

## RESEÑA

# FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y GOBIERNO EN URUGUAY: ¿UN ENFERMO IMAGINARIO?\*

MARK P. JONES\*\*

*Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* es un extraordinario análisis de dos aspectos fundamentales de cualquier democracia: el sistema de partidos y el proceso legislativo. El trabajo es el producto de una excelente colaboración entre los autores, quienes logran una valiosa contribución para la ciencia política tanto uruguaya como internacional. El libro tendrá, sin duda, un profundo efecto en la forma en la que los uruguayos interpretan su sistema político, así como en la visión que los estudiosos extranjeros tienen del caso uruguayo.

Más allá de los importantes hallazgos que se plantean en el libro, a los que me referiré en detalle más adelante, el trabajo de Daniel

Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes sirve como un excelente ejemplo del tipo de trabajo que los jóvenes académicos en Uruguay y otras partes deberían aspirar a desarrollar. Este libro puede ubicarse claramente dentro del enfoque académico conocido generalmente como nuevo institucionalismo y ofrece a los lectores un fino ejemplo de las teorías y métodos utilizados por los académicos que se desempeñan dentro de esta área. Los autores se basan fuertemente en literatura teórica de los Estados Unidos y Europa y verifican las opiniones generales de dichas teorías a través de un riguroso análisis empírico. El resultado constituye un *tour de force*, que enriquece nuestra comprensión de la política uruguaya y de las instituciones políticas en general.

El libro sirve también como un importante recurso para los estudiosos de la política comparada. El Uruguay no ha sido incluido habitualmente como uno de los casos en los volúmenes editados en los que se basan los institucionalistas para desarrollar sus estudios sobre instituciones políticas en diferentes países. Pero con la publicación de este libro los comparativistas no necesitarán preocuparse

\* Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1998.

\*\* Assistant Professor, Departamento de Ciencia Política, Michigan State University. Copresidente de la Sección Instituciones Políticas (LAPIS) de *Latin American Studies Association* (LASA). Autor de *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Indiana, 1995.

por no tener suficiente información y detalles sobre el funcionamiento del sistema político uruguayo. Una verdadera ventaja del libro es que, al tiempo que está escrito en principio como un libro sobre Uruguay, simultáneamente está desarrollado desde una fuerte perspectiva comparativa, permitiendo así a los académicos de fuera del Uruguay entender fácilmente dónde se ubica el Uruguay dentro de una variedad de criterios *vis-a-vis* otras democracias.

El libro está dividido en tres grandes secciones. La primera, examina la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos uruguayo. La segunda, analiza el vínculo entre el sistema de partidos, la disciplina partidaria y el gobierno en Uruguay. La tercera sección provee una evaluación general de la situación actual del sistema político uruguayo y simultáneamente ofrece algunas predicciones sobre el futuro de la política uruguaya.

La primera sección está dividida en cinco sub-secciones. La primera sub-sección proporciona una detallada descripción del sistema electoral uruguayo. Muchos estudiosos tienden a categorizar el sistema electoral de su país como único cuando normalmente tiene atributos muy comunes en otros países. Pero la caracterización que hacen los autores del sistema electoral uruguayo como "peculiar" es enteramente adecuada. No conozco otro sistema electoral en el mundo tan *sui-generis* como el uruguayo al tiempo que sus reglas han sido una continua fuente de confusión para la mayoría de los académicos extranjeros. En esta parte del libro, los autores aportan una descripción breve y precisa del sistema electoral y su evolución, que permitirá a todos los lectores entender con precisión el funcionamiento del complejo régimen electoral uruguayo.

Las tres siguientes sub-secciones estudian los vínculos entre el sistema electoral uruguayo y el sistema de partidos, a partir de una discusión de la literatura teórica general so-

bre este tema, así como de una revisión de los trabajos existentes sobre las consecuencias políticas de las normas electorales en Uruguay.

La última subsección proporciona un análisis empírico detallado sobre la fragmentación en el sistema de partidos uruguayo. Los autores examinan en primer término la evolución del número de partidos políticos relevantes, tanto en la arena electoral como en el ámbito parlamentario, utilizando el "número efectivo de partidos", una medida desarrollada por Markku Laakso y Rein Taagepera que se ha transformado en el indicador estándar de fragmentación empleado por los académicos. Mientras que a lo largo de los 1940s, 1950s y 1960s, Uruguay tuvo esencialmente un sistema dominado por dos partidos (que los autores denominan bipartidismo plus), en el trabajo se identifica la elección de 1971 como el comienzo de la transformación nacional desde un sistema bipartidista a un sistema multipartidista. Esta evolución culmina en las elecciones de 1989 y 1994 cuando el número efectivo de partidos electorales cruzó la barrera del 3.0 por primera vez desde 1946 (cuando como consecuencia de la dictadura de Terra el Partido Nacional estuvo dividido en dos lemas, el Partido Nacional y el Partido Nacional Independiente).

Complementariamente al análisis estándar del número efectivo de partidos, los autores también estudian el nivel de fraccionalización dentro de los partidos políticos. Dado el uso del doble voto simultáneo en Uruguay, este análisis intra-partidario es claramente necesario para la total comprensión de la política uruguaya. Desde una perspectiva comparativa ello también nos hace recordar los riesgos inherentes a considerar a los partidos como actores unitarios, un supuesto generalizado en la mayoría de los estudios sobre los sistemas de partidos en América Latina y Europa Occidental. Desafortunadamente para aquéllos que estudian otros países, la identificación y medición de las fracciones intra-partidarias es

mucho más difícil, debido a la ausencia de agrupamientos internos estructurados como los que existen en Uruguay. Los datos que proporcionan los autores demuestran que desde el retorno de la democracia en 1984, el nivel de fraccionalización interna ha decrecido progresivamente en el Partido Colorado al tiempo que ha aumentado sistemáticamente dentro del Partido Nacional.

La segunda sección del libro se centra en los resultados del gobierno: la productividad legislativa. Mientras que la primera sección examinó la evolución del sistema de partidos uruguayo desde 1942, la segunda sección se concentra primordialmente en el período 1985-94. Esto se debe al gran esfuerzo implicado en la obtención de los datos necesarios para el análisis contenido en la última sección.

La sección se inicia con una discusión del marco institucional uruguayo y constituye un excelente trabajo, que ubica al Uruguay en el contexto comparativo establecido por estudiosos como John Carey, Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Éste es uno de los muchos ejemplos de alta calidad en la perspectiva comparativa del libro mediante el análisis del caso uruguayo.

Los autores continúan su análisis mostrando el posicionamiento relativamente precario en que se encontraron los dos últimos presidentes uruguayos luego de su elección. La fracción de Lacalle tenía apenas el 23% de los votos en el Parlamento, mientras la fracción de Sanguinetti en su primer gobierno alcanzaba un 25%. Mientras tanto, sus partidos obtuvieron respectivamente tan sólo un 40% y un 32% de las bancas parlamentarias.

A partir de allí, los autores ofrecen una discusión sobre la formación de coaliciones de gobierno en Uruguay desde 1985. Esta sección concluye con un excelente análisis empírico sobre la aprobación de leyes y el empleo de los vetos presidenciales durante el período 1985-1995. Los resultados indican cla-

ramente que los presidentes son mucho más exitosos en la aprobación de leyes durante los primeros años de gobierno que al fin de sus mandatos. A medida que los mandatos progresan en el tiempo, los presidentes se ven forzados a emplear sus poderes de veto más frecuentemente. Por tanto, los autores identifican un notorio ciclo legislativo en Uruguay, donde el poder de los presidentes *vis-a-vis* el legislativo es más fuerte al inicio, deteriorándose progresivamente con la pérdida de sus socios de coalición.

El descubrimiento de este ciclo electoral sugiere que la ausencia de una mayoría presidencial no es necesariamente tan problemática como lo ha sugerido la literatura comparativa. Sin embargo los hallazgos de los autores proveen, al mismo tiempo, apoyo a la afirmación de la literatura que sostiene que es más probable que los presidentes con mayorías legislativas sean más eficaces en la aprobación de su legislación (particularmente hacia el final de sus mandatos).

La posibilidad de la formación de coaliciones en Uruguay en los últimos años, sin embargo, ha dependido en parte del nivel relativamente bajo de polarización entre el Partido Colorado y el Partido Nacional. En un reciente trabajo comparativo sobre 17 democracias presidenciales latinoamericanas encontré que el nivel de polarización entre los partidarios del Partido Colorado y Partido Nacional es el más bajo de todos los pares de partidos mayores encontrado en América Latina. Personalmente, me pregunto si se hubieran formado similares coaliciones si el presidente hubiera sido del Frente Amplio, en vez de uno de los dos partidos tradicionales. En el mismo estudio, encontré que los niveles de polarización entre el Frente Amplio y los partidos Colorado y Nacional eran más altos que los de cualquier otro país de América Latina, con la excepción de Chile en la relación entre los dos partidos conservadores (Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional) y los

socialistas (Partido por la Democracia y Partido Socialista Chileno).

La última subsección, ofrece el primer análisis empírico sobre la disciplina partidaria en el Uruguay a partir de la votación de los legisladores. El estudio de las votaciones en el parlamento, similar a los que se han desarrollado sobre el Congreso de los Estados Unidos, refleja un creciente interés en la investigación sobre los poderes legislativos en América Latina. Este tipo de análisis sobre las votaciones parlamentarias se ha desarrollado visiblemente en Brasil (con los trabajos de Barry Ames, Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi y Scott Mainwaring) pero más recientemente han comenzado aparecer trabajos similares en otros países de la región como Argentina (Jones), Chile (John Carey) y ahora Uruguay.

El estudio de las votaciones demuestra la elevada disciplina del Frente Amplio a lo largo del período 1985-94 (un nivel de disciplina favorecido, como los autores destacan, por su ubicación en la oposición). Los autores también resaltan la variación algo mayor en la disciplina de los dos partidos tradicionales, aunque con la excepción parcial del Partido Nacional durante la Administración de Lacalle, todos los partidos son caracterizados como altamente disciplinados.

La sección final proporciona una revisión de la situación actual y discute el futuro del sistema político uruguayo, con un particular énfasis en las consecuencias proyectadas de la reforma constitucional de 1996. La visión de los autores sobre el futuro de la política uruguaya, fundada teórica y empíricamente, es una lectura imprescindible para cualquiera que esté interesado en la salud de la democracia uruguaya. Aunque esta sección contiene varios aspectos destacables, por razones de espacio voy a concluir la reseña con una discusión de dos aspectos que considero merecen especial énfasis.

En primer lugar, los autores plantean una cuestión muy importante: que muy probablemente, si la reforma no hubiera sido implementada, el sistema de partidos uruguayo hubiera retornado eventualmente a un esquema próximo al bipartidismo. Estoy de acuerdo con los autores en que la división tripartidista de 1994 no fue un punto de equilibrio para el sistema y que ese resultado no se hubiera mantenido por más de un corto período de tiempo. Sospecho que si se hubieran mantenido las viejas reglas el resultado más probable hubiera sido una gradual fusión del Partido Nacional y el Partido Colorado (con algunos de los elementos más progresistas de cada partido uniéndose al Frente Amplio).

En segundo lugar, los autores señalan que el anterior formato institucional fue acusado de fomentar gobiernos minoritarios pero que, a pesar del uso del sistema de mayoría simple y doble voto simultáneo para la elección presidencial, se aseguraba que la bancada del partido del presidente fuera siempre la mayor en el Parlamento. El anterior esquema institucional también aseguraba que dentro de esa bancada, la fracción del presidente fuera mayoritaria. Los autores hacen notar que el nuevo formato constitucional, bajo el cual todos los partidos presentan candidatos únicos presidenciales y se usa el balotaje para determinar el ganador, no proporciona esa seguridad.

Cuando estoy escribiendo esta reseña (a un mes de las elecciones presidenciales y legislativas del 31 de octubre) todas las encuestas de opinión sugieren que el Frente Amplio ganará la primera ronda pero que en la segunda vuelta Jorge Batlle resultará vencedor. Las encuestas también indican que el Partido Colorado probablemente obtendrá alrededor de un tercio de las bancas en el Poder Legislativo, con la posibilidad que la fracción de Batlle alcance aproximadamente la mitad de esas bancas. Este resultado haría fácilmente de Batlle el presidente más "minoritario" en la historia del Uruguay.

Finalmente, debo llamar la atención de los lectores sobre los extraordinarios apéndices de este libro. Allí aparece una gran cantidad de información útil sobre la política uruguaya, que abarca desde datos sobre disciplina partidaria en el parlamento y la composición de los gabinetes entre 1985 y 1994 hasta detallados resultados electorales del período 1942-1994.

En suma, se trata de un libro sobresaliente que tendrá un profundo efecto sobre la comprensión de los académicos, tanto uruguayos como extranjeros, de la política uruguaya. Su firme base teórica y su riguroso análisis empírico aseguran que será una referencia generalizada sobre la política uruguaya entrado el tercer milenio.