

El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya *

LUIS E. GONZÁLEZ

Los partidos políticos desempeñan un papel central en la política democrática, y la ideología y la conducta real (no necesariamente coincidentes) de cada partido afectan, naturalmente, las perspectivas de la democracia. Además de este efecto directo de las características de cada partido, los rasgos estructurales del sistema de partidos también afectan las perspectivas de la democracia. Estos últimos efectos son, en el corto plazo, relativamente independientes de los propósitos y acciones de los partidos. El número de partidos y su organización interna, cuando son estables durante períodos externos, son rasgos particularmente importantes del sistema de partidos. Estas notas examinan el segundo tipo de efectos: las consecuencias del sistema de partidos sobre las perspectivas de la democracia uruguaya.

La discusión parte de tres premisas. La primera es que las instituciones de la democracia liberal son posibles en el Uruguay. Esta premisa se apoya en la experiencia uruguaya del pasado y en la comparación internacional. La democracia uruguaya fue atípica en el contexto latinoamericano, pero no fue excepcional con relación a las características de la sociedad uruguaya. Uruguay satisface la mayoría —si no todas— de las condiciones usualmente consideradas como prerequisites para un orden político democrático. La segunda premisa es un juicio valorativo: las instituciones de la democracia liberal son intrínsecamente deseables. Son condición necesaria de una sociedad justa. No son suficientes para ese fin, pero tampoco son un medio. La tercera premisa afirma la importancia e independencia de procesos y factores puramente políticos como determinantes de la democracia. No son los únicos determinantes, pero tienen vida propia. No son reductibles a factores socioeconómicos. Estos últimos pueden ser vistos como estableciendo

* Este ensayo reúne y amplía una serie de notas publicadas en *Búsqueda*, Montevideo, entre noviembre y diciembre de 1984, basadas a su vez en un artículo preparado para un proyecto comparativo sobre partidos políticos y redemocratización en el cono sur coordinado por Richard J. Bloomfield y Louis W. Goodman en el Wilson Center, Latin American Program ("Political Parties and Redemocratization in Uruguay", terminado en Yale en agosto de 1984).

límites fuera de los cuales un orden político democrático es imposible. Pero dentro de esos límites la democracia puede existir o no. La experiencia regional ilustra el punto: a lo largo de este siglo la sociedad argentina ha sido más rica, más moderna y más dinámica que la uruguaya, pero su experiencia democrática ha sido mucho más limitada. Si esto es así, en ciertas condiciones la voluntad y creatividad políticas pueden ser cruciales para la democracia.

Por último, y en términos muy generales, ¿cuáles parecen ser las posibilidades de la restauración democrática? A corto plazo el pronóstico es favorable. La oposición democrática, incluyendo fracciones de los tres principales competidores, obtuvo una aplastante mayoría parlamentaria. La memoria del pasado reciente es probablemente un estímulo suficiente para que esa mayoría vote de común acuerdo cuando sea realmente necesario. De ahí el optimismo a corto plazo. Pero el pronóstico a mediano plazo es más complejo. El régimen autoritario no resolvió ninguno de los problemas básicos, y agregó algunos nuevos. Durante los últimos treinta años —toda una generación— el país no encontró soluciones siquiera parciales para sus problemas más profundos. Y en el futuro próximo el contexto internacional difícilmente será más favorable para Uruguay que durante estos últimos años. No es sorprendente, entonces, que muchos prevean (y teman) la “argentinización” de la política uruguaya: una pauta cíclica de gobiernos civiles y militares. En síntesis: el pronóstico pesimista a mediano plazo cuenta con sólidos argumentos a su favor. Por lo tanto, para los que comparten las premisas anteriores la tarea consiste en eludir este pronóstico pesimista haciéndolo históricamente erróneo. No es tarea fácil. A ella intenta contribuir este ensayo.

1. EL BIPARTIDISMO URUGUAYO

La academia no se ha puesto de acuerdo sobre el número de partidos históricamente relevantes en Uruguay. Considerando la historia política de este siglo hasta 1971 exclusive, muchos consideran que el uruguayo ha sido un sistema bipartidista, con blancos y colorados como partidos dominantes. Hasta 1971 obtuvieron el apoyo del 90 por ciento del electorado; ya en los años veinte existía considerable paridad de fuerzas entre ambos; sus acuerdos determinaron tanto el golpe de estado de 1933 como la restauración democrática posterior; finalmente, la rotación en el gobierno desde 1958 en adelante completa lo esencial de la tesis bipartidista.

Sin embargo, durante todo este período los partidos tradicionales fueron coaliciones laxas de fracciones. La distancia ideológica existente entre fracciones de un mismo partido fue con frecuencia mayor que la existente entre fracciones pertenecientes a distintos partidos. Muchos estudiosos han sostenido, en consecuencia, que el bipartidismo fue sólo una ficción jurídica que

escondió el multipartidismo real del sistema. Ésta ha sido la tesis tradicional de la izquierda. Pero no solamente la izquierda la ha sostenido; uno de sus más vigorosos defensores, por ejemplo, es Goran Lindahl, investigador sueco no comprometido en los conflictos políticos locales. En síntesis: la comunidad académica no tiene una solución consensual para esta pregunta.¹

En mi opinión, la respuesta correcta es la clásica: al menos hasta 1971 Uruguay tuvo un sistema bipartidista. Mi argumento puede resumirse en tres partes. En primer lugar, la fragmentación ideológica de los partidos tradicionales no es una peculiaridad uruguaya. En rigor, es lo que cabe esperar del tipo de partidos que Otto Kirchheimer ha denominado *catch-all* (literalmente, "agarra-todo"). La idea, ya que no el nombre, de nuestros partidos tradicionales como *catch-all* precedió en cuarenta años a la sistematización conceptual de Kirchheimer: Luis Melián Lafinur, en 1918, y Ariosto González, en 1922, describieron a blancos y colorados en los mismos términos con que Kirchheimer define a los partidos *catch-all*, y lamentaron, también como Kirchheimer, lo que a su juicio era una des-ideologización empobrecedora de la política. En segundo lugar, la escasa organización de los partidos tradicionales no es, tampoco, razón suficiente para considerarlos meras coaliciones de partidos menores. Por un lado, el criterio organizacional no aparece como rasgo necesario de la definición de partidos en la literatura comparativa reciente. Por el contrario, se ha mostrado que las fracciones pueden poseer una organización más definida que el partido al que pertenecen (Giovanni Sartori). Por otro lado, las negociaciones entre fracciones que deciden las candidaturas partidarias constituyen un vínculo mucho más importante que lo que a primera vista podría parecer. Las minorías han sido históricamente importantes en ellas, y la tradición política les marca límites: nunca una fracción de uno de los partidos tradicionales se separó de uno para transformarse en fracción del otro. Las líneas partidarias también fueron relevantes en materia de gobierno. En condiciones normales no había alianzas estables entre fracciones de distintos partidos para gobernar, y los ministros pertenecían básicamente al partido en el gobierno, aunque eventualmente proviniesen de sus distintas fracciones. Frac-

¹ No es posible indicar aquí una bibliografía adecuada sobre los partidos políticos uruguayos. Philip B. Taylor, Jr. proporciona un cuadro general en *Government and politics of Uruguay*, New Orleans, Tulane Studies in Political Science, Tulane University, 1960, que también incluye una bibliografía útil. José Pedro Barrán y Benjamín Nahum en *Battle, los estancieros y el imperio británico*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1979; Goran Lindahl en *Uruguay's New Path*, Estocolmo, Library and Institute of Ibero-American Studies, 1962, y Milton Vanger en *José Battle y Ordóñez of Uruguay: the creator of his times, 1902-1907*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, y en *The model country: José Battle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915*, Hanover, Brandeis University Press, cubren el crucial primer tercio de este siglo. Raúl Jacob en *El Uruguay de terra*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1983, describe el régimen de facto de los años treinta, y Carlos Zubillaga y Romeo Pérez en "Los partidos políticos", CLAEH, serie *El Uruguay de Nuestro tiempo* 5, 1983, actualizan la historia.

ciones y partidos definían, pues, fronteras de diferente naturaleza. (Kirchheimer, 1966; Melián, 1918; González, 1922; Sartori, 1976.)

En tercer lugar, la ciudadanía percibía a los partidos tradicionales como partidos cabales. La persistencia de esta percepción a través de muchas generaciones es uno de los argumentos más contundentes en favor de la tesis bipartidista. Y no solamente los uruguayos percibían a los partidos tradicionales como tales, muchos estudiosos extranjeros los han considerado en estos términos. Lindahl sostuvo que no era extraño que los observadores estadounidenses, en particular, los vieran como partidos, porque están acostumbrados a la "organización rudimentaria" de los partidos norteamericanos y a su escasa disciplina parlamentaria. El comentario es revelador y apunta a un rasgo importante del debate. El meollo de la discusión ha sido en gran medida definicional, porque tanto para Lindahl como para muchos defensores uruguayos de la tesis multipartidista (y esto lo había observado Carlos Real de Azúa años atrás) (Benvenuto y otros, 1971) los partidos *catch-all*, o algunas de sus variantes, simplemente no son partidos, por definición. Y es precisamente la perspectiva comparativa la que debería ser decisiva para zanjar la cuestión. La Democracia Cristiana italiana, el Partido Liberal japonés y los demócratas y republicanos norteamericanos son partidos *catch-all* semejantes a los blancos y colorados uruguayos (especialmente, quizá, la Democracia Cristiana italiana). Si todos ellos son partidos (y la literatura los trata efectivamente como tales), no hay razón visible para negar ese estatus a sus pares uruguayos.

En resumen: los partidos tradicionales uruguayos fueron efectivamente partidos, y por lo tanto el sistema fue bipartidista al menos hasta 1971. La conclusión es sustantivamente importante, y permite, creo, un enfoque esclarecedor sobre algunos aspectos de la ruptura y la posterior restauración democrática que discutiré más adelante.

2. BIPARTIDISMO Y DEMOCRACIA

A mediados de los años sesenta Uruguay era una democracia relativamente madura y estable, resultado del primer proceso de democratización real ocurrido en América Latina. Salvo matices menores, ésta es una tesis ampliamente aceptada, y en consecuencia no es necesario fundamentarla aquí. Por otra parte, si el argumento anterior es correcto, el país poseía un sistema bipartidista también estable, firmemente arraigado en el siglo pasado, cuyos actores eran dos partidos *catch-all*: blancos y colorados. Este sistema de partidos, como la propia democracia, era excepcional en América Latina. Por lo tanto, al examinar los posibles efectos de nuestro sistema de partidos sobre el presente proceso de redemocratización, el punto de partida histórico es la relación existente entre esas dos peculiaridades nacionales.

Esa relación ha sido percibida de diferentes formas, que a mi juicio pue-

den clasificarse a lo largo de un continuo cuyos extremos son, respectivamente, las visiones “positiva” y “negativa” de la relación sistema de partidos-democracia en el Uruguay. En lo que sigue intentaré esquematizar estas posiciones extremas. Naturalmente, no todas las interpretaciones pueden clasificarse en estos dos grupos; algunas, como la que propondré más adelante, combinan elementos de ambos. Mi exposición se limita al pensamiento relativamente reciente (aproximadamente los últimos veinte años), en parte por razones de tiempo y espacio, pero también porque al principio de ese período la democracia uruguaya había alcanzado ya sus mejores momentos, las características del sistema de partidos habían madurado, y era claro que tiempos más duros habían llegado. Teniendo en cuenta estas limitaciones, pienso que tal vez la mayoría de los estudiosos de la política uruguaya estarán de acuerdo en que los tipos polares que resumo reflejan, efectivamente, lo esencial de las ideas existentes sobre el punto.

La visión mayoritaria en el centro del espectro político sobre el papel histórico de los partidos tradicionales es marcadamente positiva. En los últimos años se han expresado principalmente por medio de la prensa y de la propaganda política. En esta visión, la emergencia de los partidos tradicionales (*estos dos* partidos en particular) fue un accidente histórico. No así su permanencia. Fueron realmente populares, porque expresaban los sentimientos y necesidades de la mayoría de la población. A través de un difícil proceso de aprendizaje llegaron a convencerse de las virtudes de una vida política pacífica bajo instituciones democráticas. De allí en adelante, la estabilidad del sistema de partidos (y la permanencia de sus actores concretos) resulta de su capacidad de expresar las aspiraciones populares, eventualmente evolucionando y modificándose a sí mismos en el proceso. Las dos tradiciones históricas cristalizaron en identidades diferentes, aunque no antagónicas, que fueron partidos *catch-all* porque reflejaban fielmente la sociedad uruguaya: no existían ideologías contradictorias ni divisiones sociales profundas. Blancos y colorados se reclutaban al margen de los clivajes sociales. Hasta la fraccionalización de los partidos tenía su lógica: “siendo ‘partidos de hombres libres’ todas las ‘diferencias legítimas’ caben ‘en’ ellos (más bien que ‘entre’ ellos)” (Real de Azúa [Benvenuto y otros: 1971] no compartía esa justificación de la fraccionalización de los partidos). En síntesis, los trazos esenciales de esta visión son la adaptabilidad, dinamismo y capacidad de respuesta de los partidos Colorado y Nacional. La democracia uruguaya nació y maduró en buena medida *gracias a* los partidos tradicionales.

La imagen dominante en los extremos del espectro político es mucho más crítica, y también ha influido considerablemente en la comunidad académica. Su tesis básica describe al sistema político uruguayo como orientado hacia la satisfacción de demandas individuales (empleos, favores de distintos tipos) y no hacia la formulación de políticas relativamente generales. Caricaturizando un tanto la posición, la política uruguaya aparece en esta

imagen como un sistema gigantesco de clientelismo y patronazgo. Los políticos intercambian favores privados por voto y lealtades. No importa demasiado qué posturas se adopten en materia ideológica, siempre que el sistema continúe proveyendo favores. Los partidos tradicionales son, entonces, cooperativas de empresarios políticos que buscan maximizar su capacidad de captar votos. Aldo Solari escribió sobre las "extremadamente importantes funciones no-políticas" cumplidas por los partidos tradicionales, y en particular, sobre las características del sistema de patronazgo desarrollado sobre la base de la expansión del empleo público, que contribuyó a crear y mantener clientelas electorales y a mitigar tensiones sociales. Según algunos observadores, estos rasgos son tan viejos como la propia democracia: ya en los años veinte la paridad electoral entre blancos y colorados hizo evidente que el patronazgo político sería la clave del triunfo electoral; la creciente burocracia estatal "era a la vez una fuente de votos y una recompensa a la lealtad de las fracciones partidarias". (Solari, 1964: II, 147; Weinstein, 1975: 67; Aguiar, 1983: 15 ss.)

Además del tema clientelístico, la visión negativa tiene un segundo componente: el papel asignado a la legislación electoral. Los partidos tradicionales efectivamente construyeron un sistema electoral único. Sus características son el sistema de lista cerrada y completa para todos los cargos nacionales en disputa, la representación proporcional para la asignación de bancas parlamentarias, y el doble voto simultáneo, esto es, la posibilidad de que en cada partido compita más de un candidato por cada posición. Como consecuencia, y éste es quizás el rasgo más notorio del sistema, el candidato presidencial triunfador no es el candidato individualmente más votado, sino el más votado dentro del partido más votado. En 1971 Bordaberry fue electo presidente con menos votos propios que Ferreira Aldunate. Se ha sostenido muchas veces que esta legislación explica tanto la continuidad del papel dominante de blancos y colorados como la fraccionalización de ambos partidos.

Los argumentos sobre clientelismo y legislación electoral de la visión negativa se complementan mutuamente. Accidentes históricos produjeron dos partidos rivales que, una vez alcanzado cierto grado de desarrollo sin competencia, establecieron un control duopólico sobre los recursos que posibilitaban el patronazgo, impidiendo así nuevas entradas al escenario principal. La legislación electoral, establecida por sus beneficiarios, contribuyó a estabilizar ese duopolio elevando aún más las barreras de entrada. Permitía la fraccionalización de los partidos, evitando, sin embargo, fracturas serias. Como blancos y colorados obtuvieron frecuentemente votaciones parejas, la experiencia enseñó que aun disidencias pequeñas votando fuera del lema podían transformar victoria en derrota. Esto desarrolló una presión constante hacia una cohesión al menos formal de los partidos, presión que no operaba en un vacío: ambos partidos poseían largas tradiciones de lealtad interna desarrolladas durante las guerras civiles del siglo pasado —y

también héroes y mártires que las simbolizaban. Parece natural que los duopolistas diseñaran un marco institucional adecuado a sus necesidades inmediatas, sin que esto suponga necesariamente una comprensión perfecta de la dinámica de esa estructura jurídica o una acción enteramente intencional dirigida a sostenerla. La lógica de tal sistema lleva a que los partidos menores se dividan entre sí la minoría de votantes fuertemente ideologizados, permaneciendo en guetos electorales. Sea o no la explicación correcta, esto es lo que efectivamente ocurrió, al menos hasta 1971. Incluso las palabras lo sugieren: las minorías electorales fueron comúnmente conocidas como partidos “de ideas”, por oposición a los “tradicionales”.

Todo esto está muy lejos de las conclusiones de la visión “optimista”. Máquinas políticas corruptas que se perpetúan a sí mismas mediante prácticas clientelísticas y la manipulación de la legislación electoral no parecen precisamente baluartes de la democracia. La emergencia, y especialmente la consolidación de la democracia uruguaya habrían ocurrido *a pesar de*, más bien que *gracias a*, los partidos tradicionales.

Las dos imágenes extremas, la rosada y la negra, tienen aciertos y carencias. La visión optimista tiene una base firme: los partidos tradicionales fueron verdaderamente populares, y ellos, al fin y al cabo, crearon la democracia uruguaya. Sus carencias son visibles, en cambio, en como explica la estabilidad del sistema de partidos. Su único argumento importante es más bien una negación: no es posible sostener que el mantenimiento del sistema de partidos es fruto de una manipulación explícita de sus principales actores en su propio beneficio. Blancos y colorados obtuvieron un apoyo electoral masivo durante mucho tiempo; tal vez algunos trucos los ayudaron a obtenerlo, pero explicar todo ese apoyo sólo por la eficacia de los trucos equivale a tasar muy bajo la capacidad de discernimiento popular (y también, de paso, la de los partidos de ideas: sus direcciones, integradas por élites, habrían sido incapaces de contrarrestar los trucos). Pero estos aciertos, además de ser un tanto obvios, son demasiado generales.

La tarea de distinguir aciertos y errores en la imagen negra es más complicada, pero también más redituable. El argumento clientelístico no parece muy promisorio como explicación de la estabilidad del sistema de partidos; ni siquiera parece ser un factor capaz de decidir regularmente resultados electorales. Solari señaló que el clientelismo, como sistema para generar apoyo electoral, se derrota a sí mismo: cuanto más se institucionaliza el sistema, más tenderán los electores a percibirlo como un derecho que no genera obligaciones políticas. Esto es particularmente cierto cuando el ejercicio del voto posee garantías suficientes para asegurar su secreto, como es el caso de Uruguay. Por otra parte, se ha mostrado que ningún modelo clientelístico simple es capaz de explicar cambios bruscos como la victoria blanca de 1958, ni el pobre desempeño de viejas fracciones clientelísticas en elecciones posteriores, ni la supervivencia del atractivo de los partidos tradicionales luego de once años de orden autoritario que los privó de los recursos

necesarios para una política de clientelas. De hecho, los grupos que tuvieron algún acceso a esos recursos fueron los grandes perdedores en las elecciones internas de 1982. (Solari, 1967: 162 *ss.*; Gillespie, 1983: 13-14 y 30.) Y estos argumentos no se limitan al pasado relativamente reciente. La fuerza electoral del Partido Nacional durante los años veinte, después de más de cuarenta años en la oposición, sería enteramente incomprensible si las prácticas clientelísticas hubiesen tenido importancia decisiva. Se ha dicho también que la década del treinta fue el punto culminante de estas prácticas, pero esto indicaría que no fueron una característica *permanente* del sistema. Finalmente, si se argumenta que el clientelismo de los años treinta y cuarenta explica por qué el Partido Colorado llegó a ser casi un partido predominante hasta 1954, entonces su naufragio en 1958 queda sin explicación.

En síntesis, no se trata de negar la existencia de prácticas clientelísticas. Ellas existieron, a veces en forma crudamente ostensible, y también tuvieron relevancia política. Lo que a la luz de la evidencia histórica parece insostenible es asignarles un papel decisivo en la estabilización del sistema de partidos o aun como instrumento capaz de ganar regularmente elecciones. El argumento de la legislación electoral ofrece *a priori* posibilidades mucho más interesantes.

3. LOS PARTIDOS Y LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

En principio, la legislación electoral parece promisoría como explicación del bipartidismo uruguayo. El estudio comparado de los regímenes democráticos ha mostrado que en el mediano y largo plazo la legislación electoral tiene dos consecuencias importantes sobre los sistemas de partidos: en primer lugar, tiende a determinar el número de partidos relevantes; en segundo lugar, puede influir sobre la estructura interna de los partidos. Los *mecanismos específicos* que producen estos resultados están relativamente bien estudiados.

Pero no es posible saltar directamente desde las generalidades anteriores al caso uruguayo, concluyendo que también aquí se verifican. Es necesario explicar *por qué*. Sin embargo, la literatura disponible suele ser vaga sobre este punto. Muchos, si no la mayoría de los autores, se limitan a aplicar directamente el principio anterior sin examinar cuáles son los mecanismos concretos que actúan en el caso uruguayo. No intentan, en rigor, una explicación. A continuación, trataré de resumir cuál es, a mi entender, esa explicación.

El sistema electoral uruguayo puede definirse por tres características básicas: *i*) legislatura constituida mediante representación proporcional; *ii*) lista cerrada y completa para todos los cargos nacionales en disputa, y *iii*) doble voto simultáneo (DVS). La representación proporcional *no* causa bipartidismo. La famosa ley de Duverger sostiene exactamente lo contrario

(esto es: la representación proporcional tiende a generar sistemas multipartidistas), y empíricamente la asociación representación proporcional-bipartidismo es extremadamente rara en las democracias (en un estudio reciente Austria era el único ejemplo). Por tanto, la representación proporcional no puede explicar el bipartidismo uruguayo. Aún más, cualquier explicación convincente debe mostrar cómo el bipartidismo es posible *a pesar* de la representación proporcional.

¿Cómo actúa el sistema de listas cerradas? El votante elige presidente (o, en el pasado, un ejecutivo pluripersonal) y parlamentarios con una *única* lista. Pero, naturalmente, el cargo más importante en disputa es la presidencia, de modo que la candidatura presidencial es el corazón de la lista. ¿Y cómo se elige el presidente? Por mayoría simple (primera pluralidad): el partido más votado, independientemente de qué proporción de los votos haya obtenido, gana la presidencia. Pero este sistema en el que la primera pluralidad gana *todo* lo que está en juego (en este caso el poder ejecutivo) es precisamente el sistema que la ley de Duverger identifica (y la evidencia comparativa confirma) como *causa* del bipartidismo. Por lo tanto esta combinación de factores proporciona una explicación realmente satisfactoria del bipartidismo uruguayo; el mérito de plantear el problema en estos términos por primera vez corresponde, creo, a Alberto Pérez Pérez (*Ley de Lemas*, 1970). La sabiduría popular no estudia política comparada, pero identifica perfectamente el meollo del asunto: el mecanismo que acabo de describir es bien conocido para todos los uruguayos como *la cuestión del voto útil*. En suma: la legislación electoral uruguaya tiende a sostener un sistema bipartidista por el efecto conjunto de *a*) el sistema de lista cerrada y *b*) la regla de mayoría simple para decidir la elección presidencial. Nótese que en esta explicación el dvs brilla por su ausencia.

Éste es un punto polémico: se ha sostenido que el dvs (concretamente, la posibilidad de presentar varios candidatos por partido a un mismo puesto, “acumulando” sus votos) contribuye, o contribuyó, a sostener un sistema bipartidista. Sin embargo, no he podido encontrar una explicación satisfactoria de esta hipótesis, ni me parece posible encontrarla. ¿Por qué produciría dos, y no tres, o cuatro partidos? Sí se encuentra, en cambio, mucha confusión entre bipartidismo como sinónimo de “sistema que tiende a fortalecer la posición de dos partidos dominantes” y la identidad concreta de los partidos dominantes en un momento dado. En estos días, por ejemplo, algunos comentaristas hablan de “quiebre del bipartidismo”: aquí la expresión se usa en el segundo sentido, como sinónimo de “la posición dominante de blancos y colorados”. Los partidos dominantes de un sistema bipartidista pueden cambiar (y han cambiado, aunque no frecuentemente) sin que el sistema mismo se modifique. El cambio no es necesariamente instantáneo, y el sistema puede exhibir a corto plazo cierta paridad de fuerzas entre tres o más competidores antes de que se recupere el equilibrio y se consolide el papel dominante de *dos* partidos, habiendo cambiado o no su identidad. El

dvs tuvo, tal vez, alguna incidencia relativamente menor en el mantenimiento de la dominancia de blancos y colorados. Pero ése es un problema distinto. A los efectos de la discusión presente la conclusión es que el bipartidismo uruguayo es independiente del dvs.

El dvs sí ha sido, en cambio, directamente responsable de la fraccionalización de los partidos. Esta segunda conclusión sobre el papel del dvs ha sido generalmente aceptada. Diferentes candidatos pueden competir sin desperdiciar votos ya que los votos de todos los candidatos de un mismo partido se suman para establecer la fuerza electoral total del partido. En términos organizacionales el punto crucial es que el sistema permite que nuevos aspirantes a líderes se salten un escalón en la jerarquía partidaria, abriendo una nueva candidatura (o conjunto de candidaturas) paralela a la de aquellos que previamente eran sus superiores y compitiendo así directamente con ellos. En nuestra jerga política esto es "tirarse con lista propia". Para el partido y sus jefes máximos no es conveniente, en principio, tratar de alterar la lógica propia del sistema "disciplinando" (bloqueando nuevas candidaturas). Podría negar el uso del nombre y los símbolos partidarios, pero eso arriesga una salida del lema que se suma a la competencia preexistente y con ella una pérdida de votos que aun siendo pequeña puede ser decisiva. A largo plazo, entonces, la lógica propia del sistema tiende a expandir el número de candidaturas.

Esa lógica, sin embargo, debería ser percibida por los actores, y esa percepción, retrospectivamente fácil, requería cierta experiencia práctica. Este proceso de aprendizaje efectivamente ocurrió en los años veinte. En 1925 los colorados perdieron la elección al Consejo Nacional de Administración (116 000 votos contra 119 000 del Partido Nacional) porque el vierismo (7 000 votos) votó fuera del lema. La fracción se llevó apenas un 5 por ciento de los votos del Partido Colorado, pero le costaron la elección. En 1926 Herrera y los blancos perdieron la presidencia porque la minoría blanca votó fuera del partido. En esta oportunidad las cifras fueron aún más próximas: 141 500 votos para el Partido Colorado, 149 000 para el Partido Nacional, y 4 000 para la disidencia blanca. Los que votaron fuera del partido no alcanzaban al 3 por ciento, pero le costaron la elección. Casi las mismas cifras reaparecieron en 1928, cuando los blancos perdieron la elección al Consejo Nacional de Administración. Los colorados aprendieron la lección más rápidamente. Los blancos pagaron la intransigencia de Herrera perdiendo, por largo tiempo, el control del ejecutivo. Los colorados lo ganaron negociando con sus minorías; esos negocios fueron caros para la mayoría, pero positivos para la democracia interna del partido.

4. LUCES Y SOMBRAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La discusión anterior señala una consecuencia muy importante de la fraccionalización temprana de los partidos dominantes —y, en consecuencia,

del dvs que la fomenta. Como la teoría de las coaliciones sugiere, y la evidencia histórica confirma, la negociación en las condiciones recién expuestas debía proporcionar a las minorías una capacidad de maniobra muy superior a su fuerza electoral real. Las minorías, precisamente por serlo, no arriesgaban el premio mayor. Las mayorías lo querían, y debían pagarlo caro. Hay muchos ejemplos notables de los "abusos" de las minorías decisivas. Estimulando la organización de las minorías partidarias, pues, el dvs fortaleció considerablemente la democracia interna partidaria. No existía una "máquina" partidaria central capaz de impulsar a las minorías. El acceso a las posiciones de liderazgo era extremadamente competitivo, al menos en términos relativos, y se pagaba en votos.

La democratización de los partidos dominantes (y, por tanto, del partido en el gobierno) fue obviamente positiva para la consolidación de la democracia. Pero el dvs logró bastante más que eso. Haciendo a las minorías (incluso a las del partido gobernante) vitalmente interesadas en prácticas electorales limpias (porque su poder sufría de sus votos) y, más generalmente, en el fortalecimiento de procedimientos honestamente democráticos, proveyó un poderoso estímulo a la democracia a secas, y no solamente a la democracia partidaria.. Su contribución a la eliminación relativamente temprana del fraude electoral es particularmente evidente. La dinámica del dvs hizo que todos, excepto la mayoría del partido gobernante, estuvieran directamente interesados en *la pureza del sufragio*. Y este "todos" era una cabal mayoría absoluta. Es difícil sobreestimar la importancia de tales mecanismos autosostenidos en las fases iniciales de consolidación de la democracia.

La otra consecuencia en principio positiva de la legislación electoral es el propio bipartidismo, esto es, la tendencia del sistema a consolidar el papel dominante de *dos* partidos (y no la identidad histórica concreta de esos partidos, identidad que, por otra parte, podría cambiar). Nuestro bipartidismo (y, por consiguiente, la amplitud de la base social a la que los dos partidos dominantes debían responder) ayudó a construir el primer proceso de democratización real de América Latina. En segundo lugar, si bien sesenta años después no pudo evitar la ruptura del sistema, el bipartidismo contribuyó a librar al país de los extremos que los vecinos padecieron y a facilitar la redemocratización —mucho más veloz que en Brasil, no necesitó del desastre de las Malvinas ni de la violencia chilena. La lógica bipartidista de los quince años previos al golpe de junio de 1973 amortiguó conflictos y ejerció una influencia moderadora sobre la competencia política, aun bajo considerable presión. Esto puede parecer discutible para un observador que limite su atención solamente a los acontecimientos uruguayos, particularmente tomando en cuenta el agitado período 1968-1973. El punto se percibe más claramente por comparación con la experiencia chilena. La conducta de los actores políticos desde el centro hacia la derecha antes de, y durante la ruptura, fue muy distinta en los dos casos. La derecha chilena

llamaba a la puerta de los cuarteles, y el centro recibió el golpe como una liberación. Esto claramente no fue así en Uruguay; incluso tan tardíamente como en febrero de 1973 el presidente Bordaberry —a quien nadie podría calificar de demócrata obstinado— intentó resistir la creciente presión militar. Este conjunto de contrastes puede resumirse en una diferencia básica: el momento de ambos golpes fue decidido en gran parte por votaciones parlamentarias, pero mientras la chilena (condenando la administración de Allende) fue vista como una invitación a la intervención militar, las uruguayas intentaron detenerla. El centro y la derecha chilenos, los actores relevantes en este proceso, eran partidos rivales. En Uruguay, en cambio, centro y derecha eran socios (incómodos o no) dentro de cada uno de los partidos tradicionales, y ésta es una de las razones que explican el distinto rumbo de los dos procesos. El efecto conciliador de la situación uruguaya de “asociación forzosa” determinada por la lógica electoral ha sido ampliamente estudiado en la literatura.

La diferencia entre los sistemas de partidos, en suma, es *uno* de los factores que explican las distintas características de las dos rupturas y las divergentes historias posteriores. Sus efectos tal vez se perciben con mayor claridad aún en el presente. Por otra parte, Chile es también un término de comparación particularmente adecuado en relación a la discusión anterior sobre el número de partidos del sistema uruguayo. El multipartidismo chileno es un caso ejemplar de lo que se ha llamado pluripartidismo polarizado. Pero, precisamente, aceptar la tesis multipartidista en Uruguay equivale a admitir la presencia de no menos de cinco partidos relevantes, en promedio, para el período posterior a la segunda guerra mundial, y tal vez hasta ocho en 1971. En el contexto de la polarización ideológica previa al golpe, semejante cifra supondría exactamente un caso de pluralismo polarizado —como en Chile. Polarización ideológica ocurrió en los dos lados, pero con diferentes resultados. En Chile, el sistema de partidos proporcionó los vehículos adecuados para propagar, y eventualmente amplificar, esa polarización. En Uruguay, en cambio, un sistema que había tenido una lógica bipartidista y todavía conservaba mucho de ella actuó como amortiguador.

Si mi interpretación es correcta, el bipartidismo uruguayo, aunque incapaz de evitar la ruptura de 1973, suavizó los aspectos más brutales de la crisis y facilitó el proceso de restauración democrática.

Con el tema de la ruptura volvemos a la cuestión ineludible: a pesar de sus virtudes, el sistema de partidos no la pudo evitar. La extensión del período durante el cual el país padeció una crisis generalizada social, económica y política (comenzó a mediados de los cincuenta), y en particular la morosidad del desenlace político (el golpe “en cuotas”, al decir de Otero Menéndez), dan fe a la vez de la resistencia del edificio institucional y de la incapacidad de los partidos a la hora de apuntalarlo. Los partidos no fueron capaces de definir y legitimar un conjunto coherente de políticas,

cualquiera que fuese su signo, para enfrentar la crisis. Seguramente muchos factores contribuyeron a esta imposibilidad pero a mi juicio una parte importante de la explicación se encuentra en las características del sistema de partidos que acabo de describir. *Primero*, la tendencia del dvs a expandir el número de candidaturas paralelas se acentuó. Entre 1946 y 1971 los partidos tradicionales presentaron, en promedio, tres candidaturas cada uno para el ejecutivo. El número de listas para la Cámara de Diputados pasó de 153 en 1946 a 459 en 1966. El elector montevideano, en particular, debía elegir una lista entre 39 en 1946, y una entre 110 en 1971 (y esto considerando sólo a los partidos tradicionales). Cada una de esas 110 listas podía elegir, en teoría, 43 diputados. Los mismos partidos negaban a sus electores la posibilidad de una elección más o menos racional. *Segundo*, y estrechamente vinculado a lo anterior, los gobiernos tenían cada vez más dificultades para obtener apoyo parlamentario. En 1972 esto condujo a un acuerdo poco común entre el ala derecha del Partido Nacional y la derecha del gobernante Partido Colorado. *Tercero*, los protagonistas de la fraccionalización de los partidos ya no eran mayorías y minorías claramente definidas, con las primeras negociando para retener a las segundas bajo el lema común en las elecciones. Los nuevos protagonistas tendían a ser fracciones de fuerza electoral comparable, y crecientemente diferenciadas en términos ideológicos. El voto resultaba cada vez más un azar de consecuencias impredecibles y eventualmente desagradables para el elector. En el esquema antiguo, el voto por una minoría partidaria era precisamente eso: un voto destinado a fortalecer la posición de una minoría —que era percibida como tal— dentro del partido. En el nuevo, un batllista progresista en 1971, por ejemplo, debía contemplar resignadamente cómo su voto había sido decisivo para elegir un colorado conservador (suponiendo que Bordaberry fuese colorado), cuando tal vez hubiese preferido (al menos como mal menor) el triunfo de Ferreira Aldunate.

Mi punto debería ser ahora claro: la fraccionalización de los partidos tradicionales (y, consecuentemente, el dvs que la estimula) está en la raíz de estos problemas. Los partidos ya no eran capaces de cumplir sus funciones expresivas, transmitiendo desde abajo hacia arriba las presiones del electorado y respaldándolas con su fuerza política. No sólo no transmitían: tendían a confundir, en lugar de clarificar, como se supone que deberían, las señales provenientes del electorado. Las marchas y contramarchas y, en definitiva, el punto muerto político previo al golpe, fueron más un artefacto del sistema de partidos que el resultado de un empate de fuerzas opuestas entre los votantes. Las mayorías que en 1985 proporcionarán al gobierno su apoyo en instancias clave para la democracia son mucho más amplias ahora que en 1972, pero *ya eran* mayoría en 1972. Trece duros años fueron necesarios para concretar lo que entonces existía.

5. CONCLUSIONES

Las características estructurales más salientes de nuestro sistema de partidos, visto en perspectiva histórica, son dos: el bipartidismo y la fraccionalización interna de los partidos. El bipartidismo ha tenido consecuencias en conjunto positivas para la democracia uruguaya. La fraccionalización interna, en cambio, tuvo efectos positivos en sus fases tempranas de consolidación, pero luego hizo que el sistema en su conjunto se tornara cada vez menos eficiente como canal de expresión de las aspiraciones populares. Tendió a confundir las señales del electorado, e hizo imposible la adopción de políticas legítimas, ya sea de izquierda o de derecha, dotadas de un mínimo de coherencia y estabilidad para enfrentar la crisis. En síntesis: contribuyó vigorosamente a la ingobernabilidad del país.

El bipartidismo —de consecuencias positivas—, y la fraccionalización de los partidos —de consecuencias negativas— fueron, en parte, resultado de azares históricos. Pero nuestra legislación electoral establece mecanismos cuya acción continuada tiende naturalmente a generar (y luego mantener y reforzar) estas características de nuestro sistema de partidos. La combinación de la lista cerrada para todos los cargos nacionales en disputa y la regla de mayoría simple (primera pluralidad) para decidir la elección presidencial explican el bipartidismo del sistema —esto es, la tendencia del sistema a fortalecer el papel dominante de *dos* partidos, independientemente de *cúales* sean. El doble voto simultáneo explica la fraccionalización interna de los partidos. Estas conclusiones están sólidamente apoyadas en la evidencia comparativa disponible y en nuestra historia.

Por lo tanto, si la legislación electoral no cambia, sus efectos continuarán siendo los mismos. Las circunstancias pueden amortiguar temporalmente algunos de sus resultados: en estas elecciones, por ejemplo, el número de listas disminuyó, en lugar de aumentar. Pero la lógica del sistema sigue allí, y no hay razón para suponer que dejará de actuar. Esto significa, en primer lugar, que nuestro sistema de partidos continuaría teniendo dos partidos dominantes, aunque no fueran necesariamente los mismos, y hubiera un período de “reequilibrio” durante el cual no existieran dos partidos claramente dominantes. En segundo lugar, la fraccionalización interna de los partidos continuaría prosperando, y con ella todas las consecuencias recién mencionadas, contribuyendo, en última instancia, a que el país fuera ingobernable. En un contexto internacional que promete ser más duro que en el pasado, esto último haría bastante más difícil, si no imposible, la consolidación de la democracia.

Esto no significa que la fraccionalización de los partidos sea el *único* obstáculo en el camino de la restauración de la democracia, ni que la solución de este problema —suponiendo que sea posible— asegure definitivamente su consolidación. Sin embargo, si mi análisis es correcto se de-

duce, en primer lugar, que la fraccionalización de los partidos constituye uno de los obstáculos *políticos* más serios para esa consolidación y, en segundo lugar que la fraccionalización es en principio modificable atacando sus causas. Si esto es así, para los que comparten la premisa fundamental de este ensayo —a saber: que las instituciones de la democracia liberal son posibles y deseables en el Uruguay— el problema consiste en lograr un acuerdo político que combata esa fraccionalización. Ésta no es una empresa utópica. Si bien los demócratas discreparán, a veces considerablemente, sobre las soluciones adecuadas para toda la gama de problemas sustantivos que el país enfrenta (qué hacer con respecto a salarios, salud, educación, etc.), están de acuerdo con los valores y reglas básicas que los definen como demócratas. Atacar las causas de la fraccionalización no es un problema tan particular que conduzca a posiciones antagónicas serias, ni tan general como la defensa de la democracia, en la que todos estarían en principio de acuerdo. Plantea una cuestión de reglas de procedimiento, no de decisiones concretas. Este nivel intermedio de generalidad es lo que hace posible algún acuerdo razonable, porque no necesita tener en cuenta líneas partidarias u otras diferentes relevantes en materias sustantivas como las recién mencionadas. En términos generales, pues, la conclusión de todo lo anterior no es en absoluto original: se trata de modificar las reglas del juego.

Al menos de palabra parece existir un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de modificar “la ley de lemas”. Jorge Batlle asumió públicamente esa posición tiempo atrás; la mayoría del Partido Nacional la incluye por escrito en su programa; ha sido un tema recurrente de la izquierda por muchos años y, finalmente, el propio presidente electo se refirió recientemente a la necesidad de hacer algo al respecto. De esas declaraciones a un acuerdo concreto sobre los cambios a efectuar hay un largo trecho. No es seguro que sea efectivamente recorrido. Buena parte del problema está en que históricamente, en nuestro país y fuera de él, la legislación electoral es una cuestión zanjada entre élites partidarias, lejos de las presiones populares, tal vez en parte por el carácter relativamente arcano de la cuestión. Sin presiones externas, las élites sólo concluirán acuerdos sobre la base de lo que ellas mismas perciban como sus intereses más importantes. La viabilidad de las posibles soluciones depende, entonces, de que no contradigan esos intereses; de ahí que una percepción errónea de la función de tal o cual pieza dentro del mecanismo electoral pueda impedir un acuerdo. Ejemplos: una tesis a mi juicio falsa, pero muy popular a lo largo de *todo el espectro* político, asigna al dvs un papel central en la supervivencia del bipartidismo. Ya expuse mis objeciones al respecto. Una segunda tesis, asociada a la anterior, presenta a la izquierda como la principal interesada en y beneficiaria del ataque al dvs. Esta tesis es obviamente errónea: la izquierda que entiende necesaria su propia unidad electoral también aprovecha el dvs.

Suponiendo correcto mi análisis, ¿cuáles son sus implicancias? Las metas

deberían ser: *i*) promover un sistema de partidos con un número reducido de partidos, y *ii*) inhibir la fraccionalización de los partidos. Lo primero sin lo segundo es simplemente el mantenimiento del *status quo* o alguna situación equivalente. Lo segundo sin lo primero representaría una mejora parcial, y tal vez también un empeoramiento simultáneo, porque una situación de multipartidismo extremo reproduce al menos parte de los problemas de un sistema fraccionalizado como el actual, y además puede contribuir al desarrollo de un pluralismo polarizado (como en Chile). Las *dos* metas son necesarias. La primera no puede alcanzarse legislado directamente sobre los partidos sin lesionar seriamente libertades fundamentales. La segunda tampoco puede obtenerse por legislación directa excepto en un sentido muy limitado, aunque por razones diferentes. Las fracciones partidarias pueden cumplir formalmente con montañas de reglas, si está en su interés hacerlo, alterando su apariencia aunque no sus características básicas. La única manera de desestimular verdaderamente el fraccionalismo es modificando el contexto en que los partidos compiten de modo tal que a *ellos* les convenga controlarlo. En consecuencia, el instrumento básico para alcanzar ambas metas es la legislación electoral.

Para inhibir la fraccionalización es necesario suprimir el *dvs*. Los defensores del *dvs* señalan, correctamente, que esto aumentaría considerablemente el poder de los aparatos partidarios. Pero esta objeción puede salvarse mediante una elección cuidadosa de los mecanismos dirigidos a obtener la meta restante, esto es, a evitar un multipartidismo extremo. De este modo es posible combatir eficazmente el fraccionalismo sin sacrificar las consecuencias *positivas* del *dvs*, que aseguran un mínimo de respeto hacia las minorías dentro de las direcciones partidarias y con esto cierta democracia interna. El método más efectivo para evitar un multipartidismo extremo consiste en combinar circunscripciones que eligen sólo un candidato (dividiendo los departamentos de modo tal que cada parte elija sólo un diputado, por ejemplo) con el sistema de mayoría simple para seleccionar al ganador. Esto, sin embargo, representaría un salto demasiado grande en relación a las tradiciones uruguayas en la materia, particularmente en lo que a representación de minorías se refiere. Esta técnica, como la experiencia británica muestra, puede producir grandes diferencias entre los porcentajes de votación popular de los partidos y la representación parlamentaria que efectivamente obtienen. Soluciones tal vez óptimas en otros contextos pueden no serlo en países con una larga tradición democrática propia, como es nuestro caso. Sistemas intermedios, como el *ballotage* francés o el sistema mixto alemán, parecen más adecuados para el Uruguay.

En suma: *i*) un solo candidato por partido para cada cargo en disputa; *ii*) circunscripciones que eligen sólo un candidato, y *iii*) técnicas que impidan la subrepresentación de minorías (como la asignación "compensatoria" de bancas del sistema alemán). Estos tres elementos caracterizan los rasgos esenciales de un sistema que contempla las tres condiciones de nuestro

problema: i) suprime el dvs e inhibe la fragmentación; ii) respeta la más importante de las tradiciones uruguayas en la materia, y iii) fortalece el papel de los candidatos en relación al aparato partidario y por esa vía contribuye a mantener, al menos en parte, las funciones positivas del dvs. La eliminación de las circunscripciones que eligen muchos candidatos (Montevideo para la Cámara de Diputados; todo el país para el Senado) cercena drásticamente el poder de los que deciden las listas de candidatos, esto es, de los aparatos partidarios. La fuerza del partido depende del número de candidatos que logran ser elegidos, pero si cada candidato debe pelear personalmente su propia elección ante un electorado bien definido (y único), su autonomía de decisión y su importancia para el partido son mucho mayores que las del candidato cuyas responsabilidades y derechos aparecen diluidos en un equipo numeroso. Si esta valorización del papel de los candidatos no resultara suficiente para limitar las prerrogativas de la dirección del partido, queda todavía el recurso a las primarias, como en Estados Unidos, para designar a los candidatos partidarios. Cabe agregar, finalmente, que las circunscripciones unipersonales tienen interés intrínseco por otras razones. En un país tan pequeño y de tan intensa participación política como el nuestro, este sistema supondría una interacción continua entre representantes y representados, no limitada a la campaña electoral —excepto cuando al representante no le interesara la reelección. Los representados tendrían oportunidad real de conocer a su representante (y a los aspirantes a serlo). Estos cambios suponen, a mi juicio, un aumento considerable en la flexibilidad y responsividad de los partidos, y también del gobierno.

Éste no es el lugar adecuado para una propuesta detallada. El esbozo anterior es suficiente para mostrar la existencia de soluciones viables. Esto es particularmente importante, porque las propuestas de modificación del dvs que se han difundido en las últimas semanas no atacan, creo, la raíz del problema. La más conocida suprime la posibilidad de candidaturas presidenciales paralelas, pero las permite para el Senado y diputados. Así se anulan los efectos visibles más barrocos del dvs, pero, obviamente, no se altera el problema de la fraccionalización. Basta con recordar que ese cambio permitiría una estructura “partidaria” como la del Frente Amplio actual. Dos o tres “frentes amplios” (en términos estructurales) compitiendo entre sí no lucen como un modelo particularmente deseable de sistema de partidos, y sin embargo ése sería el resultado de esta modificación.

En última instancia, tal vez el mayor obstáculo para un cambio real del sistema sigue siendo que muchos demócratas sinceros, como Carlos Julio Pereira o Renán Rodríguez, por ejemplo, todavía creen en las virtudes del dvs. En palabras del primero, “si los partidos funcionan como tales, soy partidario del doble voto simultáneo . . . [que] no es bueno o malo por sí mismo, sino que resulta tal según la organización de los partidos” (*Gambia*, 1984: 1: 16). Éste es exactamente el punto. He tratado de mostrar que los efectos a mediano y largo plazo del dvs impiden que los partidos fun-

cionen como tales porque los fraccionaliza. Es imposible tener “partidos reales” y DVS al mismo tiempo

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, César: (1983), *Elecciones uruguayas: un marco de análisis preliminar*, Montevideo, CIEDUR.
- Barrán, José Pedro y Benjamín Nahum: (1979), *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, Montevideo, Ediciones de La Banda Oriental.
- Benvenuto, Luis y otros: (1971), “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy”, *Uruguay hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gambia: (1984), entrevista publicada en.
- Gillespie, Charles: (1983), *From suspended animation to animated suspension: political parties and the reconstruction of democracy in Uruguay*, ponencia presentada a la Convención Anual de la APSA.
- González Ariosto: (1922), *Los partidos tradicionales*, Montevideo, Librería Cervantes.
- Jacob, Raúl: (1983), *El Uruguay de Terra*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Kirchheimer, Otto: (1966), “The transformation of the Western European party systems”, en J. La Palombara y M. Weiner, eds., *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press.
- Ley de Lemas: (1970), Montevideo, Fundación de Cultura Universal.
- Lindhal, Goran: (1962), *Uruguay's new path*, Estocolmo, Library and Institute of Ibero-American Studies.
- Melián Lafinur, Luis: (1918), *La acción funesta de los partidos tradicionales en la reforma constitucional*, Montevideo, Claudio García.
- Sartori, Giovanni: (1976), *Parties and party systems*, Nueva York, Cambridge, University Press.
- Sclari, Aldo: (1964), *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, Montevideo, ARCA.
- Solari, Aldo: (1967), *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*, Montevideo, Alfa.
- Taylor, Jr., Philip B.: (1960), *Government and politics of Uruguay*, Nueva Orleans, Tulane Studies in Political Science, Tulane University.
- Vanger, Milton: (1963), *José Batlle y Ordóñez of Uruguay: the creator of his times, 1902-1907*, Cambridge, Harvard University Press.
- Vanger, Milton: (s.f.), *The model country: José Batlle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915*, Hannover, Brandeis University Press.
- Zubillaga, Carlos y Romeo Pérez: (1983), “Los partidos políticos”, en *El Uruguay de nuestro tiempo*, 5, CLAEH.