

## GRUPOS ORGANIZADOS Y PARTIDOS DESORGANIZADOS. INCENTIVOS ELECTORALES EN URUGUAY

*Organized factions and disorganized parties.*

*Electoral incentives in Uruguay*

Scott MORGENSTERN

*Duke University*

✉ [smorgens@duke.edu](mailto:smorgens@duke.edu)

BIBLID [1130-2887 (2001) 29, 109-131]

Fecha de recepción: octubre del 2001

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2001

**RESUMEN:** El presente artículo aplica el estudio de la organización de partidos y el voto legislativo a sistemas de partidos con facciones. Tras desarrollar una clasificación de los diferentes tipos de facciones, se argumenta que las facciones jerárquicamente organizadas responden a un sistema competitivo de incentivos. Pese a que las facciones tienen intereses que las empujan a trabajar juntas por el bien del partido, al mismo tiempo, tienen interés en diferenciarse unas de otras por propósitos electorales. Además, el ciclo electoral dirige los pesos de estas presiones competitivas provocando la ruptura en la cooperación entre las facciones conforme se aproximan las elecciones. Estas pautas e incentivos son particularmente evidentes en el caso de Uruguay, por lo que el artículo utiliza datos del voto nominal del Legislativo del país para probar estos argumentos.

*Palabras clave:* Facciones, Uruguay, organización de partidos, sistemas electorales.

**ABSTRACT:** This paper extends the study of party organization and legislative voting to factionalized party systems. After developing a typology of factional types, it argues that hierarchically organized factions respond to a competing incentive system. Factions have interests that push them to work together for the good of the party, but at the same time, they have interests in distinguishing themselves for electoral purposes. Further, the electoral cycle drives the weights of these competing pressures, leading factional cooperation to break down as elections near. These patterns and incentives are particularly evident in Uruguay, and the paper uses roll-call data from that country's legislature to test the propositions.

*Key words:* Factions, Uruguay, party organization, electoral systems.

## I. INTRODUCCIÓN\*

Debido a su centralidad en la democracia, el funcionamiento interno de los partidos políticos y los factores que influyen en su estructura organizativa han sido objeto perenne de estudio<sup>1</sup>. Estos estudios han puesto de manifiesto la gran diversidad de formas mediante las cuales los partidos representan al electorado, reclutan a los líderes, median entre la sociedad y el gobierno, y de forma general cómo se organizan. Los partidos pueden tener una jerarquía definida, como aquellos examinados por Michels (1915), pueden ser “paraguas” débilmente organizados para individuos sin organización o para organizaciones más pequeñas (facciones), pueden estar agrupados en alianzas o su sistema estructural puede estar situado en algún lugar entre estos extremos. Mientras que el objetivo de estudiar y modelar estas características organizativas consiste en entender y predecir su comportamiento, se trata de una tarea particularmente complicada en los casos en los que el liderazgo del partido no es jerárquico o, tal como señala Panebianco (1988), es “disperso”. No obstante, numerosos estudios en los Estados Unidos han demostrado que las decisiones políticas en países con un liderazgo de partido difuso pueden ser entendidas e incluso predecirse (Mayhew, 1974; Fiorina, 1977; Cox y McCubbins, 1993; Aldrich y Rohde, 1997). Mediante el análisis del voto legislativo en Uruguay, el presente artículo aplica este tipo de estudio a sistemas de partidos con facciones, los cuales encarnan una forma diferente de liderazgo disperso.

Como en el caso de los partidos, la permanencia, organización, e influencia de las facciones es ampliamente variable. Algunas, como las *British tendencies*, son efímeras, y surgen para desafiar unas políticas determinadas o para competir en las elecciones. Otras, como los comités políticos en los Estados Unidos, o las facciones históricamente prominentes en Italia, Japón y Uruguay, tienen una vida más prolongada y persiguen metas relacionadas con objetivos políticos o con la obtención del poder a lo largo de varios ciclos electorales.

El origen de las facciones es también variable. Key (1952), Zariski (1960), Sartori (1976), Rose (1964), Cox y Rosenbluth (1993) y Belloni y Beller (1978) identifican diferentes causas en la aparición de las facciones. Después de discutir la importancia del sistema electoral, del sistema de partidos, de la estructura de partidos y del marco social, Zariski sostiene que las facciones son el resultado de partidos débilmente estructurados (lo cual parece casi tautológico) y de la realización de elecciones primarias. En su introducción teórica en el único volumen dedicado a la materia, Belloni y Beller coinciden con las conclusiones de Zariski en que las facciones son el resultado del nivel de

\* Este artículo ha sido reimpresso con permiso de Sage Publications L+D.: Morgenstern, Scott, “Organized factions and disorganized parties: electoral incentives in Uruguay”, in *Party Politics*, vol. 7 (2), pp. 235-256, march 2001.

1. El autor es también coeditor del libro *Legislative Politics in Latin America* que será próximamente publicado por *Cambridge University Press*. En estos momentos se encuentra finalizando un manuscrito sobre los modelos de voto legislativo en el Cono Sur de América Latina. Este artículo fue traducido por Borja Díaz Rivillas, investigador del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

competencia en el sistema. Cox y Rosenbluth, en su estudio sobre Japón, encuentran otra variable electoral causal en las normas para la selección del líder del partido y para los candidatos legislativos.

Los estudios con una orientación institucional sobre Japón sugieren un estrecha relación entre el tipo de facción y su origen. De forma específica, Ramseyer y Rosenbluth (1993), Cox y Rosenbluth (1993), y Cox, Rosenbluth y Thies (1999) trazan el origen de las “facciones institucionalizadas” y de su estructura competitiva, en las normas para la nominación de candidatos al Legislativo, en las normas para la elección de líderes de partido, y en el sistema electoral de voto único no transferible. Este artículo muestra la existencia de una vinculación similar –pero de distinto tipo– en el caso de Uruguay. En concreto, sostengo que las leyes electorales uruguayas: a) son por sí solas el origen y sustento de las facciones, b) generan una variedad particular de facciones, que organizadas jerárquicamente operan dentro de partidos débilmente organizados, y c) crean un sistema de incentivos que tira de las facciones dentro del mismo partido en direcciones opuestas, de un modo similar a como sucede en el dilema del prisionero clásico. Al igual que los prisioneros, las facciones pueden trabajar juntas por el bien común (escaños legislativos para el partido), o buscar su propio beneficio (escaños únicamente para los miembros de su facción) en posible detrimento de la unidad del partido. En ocasiones, los partidos del país parecen actuar de forma coherente cuando las facciones están interesadas en el éxito de sus partidos. Sin embargo, esta unidad es más aparente que real ya que las facciones son las que toman las decisiones colectivas en este sistema y los partidos actúan de forma conjunta sólo cuando las facciones deciden cooperar.

Además, para demostrar cómo las facciones organizadas operan dentro de partidos amorfos, el análisis que se ofrece más adelante respalda una hipótesis secundaria sobre la relación entre el ciclo electoral y el momento más probable para la desertión de los prisioneros. En concreto, cuando las elecciones se aproximan, el interés de las facciones en procurar escaños para sus propios miembros se incrementa a expensas de los intereses del partido, especialmente en las facciones del partido del presidente. El análisis de los votos nominales detalla cómo se organizan estas facciones y la información sobre la elaboración de los gabinetes ejecutivos corrobora esta visión de la organización partidista y del papel que juega el ciclo electoral a la hora de explicar los cambios en la unidad del partido.

La primera sección de este artículo sitúa Uruguay en un contexto comparativo, abordando un marco general de tipos de facciones y un modelo de las fuerzas que actúan sobre las facciones jerárquicamente organizadas. Las dos siguientes secciones elaboran las hipótesis y ponen a prueba el modelo utilizando el caso uruguayo. La última sección retoma las enseñanzas de este caso en contexto comparado. Entre otros aspectos, se llama la atención sobre la importancia de distinguir entre los diferentes tipos de facciones, los intereses conflictivos que tiran de las facciones y el ciclo electoral como un determinante del comportamiento legislativo.

## II. ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y FACCIÓNES

Los teóricos en el estudio de los partidos han ignorado por lo general a las facciones, al considerarlas efímeras y, por lo tanto, poco importantes. Sartori (1976), por ejemplo, las menoscaba, argumentando que “los partidos son instrumentos del beneficio colectivo... En pocas palabras, los partidos son agencias *funcionales* –que sirven unos objetivos y desempeñan unos roles– mientras que las facciones no” (p. 25; énfasis puesto por Sartori)<sup>2</sup>. Más tarde, Sartori dedica un capítulo entero a las facciones, pero luego viene a decir que el número de partidos –sin tener en cuenta sus dinámicas internas– es un factor importante en la polarización política. Este hallazgo ayudó a definir una línea a partir de la cual producir herramientas para determinar el número de partidos (Rae, 1967; Molinar, 1991; Laakso y Taagepera, 1979).

Sin embargo, la afirmación de que las facciones carecen de un papel funcional no está bien fundamentada. Mientras que algunas facciones, como las de “tendencia” británica, descritas por Rose (1964), son poco más que grupos de legisladores poco cohesionados y efímeros, otras encajan de manera precisa en la definición clásica de partidos de Epstein (1967), presentando candidatos bajo su propia etiqueta para todos los niveles de gobierno, incluso en las elecciones generales<sup>3</sup>. En los sistemas presidencialistas de Colombia y Uruguay, las múltiples facciones dentro de un partido pueden competir unas contra otras en las elecciones generales, identificándose cada una con una determinada facción. En algunos sistemas parlamentarios, del mismo modo que se determina la representación de los partidos, las elecciones pueden determinar la fuerza de las diferentes facciones, lo cual, a su vez, ayuda a determinar qué grupos están mejor situados para ocupar los puestos de liderazgo, incluyendo el de candidato a la Presidencia. Además de su impacto en los resultados electorales (Cox, Rosenbluth y Thies, 1999), el caso de Japón pone claramente de manifiesto que las políticas de las facciones son un aspecto central a la hora de elegir a los líderes (Cox y Rosenbluth, 1993) y en los resultados políticos (McCubbins y Thies, 1997). Laver y Shepsle (1996) presentan también razonamientos convincentes sobre la importancia de las dinámicas internas de los partidos para “la formación y ruptura de los gobiernos” y todos los colaboradores de un libro reciente describen las facciones como fundamentales en el proceso de democratización en el Sur y Este de Europa (Gillespie, Waller y López Nieto, 1995). Finalmente, en Uruguay, el papel central que las facciones juegan en las elecciones y en la elaboración de la política a seguir ha generado un debate sobre la necesidad de considerar a las facciones o a los partidos a la hora de caracterizar el sistema de partidos (Nohlen, 1993c; Bottinelli, 1991; Solari, 1991; González, 1991).

Este cambio pone de manifiesto la necesidad de realizar una tipología de facciones, basada en la autonomía que estas facciones tienen frente a sus partidos. El Cuadro I

2. Más tarde SARTORI (1976) sustituye la palabra “fracción” por “facción” para evitar problemas epistemológicos.

3. EPSTEIN (1967) dice: “El tener una etiqueta (que puede estar o no en la papeleta electoral) en lugar de una organización es el elemento crucial en la definición [de los partidos]”.

representa una escala del grado de organización de un partido con facciones, que va desde las facciones altamente organizadas e independientes hasta la ausencia total de facciones. El extremo izquierdo se asemejaría de forma acentuada a un sistema multipartidista, con las facciones operando independientemente unas de las otras y los partidos actuando como poco más que “paraguas” que cobijan distintas organizaciones. En el otro extremo, donde los partidos están tan centralizados, que pueden excluir a las facciones, discurrirían *tendencias* y otros grupos transitorios de legisladores que no arriesgarían la unidad partidista por alcanzar sus intereses particulares.

Cuadro 1: Escala del grado de organización de las facciones de un partido único

altamente organizadas y facciones independientes/fachada multipartidista	facciones en cierta medida independientes	efímeras facciones débilmente organizadas / <i>tendencias</i>	partido centralizado /ausencia de facciones
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia

El que un sistema tienda hacia un extremo de la escala o hacia el otro, está en función de las fuerzas que apoyan el surgimiento de las facciones. En otras palabras, el éxito relativo de un partido a la hora de contener las fuerzas centrífugas está en función del sistema electoral, la forma de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y otros factores que impulsan la existencia de facciones. En el caso examinado, las facciones independientes están fundamentadas en el sistema electoral, situándose los partidos uruguayos en el lado izquierdo de la escala.

El comportamiento de las facciones que entran en este lado de la tipología, iluminará la estructura de incentivos subyacente. Dado que los líderes de la facción pueden actuar independientemente, su comportamiento mostrará cómo sopesan los beneficios de la cooperación frente a los de la desertión.

Para presentar una visión positiva y relativamente unificada en pro del bien del partido, deberán ver algún interés en cooperar con otras facciones dentro del partido (Coppedge, 1994; Wattenburg, 1991). Pero al mismo tiempo, deben también considerar la posibilidad de atacar a sus rivales dentro del partido en un intento de atraer votos para su propia facción (Katz, 1986). De este modo, el análisis de su decisión arrojará luz sobre los pesos relativos en el conflicto de intereses. El análisis puede también detectar si los pesos cambian o si son consistentes con el paso del tiempo.

El caso uruguayo, que se expone más adelante, sugiere que las variables contextuales o las de casos específicos, así como las ampliamente comparativas, pueden dirigir estos pesos. En este caso, las circunstancias especiales que rodearon a la transición democrática, llevaron a los partidos a temer desavenencias en su intento de presentar una alternativa democrática al régimen previo. Esta situación mantuvo a flote la unidad de los partidos durante la mayor parte del período postdictatorial. Del análisis también

se desprende que el ciclo electoral, una variable ampliamente aplicable, ha dirigido también la unidad de los partidos. En concreto, mientras las facciones dentro del partido presidencial se han unido después de las elecciones para tomar ventaja de la generosidad presidencial (como por ejemplo entrar en el gabinete), a medida que el mandato se ha ido reduciendo, las facciones han buscado el separarse del grupo para así cortejar a los votantes. Así, la búsqueda de sus propios escaños por parte de las facciones ha tenido lugar en detrimento de la unidad del partido. En otras palabras, los intereses por mantener la unidad del partido han sido insuficientes para prevenir desavenencias en tiempos electorales.

### III. INCENTIVOS COMPETITIVOS EN EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO

Pese a los doce años de interludio dictatorial (1973-1985), la mayoría de los analistas coinciden en que Uruguay, un pequeño país situado entre Argentina y Brasil, es una democracia sólida. Sus dos partidos "tradicionales" (Colorados y Blancos) tienen sus raíces en el siglo XIX y el cada vez más importante tercer partido, el partido de izquierdas Frente Amplio, no es visto como una amenaza para el sistema democrático. El sistema no está por lo tanto altamente polarizado y el sistema de partidos es razonablemente estable. No obstante, desde el final de las guerras civiles que dieron lugar a la fundación de los dos partidos tradicionales en la década de 1880, los partidos han fracasado a la hora de superar sus serias divisiones internas. Las facciones han sido tan prominentes que Sartori (1976: 107, n. 11), así como especialistas uruguayos como Solari (1991) y González (1991), han empezado a debatir si Uruguay ha tenido un sistema multipartidista enmascarado por etiquetas de partido "paraguas". Este arraigado sistema de facciones hace de Uruguay un caso particularmente útil para este tipo de análisis.

Entre los numerosos factores que pueden conducir a la formación de un sistema de facciones, un gran número de trabajos recientes han enfatizado la importancia de los sistemas electorales. Todos ellos coinciden en que el caso uruguayo es un ejemplo especialmente útil para probar la tesis de que las facciones son el resultado directo e intencionado de la maquinaria electoral. En 1910, el acentuado incremento en el grado de independencia de las facciones dentro de sus partidos llevó a sus líderes a temer que ello pudiera dar lugar al multipartidismo. Por ello buscaron y crearon un sistema que preservaría un sistema de facciones dentro de los partidos, dentro del marco bipartidista. La solución fue el sistema de "doble voto simultáneo" (DVS) que, como se explicará con más detalle más adelante, combina de manera simultánea las elecciones generales y primarias, permitiendo así a los votantes elegir entre las diferentes facciones dentro de los partidos rivales<sup>4</sup>. Sin embargo, el sistema por sí solo no pudo haber preservado

4. Para más información sobre el sistema de "doble voto simultáneo", véase RIAL y KLACZKO (1989). El sistema está supuestamente diseñado para que los votantes elijan un partido y un candidato de forma simultánea, eliminando así las elecciones primarias. Ésta es una característica del sistema, pero que niega el hecho de que, y tal como señala BOTTINELLI (1991), los votantes realmente deben

las facciones legislativas, ya que las facciones competían de esta forma por la Presidencia y no por escaños. Sin embargo, en 1934, el sistema vinculó las elecciones presidenciales y legislativas, forzando de manera eficiente a los candidatos al Legislativo a competir bajo una forma modificada de DVS. En la actualidad, las facciones altamente institucionalizadas y disciplinadas, que operan dentro de partidos débilmente organizados y partidos sin disciplina<sup>5</sup>, tal como se argumentará posteriormente, son el resultado directo de este cambio.

El sistema electoral deja también muy claro que las facciones hacen frente a un contradictorio conjunto de incentivos. Por un lado, son incitadas a trabajar por el bien del partido. Por otro, sin embargo, son empujadas a competir unas contra otras en detrimento de la unidad del mismo. Como resultado, la unidad del partido es rehén de la forma en la que las facciones sopesan el valor de cooperar con sus competidores dentro del partido. Estas valoraciones, como mantengo en la siguiente sección, están en función del sistema electoral, pese a que las circunstancias especiales que rodearon el primer período postdictatorial ayudaron a mantener al partido unido durante varios años.

### *El sistema electoral uruguayo*

Los presidentes en Uruguay son elegidos por un sistema plural, los senadores mediante un sistema de listas cerradas en distritos nacionales unipersonales y los diputados mediante un sistema de listas cerradas en los diecinueve distritos<sup>6</sup>. El sistema electoral tiene una serie de peculiaridades, que dan lugar a una relación muy específica entre los miembros de un mismo partido, tal como se detalla en el siguiente cuadro.

El Cuadro II muestra la complejidad en la elección a la que se enfrenta el votante en un distrito electoral unipersonal. El sistema implica que en este hipotético distrito un votante debe elegir entre veintiuna papeletas diferentes (figura un ejemplo en el apéndice), conteniendo cada una, una lista de diputados, una lista del Senado y una de la candidatura a la Presidencia<sup>7</sup>. Esta gran variedad de opciones y la compleja interacción entre candidatos son el resultado de tres componentes claves de la ley electoral:

---

elegir un partido, una facción y un candidato (por eso él lo denomina "triple voto simultáneo"). Para más información de este sistema electoral véase TAYLOR (1955); FRANCO (1984); RIAL y KLACZKO (1989); GONZÁLEZ (1991); NOHLEN (1993a, 1993b, 1993c, 1995); SOLARI (1991); PISANI (1992); BOTTINELLI (1991) y QVORTRUP (1997).

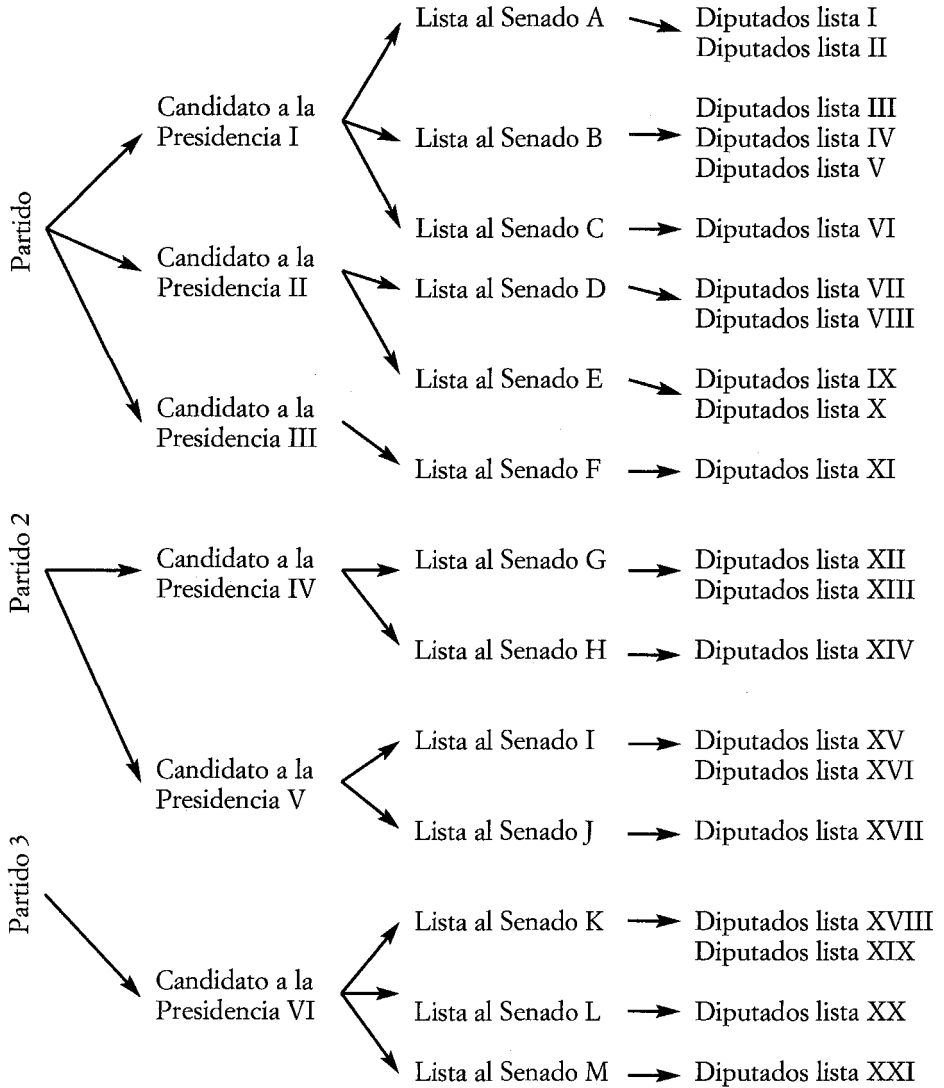
5. De manera general, cohesión y disciplina son conceptos diferentes en la literatura. Más recientemente, BOWLER, FARRELL y KATZ (1999) citan a OZBUDUN (1970) para explicar que cohesión significa votar o actuar conjuntamente en búsqueda de objetivos comunes. Disciplina significa votar o actuar conjuntamente debido a la existencia de una autoridad, pese a tener quizás objetivos diferentes.

6. Hay treinta senadores y diecinueve diputados. La magnitud del distrito para los diputados va de dos hasta veinticinco, aproximadamente.

7. El cuadro subestima el problema de un votante en Montevideo. Al ingresar en la sala electoral en 1994, tuvo que elegir entre 102 listas.

- Los múltiples candidatos de un partido pueden competir unos contra otros por los mismos puestos.
- Los votos de partido y los votos de las facciones son agregados.
- Los votantes deben depositar un solo voto que vincula a los candidatos a la Presidencia, al Senado y a la Cámara Baja.

Cuadro II: Descripción del sistema electoral uruguayo para un distrito único





En lo que respecta al primer componente, la ley electoral uruguaya no obliga a los partidos a celebrar elecciones primarias para determinar un único candidato a la Presidencia o una lista de candidatos al Senado o a la Cámara Baja<sup>8</sup>. En lugar de hacer uso de primarias, los múltiples candidatos de cada partido compiten entre sí y contra los candidatos de otros partidos en las elecciones generales. En cada una de las tres elecciones post dictatoriales, los dos partidos tradicionales presentaron varios candidatos presidenciales (representados por los candidatos presidenciales I-III para el partido 1), y todos los partidos presentaron senadores en listas cerradas múltiples (representados las listas al senado A-F para el partido 1) y los diputados (representados por las listas de diputados i-xi para el partido 1)<sup>9</sup>. Por ejemplo, en 1994 el partido Colorado por sí solo, ofreció a los votantes diecisiete listas diferentes con treinta puestos que debían ser cubiertos por senadores y, sólo en la capital, Montevideo, los colorados ofrecieron cuarenta y tres listas para los cuarenta y siete escaños de la Cámara Baja (cada una incluyendo cuarenta y siete candidatos más los sustitutos). En un distrito con sólo dos escaños en juego para la Cámara de Representantes, los colorados dieron a los votantes la posibilidad de elegir entre “sólo” dieciocho listas.

El segundo elemento, por el cual los votos del partido y de la facción son agregados, implica que los votos para los candidatos presidenciales de cada partido son sumados para determinar qué partido gana la Presidencia y un mecanismo paralelo funciona para los diputados y senadores a nivel de las facciones<sup>10</sup>. Es decir, el voto del candidato presidencial I es la suma del voto para los candidatos al senado A, B y C, y el voto para cada uno de estos senadores es la suma de sus diputados asociados. Los escaños para los diputados y senadores son asignados proporcionalmente pero, a nivel presidencial, el sistema implica que el ganador no es necesariamente el candidato con el mayor número de los votos, sino el candidato más fuerte dentro del partido con más votos. Un ejemplo puede clarificar esta abstracción (ver Tabla 1). En 1994, los dos partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Blanco (también conocido como Nacional), presentaron cada uno tres candidatos mientras el partido de izquierdas Frente Amplio presentó un único candidato presidencial. Como la suma de los votos de los tres candidatos del Partido Colorado fue mayor que la suma de los candidatos de cualquier otro partido, a Sanguinetti le fue otorgada la Presidencia, pese a que el candidato de Frente Amplio, Vázquez obtuvo más votos individuales<sup>11</sup>.

8. Esta norma fue modificada para las elecciones de 1999, pero no afectó la carrera electoral al Senado y a la Cámara Baja.

9. Las listas cerradas implican que los votantes no pueden alterar el orden de los candidatos de la lista. Los escaños son asignados por la lista de manera proporcional a los votos y los individuos de acuerdo con el lugar que ocupan en una determinada lista.

10. Los votos son también agregados a nivel interno de las facciones. Sin embargo, esto crearía una confusión innecesaria y no quita valor al argumento principal.

11. Esto es también verdad a nivel de las facciones para los escaños al Senado y a la Cámara de Representantes. Primero el número total de votos de la facción son sumados y, luego, se determina a los ganadores mirando a qué miembros de la facción/es les serán concedidos los escaños.

Tabla I: Voto Presidencial, 1994\*

Partido y Candidatos presidenciales	Votos
Colorados	656.428
Sanguinetti (Vencedor)	500.760
Batlle	102.551
Pacheco	51.935
Otros y no distribuidos**	1.192
Blancos/Nacionales	633.384
Ramírez	264.255
Volonte	301.665
Pereyra	65.660
No distribuidos**	1.804
Frente Amplio	621.226
Vázquez	621.226

\* La tabla excluye Nuevo Espacio (104.773 votos) y los partidos menores (13.470 votos).

\*\* Votos contabilizados para el partido pero no distribuidos entre los candidatos.

El tercer elemento del sistema es el voto inseparable para el presidente, los senadores y los diputados (representado por las flechas que unen las listas de candidatos que compiten por estos tres puestos). Esto implica que los votantes no pudieron escoger entre los candidatos presidenciales y las listas de senadores y diputados del modo que deseen. Pese a tener muchas opciones por las que votar –los votantes de Montevideo tuvieron veintitrés opciones diferentes para sólo votar por Sanguinetti– pero no pudieron, por ejemplo, elegir a Sanguinetti para presidente con una lista de senadores del Frente Amplio, y ni siquiera una con una lista de senadores del Partido Colorado no vinculada a Sanguinetti.

#### IV. CONTROL DE LA NOMINACIÓN Y DISCIPLINA DE LAS FACCIÓNES

Además de las características fundamentales del sistema electoral uruguayo, el cuadro también describe las claves de la naturaleza de los partidos uruguayos. Para generar facciones jerárquicas, la Cámara Baja debe estar subordinada a los senadores y los senadores pueden estar subordinados a los candidatos presidenciales. Sin embargo, para crear independencia entre las facciones, no debe haber un líder influyente que pueda unir los diferentes candidatos presidenciales. El sistema uruguayo crea esta situación al conceder a los candidatos presidenciales y al Senado el control sobre las listas, en lugar de investir al partido con tal poder. Mediante flechas compactas, el cuadro representa esta distinción para mostrar el voto agregado y el control de la nominación

entre los presidentes, los senadores y los diputados de la Cámara Baja. Las flechas discontinuas muestran la suma total de los votos en ausencia de control de la nominación por parte del partido. Por consiguiente, mientras las flechas compactas predicen las facciones jerárquicas, las discontinuas implican partidos indisciplinados.

La falta de control en la nominación por parte de los partidos está en función de los incentivos inherentes al sistema electoral. Mientras que los partidos pueden revisar de manera legal las listas de candidatos, no han tenido que elegir un sólo candidato en ningún nivel, careciendo los dos partidos tradicionales de un órgano de dirección lo suficientemente serio como para tomar tales decisiones. Además, el hecho de que un candidato pueda captar un voto de otros partidos beneficia al partido en su conjunto y el partido tiene pocos incentivos para rehuir nuevos miembros. Ello lleva a los partidos a aceptar candidatos de un amplio espectro ideológico, careciendo de la capacidad de mandar en sus actitudes en el Legislativo.

Cabe mencionar que los uruguayos cambiaron su ley electoral para las elecciones de 1999, por lo que los partidos tienen ahora que elegir un único candidato presidencial para las elecciones generales. Sin embargo, el sistema de listas múltiples se sigue utilizando para las elecciones al Senado y a la Cámara Baja, por lo que el impacto en la organización de los partidos o en el comportamiento legislativo debería ser mínimo.

Mientras que la ley ha sido muy indulgente a la hora de permitir el uso de una determinada etiqueta de partido, tanto la ley actual como la antigua, sostienen de forma explícita que todos los miembros de una lista (que hasta 1999 incluía un candidato presidencial, todos los senadores, diputados, y sus sustitutos) deben consentir su inclusión en una lista. Esta condición creó un control en la nominación de candidatos presidenciales sobre los senadores y de los candidatos presidenciales y al Senado sobre los diputados. Sin embargo, y tal como el análisis estadístico de la información muestra más adelante, este modelo de control ha dado lugar no sólo a facciones disciplinadas y jerarquizadas, sino que también ha generado una falta de control y de disciplina a nivel de partido.

### *Incentivos conflictivos*

La falta de control en las nominaciones a nivel de los partidos no genera necesariamente rivalidades dentro de éstos. De hecho, la suma de los votos de las facciones crea un fuerte incentivo para que las facciones hermanas cooperen, ya que una victoria a nivel presidencial puede proporcionar a las facciones más acceso a los puestos en los gabinetes, más recursos presupuestarios y más influencia política que la oposición.

Sin embargo, las diferencias ideológicas y los incentivos creados por la competición dentro de los partidos van en contra de la cooperación entre las facciones. En concreto, dado que cada facción quiere que su líder gane la Presidencia, y que para hacerlo debe derrotar a las facciones de su propio partido, las facciones son incitadas a enfrentarse unas contra otras. Por encima de ello, las facciones pueden también competir ideológicamente. Así, mientras que la facción del ala derecha del Partido Colorado ha

estado liderada por un ex presidente que ayudó a preparar el golpe militar de 1973<sup>12</sup>, otra facción del partido ha estado dirigida por uno de los líderes del movimiento pro-democracia. Una encuesta a las elites sugiere que las facciones del Partido Colorado presentan también discrepancias en los asuntos económicos<sup>13</sup>. Las diferencias dentro de las filas nacionales son un poco menos extremas, aunque también tienen flancos a izquierda y derecha claramente definidos. Incluso el partido de izquierdas, el Frente Amplio cuenta con un ala de extrema izquierda (que incluye a un legislador que es un ex guerrillero que monta en moto y que va al Congreso vestido con pantalones y chaqueta de cuero) y un centro de carácter moderado.

## V. GOBIERNO, OPOSICIÓN Y EL CICLO ELECTORAL

Además de las pautas de comportamiento generadas por las particularidades del sistema electoral, el ciclo electoral y la relación de las facciones con el presidente también afecta al comportamiento de las facciones. Al comienzo del mandato, dado que sus votos contribuyeron a la victoria electoral, las facciones dentro del partido del presidente deberían demandar algún tipo de recompensa. Al principio del ciclo electoral, los presidentes están en la mejor posición para recompensarles mediante puestos en el gabinete y con concesiones presupuestarias. Estos factores deberían apuntalar la unidad del partido en el poder al comienzo del mandato. Pero, dado que le está prohibida la reelección, en la parte final del mismo, el presidente en funciones tiene ya menos que ofrecer, por lo que las facciones ligadas al gobierno se preocupan de manera creciente de la elección de un nuevo líder. Los cambios en la composición en el gabinete de Lacalle dan fe de la disminución del valor de los puestos del ejecutivo. Al comienzo de su gobierno en 1990, concedió un puesto en el gabinete a todas las facciones del Partido Blanco (excepto a una facción de un sólo miembro). Sin embargo, en 1993, todos excepto el presidente de la facción, algunos independientes, y la moribunda facción colorada liderada por el golpista de la década de 1970, habían abandonado el gabinete<sup>14</sup>. Así, cuando se acercan las elecciones, los incentivos de los líderes de las facciones del partido en el poder para distinguirse de los rivales dentro de su partido (además de las facciones de fuera del partido) deberían ir en aumento.

12. Jorge Pacheco falleció recientemente.

13. Encuesta realizada por el equipo de Elites Parlamentarias en América Latina, dirigido por Manuel Alcántara Sáez de la Universidad de Salamanca, España, 1997. Por ejemplo, como respuesta a la pregunta sobre la privatización (p. 49) de la industria, ocho de veintiún miembros del Partido Colorado contestaron que su país debería privatizar tan sólo las empresas que no generan beneficios, mientras que el resto de los encuestados respondieron que todas las empresas, tanto las estratégicas como las que no lo son, deberían ser privatizadas. Otras preguntas claves presentan también diferencias similares en ambos partidos.

14. Desde el retorno a la democracia, el líder de esta facción, Pacheco se comprometió a jugar el papel de oposición leal.

Los partidos en la oposición, por su parte, hacen frente a un juego distinto de incentivos y amenazas. Sin el control de la Presidencia, el partido que no está en el poder, no puede ofrecer incentivos significativos para mantener conformes a las facciones, contribuyendo así a la disminución de la disciplina de partido. Sin embargo, cuando las elecciones se acercan, se podría mantener, que la principal preocupación de las facciones del partido que no está en el poder, es el recobrar la Presidencia para su partido, creándose así un incentivo añadido para la cooperación. De este modo, cabe esperar que se produzcan modelos de cambio opuestos en la unidad de los partidos. Al comienzo del mandato, el nivel de unidad debería ser alto en el caso del partido en el poder y bajo en el de la oposición, y los partidos deberían moverse en la dirección opuesta cuando aumentan las preocupaciones por la siguiente elección.

Podemos plasmar los modelos de los diferentes tipos de incentivos en un sencillo juego teórico. El Cuadro 3a simula las dos facciones del partido en la oposición, cuya principal preferencia es ganar la Presidencia por sí solas, seguido de tener a la facción rival dentro del partido ganador, y en último lugar, que una facción del partido opositor gane la elección. Si las facciones mantienen una estrategia cooperativa, atacándose sólo de manera suave, sus opciones de ganar las elecciones son altas, teniendo cada facción las mismas probabilidades de ganar. Si por el contrario, las facciones atacan a la otra de forma acentuada, las disensiones generadas alejarán a los votantes, evitando que el partido gane, y causando así el peor resultado posible para las facciones. Si sólo una de las facciones decide atacar a la otra, algunos votantes se apartarán, pero aun así el partido mantendrá aún alguna opción de cara a las elecciones. En tal caso, la facción atacante está en ventaja en esta situación, siendo su recompensa mayor que la de su facción rival dentro del partido. No obstante, al ser menores las posibilidades de triunfo del partido, incluso los beneficios esperados por partido atacante son menores de lo que lo hubieran sido en caso de haber querido cooperar. Por tanto, las facciones del partido en la oposición, están en un "*juego sobreeseguro*", que implica que los incentivos deberían llevar a la cooperación<sup>15</sup>.

Para el partido en el poder (véase Cuadro 3b), las dos facciones competidoras son la facción del presidente y la de su socio aliado. Si la cooperación implica el defender al gobierno, por definición, la facción del presidente no puede desertar<sup>16</sup>. Por su parte, la facción que no sostiene la Presidencia, tiene que elegir entre defender o no al presidente. Si dicha facción coopera, el partido sale beneficiado, aunque la facción del presidente debería obtener más crédito que la de su socio en la alianza. Pero si la facción aliada critica la labor del presidente, dicha facción puede ganar algo de crédito por la buena reputación del partido y quizás ganar algunos votos por oponerse a políticas impopulares. De esta forma, a pesar de la disminución de las posibilidades

15. Para más información sobre "*assurance games*", véase CHONG (1991) y DIXIT y NALEBUFF (1991).

16. Aunque como se explica posteriormente, los miembros de dicha facción pueden separarse tal como sucedió con la facción Herrerista liderada por el presidente Lacalle.

de victoria para el partido (debido a las disensiones), la facción aliada tiene un fuerte incentivo para oponerse al presidente<sup>17</sup>.

Cuadro 3a: Incentivos para la cooperación: Facciones de los partidos de la oposición

Partidos en la oposición			
		Facción 1	
		Cooperar	Desertar
Facción 2	Cooperar	(3,3) Alta posibilidad de victoria para el partido, igual oportunidad para cada facción.	(1,2) Menor posibilidad de victoria para el partido, facción 1 derrota a la facción 2.
	Desertar	(2,1) Menor posibilidad de victoria para el partido, facción 2 derrota a la facción 1.	(0,0) Partido derrotado.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3b: Incentivos para la cooperación: Facciones del partido en el poder

Partido en el poder			
		Facción del Presidente	
		Cooperar	Desertar
Socio aliado	Cooperar	(1,3) Alta posibilidad de victoria para el partido, facción del Presidente derrota a su facción asociada.	Na
	Desertar	(2,1) Menor posibilidad de victoria para el partido, pero la facción asociada derrota a la del Presidente.	Na

Fuente: Elaboración propia.

17. En el caso del partido entrante, se asume que una facción cambiará parte de las posibilidades de victoria del partido por la oportunidad de derrotar a los rivales dentro de su partido. Por lo tanto, el modelo asume que las disensiones no cuestan necesariamente las elecciones al partido, pero sí disminuyen sus posibilidades de triunfo.

## VI. COMPORTAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y DE LAS FACCIÓNES

El Poder Legislativo en Uruguay está oficialmente dividido en tres cámaras: la Cámara de Representantes, el Senado, y la Asamblea General, la cual es una combinación de las otras dos cámaras. La Asamblea General es un laboratorio particularmente interesante para responder a preguntas relacionadas con el comportamiento de las facciones, ya que los senadores y los diputados trabajan y votan juntos en asuntos llevados a la cámara.

Los levantamientos del veto están entre aquellos casos estipulados por la Constitución que deben ser debatidos en la Asamblea General. La Constitución también requiere que los votos a vozalzada registrados, y que no son comunes en el Legislativo uruguayo, sean considerados como levantamientos del veto. De este modo, además de conocer las preferencias del presidente, mediante el estudio de las desestimaciones del veto, podemos ver la acción conjunta de diputados y senadores. Además, dado que la mayoría de los candidatos presidenciales perdedores acaban en el Senado<sup>18</sup>, es posible localizar a los líderes de las facciones y a sus subordinados<sup>19</sup>. En última instancia, los levantamientos del veto son un buen subconjunto de la actividad legislativa, ya que al alcanzar esta etapa del proceso legislativo, las leyes deben estar referidas a asuntos relativamente importantes para todos los partidos y para ambas ramas del gobierno. Entre otras cosas, el conjunto de leyes se ocupa del papel del estado en el control y supervisión de la radio y otro tipo de telecomunicaciones, de los subsidios a las viviendas urbanas, los despidos e indemnizaciones de los trabajadores sindicados, la seguridad social para los trabajadores rurales y la organización de los grupos de interés. A lo largo de los diez primeros años de democracia hubo sesenta y cuatro casos en los que se dieron este tipo de votos sobre los vetos completos o el veto de determinados artículos que fueron vetados por el veto parcial ejercido por el presidente.

### *Facciones Unificadas, Partidos Divididos*

Los datos de las pautas de voto en el Congreso corroboran la visión de que facciones altamente disciplinadas dan un consentimiento condicional a sus partidos. Los cuadros que siguen están basados en el índice Rice para partidos y facciones de cada uno de los sesenta y cuatro votos de desestimación del veto durante los dos mandatos

18. Los candidatos presidenciales pueden también presentarse como cabezas de lista al Senado (y los senadores pueden también presentarse como diputados); y así, si pierden las elecciones, pueden aún ganar un escaño en el Senado.

19. En la mayoría de los casos esto significa que las facciones se definen como un grupo de senadores y diputados que han sido elegidos bajo un candidato presidencial dado. No obstante, existe una excepción. En 1989 las cuatro facciones del Partido Colorado se asociaron en dos grupos para apoyar a sólo dos candidatos presidenciales. Dicha asociación tuvo poco impacto en el control de las nominaciones, ya que el líder de cada facción pudo aún presentar sus propias listas a la Cámara Baja. Por ello, el análisis se ocupa de las cuatro facciones por separado.

completos de cinco años post dictatoriales<sup>20</sup>. El índice Rice mide la diferencia absoluta entre el porcentaje de los miembros del grupo que votan sí o no, por lo que una facción uniformemente dividida alcanza un índice Rice de cero y un voto unánime alcanza un valor de 100<sup>21</sup>. La fórmula del índice Rice medio para un determinado partido a lo largo de n votos es:

$$\text{Rice} = | [(\% \text{ votos sí}) - (\% \text{ votos no})] | / n$$

En el primer período postdictatorial (1985-1990), la disciplina de partido fue bastante alta en todos los partidos, viéndose a las facciones unirse para conseguir mayores objetivos colectivos. La Tabla II, demuestra este modelo mediante la descripción de la distribución de los votos unánimes y conflictivos dentro de un partido en dos períodos de tiempo. Durante el primer período, las preocupaciones de los líderes de las facciones con la competición interna fue discutiblemente menos importante que la reconstrucción de políticas democráticas de cara a enviar el mensaje al pueblo y a los ex dictadores de que la democracia había revivido y podía funcionar como una alternativa viable a la dictadura.

Tabla II: Índices Rice de Partido: 1985-1995\*  
Número de votaciones Unánimes, Altamente disciplinadas, y menos disciplinadas

	1985-90 (Sanguinetti)				1990-95 (Lacalle)			
	Unanimidad	Muy Alto	Bajo	Total	Unanimidad	Muy Alto	Bajo	Total
Colorados	19	19	3	41	7	6	10	23
Blancos	35	5	1	41	4	3	16	23
Frente Amplio	38	1	2	41	22	1	0	23

\*Número de votos con puntuaciones Rice de 1, entre 1 y 0,8 y por debajo de 0,8.

Fuente: Datos de las votaciones recopilados por el autor de varias ediciones del Diario de Sesiones de la Asamblea General y de la Oficina Informática del Congreso uruguayo. La información sobre la composición de las facciones fue recopilada por Albornoiz 1989, 1994, de próxima publicación.

Una vez que el espíritu de cooperación necesario para acabar con la dictadura empezó a decrecer, los incentivos electorales empujaron a las facciones a competir. De este modo, el nivel de unidad partidista cayó estrepitosamente en el segundo gobierno.

20. Los mandatos presidenciales y legislativos son coincidentes. El miembro del Partido Colorado, Sanguinetti, ejerció como presidente de 1985 a 1990 y, Lacalle, del Partido Blanco, ejerció entre 1990 y 1995.

21. Los votos unánimes o casi unánimes son frecuentemente eliminados en los estudios del voto nominal ya que por lo general se refieren a asuntos que no son controvertidos. La información contenida en la Tabla no elimina dichos votos, ya que todos los votos son lo suficientemente controvertidos por haber recibido el veto presidencial. Recalculando estos datos con un sistema de ponderación que elimina los votos unánimes y que pone poco peso en los votos casi unánimes, se alcanzan virtualmente idénticos resultados. En concreto, el sistema de ponderación multiplica cada voto por  $1 - (\% \text{ de diferencia entre el número total de votos afirmativos y de votos negativos})$ . De esta forma, el voto unánime es multiplicado por 0, a 50-50 tendría un peso de  $j$ .



Mientras que bajo la presidencia del colorado Sanguinetti (1985-90) se dieron muy pocos casos en los que la disciplina de partido no funcionara a la perfección, bajo el líder del Partido Blanco, Lacalle (1990-95) se dieron muy pocos casos en los que la disciplina funcionara a la perfección, y sí muchos casos que pusieron de manifiesto importantes divisiones internas<sup>22</sup>. Durante la presidencia de Lacalle, el 43 por ciento de los votos (diez de veintitrés) de los colorados fracasaron en mantener al 90 por ciento de sus compañeros juntos (implicando un índice Rice de 0,8); para el presidente de los blancos, ésta figura es incluso más alta (70 por ciento; dieciséis de veintitrés)<sup>23</sup>. El Cuadro 3 describe el índice Rice para los partidos y facciones durante el mandato de Lacalle (excepto para el Frente Amplio que continuó manteniendo niveles extraordinariamente altos de disciplina). Los colorados mostraron un índice Rice de 75 y los blancos con tan solo 54. Como era de esperar, estos indicadores reflejan de forma general las divisiones entre y no dentro de las facciones. La última columna muestra que dos de cada cuatro de las grandes facciones coloradas y dos de cada tres de las blancas, mantuvieron el 90 por ciento de sus miembros unidos de promedio en el voto (alcanzando un índice Rice por encima del 0,8). Como se explica más adelante, la puntuación de los colorados refleja la ruptura parcial de las dos facciones, aunque la conclusión general de que las facciones disciplinadas no concordaron las unas con las otras todavía se mantiene<sup>24</sup>.

Tabla III: Promedio de cohesión de las facciones 1990-1994\*  
(Índice Rice en porcentajes)

Facciones del Partido Colorado	1990-93	1994	1990-94
Millor (C94)	96	100	97
Batlismo	69	70	67
Foro	91	100	95
Unión Colorada y Batllista	64	92	73
Promedio entre las facciones	80	91	83
Promedio de partido**	65	89	75
Facciones del Partido Blanco/Nacional***			
Herreristas	92	63	82
Movimiento Nacional de Rocha	87	100	92
Renovación y Victoria	92	50	77
Promedio entre las facciones	90	71	84
Promedio de partido**	45	64	54

\* Tuvieron lugar 22 votaciones en este período, 8 en 1994.

\*\* Índice Rice para el partido en su conjunto. Si facciones cohesionadas se oponen entre ellas, el resultado en la cohesión de partido sería menor que el de las facciones.

\*\*\* Hubo también dos facciones pequeñas que con frecuencia votaron 2-1.

Fuente: véase tabla II.

22. Véase LAURNAGA (1993) acerca de la disciplina dentro del Partido Blanco.

23. Si bajamos a un nivel de disciplina del 80 por ciento, las cifras son todavía altas: el 26 por ciento de los colorados y el 65 por ciento de los blancos.

24. Cabe añadir que dado que las facciones son pequeñas, una deserción supone una gran caída en los índices de cohesión. El UCB y los *ballistas* tuvieron un promedio de tan sólo siete votantes, una deserción que implicó un índice de cohesión del 86 por ciento.

Como ha sido mencionado, las dos facciones del Partido Colorado (la *ballista* y la del UCB) no mostraron niveles de unidad altos. Ello refleja probablemente la caída en importancia del poder electoral de sus líderes. Dado que la talla de estos líderes fue declinando claramente, las perspectivas de beneficios electorales que ligaron a los seguidores con los líderes se fueron disipando. Por ello, las bases empezaron a buscar nuevos benefactores. El hecho de que estas dos facciones fueran diezmadas en las siguientes elecciones, ayuda a confirmar esta explicación<sup>25</sup>. Cabe destacar, y a pesar del carácter menos disciplinado de estas dos facciones, que la tendencia general sigue siendo clara: la mayoría de las facciones son bastante disciplinadas y la disciplina de partido se alcanza sólo cuando ésta satisface a las facciones.

#### VII. COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO Y DE LA OPOSICIÓN CONDICIONADO POR EL CICLO ELECTORAL

Estos datos también evidencian que el ciclo electoral tuvo un efecto dramático en la unidad de los partidos en ambos mandatos. Sin embargo, la asociación de los partidos y de las facciones con el presidente condiciona los resultados. Estas pautas son evidentes en ambos mandatos presidenciales. A pesar del espíritu altamente cooperativo entre las facciones durante la mayor parte del primer mandato, el Partido Colorado del presidente, al contrario que el de los blancos y el del Frente Amplio, empezó a perder su unidad al final del mandato. Entre 1985 y 1988 los índices Rice de los colorados nunca cayeron por debajo de 92, y sólo dos veces en treinta y una votaciones cayeron por debajo de 96. Sin embargo, en la elección del año 1989, el partido alcanzó un índice de 96 en sólo tres de diez ocasiones y llegó a un puntaje en la zona de los cincuenta en las dos votaciones llevadas a cabo dos semanas antes de la elección. Por el contrario, los dos partidos salientes, mantuvieron una altísima disciplina durante el mismo período de tiempo.

La Tabla III pone de manifiesto un comportamiento similar en el segundo mandato. En este caso, bajo la presidencia blanca, los colorados y el Frente Amplio fueron de nuevo capaces de unirse por metas electorales. Mientras que los colorados tuvieron una unidad relativamente baja durante los primeros cuatro años de los cinco del primer mandato electoral, en el año electoral de 1994, alrededor del 95 por ciento de los colorados votaron juntos de forma consistente. Sin embargo, el partido en la Presidencia

25. Sin embargo, este único desertor tendría un impacto mínimo en el índice de cohesión del partido, bajándolo desde unanimidad a un 86 por ciento. De este modo, cuando los índices de cohesión de un partido son menores que los de las facciones, podemos estar seguros de que las facciones están manteniendo la disciplina y oponiéndose unas a otras.

26. La disminución en los indicadores en la disciplina de las facciones del Partido Blanco en el último año fue debida al desvanecimiento de las perspectivas electorales y del surgimiento de un nuevo liderazgo. Por ello, los miembros de las facciones empezaron realinearse detrás de los nuevos líderes. El ligero incremento en el índice Rice del Partido Blanco es insignificante, ya que el índice es todavía extremadamente bajo.

fue incapaz de mantener la disciplina en su último año de mandato. Al igual que sus predecesores, los blancos perdieron la elección.

La Tabla también muestra cómo el ciclo electoral, aunque con una importante excepción, afectó relativamente poco la unidad de las facciones. La excepción guarda relación con la facción *Herrerista* liderada por el presidente Lacalle, la cual sufrió una caída precipitada en su unidad al final del mandato. Mientras que dicha facción presentó un índice Rice por encima de 90 durante los primeros cuatro años de los cinco del mandato, en el último año su promedio cayó a 63. Tomando en consideración sólo los cuatro primeros años, las estadísticas muestran con incluso mayor claridad que las facciones estuvieron unidas internamente, pero que compitieron externamente<sup>26</sup>. Es más, el cambio en la dirección de los indicadores de unidad *Herrerista* añade peso a la hipótesis sobre la dinámica que mueve las luchas dentro de las facciones. Al contrario que otras facciones que se concentran en unirse de cara a la contienda electoral, dado que el presidente tiene prohibido la reelección inmediata, los miembros de la facción del presidente deben preocuparse primero de elegir a un nuevo líder. Por lo tanto, los legisladores que se habían unificado bajo Lacalle, pueden haber usado sus votos en la parte final del mandato para intentar alienarse con el nuevo patriarca<sup>27</sup>.

Por último, es importante considerar al partido uruguayo de izquierdas, el Frente Amplio, el cual ha mantenido altos niveles de unidad de forma consistente. Sus altos índices Rice en ambos períodos son en parte explicables por su relativamente extrema posición ideológica, la cual virtualmente cerró la opción de respaldar al partido gobernante. Las divisiones ideológicas internas (como se mencionó anteriormente) representan todavía un desafío para la unidad del partido. Así, la posición del partido como partido en la oposición de forma perenne puede también contribuir a su alto nivel de unidad. Su lucha para destronar al gobierno ha sido larga y ardua, y como resultado, las recompensas que llevaron a cooperar de forma racional a los otros partidos de la oposición, han sido especialmente efectivas para los miembros del Frente Amplio<sup>28</sup>.

27. De hecho, la facción se dividió en las elecciones de 1994.

28. Aunque no tengo la información para probar en qué grado desde 1994 el Frente Amplio ha empezado a mostrar signos de división. Ello puede tener su explicación en que el partido ahora tiene una credibilidad mucho más sólida, lo cual ha cambiado las recompensas. Es decir, desde que el partido fue visto como un potencial ganador en las elecciones de 1999, los líderes de las facciones están cada vez más preocupados en maniobrar para conseguir un papel protagonista.

## VIII. CONCLUSIÓN

En contraposición con los partidos, las facciones han sido frecuentemente concebidas como grupos informales y transitorios que surgen por circunstancias efímeras. Mientras que algunas facciones encajan en el estereotipo, esta concepción errónea ha obstaculizado por lo general el estudio de las facciones. En muchos casos, las facciones juegan un importante papel en las elecciones y en los debates legislativos. Este artículo se ha centrado en las facciones duraderas y en su papel legislativo. He mostrado que las reglas del sistema electoral crean un sistema de incentivos que fomenta la existencia de facciones disciplinadas y mitiga la unidad de los partidos. El artículo también muestra cómo los actores legislativos, en este caso las facciones, responden al ciclo electoral. Las facciones en el partido de la oposición se unen por motivos electorales, pero que las facciones en el partido del presidente sólo se agrupan inicialmente para tomar ventaja de los beneficios del poder. Sin embargo, cuando se acercan las elecciones, estos grupos se rompen en cuanto las facciones maniobran en busca de una oportunidad para suceder al presidente en funciones.

Tercero, el caso uruguayo destaca los incentivos conflictivos que empujan a los actores legislativos en diferentes direcciones. Mientras este caso pone de relieve cómo las facciones deben considerar el trabajar por su propio interés, o por el bien del partido, el análisis puede ser directamente comparable con partidos operando dentro de una coalición o incluso miembros individuales de un partido o facción. Las leyes electorales uruguayas hacen que el sistema de incentivos sea particularmente aparente, pero en otros sistemas de facciones dentro de los partidos, de partidos dentro de coaliciones, o de legisladores dentro del mismo partido, se deben también decidir entre ir por su propio camino o trabajar por el colectivo. Por lo tanto, las hipótesis referidas al ciclo electoral pueden ser aplicables a políticas de coalición y las teorías de las coaliciones pueden tener relevancia para el estudio de facciones.

Cuarto, a la hora de mostrar que los partidos no son necesariamente jugadores decisivos en el Legislativo, el estudio plantea la pregunta sobre cómo definir y caracterizar a un actor central en el sistema político. El caso que se ha expuesto sugiere que los indicadores de la disciplina de partido pueden ayudar a este respecto: si una coalición vota unida, es entonces el actor central, pero si un partido o facción rompe con frecuencia con el nivel de agregación superior, las subunidades parecen las más apropiadas para el nivel de análisis.

Por último, el caso uruguayo sugiere que las facciones, los partidos y las coaliciones responden al calendario electoral. Incluso los grupos altamente unificados se enfrentan a un importante desafío cuando sus miembros tienen que elegir entre su propio éxito o el éxito electoral de su grupo. Esto tiene importantes implicaciones para los ciclos políticos y en los puntos muertos entre los poderes dado que los ejecutivos no pueden contar con apoyos incondicionales en la última parte de sus mandatos. Parece que la prohibición de reelección del presidente ha sido un importante factor en explicar la caída en la unidad de los partidos al final de los mandatos. Por lo tanto, donde los ejecutivos pueden ganar la reelección, los presidentes tienen más éxito en mantener el apoyo de las coaliciones.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALBORNOZ, Alberto. *Elecciones: Elección de gobiernos nacionales y departamentales, resultados y proclamaciones*. Montevideo: Cámara de Representantes, 1984, 1989 (forthcoming).
- ALDRICH, John H. y ROHDE, David W.: The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics. *Political Science Quarterly*, 1997, vol. 112, pp. 1-27 (New York: Academy of Political Science).
- BELLONI, Frank P. y BELLER, Dennis C. (eds.). *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Bárbara, CA: ABC-Clío, 1978.
- BOTTINELLI, Oscar. *El sistema electoral uruguayo: Descripción y análisis*. Working Paper 3. Heidelberg: Instituto de Ciencia Política, 1991.
- BOWLER, Shaun; FARRELL, David M. y KATZ, Richard S. Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments. En BOWLER, Shaun; FARRELL, David M. y KATZ, Richard S. (eds.); *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: University of Ohio Press, 1999.
- CHONG, Dennis. *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- COPPEDGE, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- COX, Gary W. y MCCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- COX, Gary W. y ROSENBLUTH, Frances. The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan. *American Political Science Review*, 1993, vol. 87, pp. 577-589 (Washington, D.C.: APSA).
- COX, Gary W.; ROSENBLUTH, Frances y THIES, Michael F. Electoral Reform and the fate of Factions: The Case of Japan's LDP. *British Journal of Political Science*, 1999, vol. 29 (1), pp. 33-56 (Cambridge: Cambridge University Press).
- DIXIT, Avinash K. y NALEBUFF, Barry J. *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*. New York: w.w. Norton and Company, 1991.
- EPSTEIN, Leon. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1967.
- FIORINA, Morris. *Congress, Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- FRANCO, Rolando. *Democracia 'a la Uruguaya*. Montevideo: El Libro Libre, 1984.
- GILLESPIE, Richard; WALLER, Michael y LÓPEZ NIETO, Lourdes (eds.). *Factional Politics and Democratization*. Portland, Oregon: Frank Cass, 1995.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame, Indiana: Notre Dame University Press, 1991.
- KATZ, Richard S. Intraparty Preference Voting. En GROFMAN, Bernard y LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press Inc, 1986, pp. 85-103.
- KEY, V. O., Jr. *Politics, Parties and Pressure Groups*, 3rd ed. New York: Thomas Y. Crowell, 1952.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: a Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 1979, vol. 12, pp. 3-27 (Londres: Sage Publications).
- LAURNAGA, María Elena. Fraccionamiento partidario y disciplina política en el gobierno del Partido Nacional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1993, vol. 6, pp. 57-80 (Montevideo: Instituto de Ciencia Política).

- LAVIER, Michael y SHEPSLE, Kenneth A. *Making and Breaking Governments: Cabinets Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MCCUBBINS, Mathew D. y THIES, Michael F. As a Matter of Factions: The Budgetary Implications of Shifting Factional Control in Japan's LDP. *Legislative Studies Quarterly*, 1997, vol. 22 (3), pp. 293-328 (Iowa City: Iowa University).
- MICHELS, Robert. *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies in Modern Democracy*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1915.
- MOLINAR, Juan. Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *American Political Science Review*, 1991, vol. 85, pp. 1383-1391 (Washington, D.C.: APSA).
- NOHLEN, Dieter. ed. *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto de Derechos Humanos, 1993a.
- *Sistemas electorales de América Latina: Debate sobre reforma electoral*. Perú: Fundación Friederich Ebert, 1993b.
- *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1993c.
- *Elecciones y sistemas electorales*. Third Edition. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1995.
- OZBUDUN, Ergun. *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*. Beverly Hills: Sage Professional Papers in Comparative Politics, 1970.
- PANEBIANCO, Angelo. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- PISANI, Carlos O. *Sistema político y electoral del Uruguay*. Montevideo: Fundación Prudencio Vázquez y Vega, 1992.
- QVORTRUP, Mads. Uruguay's Constitutional Referendum 8 December 1996. *Electoral Studies*, 1997, vol. 16 (4), pp. 549-554 (Austin, Oxford y Essex: University of North Texas, Nuffield y University of Essex).
- RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- RAMSEYER, J. Mark y ROSENBLUTH, Frances. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- RIAL, Juan y KLACZKO, Jaime. *Cómo se vota: El sistema electoral*. Montevideo: Peitho, Sociedad de Análisis Político, 1989.
- ROSE, Richard. Parties, Factions and Tendencies in Britain. *Political Studies*, 1964, XII, pp. 33-46 (Londres: UK's Political Studies Association).
- SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- SOLARI, Aldo. *Uruguay: Partidos políticos y sistema electoral*. Montevideo: Fundación de Cultura, 1991.
- TAYLOR, Phillip B. The Electoral System in Uruguay. *Journal of Politics*, 1955, vol. 17, pp. 19-42 (Oxford: Blackwell Publishers).
- WATTENBERG, Martin P. *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1991.
- ZARISKI, Raphael. Party Factions and Comparative Politics: Some Preliminary Observations. *Midwest Journal of Political Science*, 1960, vol. 4 (1), pp. 27-51 (Bloomington: Midwest Political Science Association).

## APÉNDICE A

### EJEMPLO DE LA PAPELETA ELECTORAL

PARTIDO COLORADO LISTA 2000  
Montevideo

Presidente

Julio María Sanguinetti (foto)

Vicepresidente

Hugo Batalla

Candidatos al Senado (y sustitutos)

1. Julio María Sanguinetti	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
2. Hugo Fernández Faingold	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
3. Luis Bernardo Pozzolo	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
4.			

30. Mario César Fernández	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
---------------------------	-------------	-------------	-------------

Candidatos a la Cámara de Representantes (including y sustitutos)

1. Guillermo Stirling	41. Francisco Doblilavicus	81. Isidoro Báez	121. Carlos Grezzi
2. Ricardo Lombardo	42. Daniel Amen	83. Álvaro Sierra	122. Alberto Hargain
3. Julio Aguiar			
.			
.			

40. José Otero Paradela	80. Norberto Alvite	120. Mauricio Rostkier	160. Martha Canessa
-------------------------	---------------------	------------------------	---------------------

Candidatos a la Comisión Electoral

1. Alfredo Menini	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
2. Diego Acuña	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
3. Williams Tolmeo	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3
15. Florencio Vázquez	Sustituto 1	Sustituto 2	Sustituto 3