todos los actos y procedimientos electorales.”* (Corte Electoral, 1989: 4).

Representantes y Junta Electoral) y la otra hoja de votación conteniendo las listas de candidatos para todos los órganos departamentales (Intendente y Junta Departamental).¹⁰

El tradicional bipartidismo uruguayo, con los partidos fundacionales - Colorado (PC) y Nacional (PN) - como actores centrales, comenzó a sentirse desafiado en 1971 con el surgimiento de la coalición de izquierda Frente Amplio (FA). Este desafío al bipartidismo resurgió con el retorno a la democracia en las elecciones nacionales de 1984, luego del régimen autoritario que imperó en el país desde el golpe de estado de 1973. De ahí en adelante el sistema de partidos experimentó una constante evolución hacia el multipartidismo moderado. En las elecciones nacionales de 1994 el FA, si bien continuó siendo la tercera fuerza política, quedó a menos de dos puntos porcentuales del PC vencedor. En el horizonte cercano, si las tendencias electorales se mantenían y las reglas de juego no se modificaban, al FA le aguardaba, muy probablemente, la victoria en la elección siguiente.

En el camino hacia el triunfo del FA apareció el obstáculo de la reforma constitucional, producto de una trabajosa negociación entre todos los partidos relevantes: los tres principales y el minoritario pero imprescindible Nuevo Espacio (NE). Si bien finalmente el FA no llegó a un acuerdo sobre el contenido de la reforma, y se opuso a la misma, durante el proceso de negociación obtuvo importantes concesiones de los partidos Colorado y Nacional, como la eliminación del doble voto simultáneo para la elección del Presidente, la eliminación de los sublemas para la elección de la Cámara de Representantes y la separación de las elecciones nacionales y departamentales.

La reforma del sistema electoral de 1996 introdujo los siguientes cambios principales:

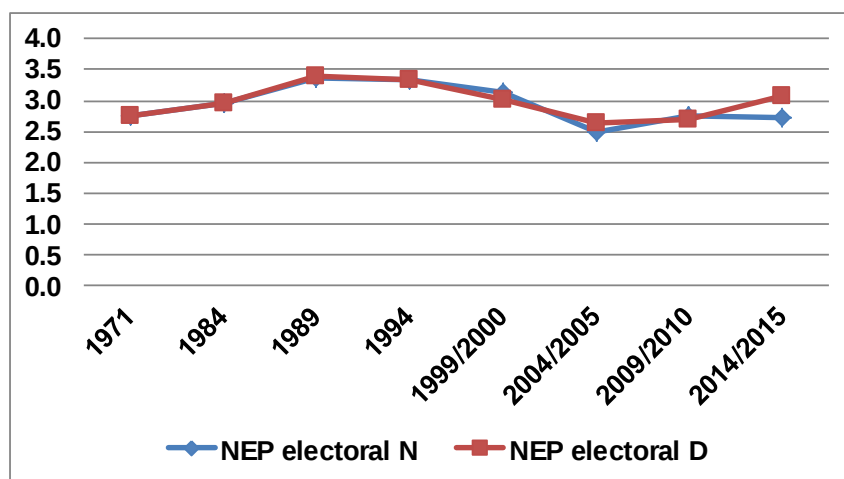
- a) Candidatura única por partido a Presidente y posibilidad de hasta tres candidatos a Intendente por partido, manteniéndose en este caso el doble voto simultáneo.
- b) Mayoría absoluta con eventual segunda vuelta para la elección de Presidente, en tanto que se mantuvo el sistema de mayoría relativa para la elección de Intendente.
- c) Eliminación de los sublemas para la elección de Diputados (no así para la elección de Senadores), y se mantuvieron los sublemas para las listas de candidatos a Ediles.
- d) Separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales, que perdían de esta manera la característica de simultáneas y vinculadas.

¹⁰ Para una descripción del sistema electoral uruguayo vigente hasta su modificación por la reforma electoral de 1996 ver Bottinelli (1991). González (1993) y Busquet (1998) también lo describen y, además, analizan sus efectos sobre la fragmentación del sistema de partidos.

La elección nacional de 1999 inauguró el nuevo sistema electoral y el balotaje presidencial en Uruguay, y tuvo como resultado una nueva derrota del FA. Pero en las últimas tres elecciones nacionales (2004, 2009 y 2014) se han sucedido tres victorias electorales del FA, conquistando la Presidencia de la República (en 2004 en primera vuelta y en las dos oportunidades siguientes ganando el balotaje) y la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas, consolidando su posición de partido predominante del sistema en términos de Sartori (2005).

En lo que refiere a la fragmentación del sistema de partidos, esta se ha mantenido dentro de parámetros de multipartidismo moderado, como se puede apreciar en el gráfico 1, que muestra la evolución del NEP electoral del sistema nacional de partidos en las elecciones nacionales comprendidas en el período 1971 – 2014 y la evolución del NEP electoral calculado a partir de los resultados agregados a nivel nacional de las elecciones departamentales comprendidas en el período 1971 – 2015.

Gráfico 1. Evolución del Número Efectivo de Partidos en elecciones nacionales y elecciones departamentales (1971 – 2014/2015)



NEP electoral N: número efectivo de partidos electorales del sistema nacional de partidos en las elecciones nacionales.

NEP electoral D: número efectivo de partidos electorales calculado a partir de los resultados agregados a nivel nacional de las elecciones departamentales.

En el gráfico 1 se observa que los valores del NEP electoral en las elecciones nacionales y los valores del NEP electoral calculado a partir de los resultados agregados a nivel nacional en las elecciones departamentales, coinciden absolutamente en el período 1971-1994 (las curvas se superponen totalmente) y son muy similares en el período comprendido entre los ciclos electorales 1999/2000 y 2014/2015.

Cox (1999: 149) sugiere que “... if explaining the number of national parties is the ultimate end, however, conceptually the best approach may be to divide ENPnat into two components. The first component is the average size of the local party systems; the larger these are, the larger the national party system will be. The second component reflects the inflation of the national party system, above the baseline level expected from ENPavg, due to poor linkage across districts.”

El cuadro 1 muestra lo que Cox denomina *primer componente* del NEP del sistema nacional de partidos, o sea los promedios de los valores del NEP electoral en los departamentos, correspondientes a elecciones nacionales y departamentales en el período 1971 – 2015.¹¹

Cuadro 1. Promedio del Numero Efectivo de Partidos departamental en elecciones nacionales y departamentales. (1971 – 2015)

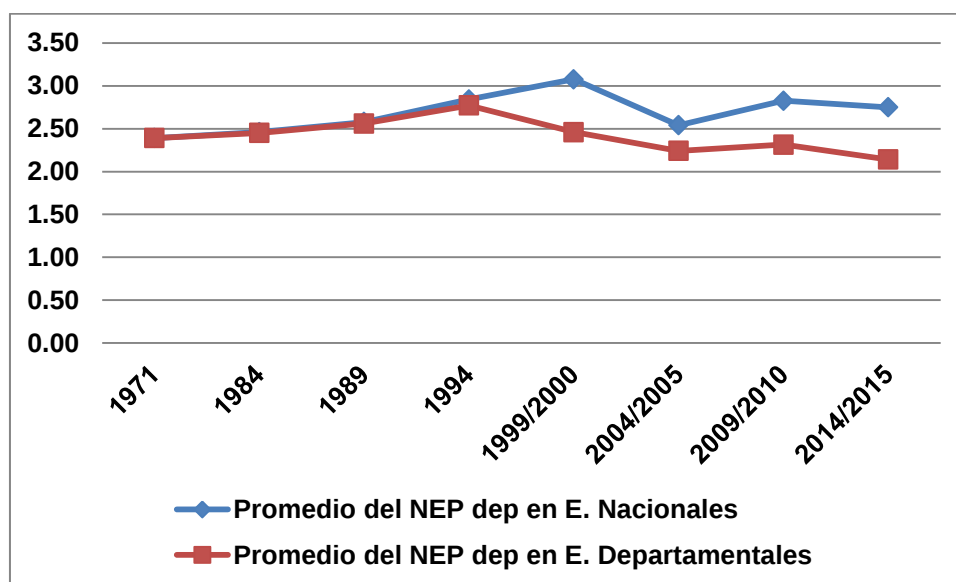
Año o Ciclo	Promedio del NEP departamental	
	E. Nacional	E. Departamental
1971	2.4	2.4
1984	2.5	2.5
1989	2.6	2.6
1994	2.8	2.8
1999/2000	3.1	2.5
2004/2005	2.5	2.2
2009/2010	2.8	2.3
2014/2015	2.7	2.1

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

En el gráfico 2 se muestra la evolución de los promedios de los valores del NEP electoral en los departamentos correspondientes a elecciones nacionales y departamentales en el período 1971 – 2015. Se observa que en el período en el cual las elecciones nacionales y departamentales fueron simultáneas y vinculadas (1971 – 1994) los promedios del NEP electoral en los departamentos son iguales en elecciones nacionales y departamentales, pero en el período que corresponde a la separación de las elecciones nacionales y departamentales (ciclo 1999/2000 – ciclo 2014/2015) los promedios del NEP electoral en los departamentos en elecciones departamentales están siempre por debajo de los promedios del NEP electoral en los departamentos en elecciones nacionales.

¹¹ Para cada elección nacional y departamental, primero se calcula el NEP electoral en cada uno de los 19 departamentos y posteriormente se calcula el promedio de los mismos. En el Anexo 2 se presentan cuadros que muestran el NEP electoral en cada departamento en las elecciones nacionales y departamentales comprendidas en el período 1971 – 2015.

Gráfico 2



La separación entre las elecciones departamentales y nacionales dejó abierto el camino a la desvinculación entre las mismas y a la posibilidad de la emergencia de sistemas de partidos a nivel departamental con particularidades propias diferenciadoras respecto al sistema nacional de partidos. En el período anterior a la reforma del sistema electoral (1971 – 1994) los promedios del NEP electoral en los departamentos son prácticamente iguales en elecciones nacionales y departamentales y presentan valores que expresan un multipartidismo moderado, pero en el período que corresponde a la separación de las elecciones nacionales y departamentales (ciclo 1999/2000 – ciclo 2014/2015) los promedios del NEP electoral en los departamentos en elecciones departamentales muestran una tendencia hacia sistemas de partidos departamentales bipartidistas y los promedios del NEP electoral en los departamentos en elecciones nacionales se mantienen en valores de multipartidismo moderado.

Estos resultados son consistentes con el efecto reductor de la fragmentación del sistema de partidos del sistema electoral de mayoría simple para la elección de Intendente, en relación con el sistema electoral de mayoría absoluta con eventual segunda vuelta para la elección de Presidente de la República. Más importante aún, muestra la insuficiencia de abordar el estudio de la dinámica de competencia en el sistema de partidos con datos agregados a nivel nacional y, por ende, la necesidad de emplear datos tomando como unidad de análisis a las unidades subnacionales; en este caso, los departamentos.

En cuanto a la nacionalización de los partidos políticos y del sistema de partidos uruguayo interesa estudiar su evolución en el período 1971-2015. Para medir la nacionalización utilizo el *índice ponderado* de nacionalización de partidos (PNS_w) por el tamaño de la unidad subnacional (la suma de votos válidos a partidos en cada departamento), una de las mejoras que Bochsler (2010) propone al índice de Jones y Mainwaring (2003). Descarto el *índice estandarizado* de nacionalización de partidos de Bochsler (2010) porque se mantiene constante el número de unidades subnacionales (siempre y para todos los cálculos son los mismos 19 departamentos).

El cuadro 2 muestra el índice de nacionalización de los tres principales partidos y del sistema de partidos uruguayo en el período 1971-2015. Para cada partido y para el sistema de partidos se muestra el índice de nacionalización correspondiente a la elección nacional y el índice de nacionalización correspondiente a la elección departamental.

Cuadro 2. Índice de nacionalización de partidos y del sistema de partidos en elecciones nacionales y departamentales (1971 – 2015)

Año de la Elección	Índice de Nacionalización							
	PCn	PCd	PNn	PNd	FAn	FAd	SPn	SPd
1971	0.95	0.95	0.87	0.86	0.71	0.71	0.87	0.87
1984	0.93	0.92	0.87	0.87	0.70	0.70	0.85	0.85
1989	0.90	0.89	0.83	0.82	0.68	0.67	0.81	0.80
1994	0.90	0.90	0.82	0.80	0.77	0.75	0.82	0.81
1999/2000	0.94	0.82	0.76	0.63	0.84	0.74	0.86	0.63
2004/2005	0.85	0.65	0.85	0.63	0.88	0.85	0.86	0.66
2009/2010	0.90	0.69	0.86	0.76	0.91	0.88	0.89	0.75
2014/2015	0.87	0.31	0.89	0.47	0.93	0.86	0.90	0.55
Promedio ex-ante ref.	0.92	0.92	0.85	0.84	0.71	0.71	0.84	0.83
Promedio ex-post ref.	0.89	0.62	0.84	0.62	0.89	0.83	0.88	0.65

PCn: Índice de nacionalización del PC en elecciones nacionales

PCd: Índice de nacionalización del PC en elecciones departamentales

PNn: Índice de nacionalización del PN en elecciones nacionales

PNd: Índice de nacionalización del PN en elecciones departamentales

FAn: Índice de nacionalización del FA en elecciones nacionales

FAd: Índice de nacionalización del FA en elecciones departamentales

SPn: Índice de nacionalización del sistema de partidos en elecciones nacionales

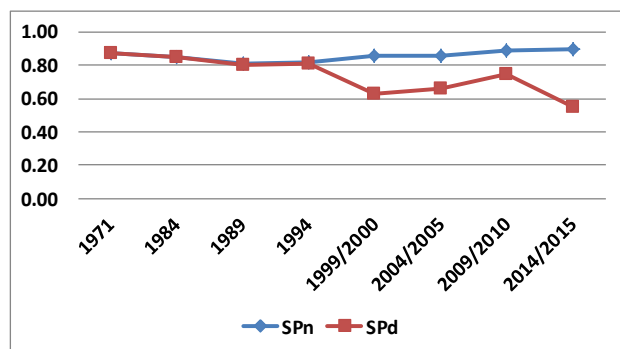
SPd: Índice de nacionalización del sistema de partidos en elecciones departamentales

En las últimas dos filas se muestran los promedios de los índices de nacionalización en el período anterior a la reforma del sistema electoral (Promedio ex-ante ref.) y en el período posterior a la reforma del sistema electoral (Promedio ex-post ref.)

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y cálculos con el programa EXCELL disponible en la página web <http://www.bochsler.eu/pns/>

Los gráficos 3, 4, 5 y 6 muestran la evolución de la nacionalización del sistema de partidos y de los partidos Colorado, Nacional y Frente Amplio, respectivamente.

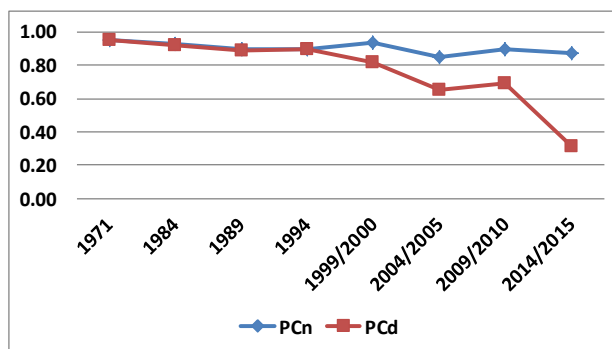
Gráfico 3. Nacionalización del Sistema de Partidos



SPn: Índice de nacionalización del Sistema de partidos en elecciones nacionales

SPd: Índice de nacionalización del Sistema de partidos en elecciones departamentales

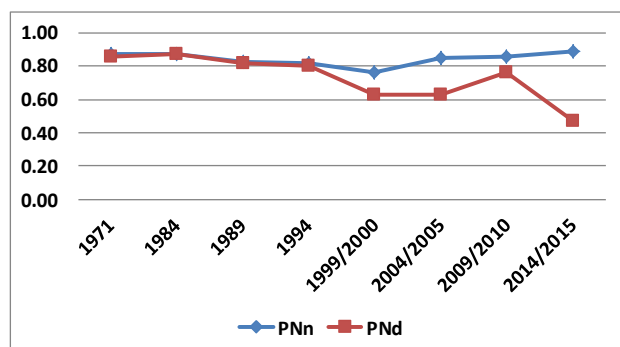
Gráfico 4. Nacionalización del P. Colorado



PCn: Índice de nacionalización del P. Colorado en elecciones nacionales

PCd: Índice de nacionalización del P. Colorado en elecciones departamentales

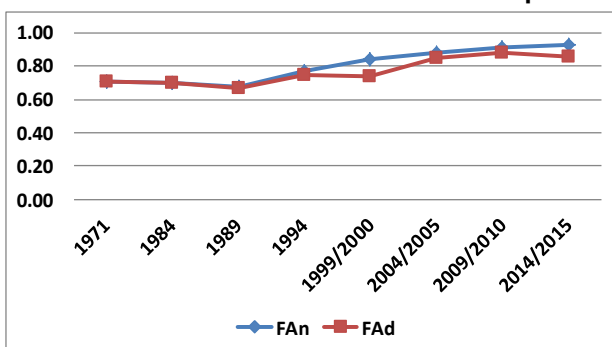
Gráfico 5. Nacionalización del P. Nacional



PNn: Índice de nacionalización del P. Nacional en elecciones nacionales

PNd: Índice de nacionalización del P. Nacional en elecciones departamentales

Gráfico 6. Nacionalización del Frente Amplio



FAn: Índice de nacionalización del FA en elecciones nacionales

FAd: Índice de nacionalización del FA en elecciones departamentales

De la observación del cuadro 2 y de los gráficos 3, 4, 5 y 6 se destaca lo siguiente:

- En el período anterior a la reforma electoral de 1996 (1971-1994) los índices de nacionalización correspondientes a cada uno de los tres principales partidos y al sistema de partidos tienen el mismo valor para las elecciones nacionales y las departamentales. Esto es, los partidos y el sistema presentan el mismo grado de nacionalización en ambas elecciones. Cardarello (2005) destaca la presencia de un efecto “arrastre” de la elección presidencial sobre las elecciones departamentales (Intendente y Juntas Departamentales) fundándose en el carácter de simultáneas y vinculadas de las mismas hasta la reforma electoral de 1996. La consecuencia era la reproducción de los resultados electorales en los departamentos y de la configuración del sistema de partidos, desde el nivel nacional al nivel departamental.

- b. En el período posterior a la reforma electoral de 1996 (1999/2000 – 2014/2015) el sistema de partidos ha conservado, e incluso muestra una tendencia a incrementar, un alto nivel de nacionalización en las elecciones nacionales, pero muestra una tendencia hacia la desnacionalización en las elecciones departamentales.
- c. El Partido Colorado fue el partido más nacionalizado del sistema en el período anterior a la reforma electoral. Desde la reforma electoral en adelante, si bien conserva un alto nivel de nacionalización en las elecciones nacionales, evidencia una leve desnacionalización en estas y presenta un muy fuerte proceso de desnacionalización en las elecciones departamentales.
- d. En el Partido Nacional se observa estabilidad en el índice de nacionalización en las elecciones nacionales, incluso con una leve tendencia al alza en el período posterior a la reforma electoral. Pero también evidencia un proceso de desnacionalización en las elecciones departamentales con posterioridad a la reforma electoral.
- e. En el Frente Amplio el proceso de su crecimiento electoral fue acompañado por un proceso paralelo de incremento en su índice de nacionalización. En el período anterior a la reforma electoral fue el partido menos nacionalizado de los tres principales, en tanto que en el período posterior a la reforma electoral se ha convertido en el más nacionalizado de los partidos uruguayos. Esta tendencia al aumento de la nacionalización del FA se observa en ambas arenas electorales -elecciones nacionales y departamentales – si bien en estas últimas su índice de nacionalización es menor.

El “sesgo nacional” en el estudio de la fragmentación y nacionalización del sistema de partidos uruguayo (esto es, enfocarse exclusivamente en el sistema nacional de partidos, las elecciones nacionales y los resultados electorales agregados a nivel de todo el territorio nacional) se podía sostener en el período anterior a la reforma del sistema electoral de 1996 sin que lesionara gravemente los hallazgos de las investigaciones; pero para el período posterior a la reforma electoral es imprescindible incorporar la perspectiva multinivel al sistema de partidos uruguayo, poniendo atención también en los sistemas de partidos departamentales, las elecciones departamentales y los resultados electorales en las unidades subnacionales en ambos niveles de competencia (nacional y departamental).¹²

¹² Desde 2010 en Uruguay se realizan elecciones municipales, agregando un tercer nivel de gobierno y mayor complejidad al sistema de partidos “multinivel”. Este trabajo se centra exclusivamente en las relaciones entre el nivel nacional y el nivel departamental.

4. Congruencia del sistema de partidos uruguayo: comparación *ex-ante* y *ex-post* a la separación de las elecciones nacionales y departamentales.

Luego de la separación de las elecciones nacionales y departamentales, la diferencia en los valores de los promedios del NEP electoral en los departamentos en elecciones nacionales y elecciones departamentales, y las diferencias en los índices de nacionalización de los partidos y del sistema de partidos en ambas elecciones, evidencian un sistema de partidos multinivel con un declive de la nacionalización “vertical” o congruencia, comparado con el sistema de partidos correspondiente al período anterior a la reforma electoral de 1996.

El concepto de congruencia refiere al grado de semejanzas o diferencias entre los sistemas de partidos en los diferentes niveles de competencia: nacional y subnacional (Dosek 2015). A continuación presento evidencia del aumento de la incongruencia entre la competencia en elecciones nacionales y en elecciones departamentales, en el período posterior a la reforma electoral de 1996 respecto al período anterior, en tres aspectos sustantivos: a) congruencia de la oferta electoral, b) congruencia del partido ganador y c) congruencia del apoyo electoral obtenido por los partidos, a nivel de los departamentos en la elección nacional y la elección departamental del mismo año o ciclo electoral.

Trabajo con las elecciones nacionales y departamentales y comparo dos períodos de tiempo. En el primer período (*ex-ante* reforma electoral de 1996) se realizaron 4 elecciones nacionales y 4 elecciones departamentales simultáneas y vinculadas (1971, 1984, 1989 y 1994) y en el segundo período (*ex-post* reforma electoral de 1996) se llevaron a cabo 4 elecciones nacionales (1999, 2004, 2009, 2014) y 4 elecciones departamentales (2000, 2005, 2010, 2015). Tomando en cuenta a las unidades subnacionales (19 departamentos), cada período cuenta con 76 pares de elecciones nacionales y departamentales (elecciones en 19 departamentos por 4 años o ciclos electorales).

a) Congruencia de la oferta electoral

Defino que existe *congruencia de la oferta electoral* en un departamento cuando los mismos partidos presentan candidatos y compiten en la elección nacional y en la elección departamental del año o ciclo considerado. La *oferta electoral es incongruente* en un departamento si al menos uno de los partidos presenta candidatos y compite en una de las elecciones (nacional o departamental) y no lo hace en la otra del mismo año o ciclo. El análisis lo enfoco en los partidos *relevantes* del sistema,

definiendo como tales a los partidos que conquistan, como mínimo, un representante en la Cámara de Diputados en la elección nacional del año o ciclo correspondiente.

El cuadro 3 informa sobre si existe congruencia (SI) o incongruencia (NO) en la oferta electoral de partidos, en cada departamento, en la elección nacional y la elección departamental del mismo año en el período 1971-1994 (antes de la separación de las elecciones nacionales y departamentales).

Cuadro 3. Congruencia (SI) o Incongruencia (NO) de la oferta electoral de partidos en cada departamento en elecciones nacionales y departamentales del mismo año (1971 - 1994).

DEPARTAMENTO	1971	1984	1989	1994	Antes de la reforma
MONTEVIDEO	SI	SI	SI	SI	
CANELONES	SI	SI	SI	SI	
MALDONADO	SI	SI	SI	SI	
ROCHA	SI	SI	SI	SI	
TREINTA Y TRES	SI	SI	SI	SI	
CERRO LARGO	SI	SI	SI	SI	
RIVERA	SI	SI	SI	SI	
ARTIGAS	SI	SI	SI	SI	
SALTO	SI	SI	SI	SI	
PAYSANDÚ	SI	SI	SI	SI	
RÍO NEGRO	SI	SI	SI	SI	
SORIANO	SI	SI	SI	SI	
COLONIA	SI	SI	SI	SI	
SAN JOSÉ	SI	SI	SI	SI	
FLORES	SI	SI	SI	SI	
FLORIDA	SI	SI	SI	SI	
DURAZNO	SI	SI	SI	SI	
LAVALLEJA	SI	SI	SI	SI	
TACUAREMBÓ	SI	SI	SI	SI	
Cantidad	19	19	19	19	76
% de Congruencia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En el cuadro 3 se observa que en el período 1971-1994 la congruencia de la oferta electoral de partidos fue total y absoluta. En todos los departamentos, en todos los años de elecciones considerados, todos los partidos relevantes presentaron candidatos tanto en la elección nacional, como en la elección departamental. En los 76 pares de elecciones nacionales y departamentales comprendidos en el período, la oferta electoral de partidos en los departamentos fue congruente. (0% de incongruencia).

El cuadro 4 informa sobre si existe congruencia (SI) o incongruencia (NO) en la oferta electoral de partidos, en cada departamento, en la elección nacional y la elección departamental del mismo ciclo en el período comprendido entre el ciclo electoral 1999/2000 y el ciclo electoral 2014/2015 (después de la separación de las elecciones nacionales y departamentales).

Cuadro 4. Congruencia (SI) o Incongruencia (NO) de la oferta electoral de partidos en cada departamento en elecciones nacionales y departamentales del mismo ciclo (1999/2000 - 2014/2015).

DEPARTAMENTO	1999/2000	2004/2005	2009/2010	2014/2015	Después de la reforma
MONTEVIDEO	SI	SI	SI	NO	
CANELONES	SI	SI	SI	SI	
MALDONADO	SI	SI	SI	SI	
ROCHA	SI	NO	SI	SI	
TREINTA Y TRES	SI	NO	SI	NO	
CERRO LARGO	SI	NO	NO	NO	
RIVERA	SI	NO	SI	SI	
ARTIGAS	NO	NO	SI	NO	
SALTO	SI	SI	SI	SI	
PAYSANDÚ	SI	SI	NO	NO	
RÍO NEGRO	SI	NO	NO	SI	
SORIANO	SI	SI	SI	NO	
COLONIA	SI	NO	NO	NO	
SAN JOSÉ	SI	SI	SI	SI	
FLORES	SI	NO	SI	NO	
FLORIDA	SI	NO	NO	SI	
DURAZNO	SI	SI	SI	SI	
LAVALLEJA	SI	SI	SI	SI	
TACUAREMBÓ	SI	NO	NO	NO	
Casos (SI)	18	9	13	10	50
% de Congruencia	94.7	47.4	68.4	52.6	65.8

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En el cuadro 4 se observa que de los 76 pares de elecciones nacionales y departamentales comprendidos en el período entre el ciclo electoral 1999/2000 y el ciclo electoral 2014/2015, la oferta electoral de partidos en los departamentos fue congruente en 50 casos. (65.8% de congruencia o 34.2% de incongruencia). El ciclo 1999/2000 fue la primera experiencia del nuevo sistema electoral y de elecciones nacionales y departamentales separadas. En este ciclo los partidos políticos no modificaron las decisiones estratégicas de ingreso en la competencia propias del período anterior a la reforma electoral y la congruencia de la oferta electoral de partidos relevantes estuvo presente en 18 de los 19 pares de elecciones nacionales y departamentales del ciclo. Si se toman en cuenta los últimos tres ciclos electorales, en los cuales los partidos ganaron experiencia y aprendizaje de las nuevas reglas de juego, de los 57 pares de elecciones nacionales y departamentales, sólo en 32 de ellos la oferta electoral de partidos fue congruente (56.1% de congruencia o 43.9% de incongruencia).

La caída de la congruencia de la oferta electoral con la separación de las elecciones es un resultado lógico. Los partidos políticos, aún los más pequeños y sin chances de conquistar la Presidencia de la República, tienen como incentivo presentar candidaturas nacionales en todos los departamentos y sumar votos en todo el territorio nacional para conseguir representación en la Cámara de Representantes.¹³ Una vez que los partidos tomaban la decisión de presentar candidaturas nacionales en un departamento, cuando las elecciones departamentales eran simultáneas con las elecciones nacionales presentar candidaturas departamentales no significaba mayores costos. Las dos hojas de votación, nacional y departamental, eran distribuidas juntas por las agrupaciones y partidos políticos, y el efecto “arrastre” de la competencia nacional proporcionaba una base de votos para las candidaturas departamentales. Por el contrario, la separación de las elecciones nacionales y departamentales, genera la necesidad de mayores recursos económicos y humanos para enfrentar las campañas electorales departamentales y escasas oportunidades de obtener algún beneficio para los partidos menores, los cuales no cuentan con chances de competir por el cargo de Intendente y, ni siquiera, por un cargo en la Junta Departamental.¹⁴ Por lo tanto, la expectativa racional es que los partidos menores no se presenten a la competencia departamental en todos los departamentos.

b) Congruencia del partido ganador

Defino que existe *congruencia del partido ganador* en un departamento cuando el mismo partido es el más votado en el departamento en la elección nacional y en la elección departamental del año o ciclo considerado. Existe *incongruencia del partido ganador* en un departamento si un partido es el más votado del departamento en la elección nacional y otro partido diferente es el más votado del departamento en la elección departamental del mismo año o ciclo.

El cuadro 5 informa sobre si existe congruencia (SI) o incongruencia (NO) del partido ganador en cada departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo año en el período 1971-1994 (antes de la separación de las elecciones nacionales y departamentales).

¹³ El sistema electoral uruguayo determina la cantidad de diputados que le corresponde a cada partido por representación proporcional a los votos obtenidos por los partidos en todo el país. En los hechos un partido puede ganar una banca en la Cámara de Representantes con poco más del 1% de la suma de votos válidos a los partidos.

¹⁴ En las elecciones departamentales, las normas electorales uruguayas distribuyen los 31 ediles mediante un sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional (Bottinelli, 1991) o de mayoría automática (Moraes, 1997), que asigna al partido ganador una mayoría de 16 cargos aunque no haya alcanzado esa mayoría de votos, y los restantes 15 cargos los distribuye por representación proporcional integral entre el resto de los partidos. Si el partido ganador obtiene una proporción de votos que por representación proporcional integral corresponde a 16 o más ediles, todos los cargos se distribuyen por representación proporcional integral de los votos obtenidos por todos los partidos.

Cuadro 5. Congruencia (SI) o Incongruencia (NO) del partido ganador en cada departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo año (1971 - 1994).

DEPARTAMENTO	1971	1984	1989	1994	Antes de la reforma
MONTEVIDEO	SI	SI	SI	SI	
CANELONES	SI	SI	SI	SI	
MALDONADO	SI	SI	SI	SI	
ROCHA	SI	SI	SI	SI	
TREINTA Y TRES	SI	SI	SI	SI	
CERRO LARGO	SI	SI	SI	SI	
RIVERA	SI	SI	SI	SI	
ARTIGAS	SI	SI	NO	SI	
SALTO	SI	SI	SI	SI	
PAYSANDÚ	SI	NO	SI	SI	
RÍO NEGRO	SI	SI	SI	SI	
SORIANO	SI	SI	SI	SI	
COLONIA	SI	SI	SI	SI	
SAN JOSÉ	SI	SI	SI	SI	
FLORES	SI	SI	SI	SI	
FLORIDA	SI	SI	SI	SI	
DURAZNO	SI	SI	SI	SI	
LAVALLEJA	SI	SI	SI	SI	
TACUAREMBÓ	SI	SI	SI	SI	
TOTAL	19	18	18	19	74
% de Congruencia	100.0	94.7	94.7	100.0	97.4

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En el cuadro 5 se observa que en el período 1971-1994, con elecciones nacionales y departamentales simultáneas y vinculadas, de los 76 pares de elecciones nacionales y departamentales comprendidos, en 74 casos existió congruencia del partido ganador en el departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo año. (97.4% de congruencia o 2.6% de incongruencia). Las dos excepciones se registraron en Paysandú en 1984 y en Artigas en 1989. En ambos casos el PN fue el más votado en la elección nacional, pero el PC fue el triunfador en la elección departamental, y las diferencias entre ambos partidos en las cuatro elecciones fue exigua (entre 0.5 y 1.5 puntos porcentuales de los votos válidos).

El cuadro 6 informa sobre si existe congruencia (SI) o incongruencia (NO) del partido ganador en cada departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo ciclo en el período comprendido entre el ciclo electoral 1999/2000 y el ciclo electoral 2014/2015 (después de la separación de las elecciones nacionales y departamentales).

Cuadro 6. Congruencia (SI) o Incongruencia (NO) del partido ganador en cada departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo ciclo (1999/2000 - 2014/2015).

DEPARTAMENTO	1999/2000	2004/2005	2009/2010	2014/2015	Después de la reforma
MONTEVIDEO	SI	SI	SI	SI	
CANELONES	NO	SI	SI	SI	
MALDONADO	NO	SI	SI	NO	
ROCHA	NO	SI	SI	SI	
TREINTA Y TRES	SI	NO	SI	SI	
CERRO LARGO	SI	SI	SI	NO	
RIVERA	SI	NO	NO	NO	
ARTIGAS	SI	SI	NO	NO	
SALTO	SI	SI	NO	SI	
PAYSANDÚ	NO	NO	NO	SI	
RÍO NEGRO	SI	SI	NO	SI	
SORIANO	NO	NO	NO	NO	
COLONIA	NO	SI	NO	NO	
SAN JOSÉ	SI	SI	NO	NO	
FLORES	SI	SI	SI	SI	
FLORIDA	NO	SI	NO	NO	
DURAZNO	SI	SI	SI	SI	
LAVALLEJA	NO	SI	SI	SI	
TACUAREMBÓ	SI	SI	SI	SI	
TOTAL	11	15	10	11	47
% de Congruencia	57.9	78.9	52.6	57.9	61.8

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En el cuadro 6 se observa que de los 76 pares de elecciones nacionales y departamentales comprendidos en el periodo entre el ciclo electoral 1999/2000 y el ciclo electoral 2014/2015, en 47 casos existió congruencia del partido ganador en el departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo ciclo. (61.8% de congruencia o 38.2% de incongruencia). En 7 de los 29 casos incongruentes el partido triunfador en la elección departamental había obtenido la tercera posición en el departamento en la elección nacional del mismo ciclo. Estos casos son: en las elecciones departamentales del año 2000 el PN en Maldonado, Paysandú y Soriano; y el Partido Colorado en Rivera (2005, 2010 y 2015) y en Salto en 2010.¹⁵

c) Congruencia del apoyo electoral obtenido por los partidos

Dosek y Freidenberg (2013) ofrecen una evaluación de algunas de las herramientas metodológicas más empleadas por la literatura para medir la congruencia de la competencia (el grado de similitud de los resultados electorales entre los niveles nacional y subnacional). Uno de estos

¹⁵ En el Anexo 1 se presentan los resultados de las elecciones nacionales y departamentales en cada departamento entre 1971 y 2015 expresados en porcentaje de votos obtenidos por cada partido político respecto a la suma de votos válidos a todos los partidos. Se destaca en **negrita** el porcentaje del partido más votado en el departamento en cada elección.

indicadores es el índice de disimilitud (DIS) de Johnston (1980) que se calcula de la siguiente manera:

$$DIS = \frac{1}{2} \cdot \sum |X_{iN} - X_{iR}|$$

X_{iN} es el porcentaje de votos ganados por el partido i en la elección nacional N y X_{iR} es el porcentaje de votos ganados por el partido i en la elección subnacional R más cercana en el tiempo a la elección nacional N . Los valores absolutos se suman y se divide entre dos para evitar la doble contabilización. Los valores pueden variar desde congruencia o similitud completa (0%) a incongruencia o disimilitud completa (100%).

El cuadro 7 presenta estadísticas descriptivas de los valores del índice de disimilitud (DIS) de los resultados electorales en la elección nacional y la elección departamental para el período 1971-1994 (elecciones simultáneas y vinculadas) y el período ciclo 1999/2000 – ciclo 2014/2015 (elecciones separadas). En cada período se cuenta con 76 pares de elecciones (19 departamentos x 4 años o ciclos electorales).¹⁶

Cuadro 7. Estadísticas descriptivas de los valores del índice de disimilitud (DIS) de los resultados electorales en la elección nacional y la elección departamental del mismo año o ciclo electoral en los períodos 1971 - 1994 y 1999/2000 - 2014/2015.

Período	1971 - 1994	1999 - 2015
Promedio	0.94	16.67
Máximo	5.56	41.99
Mínimo	0.04	1.88
Desviación Estándar	0.99	8.64

Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En el período 1971-1994 el valor promedio del DIS es 0.94%, lo que indica una muy alta congruencia entre los resultados electorales en la elección nacional y en la elección departamental en cada departamento. La desviación estándar es baja (0.99) lo cual indica una muy pequeña dispersión de los valores del DIS en torno a la media. Este resultado es el esperado teniendo en cuenta que en este período las elecciones nacionales y las elecciones departamentales eran simultáneas y vinculadas, lo que conducía a la reproducción de los resultados electorales en ambas elecciones.

En cambio, en el período 1999/2000 - 2014/2015 el valor promedio del DIS aumenta a 16.67%, lo que indica que la incongruencia entre los resultados electorales en la elección nacional y

¹⁶ El Anexo 3 presenta dos cuadros: el cuadro 3.1 muestra los valores del índice de disimilitud (DIS) de los resultados electorales en cada departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo año en el período 1971-1994 (elecciones simultáneas y vinculadas) y el cuadro 3.2 muestra los valores del índice de disimilitud (DIS) de los resultados electorales en cada departamento en la elección nacional y la elección departamental del mismo ciclo electoral en el período ciclo 1999/2000 – ciclo 2014/2015 (elecciones separadas).

en la elección departamental en cada departamento se incrementó con respecto al período anterior a la separación de las elecciones nacionales y departamentales. La desviación estándar también es mayor (8.64), reflejando una mayor dispersión de valores de DIS en torno a la media. El rango de valores del índice de disimilitud DIS es mucho mayor en el período posterior a la reforma del sistema electoral (desde un mínimo de 1.88% a un máximo de 41.99%) que en el período 1971-1994 (0.04% a 5.56%).

El aumento de la incongruencia, a nivel de los departamentos, entre los resultados en la elección nacional y la elección departamental del mismo ciclo electoral, indica la presencia de voto dual o dividido de una proporción de los electores, lo que conduce al incremento de la incongruencia del partido más votado en el departamento en ambas arenas electorales, como ya fue observado. El cuadro 8 muestra la cantidad de departamentos en los que cada partido fue el más votado en las elecciones nacionales y departamentales entre 1999 y 2015. Si se considera todo el período, de los 76 casos de elecciones nacionales en departamentos, el FA fue el partido más votado en 36, el PN en 31 y el PC en 9. Sin embargo, de los 76 casos de elecciones departamentales, el FA ganó 20 intencencias, el PN 47 y el PC 9.

Cuadro 8. Cantidad de departamentos en los que el partido es el más votado en elecciones nacionales y departamentales (1999-2015)

	1999	2000	2004	2005	2009	2010	2014	2015	Total	
	E. Nacional	E. Dptal.	E. Nacional	E. Dptal.	E. Nacional	E. Dptal.	E. Nacional	E. Dptal.	E. Nacional	E. Dptal.
FA	4	1	7	8	11	5	14	6	36	20
PN	6	13	12	10	8	12	5	12	31	47
PC	9	5		1		2		1	9	9

El PN ha sido el partido menos perjudicado y el más beneficiado por el voto dual desde la separación de las elecciones nacionales y departamentales:

- El PN conquistó 47 triunfos en elecciones departamentales (62%) aunque fue el partido más votado en 31 de los 76 casos de elecciones nacionales a nivel de los departamentos (41%). Por el contrario, el FA consiguió más victorias en los departamentos en las elecciones nacionales (36) que en las departamentales (20). El PC fue el más votado en 9 de los 76 casos, tanto en elecciones nacionales como en las departamentales.
- De los 36 casos en que el FA fue el partido más votado en el departamento en la elección nacional, ganó la Intendencia en 17 de ellos (47%) en la elección departamental del año siguiente. El PN conquistó la Intendencia en 26 de los 31 casos en que fue el partido más votado en la elección nacional en ese departamento (84%) y el PC en 4 de los 9 casos (44%).

- De los 19 casos en que el FA fue el partido más votado en el departamento en la elección nacional, pero no ganó la Intendencia, en 16 de ellos la victoria en la elección departamental le correspondió al PN y en 3 al PC.
- De los 5 casos en que el PC fue el partido más votado en el departamento en la elección nacional, pero no ganó la Intendencia, en todos ellos la victoria en la elección departamental le correspondió al PN.
- De los 5 casos en que el PN fue el partido más votado en el departamento en la elección nacional, pero no ganó la Intendencia, en 3 de ellos la victoria en la elección departamental le correspondió al FA y en 2 al PC.

5. Conclusiones

Este trabajo justifica teórica y empíricamente la necesidad de abordar el estudio de la nacionalización de los partidos políticos y del sistema de partidos uruguayos desde una perspectiva multinivel, evaluando la *nacionalización* en dos dimensiones – *horizontal*, a través del grado de homogeneidad de la distribución de los votos que obtienen los partidos a través de las unidades territoriales subnacionales; y *vertical*, a través del grado de semejanzas o diferencias (*congruencia*) entre los sistemas de partidos en los diferentes niveles de competencia: nacional y subnacional.

Después de la separación de las elecciones nacionales y departamentales a través de la reforma constitucional de 1996, los principales partidos y el sistema de partidos uruguayo conservaron su característica de alta nacionalización horizontal en las elecciones nacionales. Pero en el mismo período se registró una baja significativa en la dimensión vertical de la nacionalización, con el aumento de la incongruencia del sistema de partidos uruguayos entre los niveles de competencia nacional y departamental en los tres aspectos analizados: a) la oferta electoral, b) el partido más votado y c) el apoyo electoral obtenido por los partidos, a nivel de los departamentos en la elección nacional y la elección departamental del mismo año o ciclo electoral.

Si bien es necesario esperar a futuras instancias electorales para contar con una perspectiva de más largo plazo, lo que se observó hasta ahora es una trayectoria del sistema de partidos uruguayo

que lo va alejando de la categoría de sistema de partidos multinivel *nacionalizado*, con valores altos en ambas dimensiones de nacionalización, y lo dirige en dirección a la categoría de sistema de partidos multinivel *segmentado*, con valores altos de nacionalización horizontal y bajos de nacionalización vertical, aplicando la tipología de sistemas de partidos multinivel de Leiras (2010). Este autor describe a los sistemas *segmentados* como aquellos en los que los partidos obtienen proporciones semejantes del voto en todas las unidades subnacionales en las elecciones para *cargos nacionales* y proporciones distintas en cada distrito en las elecciones *subnacionales*. Señala que esto puede ser resultado de que uno o más partidos no compita en las elecciones subnacionales en todas las unidades territoriales o que lo haga integrando coaliciones. Esto describe precisamente la performance electoral de los partidos Colorado y Nacional, que registraron una caída de su nacionalización en las elecciones departamentales en el período posterior a la reforma del sistema electoral de 1996, y que en la última elección departamental (2015) proclamaron su abstención en Montevideo y su apoyo electoral, en este departamento, al Partido de la Concertación recientemente creado.

A partir de la separación de las elecciones nacionales y departamentales los patrones de competencia partidaria y la configuración del sistema de partidos, presentan marcadas diferencias entre el nivel nacional y el departamental. Si tomamos en cuenta los últimos tres ciclos electorales, el sistema nacional de partidos presenta al FA como actor predominante y al PN como principal partido opositor, en el marco de un multipartidismo moderado. Este sistema nacional de partidos ha convivido con sistemas departamentales de partidos que muestran variados patrones de competencia:

- a) FA predominante en Montevideo, Canelones y Rocha.
- b) PN predominante en Cerro Largo, Soriano, Colonia, San José, Flores, Durazno, Lavalleja y Tacuarembó.
- c) PC predominante en Rivera.
- d) Competencia y alternancia entre FA y PN en Maldonado, Treinta y Tres, Artigas, Paysandú, Río Negro y Florida.
- e) Competencia y alternancia entre FA y PC en Salto.

Este nuevo escenario multinivel plantea desafíos a la relación entre gobierno nacional y gobiernos departamentales¹⁷, que ya han quedado en evidencia en los dificultosos procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas; por ejemplo, en la aprobación de la patente única nacional de rodados, en la eliminación de la exoneración a la contribución inmobiliaria rural, en la unificación a nivel nacional del valor y código de las multas por infracciones en el tránsito, y en los aportes

¹⁷ Así también como a la relación entre los intendentes y los municipios.

presupuestales del gobierno nacional a los gobiernos departamentales a través de diversos programas.

A su vez, los partidos políticos deben adaptar su organización al escenario multinivel que los enfrenta a tensiones entre los liderazgos nacionales y los liderazgos departamentales y al reclamo de mayor flexibilidad y autonomía para la definición de estrategias y la toma de decisiones sobre diversos asuntos políticos y de gobierno. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

- En el caso del PC, la Comisión de Ética y Conducta Política recibió denuncias y solicitudes de sanciones a dirigentes que apoyaron al PN en las elecciones departamentales en diversos departamentos. Finalmente la Convención del PC laudó el asunto con un “apercibimiento” a los dirigentes denunciados.
- Tanto en el PC como en el PN, el proceso de decisión de abstención a presentar al lema en la elección departamental de 2015 en Montevideo, y apoyar en la misma al Partido de la Concertación, fue objeto de un delicado y polémico proceso de debate interno.
- El PC ha perdido en la actual legislatura a un senador y un diputado, que decidieron abandonar al partido y apoyar la creación de un nuevo lema que proyecte a nivel nacional la experiencia del Partido de la Concertación en Montevideo.

En los sistemas de partidos multinivel las interacciones entre las dinámicas y patrones de competencia presentan una tensión en ambas direcciones: desde el nivel nacional al subnacional y desde el nivel subnacional hacia el nacional. En este sentido, aún no se cuenta con elementos suficientes como para predecir hacia donde evolucionará el sistema de partidos uruguayo multinivel. Una posibilidad es que las fuerzas nacionales predominen y, por lo tanto, la actual incongruencia no aumente. Otra posibilidad es que las fuerzas subnacionales predominen, no solo profundizando la incongruencia, sino también promoviendo la disminución de los niveles de nacionalización horizontal y el aumento de la fragmentación partidaria a nivel nacional.

Arturo Silvera

Setiembre de 2016

Referencias

- Amorim Neto, Octavio y Gary W. Cox (1997). “Electoral institutions, cleavage structures and the number of parties”, *American Journal of Political Sciences*, Vol. 41, No. 1, pp. 149–174.
- Bochsler, Daniel (2010), “Measuring Party Nationalization: A New Ginibased Indicator that Corrects for the Number of Units”, *Electoral Studies*, 29 (1), pp. 155-168.
- Bottinelli, Oscar (1991), *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis*, PEITHO, Documento de Trabajo 83, Montevideo
- Buquet, Daniel et al. (1998), *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo.
- Buquet, Daniel (2016), “La construcción de un equilibrio democrático”, en *La Constituyente de 1916. Fundación de la Democracia*. Montevideo, Ediciones de la Plaza.
- Caramani, Daniele (2004), *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardarello, Antonio (2005), “Los intendentes y la reelección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005”, en Buquet, Daniel (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y Nuevo Gobierno. 2004-2005*. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman (2004), *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Cox, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary (1999), “Electoral Rules and Electoral Coordination”, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 145-161.
- Došek, Tomáš y Flavia Freidenberg (2013), “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7, pp. 161-178.
- Došek, Tomáš (2014), *Sistema de Partidos Multinivel en Uruguay (1984–2010): Desafío del frente Amplio y adaptación de los partidos tradicionales en un escenario congruente*, en Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 291-338.

- Došek, Tomáš (2015), “La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región”. *Política y gobierno* Vol. XXII (2): 347-390.
- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez-Cao (eds.) (2014), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao (2010), “Federalized Party Systems: Theory and Practice”, *Comparative Politics*, 43(1), pp. 21-39.
- González, Luis Eduardo (1993), *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Harbers, Imke (2010), “Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America”, *Comparative Political Studies*, 43(5), pp. 606-627.
- Johnston, Richard (1980), “*Federal and Provincial Voting: Contemporary Patterns and Historical Evolution*”, en *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*. Eds. David J. Elkins, y Richard Simeon, Agincourt: Methuen, pp. 106–30.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring (2003), “The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas”, *Party Politics*, 9(2), pp. 139-166.
- Jones, Mark P. (2005), *The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Process*, Paper prepared for the Workshop on State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., February 28-March 2, 2005.
- Leiras, Marcelo (2010), “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Política y Gobierno*, XVII (2), pp. 205-241.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (1967), “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”, en Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, Nueva York, Free Press, pp. 1-64.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. 1995. “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Moenius, Johannes y Yuko Kasuya (2004), “Measuring Party Linkage across Districts: Some Party System Inflation Indices and Their Properties”, *Party Politics*, 10(5), pp. 543-564.
- Moraes, Juan Andrés (1997), “Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984 – 1994)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 10, pp. 47-77.
- Morgenstern, Scott et al. (2009), “Party Nationalization and Institutions”, *The Journal of Politics*, 71(4), pp. 1322-1341.

- Morgenstern, Scott *et al.* (2014), “Seven Imperatives for Improving the Measurement of Party Nationalization with Evidence from Chile”, *Electoral Studies*, 33 (1), pp. 186-199.
- Payne, J. Mark *et al.* (2006), *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA.
- Polga-Hecimovich, John (2013), “Thinking Strategically: A Theory of Party (De-) Nationalization, with Evidence from Latin America”, trabajo presentado en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Bogotá.
- Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, Madrid.
- Schakel, Arjan H. 2013a. “Nationalization of multilevel party systems: a conceptual and empirical analysis”. *European Journal of Political Research* vol. 52, N° 12, pp. 212-236.
- Schakel, Arjan H. (2013b), “Congruence Between Regional and National Elections”, *Comparative Political Studies*, 46(5), pp. 631-662.
- Schattschneider, Elmer E. (1960), *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart y Winston.
- Stokes, Donald E. (1967), “Parties and the Nationalization of Electoral Forces”, en William N. Chambers y Walter D. Burnham, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, Oxford, Oxford University Press, pp. 182-202.
- Suárez-Cao, Julieta y Flavia Freidenberg (2014), “Sistemas de partidos multinivel y democracia: Nueva tipología de partidos y sistemas de partidos en América Latina”, en Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 11-42.
- Swenden, Wilfried y Bart Maddens (2009), “Introduction Territorial Party Politics in Western Europe: A Framework for Analysis”, en Wilfried Swenden y Bart Maddens (eds.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 1-30.
- Thorlakson, Lori (2007), “An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations”, *European Journal of Political Research*, 46 (1), pp. 69-95.