

LA DEMOCRACIA EN URUGUAY: UNA PARTIDOCRACIA DE CONSENSO

Daniel Chasquetti y Daniel Buquet

RESUMEN

El artículo analiza el origen de la democracia uruguaya y los factores que favorecieron su consolidación. Desde un punto de vista teórico se cataloga a la democracia uruguaya como una "partidocracia de consenso", en virtud del papel desempeñado por los partidos políticos y los peculiares institutos de coparticipación que los mismos diseñaron a lo largo de la historia. A los efectos de ilustrar este fenómeno, el artículo describe con detenimiento los tres períodos históricos (1918-1933; 1942-1973; 1985 a la fecha) donde la poliarquía logra desarrollar sus rasgos políticos, sociales y culturales más característicos. En el final del artículo se enumeran los principales desafíos que la democracia uruguaya deberá resolver si pretende seguir gozando del respaldo de sus ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA / PARTIDOS POLÍTICOS / ELECCIONES / INSTITUCIONES / CULTURA.

ABSTRACT

The article analyses the origin of the Uruguayan democracy and the factors that favoured its consolidation. From a theoretical point of view the Uruguayan democracy is conceptualised as a "partidocracia de consenso" (a consensus - based "partycratic" system), given the role played by the political parties and the particular co-participation institutes they designed through history. In order to illustrate this phenomenon, the article describes in detail the three historical periods (1918- 1933; 1942-1973; 1985 up to now) where poliarchy develops its more specifically political, social and cultural features. The main challenges the Uruguayan democracy should solve if it is intended to continue enjoying the citizens' support are listed at the end of the article.

SOBRE LOS AUTORES

Daniel Chasquetti: Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. Especialista en gobierno, partidos políticos y sistemas electorales. Consultor en el área de parlamento, elecciones y opinión pública. Analista político en diversos medios de comunicación. Co-autor del libro *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* y de diversos artículos publicados en libros y revistas especializadas en el ámbito nacional e internacional.

Daniel Buquet Corleto: Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México). Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. Profesor invitado en diversas instituciones nacionales y extranjeras. Especialista en partidos políticos y sistemas electorales. Consultor en el área de opinión pública y elecciones. Analista político en diversos medios de comunicación. Co-autor del libro *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* y de diversos artículos publicados en libros y revistas especializadas en el ámbito nacional e internacional.

Introducción

Uruguay constituye un caso excepcional dentro del contexto latinoamericano en lo que refiere a su régimen político democrático. Los puntajes que recibe de diversas instituciones calificadoras en la materia, lo ubican invariablemente en posiciones de privilegio. En el comienzo del siglo XXI las calificaciones que otorga *Freedom House*¹ colocan a Uruguay –con el máximo puntaje– en el primer lugar de la región en materia de derechos políticos y libertades civiles y durante la última década del siglo pasado nunca estuvo por debajo del segundo lugar. También ocupa el primer lugar –compartido con Costa Rica– y obtiene el máximo puntaje desde hace más de una década en el índice de democracia que elabora el *Polity Project*² y se ha alternado con Costa Rica en el primer lugar del índice de democracia que produce *Latinobarómetro*³. Su peor desempeño en este tipo de mediciones consiste en el tercer lugar que obtiene (detrás de Costa Rica y Chile) en la dimensión *voice and accountability* que forma parte de los indicadores de *governance* que elabora el Banco Mundial⁴.

Por otra parte, la posición de privilegio que ostenta Uruguay en el continente no es un fenómeno ocasional ni reciente, sino que, por el contrario, es el producto de una temprana implantación y una larga tradición democrática. Se trata seguramente del país que más tiempo ha vivido bajo regímenes democráticos en América Latina. En el siglo XX Uruguay sufrió solo dos rupturas institucionales. La primera –en 1933– consistió en un golpe civil que buscó una rápida reinstitucionalización a través de reformas constitucionales y legales. Sin embargo, la falta de legitimidad de los dos gobiernos electos (1934 y 1938) bajo esas normas llevó a que la democratización efectiva se concretara recién en 1942 con una nueva reforma constitucional. El segundo quiebre institucional se originó en un golpe de estado en 1973 que derivó en una dictadura militar, similar a las que asolaron el continente durante esos años, y duró hasta 1984. Los once años de dictadura militar constituyen el único período del siglo XX en que los gobiernos uruguayos no fueron electos y los partidos políticos quedaron desplazados del poder.

El presente trabajo desarrolla un panorama general sobre la democracia en Uruguay. En el primer capítulo se analiza el origen de la democracia y los factores que favorecieron dicho desarrollo. El segundo capítulo caracteriza desde un punto de vista teórico a la democracia uruguaya

¹ <http://www.freedomhouse.org/>

² <http://www.cidcm.umd.edu/polity/index.html>

³ <http://www.latinobarometro.org/>

⁴ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>

como una partidocracia de consenso, en virtud del papel central desempeñado por los partidos políticos y los intrincados mecanismos de coparticipación por ellos diseñados. El tercer capítulo repasa los tres períodos históricos en que la poliarquía uruguaya logra desarrollar sus rasgos más característicos, y el cuarto describe las principales características de la cultura política uruguaya. Finalmente, el último capítulo presenta un resumen sobre la democracia uruguaya junto a una enumeración de algunos de los principales desafíos que deberá enfrentar en el futuro.

1. El origen de la democracia uruguaya

El origen de la democracia uruguaya se sitúa habitualmente en torno al establecimiento de la Constitución de 1918⁵. Este texto estableció los rasgos más característicos del sistema electoral –que habrían de mejorar hasta 1994– junto con una serie de garantías fundamentales para el ejercicio del sufragio⁶. La democratización en Uruguay coincide por tanto con la modernización del sistema de partidos y su configuración como un sistema partidario de tipo competitivo⁷. De este modo, podría afirmarse que en Uruguay la democracia y el sistema electoral nacieron prácticamente juntos (Buquet y Castellano, 1995).

El núcleo central del sistema de partidos uruguayo (los llamados “partidos tradicionales”) es tan antiguo como el país mismo. Para algunos es incluso anterior a la nación, dadas las precarias condiciones de definición del espacio nacional en la época de la independencia y los años posteriores. La mayoría de los historiadores ubica su origen en la “Batalla de Carpintería” –primera acción militar que los enfrentó, en el año 1836– seis años después de la primera Constitución (1830) y once más tarde de la Declaración de la Independencia (1825). En ese momento surgieron las “divisas” –cintillos que servían para distinguir a los integrantes de cada uno de los bandos– que los identificarán hasta nuestros días.

La relación entre el Partido Colorado y el Partido Blanco o Nacional en su lucha por el poder político se planteó hasta principios del siglo XX en términos fundamentalmente bélicos. En parte por la lógica de enfrenta-

⁵ Por ejemplo, Pérez y Castellanos dicen refiriéndose a 1919 que esa “... fecha puede marcar el advenimiento de una democracia pluralista en Uruguay” (1980: 276).

⁶ Entre ellas se destacan la inscripción obligatoria en el Registro Cívico, el voto secreto y la prohibición a policías y soldados de realizar actividad política, con la excepción del voto. Estas garantías fueron completadas con la aprobación de la Ley del 9 de enero de 1924, que reformó el Registro Cívico Nacional y creó la Corte Electoral. El 16 de enero y el 22 de octubre de 1925 se aprobaron dos Leyes que regulaban el procedimiento electoral.

⁷ Caetano y Rilla definen al período 1910-1934 como la etapa “formativa del sistema de partidos” (1984:19).

miento que imperaba y también por las reglas electorales excluyentes, la convivencia pacífica entre los partidos no fue posible en el siglo XIX sino en contados y breves períodos. El fraude, la abstención y el consiguiente alzamiento armado fueron el expediente regularmente utilizado en la competencia política. La disputa entre blancos y colorados cruza toda la historia del país y determinó, hasta el año 1971, la existencia de un sistema bipartidista cuyo predominio nunca fue puesto en duda, pese a la aparición de distintos agrupamientos políticos en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX.

La idea de que los viejos partidos no tenían razón de ser por no servir de conducto de diferencias ideológicas ni de proyectos políticos se convirtió en el argumento central de la intelectualidad ilustrada de la época. Las ideas de “fusión de los partidos” en torno al bien común de la sociedad, eran solamente sostenidas por el elemento culto –los “doctores”– de las antiguas colectividades y no pudieron mantener su predominio durante mucho tiempo. Enfrentados a ellos, los “caudillos” –jefes naturales de los sectores populares– hicieron prevalecer los sentimientos partidistas. Los “fusionistas” de los años 50, que se transformarían luego en los “principistas” del último cuarto del siglo XIX, seguirían insistiendo en la cuestión ideológica como única razón para unirse a los partidos⁸. Sin embargo, la fortaleza de las identidades partidarias primiti-

⁸ El movimiento de fusión surgió tras el extenso conflicto bélico conocido como Guerra Grande (1839-1852), que involucró no sólo a los protopartidos uruguayos, sino también a los bandos argentinos –federales y unitarios– y a diferentes potencias extranjeras, Francia e Inglaterra. La política de fusión se origina en un Manifiesto del ex canciller del Gobierno de la Defensa, Andrés Lamas, dirigido desde Brasil a sus compatriotas en julio de 1855. Allí se llama a abandonar las viejas divisas en procura del desarrollo de un país estable. Estas ideas tuvieron gran receptividad entre la clase culta y doctoral de la ciudad, quien rápidamente la acuñó como expresión patriótica de unidad (“orientalidad”) y, al mismo tiempo, como freno a los impulsos siempre latentes de los “caudillos” rurales. La política de fusión vivió su momento de auge en la segunda mitad de la década del cincuenta (presidencia de Gabriel Pereira) y comenzó a debilitarse durante el primer lustro de la siguiente década (presidencia de Bernardo Berro) en virtud del empuje político de los caudillos, quienes actuaban en nombre de las divisas que precisamente se pretendía anular. La política principista tiene un origen parecido al de la de fusión. Las condiciones del país en 1872, al término de la “Revolución de las Lanzas”, eran bastante similares a las de 1852 cuando culminó la “Guerra Grande”. A la dramática situación económica, financiera y social del país se sumaban unas activas clases altas urbanas y rurales que exigían orden. En ese marco, los jóvenes cultos montevidianos, de filiación blanca o colorada, iniciaron un movimiento político conocido como principismo, cuya principal definición filosófica era el rechazo a los partidos tradicionales y a los caudillos y el deseo de constituir organizaciones políticas regidas por principios doctrinarios. En los siguientes años se fundarían el Partido Radical, el Club Nacional y el Club Libertad, con el objetivo de divulgar el pensamiento político del movimiento. La conocida sentencia del por entonces joven José Pedro Ramírez define claramente la ideología que movía al principismo: “la Libertad como principio, la Libertad como medio y la Libertad como fin”. El movimiento culpaba a los partidos, y particularmente a sus caudillos, del desorden y el caos en que se encontraba inmerso el país, visión que compartía con las organizaciones empresariales del país. Al igual que el movimiento de fusión, el principismo encalló ante el poder y la adhesión popular que suscitaban las viejas divisas (Al respecto, consultar a Barrán, 1988).

vas resistiría estos embates en cierto modo hasta el presente, demostrando ser desde el punto de vista sociopolítico los agentes primarios de referencia y adhesión de la ciudadanía.

La fortaleza y permanencia de los partidos tradicionales, superando los proyectos “fusionistas” y “principistas”, puso en el orden del día la necesidad de establecer reglas para su coexistencia pacífica. La Constitución de 1830 no preveía la existencia de partidos políticos, y el régimen electoral que ella pergeñaba no se adecuaba a una competencia pacífica por el poder⁹. El sistema electoral que rigió durante casi todo el siglo XIX en Uruguay establecía un sistema mayoritario para la Cámara de Representantes y un sistema mayoritario indirecto para la elección de la Cámara de Senadores. Con el transcurso del tiempo, este régimen estuvo sujeto a diversas reformas en la dirección de incorporar y ampliar la representación de las minorías, pero sin llegar a la distribución proporcional de los cargos.

La primera década del siglo XX fue dejando en claro que la democratización del país requería una gran operación de ingeniería constitucional y que no iba a ser a través de concesiones puntuales que la oposición legitimaría el gobierno. La elaboración de un marco institucional democrático resultó entonces de un conflictivo proceso que, a lo largo de una década y tras duras batallas cívicas, articuló en forma más o menos equilibrada las preferencias de los dos principales actores políticos. La “activación” del proceso de reforma se concretó a fines de 1907 y determinaría buena parte de la agenda política durante los años siguientes, hasta la elección de una Convención Nacional Constituyente en 1916¹⁰.

En las elecciones para esa Convención del 30 de julio de 1916, el mapa político estaba constituido por el tradicional bipartidismo, pero con una

⁹ Como señalara Gross Espiell (1991:47), “cuando la Constitución de 1830 entró en vigencia, se creyó que con su aplicación habrían de resolverse todos los problemas del país (...) Sin embargo, la realidad fue otra y demostró crudamente que los factores sociales y políticos habrían de pesar en forma decisiva en la vida institucional de la República. Un país recientemente constituido, con una pequeñísima población y con una historia convulsionada (...) no podía aspirar a la tranquilidad derivada del funcionamiento normal de las instituciones, solo por el hecho de que se sancionara una Constitución. Por ello, durante años, mientras la República realizó su duro aprendizaje cívico, la Constitución fue solo una superestructura, por debajo de la cual el caudillismo y la fuerza de la violencia eran los verdaderos poderes de gobierno”.

¹⁰ La Legislatura de 1907 declaró de interés nacional la revisión de los métodos de reforma constitucional; la siguiente, elegida en 1910, había propuesto seis posibles mecanismos para viabilizar el cambio; finalmente, la Legislatura de 1912 definió el mecanismo de tramitación de la reforma: “declarar la conveniencia de reformar la constitución” con el voto de los 2/3 de cada Cámara. El Poder Ejecutivo debería entonces convocar elecciones para la formación de una Convención Nacional Constituyente con el doble de legisladores que el Parlamento actuante. El proyecto de reforma sancionado por dicha Convención sería plebiscitado ante la ciudadanía. Al respecto, ver Nahum (1975).

peculiaridad: en esos comicios, que bien pueden calificarse como las primeras elecciones legítimas de la historia uruguaya, el oficialismo fue derrotado¹¹. Las ideas reformistas impulsadas por el principal líder colorado, José Batlle y Ordóñez, dividieron a su partido y estimularon un lento proceso de polarización política¹². La negociación de la Constitución, por tanto, se desarrolló en el marco de un inestable equilibrio, con una asamblea constituyente hostil al Ejecutivo y un Gobierno con poderes suficientes como para bloquear el proceso reformista¹³. Seguramente fue por ese peculiar balance de fuerzas que la Constituyente terminó elaborando un proyecto consensuado, producto de un pacto que implicó recíprocas concesiones. El Partido Nacional consiguió la inclusión de la representación proporcional para la cámara baja y un conjunto de garantías para el ejercicio del sufragio; el Riverismo, sector minoritario dentro del Partido Colorado, logró el mantenimiento de la figura del Presidente de la República. El batllismo, sector mayoritario dentro del partido, consiguió la colegialización parcial del Poder Ejecutivo¹⁴.

Las características del sistema político uruguayo de entonces, particularmente su persistente bipartidismo fraccionalizado, en el contexto de un peculiar balance de fuerzas, hicieron necesaria la adopción de un conjunto de instrumentos consensuados. La inclusión de algunos institutos

¹¹ El Partido Nacional, contrario a la reforma, fue el sector más votado (46%) en esa instancia. El Partido Colorado compareció dividido en dos fracciones: los batllistas (41%), que eran seguidores de Batlle y Ordóñez, detentaban el gobierno y se manifestaban favorables a la reforma constitucional; y los riveristas (11%), liderados por el senador Manini Ríos, que discrepaban con la conducción gubernamental y se oponían ferozmente a la reforma. La Asamblea Nacional Constituyente presentó de este modo una mayoría absoluta opuesta al proyecto de reforma oficialista, cuya pieza fundamental era la formación de un Ejecutivo colegiado.

¹² El 4 de marzo de 1913 comenzaron a publicarse en el diario “El Día” las ideas de Batlle y Ordóñez que orientarían la reforma de la Constitución. Los famosos “Apuntes” dividieron y polarizaron el escenario político. El oficialismo batllista del Partido Colorado defendió estas ideas como una cuestión de principios, en tanto que los riveristas colorados y el Partido Nacional se manifestaron en contra (Ver Nahum, 1975).

¹³ El gobierno contaba con mayoría legislativa y podía, a través de la reglamentación del plebiscito, impedir la aprobación de cualquier reforma que surgiera de la Convención Nacional Constituyente. La amenaza no fue puramente teórica, sino práctica. Se elaboró un proyecto de ley por el cual se exigía para la ratificación plebiscitaria de la reforma la mayoría absoluta de los ciudadanos inscriptos, cifra que era evidentemente inalcanzable. Cuenta Manini, líder del riverismo, que “...el proyecto fue sancionado por una Cámara de Representantes de mayoría celosamente oficialista, e incluso llegó a tener informe favorable de la Comisión del Senado; pero, poco después, habiendo tenido éxito la maniobra táctica que estamos refiriendo, se entró entre oficialismo y nacionalismo a pactar, y se le dejó discretamente encarpetao” (1970:101).

¹⁴ La Constitución de 1918 definió la existencia de un Poder Ejecutivo bicéfalo. Por un lado, existía un Presidente de la República –elegido en forma directa, por doble voto simultáneo y mayoría simple de votos– encargado de las cuestiones típicas de los Jefes de Estado (representación, relaciones exteriores, etc.). Por otro, un Consejo Nacional de Administración (CNA) compuesto por nueve miembros también elegidos directamente por la ciudadanía por doble voto simultáneo, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte restante, a la lista más votada del segundo partido.

como la representación proporcional y las garantías para el sufragio en el ordenamiento jurídico-electoral, atiende, en primer término, a que el nacimiento de la democracia uruguaya es en definitiva una operación concertada entre los partidos y que su mantenimiento dependía, y quizá depende aún, del mantenimiento de ese mismo acuerdo. La idea de un Uruguay del consenso no es nueva ni original; por ejemplo, Romeo Pérez afirma que “...desde 1918 en más, nuestro país merece innegablemente la caracterización de Estado de consenso” (Pérez, 1988:56). La pacificación requería, en definitiva, un compromiso que involucrara a ambos partidos y no podía ser impuesta desde el poder, como lo demuestra la compleja evolución política entre 1872 y 1915. Pero ese compromiso no podía ser un mero reparto de posiciones de poder (circunstancia que surge claramente en los pactos de 1872 y 1897), sino que debía suponer el establecimiento de reglas de juego democráticas. A su vez, esas reglas no podían ser cualesquiera; debían contener “*equilibrios y contrabalanceos poliárquicos... (y)... diversas defensas contra las acumulaciones hegemónicas*” (Pareja, 1988:20).

El pacto fundacional de la democracia uruguaya contiene un paquete de instrumentos jurídico-políticos que han corrido variada suerte en el transcurso del siglo. De todos ellos, el único que *a priori* puede calificarse como imprescindible para la instauración de una poliarquía, es el conjunto de garantías que se otorgan para el libre ejercicio del sufragio. No es posible construir democracia alguna sin asegurar el voto secreto, igual y universal, así como el contralor del procedimiento electoral y la libertad política de partidos y electores. Todos los demás aspectos contenidos en el pacto –los que propiamente pueden denominarse de ingeniería político-electoral–, e incorporados en la Constitución de 1918 (el Ejecutivo bicéfalo y semicolegializado, el doble voto simultáneo y la representación proporcional en la Cámara de Representantes), son contingentes; en términos teóricos y comparativos, puede existir democracia con o sin ellos. Como sostienen Schmitter y Karl, “...la democracia no consiste en una sola serie única de instituciones” (1993:18) y las peculiaridades de los arreglos institucionales son las que dan su tono específico a cada democracia.

2. La democracia uruguaya, una construcción de consenso

La democracia uruguaya es la más antigua y estable de América Latina y, tras el interregno militar (1973-1984), se encuentra plenamente consolidada¹⁵. En este trabajo no se pretende dar una discusión sobre el

¹⁵ Por lo menos si se adopta una opción minimalista al estilo de Przeworski (1991). O'Donnell dice que “sólo en la poliarquía latinoamericana más antigua, Costa Rica, y en dos casos de redemocratización, Chile y Uruguay, el Ejecutivo, el Congreso, los

contenido sustantivo de la democracia uruguaya. En ese caso se podría hablar tanto de formas democráticas en el siglo XIX¹⁶ como sostener que la democracia no se ha instalado aún plenamente en el Uruguay. Para el interés específico que nos ocupa, la democracia existe a partir del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales que pueden resumirse de la siguiente forma: i) la provisión electiva y periódica de los cargos de gobierno, ii) el carácter competitivo de esas elecciones, y iii) la legitimidad de esos procedimientos.

La primera exigencia se cumplía en Uruguay con anterioridad a la Constitución de 1918, aunque no de forma permanente. A partir de ese momento, solo durante la última dictadura se evadió la norma¹⁷. El segundo requisito implica la necesaria incertidumbre con relación al resultado electoral y la –por lo menos posible– alternancia en el gobierno. Si bien es cierto que hasta 1958 no se produjo la rotación de los partidos en el poder, también es verdad que en varias elecciones el partido gobernante fue derrotado y, en otras ocasiones, la concurrencia por separado le escatimó a la oposición nacionalista el triunfo¹⁸. Por cierto que competencia implica una serie de garantías recíprocas en cuanto a las libertades políticas que incluyen las propias garantías básicas del sufragio. Se puede decir que en Uruguay ese requisito también comienza a llenarse a partir de 1918¹⁹. Finalmente, es necesario que todos estos procedimientos y circunstancias estén revestidos de la aceptación de sus resultados por parte de la totalidad o la casi totalidad de los actores involucrados. Básicamente es necesario que el perdedor reconozca su derrota y espere el cumplimiento de los plazos establecidos para intentar concretar sus aspiraciones de gobierno a través de los mismos mecanismos que lo declararon perdedor.

Para el caso uruguayo se puede afirmar que fue a partir de la Constitución de 1918 que se comienzan a cumplir, en términos generales, los

partidos y los tribunales funcionan razonablemente próximos a sus reglas institucionales y, en consecuencia, constituyen eslabones institucionales razonablemente efectivos en la circulación del poder y en la formación de políticas” (1996:9). El artículo de O'Donnell contiene una excelente discusión acerca del concepto de consolidación democrática.

¹⁶ Romeo Pérez (1988) hurga en el siglo XIX para encontrar las raíces del proceso que conduce a la democratización política nacional.

¹⁷ Durante la “dictadura” de Gabriel Terra (1933-1942) los principales cargos de gobierno fueron ocupados a través de instancias electorales, pese a que se alteraron los términos de los mandatos y se modificaron las fechas de los comicios.

¹⁸ Incluso el Partido Nacional triunfó en la elección para el Consejo Nacional de Administración del 8 de febrero de 1925. En consecuencia obtuvo dos de los tres cargos en disputa y ejerció la presidencia del Consejo hasta 1927, aunque, de todos modos, estaba en minoría dentro del organismo.

¹⁹ La Constitución de 1918 estableció el voto secreto, igual y universal, aunque el voto femenino quedó a la espera de una legislación y recién se hizo efectivo a partir de 1938.

requisitos que exige una definición operativa de democracia²⁰. Juan Andrés Ramírez, destacado líder de la oposición nacionalista y protagonista decisivo de aquel pacto fundacional, confirmará esta idea once años después: *“Perder la elección significaba perderlo todo, y perderlo, según todas las probabilidades, sin más esperanza de recuperarlo que por medio de la violencia. Hoy el poder no está concentrado en ninguna parte. Todos los partidos saben que tendrán en él la parte a que su caudal político les da derecho. Saben que lo perdido en una elección puede ser recuperado en la siguiente, y que ya no hay ni habrá partidos ni ciudadanos extranjeros en el seno de la Patria”* (1967:130).

Desde 1918 en adelante –aun si descontamos el interregno del “terrismo”²¹, que transgredió la institucionalidad precedente y estuvo deslegitimado por la abstención electoral, y obviamente la dictadura militar de la década del setenta y ochenta– el Uruguay vivió durante el siglo XX más de 50 años de democracia; más que cualquier otro país latinoamericano y más también que muchos países europeos. Como además, el sistema político uruguayo ha mantenido un conjunto de instituciones políticas con escasas variaciones a lo largo del siglo, se torna en un caso de privilegiado interés para establecer el impacto de tales instituciones.

Uno de los principales rasgos de la democracia uruguaya, que surge de la revisión histórica de su evolución y de las características de su pacto fundacional, es que se trata de una construcción de consenso. La democracia se estableció en Uruguay por consenso y la ingeniería institucional estableció la regla del consenso como fundamento básico de la convivencia democrática. Los dos quiebres institucionales del siglo XX (1933 y 1973) muy bien pueden atribuirse a la ruptura de ese consenso, así como las dos restauraciones democráticas (1942 y 1984) están fuertemente asociadas a su reconstrucción.

La idea de una “democracia de consenso” está vinculada fundamentalmente al concepto de *consociational democracy* de Arend Lijphart (1989)²². Asociada mas no equivalente porque, como el propia Lijphart admite, Uruguay no es una sociedad plural en el sentido que él asigna al término, esto es, cruzada por divisiones étnicas, lingüísticas, religiosas o, incluso, ideológicas. Sin embargo se puede establecer un paralelismo

²⁰ En general, en textos comparativos, hay acuerdo con tal fecha como inicio de la poliarquía uruguaya. Por ejemplo Cavarozzi sostiene que “...la transición del orden oligárquico (...) fue completada en Uruguay hacia 1919, cuando se produjo la adopción de una nueva Constitución liberal democrática” (1995:149).

²¹ Durante el período 1933-1942 el país vivió bajo un régimen semidemocrático conocido como “Terrismo”. El nombre es tributario del Presidente golpista de 1933, Gabriel Terra, y no refleja la amplitud de apoyos políticos con que contó el régimen. Nos extendemos detalladamente sobre este punto en el apartado 3.2.

²² El texto original en inglés es de 1977.

rendidor entre la realidad uruguaya predemocrática y las sociedades plurales. La diferencia estriba en que estas últimas se caracterizan por clivajes sociales que tienen, a su vez, traducciones partidarias. La peculiaridad uruguaya consiste en que la tensión central que divide a su sociedad predemocrática es directamente el conflicto entre partidos. Romeo Pérez (1988:50) considera a este conflicto como un antagonismo instaurador de la democracia: *“Un bando bélico-político, un partido que no conoce las condiciones de su propia sobrevivencia contra el otro; colorados contra blancos y blancos contra colorados (...) Fue un formidable conflicto, que derivó en levantamientos, cuartelazos y cabales guerras civiles; en mezquindades y gallardías cotidianas. Suscitó crueldad y heroísmo, lucidez y oscurantismo, odio y resentimiento mas también amistades y estimas capaces de sobreponerse al odio. Dividió las familias, puso a prueba todas las relaciones sociales y templó a todas las demás instituciones”*. Bajo esas condiciones, las exigencias que planteaba la conformación de un Estado democrático imponían la convivencia, bajo reglas legítimas, de sujetos que se percibían como diferentes e, incluso, opuestos, de modo similar a naciones o confesiones religiosas, aunque quizá la metáfora suene exagerada. En este sentido, Pérez (1988-51) concluye: *“...Y no obstante tanta pasión y violencia, nunca se cortó del todo una comunicación fecunda entre los bandos enemigos. Nunca dejaron de reflexionar, cada uno por su lado; y lentamente, fueron asimilando y desentrañando las implicaciones del régimen de partidos; tácitamente surgió, a una y otra parte de la tremenda división interna, la admisión recíproca de la positividad del otro, que de enemigo se convirtió gradualmente en adversario...”*.

Desde el punto de vista institucional procedimental, la construcción de una *consociational democracy* –siempre siguiendo a Lijphart– debe cumplir una serie de requisitos. La primera característica es *“...un gobierno de la gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural”* (1989:39). El propio Lijphart cree que los colegiados uruguayos son *“...un ejemplo intrigante de gobierno de gran coalición”* (1989:249), afirmación polémica que de todas formas nos permite asumir que la impronta coparticipacionista en el gobierno de los asuntos públicos desarrollada por los partidos tradicionales es suficiente para cumplir con el requisito expuesto. El caso particular de los colegiados de gobierno del siglo XX es, en todo caso, una manifestación extrema de dicha coparticipación, pues existía mucho antes de que los partidos establecieran esos peculiares organismos de gobierno. El reparto de Jefaturas Políticas Departamentales²³ establecido en una cláusula no

²³ La Paz de Abril de 1872 puso fin a una larga guerra civil conocida con el nombre de “Revolución de las Lanzas” (1870-1872). Entre los múltiples motivos que favorecieron el desenlace bélico se destaca el ejercicio de gobierno excluyente y de partido del presidente Lorenzo Batlle (padre de José Batlle y Ordoñez). El acuerdo que puso fin a

escrita de la Paz de Abril de 1872, o los mecanismos constitucionales que determinan la forma de distribución de los Directorios de los Entes Autónomos del Estado²⁴ son tal vez los institutos más emblemáticos de la impronta coparticipativa. Esta clase de arreglos institucionales ha llevado a Hartlyn y Valenzuela (1995) a incluir a Uruguay en la categoría de “solución asociada”, junto a casos más recientes como los de Venezuela y Colombia.

Mucho más interesantes y adecuados a la problemática que se plantea en este trabajo son las siguientes dos características de las *consociational democracies*: “a) el veto mutuo o mando de la ‘mayoría concurrente’, que sirve como una protección adicional a los intereses vitales de la minoría”; y “b) la proporcionalidad como norma principal de la representación política” (Lijphart, 1989:39). La necesidad de cumplir con estos dos requisitos es lo que sugiere que Uruguay se estructuró jurídicamente en la forma de una democracia de consenso²⁵.

Otra característica significativa de la democracia uruguaya es la relativamente alta autonomía de la política a lo largo de su historia, que la diferencia radicalmente del resto de las naciones latinoamericanas. Aunque obviamente, en diversas ocasiones, actores no políticos han tenido la capacidad de marcar su impronta al curso de los acontecimientos, en el largo plazo la clase política parece haber gozado de una amplia libertad para llevar adelante sus proyectos. A pesar de que muchos estudiosos de inspiración marxista –fundamentalmente historiadores– cuestio-

la guerra contemplaba el otorgamiento de cuatro jefaturas políticas departamentales (cargo delegado directamente por el Presidente en cada uno de los departamentos) para el partido opositor (esto es, el Partido Nacional). Al respecto Romeo Pérez (1988:51-52) señala que *“la cláusula no escrita de la Paz de Abril introduce la distribución partidaria de las Jefaturas Políticas y con ella la Coparticipación, probablemente el instituto más trascendente de nuestro ordenamiento político”*. Este acuerdo suponía *“que los bandos se admitían recíprocamente como sujetos hábiles y legítimos de gobierno (...), que no intentarían en el futuro destruirse (...) que al reconocerse así, pasaban a compartir funciones en subsistemas que requerían en grados notables cooperación y armonización de criterios (...) y que complementariamente, en ausencia de elecciones limpias, el reparto de Jefaturas pluralizaba el Parlamento, donde irían los representantes del partido al que el Jefe Político del departamento pertenecía”*.

²⁴ La Constitución de 1918 definía en un único artículo el formato institucional, el “Consejo Autónomo”, que asumiría la actuación del Estado en la esfera industrial, educacional y de asistencia pública. La Constitución de 1934 definió en forma pormenorizada las competencias y objetivos de lo que a partir de entonces se denominarían “Entes Autónomos y Servicios Descentralizados”, estableciendo que sus Directorios serían designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con el apoyo de una mayoría especial de 3/5 de componentes del Senado. Este mecanismo de designación –que ha perdurado hasta nuestros días– requiere necesariamente un acuerdo de coparticipación entre el partido del Presidente y el partido de oposición al inicio de cada período de gobierno.

²⁵ Lijphart plantea más tarde la existencia de dos modelos básicos de democracia, la democracia basada en la mayoría y la democracia basada en el consenso (1987). De las ocho características que el autor propone, Uruguay presenta cuatro rasgos puros de “consenso” y otros tres atenuados. Uruguay queda fuera del modelo de consenso solamente en el ítem que exige “descentralización y federalismo”.

nan esta afirmación, existe en general un acuerdo en la academia politológica uruguaya en cuanto al punto. Tempranamente, Real de Azúa había señalado tal peculiaridad: *“Sobre la acción de un Estado y un gobierno liderados por la firme voluntad proyectiva de Batlle y Ordóñez, se formalizó una trabazón, una estructura de poderes –político, social, económico, cultural– resultante de un juego de interacciones que señalaron con el tiempo considerable estabilidad. Por mucho que los determinantes estructurales anotados hayan poseído relevancia y lubricado el proceso, pocos fenómenos históricos, es de creer, subrayan como este la importancia de la capacidad de impacto de lo político –su condición de variable interviniente y de variable independiente”*, (1988: 41).

La conclusión del autor se justifica como resultado de la *“...innegable debilidad que en el Uruguay del XIX presentó la constelación típica de poder del continente”* (1988: 37). La escasa fuerza y capacidad hegemónica que mostraron en Uruguay la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y la oligarquía terrateniente generaron un espacio que prontamente fue ocupado por *“...un elenco político con fuertes índices de adensamiento grupal y persistencia...”* (Caetano, Rilla y Pérez, 1989: 22). La relativamente alta autonomía de la política en la historia uruguaya y la ausencia de actores capaces de imponer su hegemonía en el largo plazo constituyeron una condición que propició la exigencia del consenso en la ingeniería democrática.

Por esas razones, las más comunes interpretaciones históricas y politológicas de nuestra democracia han privilegiado el papel de los partidos tradicionales por su centralidad política, por su vocación para establecer acuerdos y su capacidad para gestionar la conducción del país, particularmente a través del expediente de la coparticipación, esto es, de la distribución de las posiciones de gobierno y la cogestión. También en estudios comparados, la centralidad partidaria uruguaya es resaltada; por ejemplo, Liliana de Riz hace la siguiente afirmación: *“En aquellos regímenes políticos en que algunas de las premisas centrales de la organización liberal democrática se cumplieron (como Chile y Uruguay), los partidos funcionaron como agentes centrales del sistema político al punto de que todo el sistema funcionó como sistema de partidos”* (1989: 42).

Entre los académicos uruguayos, incluso, la centralidad que tuvieron los partidos en la peripecia política a lo largo de toda la historia del país, ameritó calificar a la democracia uruguaya como “partidocracia”. En la elaboración de Caetano, Pérez y Rilla, la idea de concebir al sistema político uruguayo como una partidocracia se fundamenta en que la *“...centralidad de los partidos uruguayos como actores políticos dominantes constituye una línea de larga duración de nuestra historia y una clave configuradora de nuestra política”* (1989: 21). En esta visión, el concepto de partidocracia no implica las connotaciones peyorativas que

el término tiene en su acepción original *–partitocrazia–*, que según Sartori es “...una tiranía de partido, en la que el centro real del poder se ha desplazado, y concentrado, del gobierno y el Parlamento, a, y en, los órganos de dirección de los partidos” (1994:51-52). Por el contrario, la centralidad partidaria uruguaya ha sido un factor esencial para que la autonomía política, el consenso y la estabilidad democrática sean los rasgos más característicos de su sistema político en el largo plazo.

3. Las tres poliarquías del siglo XX

Desde su consolidación a la fecha, la democracia uruguaya muestra tres períodos muy bien definidos: a) 1918-1933; b) 1942-1973; c) 1985 al presente. Estos tres lapsos pueden ser vistos como los tres períodos poliárquicos de la historia uruguaya. Los tres presentan algunos elementos similares y también diferencias muy notables.

3.1. Primera poliarquía: 1918-1933

La primera poliarquía nace como se ha expresado arriba, con la reforma constitucional de 1918 y se extiende hasta el golpe de Estado del presidente Gabriel Terra en 1933. Durante este período se pusieron en práctica una serie de mecanismos institucionales legítimos que permitieron resolver las disputas políticas. Los uruguayos eligieron regularmente a los gobernantes y los partidos políticos coparticiparon en la gestión del gobierno. Los dirigentes políticos tuvieron que adaptarse a la convivencia y a la competencia electoral limpia y abierta. Los aparatos partidarios tuvieron que adaptarse a las reglas de juego democráticas, estableciendo una nueva relación con la ciudadanía. Como señala el historiador Benjamín Nahum, la práctica electoral “hizo que el pueblo se acostumbrara al sufragio, valorizara la importancia de las elecciones, acudiera en número cada vez mayor a las urnas demostrando una politización creciente, y se considerara la honestidad de tales actos electorales como el mayor timbre de honor que podía aspirar el gobernante de turno” (1975: 95)²⁶.

No obstante estos logros, la Constitución de 1918 presentó algunos defectos que, con el paso del tiempo y la acumulación de conflictos, generaron problemas de gobernabilidad que influyeron profundamente sobre el proceso democrático. El Poder Ejecutivo, dividido en dos órganos independientes y casi autónomos, provocó dificultades en la toma de decisiones. El choque entre los dos órganos del Ejecutivo estimuló a los

²⁶ Por ejemplo, en 1925, el 37% de la población mayor de 18 años estaba integrada al Registro Cívico Nacional (padrón electoral). Este porcentaje aumentaba al 74% si se consideraba únicamente a la población masculina. En la elección de diputados de ese año, la participación electoral alcanzó el 81,8% de los habilitados a votar.

críticos de la Constitución a promover una nueva reforma. Este esquema se agravó particularmente cuando el país debió enfrentar la crisis económica de comienzos de la década del treinta. Por otra parte, la Constitución de 1918 presentó problemas relativos al *timing* electoral. Cada dos años se renovaba un tercio del Consejo Nacional de Administración y un tercio de la Cámara de Senadores, cada tres años se elegía la totalidad de miembros de la Cámara de Diputados, y cada cuatro años se realizaba la elección presidencial. Este régimen determinó la realización de la friolera de once elecciones en tan solo catorce años: 1919, 1920, 1922, 1924, 1925 (febrero y noviembre), 1926, 1928, 1930, 1931 y 1932. Si bien ello fue positivo, pues educó a la ciudadanía en el ejercicio del sufragio, entrada la década del treinta, la sucesión interminable de elecciones generó una influencia negativa sobre el desempeño político nacional. Con frecuencia, las políticas de gobierno se veían afectadas por la cercanía de los siguientes comicios y los dirigentes políticos tomaban decisiones a partir de sus intereses electorales. La combinación de conflictos en el Ejecutivo, la hiperactividad electoral y la crisis económica desencadenaron un escenario de polarización política donde proliferaron las propuestas de rupturas institucionales.

Algunos sectores de los partidos tradicionales propusieron la supresión del Consejo Nacional de Administración (CNA), pero los complejos procedimientos de reforma hacían difícil una enmienda a la brevedad, máxime cuando se carecía de un consenso mínimo en torno al rumbo institucional a seguir. La intención del presidente Terra de realizar una consulta popular en torno al problema constitucional –proponiendo la supresión del CNA– generó a comienzos de 1933 una violenta réplica del Parlamento y del CNA. La aplicación de Medidas Prontas de Seguridad –régimen de excepción previsto en la Constitución– y el rechazo a esas medidas por parte del cuerpo legislativo, generaron las condiciones para el desenlace del golpe de Estado del 31 de marzo de 1933.

En el contexto de una crisis económica de gran envergadura, derivada del *crack* de la bolsa neoyorquina de 1929, se fueron gestando las condiciones políticas que abrieron camino al golpe de Estado. Probablemente la crisis económica jugó un papel importante, pero la inmadurez del sistema político uruguayo parece haber sido el factor preponderante para explicar la interrupción de la vida institucional. El historiador Alfredo Castellanos ubica el núcleo de la crisis política en lo que llama el “*dislocamiento de los partidos*” y propone que el mismo es “... consecuencia de la aplicación de la ley de julio de 1910 que estableció el ‘doble voto simultáneo’, combinado con la división del Poder Ejecutivo en dos órganos de gobierno, y el principio de la ‘representación proporcional’ consagrados (ambos) en la Constitución de 1918” (1987:313). Y más adelante sostiene que se creó “... un sistema electoral dispar, lo que unido a la frecuencia y diversidad de elecciones –bienales, trienales, cuadrianales–

para los distintos órganos gubernativos, sometía la dirección política del país a los vaivenes partidarios en los diversos niveles de gobierno y en oportunidades diversas, restando así unidad a la labor gubernativa global” (1987: 320).

En definitiva, el período de vigencia de la segunda constitución uruguaya fue de experimentación y aprendizajes. Los políticos tuvieron que adaptarse a la convivencia pacífica y a la competencia electoral limpia y abierta. Los aparatos partidarios tuvieron que adaptarse a las reglas democráticas del juego, a una nueva relación con el pueblo. Ahora ya no son las masas los sujetos de su convocatoria, son los ciudadanos. Ya no es más la revolución el objeto de su llamado, ahora son las urnas. La primera experiencia democrática uruguaya fue rica y fecunda porque sentó las bases del sistema electoral que iba a regir durante casi todo el siglo XX. Pero el sistema político uruguayo no estaba aún lo suficientemente maduro para continuar de forma ininterrumpida su trayectoria democrática.

3.2. Segunda poliarquía: 1942-1973

El segundo período democrático se inicia en 1942 y se extiende durante treinta años. La ruptura de marzo de 1933 fue básicamente un golpe civil que procuraba una rápida reinstitucionalización a través de reformas constitucionales y legales. Los sectores de los partidos tradicionales que propiciaron esa salida (colorados terristas y nacionalistas herreristas) impulsaron la eliminación del CNA, implantando a cambio una Presidencia unipersonal con un Consejo de Ministros. También crearon mecanismos para el reparto de las posiciones del gabinete y un Senado dividido en mitades para las dos fracciones gobernantes. Si bien el régimen emergente extremó esfuerzos por otorgar un marco institucional al proceso iniciado en 1933, los gobiernos surgidos de las urnas (1934 y 1938) carecieron durante ese lapso de la legitimidad típica de un sistema poliárquico. Los sectores opositores (colorados batllistas y nacionalistas independientes) denunciaron sistemáticamente la situación de excepción y llamaron a la abstención electoral²⁷. La transición hacia un

²⁷ En vísperas del golpe de marzo de 1933, los partidos tradicionales se presentaban extremadamente fraccionalizados. En el Partido Colorado, el batllismo se configuraba como el sector mayoritario, pues detentaba la presidencia desde 1930 y contaba con una mayoría en el Consejo Nacional de Administración. Los sectores minoritarios y virtualmente opositores eran el riverismo –liderado por Carlos Manini Ríos–, el sosismo –liderado por Julio María Sosa– y el vierismo –liderado por el ex presidente Feliciano Viera. El Partido Nacional por su parte marcaba una división en dos bloques; por un lado aparecía la fracción mayoritaria liderada por Luis Alberto de Herrera, y por otro, la minoritaria y radical, liderada por Lorenzo Carnelli. El golpe de Estado de Terra implicó un cambio en los alineamientos partidarios: se encolumnaron detrás del presidente en lo que muchos historiadores consideran una coalición conservadora,

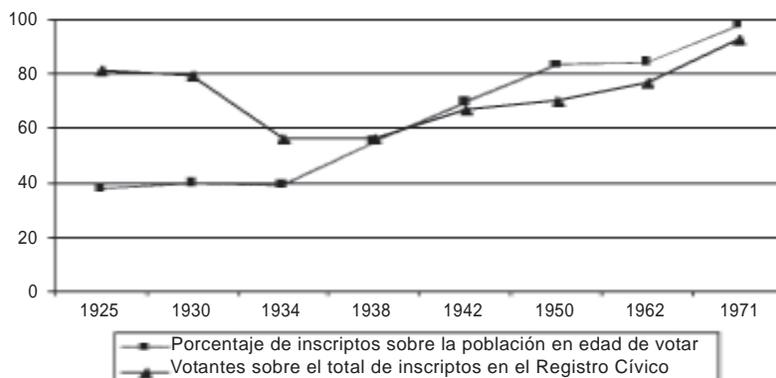
POLÍTICA

régimen democrático se inicia cuando el Presidente Alfredo Baldomir –electo en 1938– inicia un complejo proceso de negociación con la oposición, que nuevamente tiene como centro a la reforma constitucional. Tras duras disputas, y luego de sucesivos realineamientos dentro del Partido Colorado, la salida democrática se concreta a través de un golpe de Estado llevado a cabo por el propio Presidente de la República en febrero de 1942 (bautizado en la época como el golpe “bueno” en contraposición con el de 1933). El país retoma la senda democrática en noviembre de ese año con la realización de elecciones nacionales donde se aprueba la tercera reforma constitucional de la historia²⁸.

El período democrático iniciado en 1942 fue también caracterizado por Romeo Pérez (1988) como el período de “complejización del consenso”. El sistema político uruguayo experimentó en este lapso los niveles más altos de inclusión de su historia. La realización de elecciones en forma regular muestra una ampliación significativa del padrón electoral (ver gráfico), para lo cual fue decisiva la extensión del sufragio a la mujer²⁹ y el

GRÁFICO

Inscritos en el registro cívico y participación electoral



los sectores minoritarios del Partido Colorado y la mayoría del Partido Nacional; en la oposición y practicando la abstención electoral contra el régimen, quedaron los colorados batllistas y los nacionalistas independientes seguidores de la tradición iniciada por Carnelli en los años veinte (Ver Caetano, 1993).

²⁸ La Constitución de 1942 modificó los puntos más álgidos y polémicos del texto de 1934, al establecer la elección del Senado mediante representación proporcional, y al eliminar la coparticipación en el Consejo de Ministros (Ver Chasqueti, 2003).

²⁹ El artículo 10 de la Constitución de 1918 establecía la posibilidad de que una ley constitucional habilitara el derecho de sufragio a las mujeres. Esto se llevó a cabo recién el 16 de diciembre de 1932, cuando el Parlamento votó una ley constitucional (mayoría de 2/3 de cada Cámara) que establecía dicho derecho. La reforma constitucional de 1934 incorporó este derecho al establecer la plena igualdad política de todos los ciudadanos. En las elecciones de marzo de 1938, por vez primera en la historia, las mujeres hicieron uso del sufragio.

aumento sustantivo de la participación electoral. A esto se sumó la creación de una serie de organismos estatales que permitieron la incorporación de actores corporativos al proceso de elaboración de las políticas públicas. En particular, la Ley de Consejos de Salarios (1943) estableció la creación de ámbitos centralizados de negociación de los aumentos salariales, con la participación de sindicatos, cámaras empresariales y delegados del gobierno. Por otra parte, la creación de prestaciones sociales de carácter universal, junto al aumento de la cobertura educativa, complejizó aún más la relación entre Estado y sociedad civil.

En el centro mismo de esa amalgama de vínculos –que Rama (1987) caracterizó como “sociedad hiperintegrada”– los partidos políticos desarrollaron nuevas estructuras políticas de tipo keynesiano. Los recursos públicos derivados del Estado benefactor (jubilaciones, pensiones, empleos públicos y prebendas de diversa índole) comenzaron a utilizarse como moneda de cambio para la captación del voto de amplios sectores ciudadanos. Contribuyó sustantivamente en el desarrollo de estas estructuras políticas el modelo proteccionista iniciado en los años treinta que alcanza su apogeo a inicios de los cincuenta.

Durante este período se suceden cuatro gobiernos consecutivos del Partido Colorado (1942-46, 1946-50, 1950-54, 1954-58) que marcan la etapa de auge de la “democracia uruguaya”³⁰. También en esa etapa se reforma nuevamente la Constitución, consagrándose, como principal novedad, el colegiado integral en el Poder Ejecutivo³¹. A mediados de la década del cincuenta, el Uruguay ingresa en una crisis económica que se extendería durante buena parte de la década del sesenta. Estancamiento económico, niveles inflacionarios sin parangón y una drástica caída de los salarios serían algunos de los resultados más dramáticos de este período. A nivel social se suceden las movilizaciones sindicales y estudiantiles, crece la polarización y nace la guerrilla urbana de inspiración “foquista” (Movimiento Liberación Nacional - Tupamaros). En lo político, la ciudadanía impone cambios en los elencos de gobierno en cada elección. En 1958 se produce la primera alternancia gubernativa en casi cien años, cuando el Partido Nacional obtiene el triunfo. Cuatro años más tarde este partido retiene el Ejecutivo pero cae derrotada su

³⁰ La famosa frase “*como el Uruguay no hay*” fue acuñada en las elecciones de 1950 por algunos candidatos batllistas del Partido Colorado en el gobierno. En un país que crecía anualmente a tasas del 8% del PBI, que contaba con envidiables indicadores de distribución de la riqueza y que además era “campeón mundial de fútbol” se justificaba la utilización de un *eslogan* tan ocurrente como optimista.

³¹ El Poder Ejecutivo de la Constitución de 1952 estaba a cargo del Consejo Nacional de Gobierno (CNG), compuesto por nueve miembros: seis del partido ganador de la elección y tres del partido que le siguiera en número de votos. Los ministros de gobierno eran designados por el CNG por mayoría de votos de sus componentes y eran responsables ante las Cámaras.

principal fracción, el herrerismo, a manos de la Unión Blanca y Democrática. En la siguiente elección de 1966, el Partido Colorado retorna al gobierno luego de ocho años de dominio nacionalista. En esta oportunidad también se aprueba la quinta reforma constitucional del siglo, que reestablece la Presidencia unipersonal en actuación con un Consejo de Ministros³². Los años subsiguientes serán de polarización y violencia, con paros sindicales, movilizaciones estudiantiles y hasta muertos en las calles. En la elección de 1971, el Partido Colorado vuelve a triunfar pero fracasa un nuevo intento de reforma constitucional que apuntaba a permitir la reelección presidencial. El Presidente saliente, Jorge Pacheco Areco, que participó en la campaña electoral y en verdad ganó la elección, cedió su lugar a Juan María Bordaberry, un oscuro político de escasa fe democrática, que diez años antes había ocupado un escaño en el Senado por el Partido Nacional. En ese año también se produce la ruptura del bipartidismo, con el surgimiento del Frente Amplio, una coalición de partidos de izquierda, que consigue el tercer lugar con algo más del 18% de los votos³³.

Tras la asunción de Bordaberry, se producen duros enfrentamientos entre tupamaros y militares. El Parlamento aprueba la Ley de Estado de Guerra que otorga a las Fuerzas Armadas una importante autonomía respecto al poder civil. El 27 de junio de 1973, el presidente Bordaberry junto a las Fuerzas Armadas concretan un golpe de Estado que sumiría al Uruguay en la interrupción democrática más larga de su historia.

El debate sobre las razones que originaron el golpe de 1973 todavía está abierto. Entre las múltiples causas señaladas por dirigentes políticos y académicos se destacan: a) la incapacidad de los partidos políticos para formular una salida a la crisis institucional que vivía el país; b) la lógica de guerra desatada por la irrupción de la guerrilla, que provocó la derechización de las Fuerzas Armadas y su accionar autónomo; c) la incapacidad de los gobiernos de la década del sesenta para formular alternativas de desarrollo a la crisis estructural que sufrió el país; d) la situación de Uruguay en un escenario internacional caracterizado por la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En forma sintética podría decirse que la acumulación de

³² Esta reforma establecía una serie importante de modificaciones orientadas al fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Presidencia unipersonal, instrumentos jurídicos para acelerar el trámite legislativo (proyectos de urgente consideración, acortamiento de plazos para el tratamiento de las leyes presupuestales, etc.), planificar, controlar y coordinar el accionar del gobierno en materia económica y presupuestal (creación del Banco Central y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con rango ministerial).

³³ El Frente Amplio estaba integrado por los partidos Comunista, Socialista y Demócrata Cristiano, además de sectores disidentes de los partidos tradicionales. Entre las múltiples consecuencias de la aparición del Frente Amplio se destaca el hecho de que por primera vez en la historia el partido de gobierno, en este caso el Colorado, carecía de mayorías legislativas en ambas cámaras.

estos factores provocó una situación insostenible que condujo a la quiebra del régimen democrático.

3.3. Tercera poliarquía: 1985 a la fecha

Luego de más de una década de dictadura militar, Uruguay retornó a la democracia en el mes de marzo de 1985. La transición comenzó en el año 1980 cuando el gobierno militar intentó legitimar su régimen mediante la aprobación plebiscitaria de una nueva Constitución. La derrota sufrida en las urnas obligó al gobierno militar a presentar un cronograma de apertura donde se preveía la realización de elecciones internas en los dos partidos tradicionales y el desarrollo de elecciones nacionales en 1984. Durante ese período los militares desarrollaron negociaciones con los partidos políticos autorizados, mientras en las calles crecía la movilización popular a favor del cambio de régimen. El Pacto del Club Naval acordado entre los líderes partidarios y los representantes del gobierno dictatorial permitió finalmente la realización de elecciones en noviembre de 1984. De este modo, la transición fue completada bajo la dirección de los partidos políticos que presentaban una amplia renovación de su elenco dirigente y un vigor inusitado tras el largo período dictatorial. En los comicios de ese año fue electo Presidente Julio María Sanguinetti, marcando el retorno al gobierno del Partido Colorado.

Durante el gobierno de Sanguinetti (1985-1990), el país inició un proceso de reinstitucionalización. Los derechos políticos y las libertades civiles fueron reimplantados, se derogaron los actos institucionales del gobierno autoritario y se puso en funcionamiento la tradicional división de Poderes del Estado uruguayo. En el Parlamento se sancionaron leyes de amnistía para los presos políticos que habían cometido delitos antes de 1973 y para los militares que habían violado los derechos humanos durante la dictadura. Esta última ley, ampliamente resistida por una parte importante de la sociedad, fue sometida a referéndum el 16 de abril de 1989, siendo el resultado favorable a su mantenimiento³⁴.

En las siguientes elecciones de 1989, retornó al gobierno el Partido Nacional de la mano de Luis Alberto Lacalle. Durante su mandato fueron impulsadas una serie de reformas estructurales orientadas a la apertura de la economía, la desregulación de mercados y la privatización de algunos importantes sectores de la actividad estatal. También

³⁴ Desde 1967 la Constitución uruguaya permite interponer un recurso de referéndum a cualquier ley sancionada en el Parlamento cuyo origen no sea privativo del Poder Ejecutivo. Para que el recurso sea efectivo se necesita la voluntad –mediante la recolección de firmas– del 25% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico. En los casos en que el recurso prosperó (1989, 1992 y 2003) la recolección de firmas fue impulsada por el principal partido de la oposición, el Frente Amplio.

POLÍTICA

en ese período, Uruguay ingresó al MERCOSUR y sus exportaciones a la región prácticamente se duplicaron. La caída de la inflación y el crecimiento de la economía permitieron una disminución de la pobreza y una mejora en la distribución del ingreso. El impulso liberal de Lacalle encontró su freno en el referéndum del 13 de diciembre de 1992, que derogó la Ley de Reforma de las Empresas Públicas. El período de bonanza iniciado en 1991 se mantendría hasta fines de la década cuando Brasil devaluara su moneda.

En las elecciones de 1994 volvió triunfar el Partido Colorado, permitiendo así un segundo mandato de Julio María Sanguinetti. El resultado de esta elección mostró prácticamente un empate entre los tres principales partidos, ya que los colorados lograron una mínima ventaja sobre el Partido Nacional (un 1%) y sobre el Frente Amplio (un 3%). Esta situación alentó la discusión de una nueva reforma constitucional que modificara la forma de elección del Presidente de la República. Luego de arduas negociaciones, en 1997 se sancionó una enmienda constitucional que establecía la elección presidencial por balotaje (exigencia de la mayoría absoluta de los votos para ser electo, y en su defecto, segunda vuelta con los dos candidatos más votados), la candidatura presidencial única por partido (eliminación del doble voto simultáneo a la Presidencia) y la realización simultánea de elecciones primarias en todos los partidos para elegir a los candidatos presidenciales. Durante la segunda presidencia de Sanguinetti, también se dio impulso a otras reformas trascendentes como la de la seguridad social, la seguridad ciudadana y la educación.

En 1999 se puso en marcha el nuevo sistema electoral. En primera vuelta el candidato presidencial del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, consiguió ubicarse en primer lugar pero sin alcanzar la mayoría absoluta. En el segundo turno, obtuvo el triunfo el candidato del Partido Colorado, Jorge Batlle, que contó con el apoyo del Partido Nacional. La Presidencia de Batlle fue realmente complicada, pues al período inicial de luna de miel sobrevino un largo período crítico donde el país debió enfrentar toda clase de problemas: cierre de mercados cárnicos, aumento de los precios del petróleo, crisis financiera en la Argentina, crisis financiera y bancaria en Uruguay, dificultades en el relacionamiento internacional (ruptura de relaciones con Cuba, problemas con los demás socios del MERCOSUR), etc.

Con la tercera poliarquía, el Uruguay retornó a su mejor tradición democrática. Los partidos políticos dominaron nuevamente la escena, logrando superar coyunturas complejas como la Ley de Amnistía a los militares, las reformas estructurales de los noventa y la crisis financiera del 2001. Sin embargo, y como era de esperar, la poliarquía debió lidiar con los problemas típicos de las democracias modernas, como por ejemplo,

algunos brotes de corrupción política, ciertas dificultades en el funcionamiento de los organismos de contralor, la ausencia de regulación en el financiamiento de la política, etc.

4. La democracia y la cultura política en Uruguay

La democracia uruguaya tiene su centro gravitacional en los partidos políticos, pero su larga tradición y su estabilidad se asientan en una ciudadanía que adhiere con firmeza a los valores democráticos, proporcionando el indispensable soporte de legitimidad al sistema político. Los estudios realizados a lo largo de los últimos 10 ó 15 años permiten visualizar una imagen muy sólida de la opinión pública uruguaya, que se muestra muy estable en el transcurso del tiempo y con una serie de características bien definidas.

En materia política, el rasgo característico más destacable de la opinión pública uruguaya es el alto nivel de adhesión a la democracia como sistema de gobierno. En los últimos años se ha admitido como una medición aceptada en la materia para América Latina la que realiza la Corporación Latinobarómetro. En la serie disponible³⁵, los niveles de apoyo a la democracia y satisfacción con la democracia son altos y relativamente estables. En términos comparados latinoamericanos, Uruguay ocupa una posición de liderazgo en la materia que está asociada a su temprano desarrollo político democrático, generador de un entramado institucional capaz de dar consistencia y continuidad al sistema. En palabras de Canzani, “...Uruguay es un país que se caracteriza en el contexto latinoamericano, por valores democráticos relativamente fuertes y, todo sugiere, estables” (2000).

Los valores democráticos de los uruguayos están asociados a la centralidad que ha tenido la política en la vida cotidiana. Diversos estudios desde diferentes enfoques coinciden en señalar el rol predominante de lo político en la vida de los uruguayos. Por ejemplo Moreira (1997) afirma que “...la prioridad de la política se configuró como un elemento definitorio de una cultura política uruguaya desde comienzos de este siglo” (1997:115). Sin embargo, en el correr de los últimos años, puede observarse una tendencia decreciente en el interés en política que, de todas formas, muestra saltos en las instancias electorales.

El mantenimiento de una fuerte adhesión democrática en el contexto de un incremento del desinterés por la política puede explicarse por la presencia de un grupo creciente de “demócratas desencantados” como los denominan algunos autores (Rossel, 2002). Este grupo se caracteriza

³⁵ Ver <http://www.latinobarometro.org/>

por una generalizada percepción negativa de los desempeños de los sucesivos gobiernos posdictatoriales. Aunque los uruguayos consideran masivamente a la democracia como la mejor forma de gobierno, no creen haber tenido los mejores gobiernos. Esta percepción se refleja claramente en uno de los indicadores que se mide y difunde más asiduamente: la evaluación de la gestión presidencial. Desde la restauración democrática en 1985, ningún Presidente contó con la aprobación mayoritaria de la población, con la sola excepción de Jorge Batlle en los primeros meses de su mandato.

La caída en el interés por la política ha estado asociada también al deterioro de la imagen de las instituciones más relevantes para la salud democrática: el Parlamento y los partidos. Estos rasgos se articulan con el progresivo cambio en las preferencias electorales de los uruguayos, originado en la elección de 1971. A partir de ese momento, comenzó a configurarse una tendencia que se fue consolidando en el correr de los años. Los cambios se han manifestado en la sistemática pérdida de votos de los partidos tradicionales, que habían hegemonizado el escenario político-electoral durante más de un siglo, y el consecuente crecimiento electoral de la oposición de izquierda, al punto que esta última se ubicó como el partido más votado en la elección de 1999. Este fenómeno de viraje electoral de la ciudadanía uruguaya constituye el proceso de largo plazo más relevante de las últimas décadas en términos socio-políticos.

Sin embargo, es importante hacer notar que este proceso también tiene fundamento en un estado de inconformidad permanente de la opinión pública uruguaya que podría haberse iniciado a mediados de los años cincuenta, en ocasión del comienzo de la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. A partir de ese momento, la noción de un país en crisis y en constante deterioro ha pasado a constituirse en un rasgo idiosincrático de la cultura uruguaya que Luna (2002) denominó "pesimismo estructural". Este rasgo puede observarse en las opiniones extremadamente negativas que la ciudadanía exterioriza sobre la situación del país y se ha manifestado en el triunfo de un partido o fracción diferente elección tras elección, prácticamente sin excepciones desde 1958 hasta 1999. En definitiva, se puede afirmar que el proceso de cambio en las preferencias electorales de los uruguayos se alimenta de un desencanto político que comenzó bastante antes de la irrupción exitosa de la izquierda en el escenario electoral y cuyo impacto no consiste exclusivamente en engrosar su caudal electoral, sino que también se manifiesta en un proceso de circulación electoral entre y dentro de los partidos tradicionales.

En definitiva, los uruguayos tienen una visión negativa de los partidos políticos en conjunto, pero no han buscado referentes políticos alternati-

vos ni se han marginado del sistema, sino que han promovido, de forma gradual pero incesante, un largo proceso de renovación de la elite política a través de sucesivas instancias electorales. La desconfianza hacia los partidos en general se ve contrarrestada por un alto grado de adhesión a partidos en particular. Aun en momentos de serias dificultades económicas y a medio camino entre una elección y otra, las tres cuartas partes de los uruguayos tienen una preferencia partidaria definida.

El comportamiento electoral de los uruguayos es la prueba más elocuente de su fuerte adhesión a la democracia y a los partidos políticos. En primer término, los niveles de concurrencia a las urnas han sido históricamente altos en términos comparativos, y superiores al 90% desde la recuperación democrática en 1984. En consecuencia, nunca se configuró una corriente anti-sistema que se expresara por medio de la abstención electoral. En segundo término, semejante actitud tampoco se vio reflejada en magnitudes considerables de votos en blanco y nulos que escasamente superan los tres puntos porcentuales. Es decir que las actitudes políticas de los uruguayos los conducen elección tras elección a pronunciarse a favor de algún partido político. Adicionalmente, la distribución de esas preferencias tiene rasgos de estabilidad elevados en términos comparativos ya que los niveles de volatilidad son reducidos. Los uruguayos expresan su confianza en los partidos políticos y en las instancias electorales, con bajos niveles de transferencia de votos de uno a otro y una dirección estable del flujo. Finalmente, en las instancias de democracia directa (plebiscitos y *referéndums*), que en muchas ocasiones han sido promovidos desde ámbitos no partidarios, las directivas emitidas desde los partidos han sido el factor decisivo del resultado. En un estudio cuantitativo al respecto, Altman (2002) demostró que *“cuando los uruguayos van a las urnas para decidir sobre una iniciativa popular, fundamentalmente toman en cuenta las sugerencias de su fracción política”* (627-628).

5. Los desafíos pendientes de la democracia uruguaya

Desde 1918 y durante tres períodos bien definidos, que hemos caracterizado aquí como las tres poliarquías, Uruguay ha realizado elecciones periódicas y competitivas para todos los cargos de gobierno, mediante procedimientos debidamente legitimados. En cierto modo, el régimen democrático uruguayo logró resolver adecuadamente el problema de la incorporación de los diferentes sectores sociales a la arena política, lo cual lo transforma en un caso peculiar dentro del concierto latinoamericano. En ese proceso, los partidos se constituyeron en los actores centrales de la política, ejerciendo la conducción gubernamental, la intermediación ante los grupos de presión y la representación política de la ciudadanía. Este elemento crucial nos condujo a caracterizar a la democracia uruguaya como una “partidocracia de consenso” y a los partidos políticos como los artífices del régimen.

POLÍTICA

No obstante, y como se adelantara arriba, a veinte años de la recuperación democrática, el sistema político uruguayo se encuentra ante una serie de desafíos que en distinto grado pueden incidir sobre la calidad de su democracia.

En primer lugar, en el presente año 2004, la democracia uruguaya enfrentará el desafío de sortear el problema de una nueva alternancia en el gobierno. En 1958, el sistema político resolvió en forma adecuada la salida del poder del Partido Colorado –luego de casi un siglo de predominio gubernamental– y la asunción del mando por el Partido Nacional. Si bien, en esa ocasión, el nacionalismo contaba con antecedentes importantes en materia de coparticipación en el gobierno, la coyuntura política no estuvo exenta de tensiones y rumores sobre las capacidades de la nueva administración. Sin embargo, la transición se completó con éxito y desde entonces el Partido Nacional gobernó durante tres períodos y participó de distintas coaliciones de gobierno, particularmente en las últimas dos décadas. En las elecciones nacionales de octubre de 2004, el sistema político uruguayo puede llegar a enfrentar una situación similar, dada la posibilidad de que el Frente Amplio triunfe. A diferencia de los nacionalistas, la izquierda carece prácticamente de antecedentes de coparticipación o de coalición gubernamental y su experiencia gubernativa se reduce a la administración de la ciudad de Montevideo desde 1990. En cierta forma, los partidos políticos, en tanto actores centrales del sistema, estarán sujetos a la tensión de procesar un relevo gubernativo inédito en la historia del país. Deberán aventar toda amenaza sobre el consenso democrático básico y lograr que el régimen mantenga las reglas de juego que permitieron su desarrollo.

En segundo lugar, la democracia uruguaya deberá resolver ciertas cuestiones relacionadas con la violación de los derechos humanos durante la dictadura. La “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” aprobada en diciembre de 1986 estableció una amnistía para los militares que hubiesen incurrido en hechos de dicha naturaleza, dejando la posibilidad de investigar el paradero de los detenidos desaparecidos. Un referéndum realizado en mayo de 1989 ratificó la vigencia de la ley y cerró en forma aparente la discusión sobre el tema. No obstante, con el transcurso del tiempo y particularmente a partir de la gestión realizada por la “Comisión para la Paz” designada por el presidente Jorge Batlle, comenzaron a surgir problemas relacionados con estas temáticas. Las tareas en la búsqueda de los restos de los detenidos desaparecidos se toparon frecuentemente con el abroquelamiento de las Fuerzas Armadas y la falta de voluntad política en el gobierno para profundizar las investigaciones, al tiempo que algunos casos de desapariciones y asesinatos de uruguayos en Argentina han terminado por darle una dimensión internacional a la cuestión. A todo esto se suma el accionar decidido de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las cuales han

presentado demandas contra civiles que participaron en los gobiernos militares y que no se encuentran amparados por la Ley de Caducidad. De este modo, la democracia uruguaya tiene entre manos un problema de difícil solución que solo podrá resolverse, al parecer, mediante el desarrollo de un nuevo consenso sobre el tema.

En tercer lugar, aparecen una serie de desafíos vinculados con la calidad del funcionamiento de algunas instituciones democráticas emblemáticas como el Parlamento, el Poder Judicial y los organismos de contralor. Estos organismos suelen mostrar deficiencias a la hora de cumplir cabalmente con sus cometidos, ya sea por carecer de los recursos presupuestales adecuados, ya sea por no haber iniciado un proceso de modernización de sus estructuras burocráticas y políticas. En cierta forma, este desafío puede ser observado como parte de la reforma del Estado uruguayo. Sin embargo, por su importancia para el funcionamiento del sistema democrático, el mismo adquiere otras connotaciones y sin duda otra gravedad. Más allá de aspectos técnicos y presupuestales, existen ciertos fenómenos novedosos que han generado tensiones dentro de la estructura institucional del Estado. Un hecho puntual pero relevante consiste en la falta de consenso para designar la Corte Electoral durante la presente administración de gobierno, por lo que la integración de tan prestigioso organismo no ha sido adecuada a los últimos resultados electorales con el consecuente retaceo de posiciones de contralor a la izquierda. Desde su creación en 1925 este tribunal electoral contó con una integración de nueve miembros elegidos por una mayoría especial de 2/3 de la Asamblea General (reunión de ambas cámaras). Para designar Ministros de la Corte, obviamente, debe alcanzarse un acuerdo político entre los partidos mayoritarios. Durante las tres poliarquías, las legislaturas designaron nuevos ministros cuando el resultado electoral había transformado la correlación de fuerzas en el Parlamento. Sin embargo, la legislatura que inició sus funciones en el 2000 no designó una nueva integración a pesar del triunfo electoral de la izquierda en los comicios legislativos de 1999. La imposibilidad de acceder a un acuerdo para modificar la integración de la Corte generó reacciones muy duras de parte de la izquierda respecto a la legitimidad del organismo y las garantías que el mismo podría brindar en los futuros comicios. El problema de fondo era sin duda la magnitud de representación que debería alcanzar el Frente Amplio dado que en 1999 se transformó en el principal partido político del país³⁶.

³⁶ La actual integración de la Corte Electoral data de 1995. En teoría, el organismo tendría cuatro ministros partidarios y cinco neutrales, en los hechos, todos sus integrantes responden a los partidos políticos. En la actualidad, el Partido Colorado cuenta con 4 representantes, el Partido Nacional con 3 y el Frente Amplio solo con 2. En las elecciones de 1999 el Frente Amplio consiguió casi el 40% de los votos (y por ende de las bancas), el Partido Colorado el 32% y el Partido Nacional el 23%.

Pero más preocupantes que este hecho son los crecientes conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, manifestados en mutuas presiones y acusaciones que han devenido en proceso caracterizado tanto de politización de la justicia como de judicialización de la política. Si bien la independencia y autonomía de ambos poderes no ha sido globalmente puesta en entredicho, algunos intentos de saldar judicialmente conflictos políticos vienen enrareciendo el ambiente y deteriorando la imagen de un Poder Judicial que había sido tenido tradicionalmente en alta estima.

Los señalamientos mencionados vienen a mostrar que la democracia uruguaya, por mayor desarrollo y prestigio que haya logrado, lejos de ser una panacea, no carece de defectos ni está exenta de peligros. Sin embargo, los problemas señalados –junto a otros omitidos– no configuran por el momento un cuadro de deterioro y el sistema político uruguayo está en condiciones de responder positivamente a los desafíos que se le presentan. Tanto dentro de los partidos tradicionales que hoy preparan su retirada, como de la izquierda que se apronta a gobernar, existen reservas democráticas suficientes para resolver las tensiones y conflictos de forma que las instituciones resulten fortalecidas y la democracia continúe siendo *the only game in town*.

Referencias bibliográficas

- Altman, David. 2002. "Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?" *Electoral Studies* 21: 617-630.
- Barrán, José Pedro. 1988. *Apogeo y Crisis del Uruguay pastoril y caudillesco. 1839-1875*. Colección Historia Uruguay. Tomo 4. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Buquet Daniel y Ernesto Castellano. 1995 "Representación Proporcional y Democracia en Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Caetano, Gerardo. 1993. *La República Conservadora. 1916-1929. La Guerra de Posiciones. Tomo II*. Colección Raíces. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Caetano, Gerardo y José Rilla. 1984. "El Sistema de Partidos. Raíces y Permanencias". En Cuadernos del Claeh 31. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez. 1989. "Cambios Recientes en el Sistema Político Uruguayo Concebido Como Una Partidocracia". En Varios, *Los Partidos Políticos de Cara al 90*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Canzani, Agustín. 2000. "Mensaje en una botella: Analizando las elecciones de 1999-2000". En *Elecciones 1999-2000*. Colección Política Viva. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Castellanos, Alfredo. 1987. *El pluralismo uruguayo (1919-1933). El dislocamiento de los partidos políticos (ii)*. Documento de Trabajo del Claeh 53. Montevideo: CLAEH
- Cavarozzi, Marcelo. 1995. "Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes". En Alcántara,

- Manuel e Ismael Crespo (Eds.) *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Chasqueti, Daniel. 2003. El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX. En *La Política. El Uruguay del Siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- De Riz, Liliana. 1989. "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay". En Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón (Eds.), *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur*. Santiago: FLACSO, 35-78.
- Franco, Rolando. 1985. *Democracia a la Uruguaya. Análisis Electoral 1925-1985*. Montevideo: Editorial El Libro Libre.
- Gros Espiell, Héctor, 1991. *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*. Segunda edición actualizada. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela. "La democracia en América Latina desde 1930". *Este País*. 46 (XIII). México.
- Lijphart, Arend. 1987. *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arend. 1989. *Democracia en las sociedades plurales: Un Estudio Comparativo*. México: Prisma.
- Luna, Juan Pablo. 2002. "¿Pesimismo Estructural o Voto Económico?: Macropolíticas en Uruguay". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Manini Ríos, Carlos. 1970. *Anoche me llamó Batlle*. Montevideo: Imprenta Letras S.A.
- Moreira, Constanza. 1997. *Democracia y Desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Nahum, Benjamín, 1975. *La Época Batllista. 1905-1917*. Colección Historia Uruguaya. Tomo 6. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Ilusiones sobre la consolidación". En *Nueva Sociedad* 144, Caracas: Nueva Sociedad.
- Pareja, Carlos. 1988. "Asignaturas Pendientes en el Debate de la Reforma Política". En *Cuadernos de Claeh* 47, Montevideo: CLAEH.
- Pérez Antón, Romeo y Alfredo Castellanos. 1980. *El Pluralismo: Examen de la Experiencia Uruguaya 1830-1918*. Montevideo: CLAEH.
- Pérez, Romeo 1988: "Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 2. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Pérez, Romeo, 1988. "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya". En *Cuadernos del Claeh* 49. Montevideo: CLAEH.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rama, Germán. 1987. *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Real de Azúa, Carlos. 1988. *Partidos Política y Poder en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Humanidades.
- Rossel, Cecilia. 2002 "Cultura democrática y opinión pública en Uruguay: hacia la construcción de una tipología". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, Philippe C. y Terry L. Karl. 1993. "Qué es y qué no es la democracia", *Sistema* 116. Buenos Aires.