

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996
EN URUGUAY Y SUS POSIBLES EFECTOS
SOBRE LOS PARTIDOS
Y EL SISTEMA DE PARTIDOS**

Pablo Mieres

Universidad Católica de Uruguay

WP núm. 158

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 1999

El Institut de Ciències Polítiques i Socials fue creado en 1988 como consorcio entre la Universitat Autònoma de Barcelona y la Diputació de Barcelona. El Institut está adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona.

"Working Papers" publica trabajos en elaboración, con el objetivo de facilitar su discusión científica. La inclusión de los mismos en esta serie no limita su ulterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



© Pablo Mieres

Diseño: Toni Viaplana

Imprenta: A.bís

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-13.745-99

El presente artículo tiene por objeto desarrollar una primera reflexión de corte politológico sobre los posibles efectos que las transformaciones constitucionales aprobadas a través del Plebiscito del 8 de Diciembre de 1996 tendrán sobre el sistema de partidos y los partidos uruguayos. Como es sabido, no existe una relación automática entre los mecanismos electorales y la configuración de los sistemas partidarios, pero es pacíficamente aceptada la existencia de influencias y efectos del régimen electoral sobre la configuración de los partidos y su estructuración como sistema.

Por otra parte, debe anotarse que quizás el principal objetivo de esta reforma, para muchos de los actores partidarios, fue precisamente la búsqueda de un nuevo conjunto de reglas de juego que les permitiera un mejor funcionamiento y una recreación de los vínculos con la ciudadanía.

Justamente, esta reforma debe ubicarse en el marco de un profundo y lento proceso de transformación de la expresión electoral ciudadana como nunca antes se había verificado en el país. De hecho, el tradicionalmente estable bipartidismo uruguayo en el que ambos partidos tradicionales contaban con el respaldo de más del 90% del electorado, que permaneció vigente desde el comienzo de la vida democrática del país, a partir de los años 60 comienza a modificarse fuertemente¹.

Cuatro son las principales características del cambio electoral en Uruguay. En primer lugar, el decrecimiento permanente aunque gradual del respaldo electoral a los dos partidos tradicionales. Estos partidos pasaron de un promedio del 90% existente durante el período anterior, al 63.5% que ambos sumaron en la elección de 1994, tal pérdida de apoyos ha sido, además, similar en los dos partidos². En segundo lugar, el bipartidismo preexistente ha dado paso a un sistema de pluralismo moderado típico en el que conviven más de dos actores partidarios relevantes³. En tercer término, el crecimiento del voto fuera de los partidos tradicionales posee un signo claro desde el punto de vista del posicionamiento ideológico, se trata de un crecimiento del apoyo electoral a las opciones partidarias ubicadas a la izquierda del espectro, esta ha sido una constante en el proceso de transformación electoral y así se ha expresado en particular, con el acceso del Frente Amplio al gobierno municipal de Montevideo. En cuarto término, este proceso ha estado acompañado de una fraccionalización creciente dentro de cada partido⁴.

En este contexto de crisis y transformación del sistema de partidos y de los relacionamientos entre partidos y electores, los propios partidos plantean la necesidad de la transformación de las reglas de juego vigentes, buscando la adaptación de dichas reglas al nuevo contexto político o la utilización del cambio constitucional como un instrumento para influir sobre la dirección y características del cambio en proceso.

De modo que, por un lado el cambio en las reglas de juego electorales está, al menos en parte, motivado por el proceso de transformación electoral en curso, y por el otro lado, al mismo tiempo, el propio cambio electoral será fuente de nuevos impactos sobre dicho proceso de transformación.

Por lo tanto, ninguna reforma en este contexto, era fácil de instrumentar. El logro de un acuerdo político para el cambio de las reglas de juego constitucionales siempre es complejo, pero cuando además se agregan la incertidumbre y el riesgo que produce un contexto tan móvil y cambiante como el que se acaba de describir, las oportunidades de un consenso para el cambio de las reglas de juego son realmente muy bajas.

Es así que, desde el retorno a la democracia en 1985, las elites políticas uruguayas han puesto en su agenda la cuestión de la reforma política de manera permanente; múltiples han sido los esfuerzos para concretar esta iniciativa, incluso se llevó a cabo un Plebiscito de resultado negativo en 1994. Lo cierto es que recién diez años después de la primera propuesta concreta de reforma constitucional y al comienzo del tercer período de gobierno post-autoritario la transformación constitucional se aprueba, determinando un nuevo conjunto de reglas de juego en nuestro país.

Establecer cuales han sido las causas que hicieron posible que en esta ocasión la reforma política se aprobara, luego de tantas postergaciones y dilaciones, no es sencillo y, además, está fuera del objetivo de este artículo; los propios resultados de la elección de 1994 no deben soslayarse como factor de impulso al cambio puesto que al ratificar las tendencias de transformación simultáneamente ponían nuevamente en evidencia la crisis del viejo modelo.

Vale señalar, finalmente, que el objetivo de este artículo consiste en realizar un esfuerzo prospectivo sobre la base de los conocimientos existentes en la bibliografía dedicada al tema, acerca de las relaciones entre las normativas electorales y los sistemas de partidos, intentando establecer cuales son las tendencias o itinerarios más probables de los partidos y el sistema de partidos uruguayo bajo este nuevo conjunto de reglas de juego, con independencia de los intereses u objetivos que legítimamente los diferentes actores partidarios tuvieron en la definición de este proceso.

Por lo tanto, el análisis que aquí se presenta deja expresamente de lado la consideración de las estrategias seguidas por los actores partidarios y la valoración sobre los contenidos y resultados de la negociación política que tuvo por resultado esta reforma. Sólo se hará mención en el próximo punto a algunos datos sobre el contexto político que se consideran útiles para la comprensión del tema.

También debe decirse expresamente que el análisis de los contenidos de la reforma aprobada refiere sólo a los aspectos vinculados con el régimen electoral y el régimen de gobierno, dejando fuera de la consideración las modificaciones relacionadas con otras materias que, por otra parte, no han sido a nuestro juicio significativas.

EL CONTEXTO POLÍTICO DEL PLEBISCITO

Desde el comienzo mismo del nuevo período de gobierno se creó un ámbito de negociación multipartidaria que tenía por objeto la elaboración de un proyecto de reforma constitucional. Esta comisión

actuó desde principios de 1995 hasta principios de 1996 y culminó su trabajo, luego de una negociación muy trabajosa y compleja, entregando un proyecto de reforma para su discusión parlamentaria.

Sin embargo, el acuerdo logrado no fue unánime, sólo incluyó a tres de los cuatro partidos involucrados. El Frente Amplio, si bien participó durante todo el tiempo en la Comisión multipartidaria y contribuyó con sus propios aportes a la redacción del proyecto, finalmente no aprobó el documento final.

El trámite parlamentario se extendió desde Abril a Octubre de 1996 y fue otra oportunidad para buscar el consenso de las cuatro fuerzas políticas, pero las discrepancias continuaron vigentes y el proyecto fue finalmente aprobado en el Parlamento con el respaldo de los partidos Nacional, Colorado y Nuevo Espacio.

Por otra parte, la aprobación parlamentaria no fue un trámite sencillo, las transformaciones propuestas, como se verá más adelante, implicaban cambios muy trascendentes que podrían tener efectos en las estructuras de intermediación electoral de los partidos. De hecho, un número significativo de dirigentes intermedios y locales de los dos partidos tradicionales se opusieron con vehemencia a este proyecto.

A su vez, las vías de reforma que la propia Constitución prevé no son muchas ni fáciles de transitar. Los cuatro mecanismos previstos requieren de una aprobación plebiscitaria por parte de la ciudadanía, dos de ellos posponen el acto plebiscitario, y por tanto la propia reforma, hasta la siguiente instancia electoral. De modo que una reforma constitucional que pudiera tener efectos anteriores a las elecciones de 1999 podía ser aprobada sólo bajo las dos modalidades restantes: (a) la convocatoria a una Asamblea Constituyente y (b) la aprobación en el Parlamento de una Ley Constitucional que requiere una mayoría especial de dos tercios de cada Cámara.

El camino de la Asamblea General Constituyente fue descartado porque resultaba muy largo, costoso y probablemente antipopular, ya que requería de una elección específica de los miembros de la Asamblea y de un plazo de trabajo de un año, para luego proceder a la ratificación plebiscitaria del o los proyectos aprobados.

Por tanto, la única alternativa disponible, que en definitiva fue la asumida, consistía en la presentación de un proyecto de Ley Constitucional. La votación del proyecto acordado, con el requisito de los dos tercios, resultó sumamente ajustada puesto que el Frente Amplio (que representa aproximadamente el 30% del Parlamento) se mantuvo en una postura contraria al proyecto presentado por lo que el margen para las desobediencias dentro de los partidos favorables a la reforma era prácticamente inexistente. De todos modos, se verificaron algunas posiciones contrarias dentro de los propios partidos tradicionales; en particular el Partido Nacional tuvo que declarar el tema como "asunto político" y presionar fuertemente a sus legisladores disidentes, aun así el respaldo no fue monolítico.

Finalmente, en el trámite parlamentario se obtuvieron las mayorías requeridas y la Ley Constitucional fue aprobada dando paso a la convocatoria plebiscitaria correspondiente.

La campaña plebiscitaria fue muy dura y compleja. De un lado, en favor del proyecto se situaron todos los dirigentes nacionales de los tres partidos que acordaron el proyecto, del otro lado se ubicó el Frente Amplio cuestionando los contenidos del proyecto y situando a su líder y candidato presidencial como principal opositor a la reforma.

Sin embargo, en ambos bandos existieron desalineamientos. En el caso de los dos partidos tradicionales se verificaron posiciones contrarias, en algunos casos explícitas y en otros casos silenciosas, que cuestionaron las propuestas contenidas en el proyecto aprobado, estas posturas estuvieron presentes en algunos de los líderes locales o intermedios, en particular en el interior del país. A ello se sumó cierta pasividad en algunos de los dirigentes nacionales que, quizás preocupados por las disidencias internas, prefirieron no desarrollar todas sus energías en esta campaña.

Por su parte, en el Frente Amplio las posiciones políticas tampoco fueron homogéneas. El líder histórico, anterior presidente de la coalición, y la fracción electoralmente mayoritaria en 1994, Asamblea Uruguay, expresaron posiciones favorables a la reforma de la Constitución, aunque declinaron trabajar en favor de esta postura en virtud de mantener la "disciplina partidaria".

El argumento principal de los partidarios de la reforma consistió en señalar la necesidad de la modernización de los partidos y de una mayor coherencia interna, así como la importancia de la desaparición de viejos mecanismos de acumulación electoral y la necesidad de mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema brindando, a quien ejerce el gobierno, instrumentos más aptos para llevar a cabo su gestión.

Por su parte, quienes se opusieron al proyecto desde el Frente Amplio, destacaron la exacerbación de los poderes del Presidente, indicando que el ballottage y otras medidas relacionadas con la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo producirían un desequilibrio inconveniente en favor del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, también se sostuvo que los cambios electorales propuestos eran insuficientes y de poca entidad. A su vez, las posturas contrarias en los dirigentes disidentes de los partidos tradicionales cuestionaron los cambios en la mecánica electoral por considerar que contravenían sólidas tradiciones políticas y debilitarían a las organizaciones partidarias.

El resultado del Plebiscito fue extremadamente parejo. De hecho, la confirmación de la aprobación del nuevo texto constitucional recién pudo realizarse luego de haberse computado los "votos observados", ya que la diferencia en favor del SI era menor al número de votos a escutar en el segundo escrutinio. El resultado final indica que el voto en favor del cambio de la Constitución obtuvo apenas el 50.5% de los votos emitidos y el mínimo exigido era el 50% más uno.

La diferencia entre la votación parlamentaria (dos tercios a favor) y el resultado plebiscitario (50.5%) indica un desajuste en la representación política que es relevante. No es el objetivo de este trabajo desentrañar o explicar tal situación⁵, simplemente deja en evidencia que las cuestiones que se ponían a consideración de la

ciudadanía en esta oportunidad eran de significativo relieve, al punto de producir desalineamientos dentro de los propios partidos e independencia electoral de los votantes en relación a sus respectivos partidos.

LOS CONTENIDOS CENTRALES DE LA REFORMA

La reforma aprobada por una mayoría muy ajustada en el mes de Diciembre de 1996 incluye un conjunto de medidas que modifican sustancialmente el régimen electoral vigente, mientras que no registra modificaciones sustanciales en lo que tiene relación con el régimen de gobierno que sigue siendo de tipo semipresidencialista.

Esta diferencia entre lo ocurrido con las cuestiones referidas al régimen electoral y al régimen de gobierno es particularmente llamativa puesto que ambos temas habían sido incluidos en la agenda de la reforma y los numerosos proyectos, propuestas, artículos, ponencias y seminarios que durante la última década se dedicaron a esta temática incluían siempre ambas cuestiones.

En lo que refiere al régimen de gobierno la discusión principal se centraba, como no podía ser de otra manera, en la disyuntiva entre parlamentarismo y presidencialismo y sus diversas variantes. Los asuntos referidos a la cuestión electoral eran más variados e incluían la opción entre proporcionalidad y mayoritarismo, así como el número de candidaturas, los mecanismos de acumulación electoral, la simultaneidad o no de las instancias electorales y la elección presidencial a dos vueltas.

Como se podrá apreciar de inmediato, los temas referidos a la agenda electoral fueron incluidos en la propuesta de reforma finalmente aprobada; mientras que en materia de régimen de gobierno sólo se produjeron algunos cambios de menor significación que no alteran el equilibrio general de la relación entre los dos poderes.

a. Los cambios en relación al régimen electoral

Son siete los cambios que el régimen electoral uruguayo experimenta a partir de la puesta en vigencia de la nueva Constitución y, según se verá enseguida, están referidos a aspectos sustanciales de la arquitectura general del sistema.

(a) En primer lugar, el nuevo ordenamiento consagra la candidatura presidencial única por partido. Esta medida, común en la mayor parte de los ordenamientos electorales del mundo es, en el caso uruguayo, una transformación que altera una de las tradiciones electorales más fuertes. Los partidos uruguayos modernos han funcionado desde que la regla electoral se afianzó como mecanismo de atribución institucional del poder político, sobre la base de la multiplicidad de candidaturas presidenciales.

Ambos partidos mayoritarios, además, han hecho uso de estas posibilidades y en todas las instancias electorales han presentado más de un candidato para la titularidad del Poder Ejecutivo. Se ha sostenido que la

posibilidad de presentar una oferta electoral múltiple bajo un mismo lema partidario, ha sido un factor importante de cohesión, puesto que ha permitido la expresión no traumática de la diversidad interna de los partidos, evitando posibles o eventuales fracturas.

Este elemento ha funcionado junto con el mecanismo de acumulación electoral, de forma tal que la multiplicidad de candidaturas presidenciales lejos de reducir las chances electorales del partido, podía aumentarlas, puesto que los votos de todos los candidatos de un mismo partido se sumaban para determinar cual era el partido triunfador. Por lo tanto, el triunfador resultaba ser el candidato más votado del partido más votado.

Esta regla de juego, disponible para todos los partidos con representación parlamentaria, fue sólo aprovechada por los dos partidos tradicionales. Los partidos restantes que hasta 1971 se correspondían con tres corrientes ideológicas (socialcristianos, socialistas y comunistas) nunca hicieron uso de esta posibilidad, en parte por cuestiones de tamaño (debe recordarse que en ningún caso cualquiera de estos partidos superó la barrera del 6%) y en parte por cuestiones ideológicas, argumentándose la importancia de la coherencia y consistencia política así como la unidad programática que debían poseer los partidos.

Luego, cuando el Frente Amplio surge tampoco hace uso de esta posibilidad, aunque ello ya no es explicable por cuestiones de tamaño, sino por cuestiones político-ideológicas, al punto que este tema ha sido objeto de largas disputas entre este actor partidario y los partidos tradicionales. La aparición del Nuevo Espacio ratificará la costumbre contraria a las candidaturas presidenciales múltiples fuera de los partidos tradicionales.

De modo que la implantación de la regla de la candidatura presidencial única es uno de los elementos más expresivos sobre el alcance de los cambios aprobados y representa, en particular, un fuerte desafío a la cultura política y organizacional de los dos partidos tradicionales.

(b) La segunda modificación que la nueva Constitución establece es la elección del Presidente a través del procedimiento del ballottage o segunda vuelta. Este instrumento electoral nunca había sido adoptado en el Uruguay, si bien desde el retorno a la democracia en 1985 durante las diversas rondas de negociación que se llevaron a cabo esta posibilidad fue manejada permanentemente.

Este procedimiento supone otra innovación relevante para la tradición electoral uruguaya; mientras que hasta ahora el sistema funcionaba sobre la base de que ganaba la presidencia el candidato más votado del partido más votado, a partir de los cambios aprobados el ganador sólo obtendrá la presidencia en la primera votación si supera la mitad de los votos emitidos. En caso contrario, los dos candidatos más votados deberán participar de una segunda elección, un mes después, que determinará definitivamente quien es el Presidente electo.

Las dos modificaciones anotadas no pueden observarse por separado. Por el contrario, suponen un mecanismo complejo que, considerado en conjunto, permite comprender la nueva mecánica electoral. De hecho, el mecanismo de la segunda vuelta habría sido extremadamente complejo en su funcionamiento y atípico en su implementación si se hubiera establecido en un régimen electoral que mantiene la pauta de la

pluralidad de candidaturas; sólo es posible construir un sistema consistente sobre la base de articular el ballottage con la candidatura única.

Ahora bien, debe admitirse que el razonamiento no es válido a la inversa. Es decir que el mecanismo de la candidatura única podría haberse establecido sin la necesidad de introducir la segunda vuelta. La coexistencia de ambos mecanismos responde, entonces, más que a la lógica de una arquitectura institucional determinada, a un designio político o al resultado de una negociación entre las partes que, como se dijo antes, no es el objeto de este artículo.

(c) En tercer término, la nueva normativa establece una elección interna obligatoria en cada partido para la selección del candidato único. Esta elección interna es, además, simultánea en todos los partidos y en ella puede participar todo el cuerpo electoral.

Se realiza en Abril del año electoral correspondiente y tiene por objeto la elección del candidato presidencial único por partido; sin embargo si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta de votos o más del 40% con una distancia mayor al 10% sobre el segundo, la selección del candidato presidencial partidario se transfiere a la Convención del partido correspondiente que elegirá en definitiva. Esta Convención se integra, a su vez, en función de los resultados de la elección interna, puesto que en forma simultánea a la elección del candidato presidencial se eligen las Convenciones Nacionales y Departamentales.

Deben anotarse dos elementos más que están vinculados al establecimiento de las elecciones internas partidarias y que, según veremos más adelante, pueden tener efectos sobre la configuración futura del sistema de partidos.

En primer lugar, la candidatura a la Vicepresidencia no se elige junto con la candidatura presidencial, por lo que tal decisión, en cualquier caso, se transfiere a la Convención Nacional; y en segundo lugar se establece que todo ciudadano que participó como candidato a un cargo partidario en la elección interna, sea como candidato presidencial o miembro de la Convención Nacional o Departamental, está impedido de presentarse como candidato por otro partido en las elecciones nacionales o departamentales siguientes a dicha elección interna.

(d) La cuarta característica de la transformación electoral ocurrida es la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales. En efecto, los órganos del gobierno nacional (Presidente y Parlamento) se elegirán en Octubre y Noviembre del año electoral correspondiente; mientras que los Gobiernos Departamentales serán elegidos en el mes de Mayo del año siguiente.

Esta es, también, una innovación electoral histórica, puesto que tradicionalmente el sistema electoral uruguayo estableció un mecanismo de simultaneidad en los pronunciamientos electorales que no es frecuente en otros sistemas electorales, al menos con el grado de abarcabilidad que asumió en nuestro país.

En efecto, hasta la presente reforma, todos los cargos de gobierno de origen electivo, tanto nacionales como departamentales, de naturaleza ejecutiva o legislativa, se elegían en un mismo acto electoral

estableciendo mandatos de idéntica duración, por lo que el pronunciamiento electoral asignaba las cuotas de poder político institucional de forma estable e inmodificable durante todo el período.

La simultaneidad en el tiempo estaba acompañada, además, por la obligatoriedad de votar a un mismo partido para los cargos de ambos gobiernos. De modo que se establecía una vinculación imperativa entre el voto para cargos nacionales y el voto para cargos departamentales que había sido objeto de importantes críticas.

El nuevo mecanismo implica no sólo permitir que el elector vote a partidos diferentes para cada uno de los niveles de gobierno sino que, además, hace posible que la temática de los gobiernos departamentales esté presente en la agenda de los electores, situación que en el régimen anterior se veía obstaculizada por la simultaneidad de ambas elecciones y la lógica prevalencia de la temática nacional sobre la local.

(e) En quinto término el nuevo sistema electoral elimina una distinción muy original de la normativa electoral uruguaya, que consiste en la clasificación de los actores partidarios según posean un "lema permanente" o "accidental".

Los partidos políticos uruguayos, desde el punto de vista del derecho electoral son considerados "lemas" y estos se clasificaban en dos categorías diferentes. Por un lado, los lemas que habían participado en la última elección y obtenían representación parlamentaria se convertían en "lemas permanentes", mientras que los lemas que no obtenían representación parlamentaria o no participaban en la elección anterior eran "lemas accidentales". La diferencia entre un lema accidental y un lema permanente no era menor, puesto que sólo los de carácter permanente poseían la facultad de admitir múltiples candidaturas tanto a cargos ejecutivos como legislativos, con la consiguiente ventaja en la capacidad de acumulación de votos.

A partir de la reforma constitucional esta distinción desaparece puesto que la acumulación electoral es admitida para todo partido político y la propia denominación de "lema accidental" o "lema permanente" es eliminada del texto constitucional.

(f) La reforma elimina, en sexto lugar, una de las modalidades de acumulación de votos que el régimen electoral uruguayo admite: la acumulación por sublemas entre las listas con candidaturas a Diputados.

El sistema electoral permitía que las listas de candidatos a los diferentes cargos legislativos acumulen entre sí sumando votos en relación a otras listas rivales dentro del propio partido o incluso frente a otras listas que respaldaban la misma candidatura presidencial; de esta forma, por ejemplo, dos listas de candidatos al Senado que propician una misma candidatura presidencial se pueden coaligar, mediante la creación de un sublema, contra una tercera lista de forma tal que en el momento de la distribución de los cargos obtenidos se compute la suma de los votos de las listas coaligadas en perjuicio de la que no posee acuerdos de acumulación; idéntico procedimiento se permitía en el caso de las listas de candidatos a Diputados, pero esta posibilidad es eliminada con la reforma aprobada.

(g) Finalmente, el nuevo régimen electoral limita el número de candidatos a Intendentes por partido.

Hasta la aprobación de esta reforma, cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos para cada Ejecutivo departamental; la nueva normativa electoral establece que los candidatos a Intendentes serán elegidos por las Convenciones Departamentales que, a su vez, se eligen en la Elección Interna de cada partido junto con el candidato presidencial. En el sistema aprobado, la Convención Departamental tiene potestades para designar hasta dos candidatos por partido, siempre que el segundo obtenga, al menos, el 30% de los votos de los convencionales departamentales.

Esta normativa está en consonancia con el establecimiento de una candidatura presidencial única, aunque para el caso de los Intendentes se deja abierta la posibilidad de presentar hasta dos candidatos.

Por último, para completar la presentación de la nueva normativa electoral aprobada, debe destacarse la mantención de la representación proporcional en el mismo nivel de profundidad que existía precedentemente. Si bien esta característica es una continuidad y no un cambio, posee un relieve suficiente como para ser incluida en la presentación del nuevo régimen electoral vigente.

En efecto, como han señalado varios especialistas⁶ la proporcionalidad en la asignación de bancas parlamentarias en el Uruguay es de las más elevadas del mundo, por lo que la consideración del impacto de la nueva normativa electoral sobre el sistema de partidos y las propias organizaciones partidarias no debe obviar la permanencia de esta característica y sus eventuales nuevos efectos al operar dentro de un conjunto nuevo de normas.

A la luz de la presentación precedente no parecen exagerados los juicios de algunos especialistas uruguayos que califican a estos cambios como la transformación electoral más importante del siglo.

b. Los cambios en relación con el régimen de gobierno

Por el contrario, muy poco se ha modificado en la normativa que regula el régimen de gobierno. Tan solo es posible anotar tres cambios que, como se verá de inmediato, no revisten especial significación ni alteran el equilibrio de poderes preexistente que expresaba un modelo semipresidencialista⁷.

(a) En primer lugar se establece una vinculación entre la continuidad de los Ministros y los Directores no electivos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Hasta la actual reforma, la continuidad de los Directores de las empresas del Estado era independiente de la continuidad de los acuerdos políticos que permitían la formación del gabinete ministerial. El nuevo texto establece una vinculación entre ambas situaciones al otorgar al Presidente de la República la facultad de sustituir a los Ministros y, simultáneamente, a los directores de las empresas públicas.

Sin embargo, esta potestad está limitada por el requisito de la venia del Senado, de tal forma que los Directores a cesar en su cargo por decisión presidencial sólo serán sustituidos cuando el Presidente obtenga la venia del Senado para los nuevos.

El efecto de esta nueva norma es acentuar la naturaleza y dependencia política de los cargos de gestión en las empresas estatales incluyéndolos en el conjunto de cargos que forman parte de las negociaciones para los acuerdos políticos, considerando, entonces, el accionar de las empresas estatales como parte de la política de gobierno.

El requisito de la venia senatorial para la sustitución de los Directores indica, al mismo tiempo, la mantención de los poderes del Presidente bajo control parlamentario.

(b) La segunda novedad en materia de las normas que regulan la relación entre los poderes del Estado es la que reduce los plazos del Parlamento para la consideración de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de "leyes de urgencia".

A este respecto, las iniciativas de leyes de urgencia son muy poco frecuentes y se caracterizan por la existencia de plazos perentorios para el pronunciamiento parlamentario so pena de aprobación tácita de la norma sometida a consideración. La reducción en el plazo equivale a 30 días menos que en el régimen anterior; mientras que el Parlamento contaba con un plazo total de 130 días para su tratamiento, la nueva norma lo reduce a 100, manteniendo la facultad de dejar sin efecto el carácter "urgente" de la iniciativa por votación de mayoría de tres quintos de cada Cámara.

(c) Finalmente, la tercera novedad se refiere al poder de veto del Presidente de la República con respecto a normas aprobadas por el Parlamento. Hasta la reforma aprobada el Parlamento podía dejar sin efecto los vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo con el voto de los tres quintos de la Asamblea General, con la nueva norma el requisito de los tres quintos se hace más exigente y se extiende a la consideración de dicha mayoría especial en cada una de las Cámaras.

Como se puede apreciar, las modificaciones reseñadas en relación al régimen de gobierno son realmente pocas y carecen de sustantividad para alterar la solución institucional preexistente.

Es por ello que el análisis de los efectos de la reforma constitucional sobre el sistema de partidos se concentra en la consideración del régimen electoral.

LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES SOBRE LOS PARTIDOS Y LOS SISTEMAS PARTIDARIOS

Desde muy temprano en la bibliografía politológica el tema de la influencia o capacidad de condicionamiento de las normas electorales sobre los sistemas políticos fue objeto de atención y preocupación.

En efecto, desde la propuesta clásica de DUVERGER (1951) que vinculó en sus famosos postulados al tipo de representación consagrada en el régimen electoral con el número de partidos existentes en una

sociedad, hasta elaboraciones más recientes de NOHLEN (1981) y SARTORI (1986) que recogen con cautela ciertas tendencias y asociaciones relativizando los efectos automáticos y agregando otras dimensiones a la consideración de los vínculos entre ambas variables, pasando por aportes de mayor refinamiento metodológico en la medición cuantitativa de los efectos como el de RAE (1967); la ciencia política contemporánea ha asumido con sumo interés la determinación de la importancia que las normas electorales poseen sobre la configuración de las estructuras y el funcionamiento político de las sociedades.

La reflexión de la academia uruguaya tampoco ha estado ajena a esta preocupación y, sin perjuicio de reconocer los esfuerzos de varios estudiosos del tema⁸, la elaboración más ajustada y profunda sobre los efectos del régimen electoral uruguayo anterior a esta reforma sobre el sistema de partidos corresponde a GONZALEZ (1985)⁹.

En el caso particular, y en concordancia con la perspectiva dominante en la actualidad, la perspectiva analítica elegida descarta la idea de que la normativa electoral posea una influencia determinística sobre las configuraciones partidarias y, por el contrario, concibe a los mecanismos de la normativa electoral como elementos que facilitan u obstaculizan; aceleran o frenan; alientan o desalientan las tendencias hacia ciertas configuraciones partidarias o sistémicas. No están carentes de direccionalidad, puesto que, como veremos en el análisis, ciertas normas propician determinadas configuraciones y no otras, mientras que otras normas pueden impulsar efectos contrarios; sin embargo, la lógica que anima este estudio implica asumir que, en ningún caso, se trata de efectos insoslayables o absolutos.

En este sentido, vale asumir como propio el planteo de NOHLEN (1981 op. cit.) cuando al final de su obra sobre los regímenes electorales a escala planetaria concluye que, lejos de existir algún tipo de relación mecánica entre las normativas electorales y las configuraciones de los sistemas partidarios, una misma norma puede producir efectos políticos diversos al ser aplicada en sistemas políticos también diversos y, en sentido contrario, normas diferentes pueden producir efectos similares al ser aplicadas en contextos también diversos. Tal relativización es producto de la consideración de otros factores de índole social y cultural propios de las sociedades concretas en que se aplican las normativas.

Esta relativización de la capacidad de determinación de la normativa electoral sobre las configuraciones partidarias no debe conducir, sin embargo, a la conclusión inversa en la que sólo es dable una inconducente perplejidad académica. Por el contrario, asumidas las prevenciones sobre un determinismo ingenuo, debe reconocerse la existencia de ciertas relaciones entre las variables en consideración que serán analizadas en cada una de las dimensiones de análisis elegidas para el estudio.

Es así que, desde el punto de vista del estudio de las influencias del nuevo régimen electoral sobre los partidos considerados como unidades de análisis se pondrán en consideración tres dimensiones: (a) la cuestión del aliento o desaliento de la unidad partidaria interna, (b) el grado de la fraccionalización partidaria y (c) el grado de personalización de la vida partidaria.

A su vez, desde el punto de vista de la influencia de la normativa electoral sobre el sistema de partidos uruguayo, se estudian otras tres dimensiones: (a) el número de partidos, (b) el carácter dominante de

la estructuración del sistema en términos de la distancia entre los actores partidarios y (c) las tendencias a la configuración de un sistema de partidos único y de alcance nacional o la eventual aparición de subsistemas partidarios de tipo regional.

En cada una de las dimensiones elegidas, tanto a nivel de los partidos como del sistema partidario, se establecerán hipótesis sobre los efectos que el paquete normativo, en definitiva, podría tener sobre aquéllas.

La valoración de estos efectos surge de la consideración de las elaboraciones teóricas contenidas en el estudio sobre los partidos y los sistemas partidarios realizado por SARTORI (1971) y las tendencias observadas por NOHLEN (1981, op. cit.) y el propio SARTORI (1986) acerca de las influencias del marco normativo sobre los sistemas políticos que incluyen la admisión, en definitiva, de los postulados clásicos de DUVERGER (1951, op. cit.).

Estas referencias generales junto a los aportes ya señalados de GONZALEZ (1985, op. cit.) referidos más directamente al caso uruguayo, serán los puntos de referencia que guían las proposiciones que se anotan en este texto.

EL NUEVO RÉGIMEN ELECTORAL Y LOS PARTIDOS

a. La cuestión del aliento o desaliento a la unidad partidaria

Una pieza central en relación a este tema es la introducción de la norma que establece la candidatura única por partido, sin embargo sus efectos considerados en forma aislada deben calificarse como ambiguos.

Por un lado esta nueva obligación, en la medida que establece la eliminación de una presentación electoral múltiple, puede verse como un factor homogeneizador de la vida interna partidaria y cooperar de ese modo al fortalecimiento de la unidad partidaria; pero por otro lado se puede sostener que al aplicarse a organizaciones partidarias largamente habituadas a la posibilidad de una expresión plural de candidaturas presidenciales la imposición de la candidatura única puede potenciar las tendencias de ruptura como reacción contraria a lo que puede ser considerado como una excesiva presión homogeneizante.

De modo que, tomada en forma aislada, la medida en análisis resulta ambivalente. Sin embargo, el establecimiento de la candidatura única por partido debe valorarse en conjunto con una serie de normas que pueden considerarse como complementarias y que contribuyen decisivamente a la calificación del impacto de esta medida sobre la cohesión o unidad partidaria.

Debe anotarse, en primer lugar, que la candidatura única nace de una elección interna que es una instancia electoral obligatoria, simultánea en todos los partidos y en donde pueden participar todos los ciudadanos; además es regulada por la Corte Electoral y se realiza apenas unos meses antes de la elección presidencial. Estas notas otorgan a la elección interna un alto grado de legitimidad que resulta incontestable.

Por otra parte, esta forma de dirimir la designación del candidato único partidario supone una anticipación con respecto al régimen preexistente. En efecto, en el sistema anterior es posible afirmar que los

partidos realizaban en forma simultánea una doble elección, por un lado se desarrollaba un pronunciamiento interno que medía los apoyos de cada candidato y fracción y, al mismo tiempo, los partidos competían por el acceso a la Presidencia de la República¹⁰. En este nuevo sistema, la modificación consiste en la separación en el tiempo de ambas decisiones.

Obviamente, esta modificación cambia una de las características principales que la normativa preexistente garantizaba, esto es la igualdad de condiciones bajo las que se presentaban todas las fracciones a la consideración electoral. En la nueva normativa la fracción ganadora de la interna partidaria rompe el equilibrio en su favor puesto que cuenta con el candidato presidencial y, a la hora de la elección parlamentaria, que es simultánea a la primera vuelta presidencial, puede ser beneficiada por ese hecho.

Sin embargo, este aparente desequilibrio en la presentación electoral se ve compensado por otro conjunto de medidas que también están presentes en el nuevo sistema. Se mantiene vigente la presentación de múltiples listas a los cargos parlamentarios de ambas Cámaras dentro de cada partido, de modo que las fracciones perdedoras en la interna presidencial poseen la capacidad de expresar su alternativa electoral dentro del partido mediante la presentación de sus propios candidatos al Senado y Diputados.

En segundo lugar, la normativa establece que, excepto en el caso en que uno de los candidatos obtenga una votación muy contundente en la elección interna (más del 50% de los votos o más del 40% con una ventaja de diez puntos sobre el segundo), la elección del candidato presidencial del partido se traslada a la Convención partidaria. Este mecanismo supone la apertura de un importante espacio de negociación política dentro del partido que, entre otras cosas, puede facilitar la construcción de una imagen unitaria así como resultados o acuerdos políticos que no sean de tipo "suma cero".

En la misma línea argumental debe incluirse la ausencia de referencias en la nueva normativa al procedimiento de selección del candidato a la Vicepresidencia. Tal circunstancia convierte a dicho cargo en otra herramienta de negociación política hábil para la construcción de un consenso partidario interno de carácter plural y abarcativo.

De modo que la ventaja obtenida por el ganador de la elección interna se encuentra compensada por un conjunto de mecanismos que proporcionan recursos políticos y permiten una razonable articulación de beneficios múltiples para las diferentes fracciones y liderazgos internos en competencia.

Pero, además, la normativa establece dos disposiciones más que son, desde nuestra perspectiva, decisivas para establecer el balance final de la nueva normativa en relación a esta dimensión de análisis.

En primer lugar, la obligación de afiliación de los candidatos al partido, lo que constituye un reaseguro contra los "outsiders" partidarios y contra las innovaciones electorales de último momento que pueden potenciar las tendencias a las polarizaciones o rupturas internas. De modo que los candidatos que compiten por la candidatura presidencial deberán ser integrantes del partido, lo que aumenta los lazos de integración internos y de mutuo reconocimiento entre los competidores.

En segundo lugar la nueva Constitución incluye una cláusula que prohíbe a todo ciudadano que se haya presentado "como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas" presentarse a "cualquier cargo por otro Partido en las inmediatas Elecciones Nacionales y Departamentales". Esta disposición que no ha sido suficientemente considerada en el debate previo a la consulta plebiscitaria es, a nuestro juicio, una pieza clave en la nueva estructura electoral proyectada.

La inhabilitación para presentarse como candidato por otro partido a todo ciudadano que haya participado como candidato en las elecciones internas es la mayor garantía para la mantención de la unidad partidaria y para potenciar la cohesión interna de los partidos.

Las candidaturas únicas con elecciones internas sin la presencia de esta cláusula inhibitoria podrían haber generado tendencias hacia la ruptura; pero la inhabilitación establecida determina un fuerte condicionamiento para la preservación de la unidad partidaria bajo la pena de "desaparecer políticamente" no solo en las elecciones nacionales sino también en las elecciones departamentales que se desarrollan un año después.

Justamente, el alcance de la prohibición es tan abarcativo que no sólo incluye a los candidatos a la Presidencia, que ya habría sido un condicionamiento significativo puesto que generalmente son los líderes de las fracciones de alcance nacional, sino que afecta a todos los candidatos a cargos de convencionales tanto nacionales como departamentales. En otras palabras, ninguno de los dirigentes medios nacionales o departamentales quedan en condiciones de abandonar su partido sin pagar el alto costo de no ser candidato a ningún cargo hasta el siguiente período electoral, es decir cinco años después. Y esta prohibición incluye no sólo la imposibilidad de integrarse a otro partido existente sino que tampoco le permite presentarse electoralmente como una escisión del partido de origen.

A su vez, como la prohibición abarca a la elección nacional y departamental subsiguiente también anula los efectos posibles de ruptura que la separación en el tiempo entre ambas elecciones podría generar al permitir la autonomización de ambas decisiones.

En función de la exposición realizada, el balance final de las nuevas disposiciones en lo que tiene que ver con la unidad partidaria indica que las mismas favorecen la cohesión interna de los partidos. En forma directa a través de instrumentos de ordenamiento, institucionalización partidaria y disciplinamiento interno (elecciones internas, convenciones, candidaturas únicas y prohibición de ser candidato por otro partido) y en forma indirecta abriendo espacios de negociación interna y dotando a los partidos de recursos para garantizar la expresión plural bajo el nuevo orden, evitando la eventualidad de una excesiva presión hacia la homogeneidad (la mantención del régimen de pluralidad de listas a las Cámaras, la afirmación de las Convenciones Nacional y Departamentales como ámbitos de negociación interna y la libertad otorgada para la definición de la candidatura vicepresidencial).

b. El grado de fraccionalización interna

En este caso, la alta fraccionalización partidaria es un dato actual de la realidad en los partidos uruguayos, por lo que la interrogante a plantear con respecto a este tema consiste en saber si la normativa aprobada generará efectos reductores de dicha fraccionalización o, por el contrario, no modificará la realidad partidaria preexistente.

Pues bien, el estudio de los mecanismos incluidos en la nueva normativa electoral junto a los preexistentes indican, como ya se verá, que existen tendencias en ambas direcciones y que, en definitiva, parece difícil que la nueva normativa modifique la realidad preexistente en esta materia.

Las medidas que podrían favorecer la fraccionalización son tres: la proporcionalidad, el doble voto simultáneo y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales; a su vez, los instrumentos que pueden operar en favor de la reducción de la fraccionalización son la eliminación de los mecanismos de acumulación de votos en el nivel de las listas a Diputados, la candidatura única a Presidente y la limitación de las candidaturas a Intendentes.

Con respecto a los instrumentos que favorecen la fraccionalización debe anotarse que la continuidad de la proporcionalidad en la asignación de las bancas parlamentarias con el grado de intensidad consagrado en el caso uruguayo, junto al mecanismo del "doble voto simultáneo" que permite un sistema muy laxo de acumulaciones entre diversas listas tanto en el plano nacional como departamental, son dos elementos preexistentes que hacen posible mantener expectativas de recompensas políticas a agrupaciones pequeñas dentro de cada partido. Tales características, por tanto, continuarán alentando indudablemente la tendencia a la proliferación de fracciones.

Esta conclusión, por otra parte, no hace más que ratificar la explicación que brindaba GONZALEZ (1985) en su trabajo ya citado, cuando indicaba que la representación proporcional junto al "doble voto simultáneo" eran la principal causa de la fraccionalización partidaria.

El tercer componente que actúa en favor de la fraccionalización es nuevo y consiste en la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales. Si bien, como se dijo más arriba, el margen de libertad está claramente acotado en cuanto a propiciar rupturas partidarias, ello no significa que dicha separación no represente un mayor margen de maniobra interno en relación al grado de fraccionalización de los partidos.

De hecho, la posibilidad de que los acuerdos departamentales no se ordenen o subordinen a los acuerdos de alcance nacional y que el apoyo obtenido por un candidato departamental no dependa de su vinculación con dirigentes nacionales debe ser percibido como un espacio de libertad intrapartidaria significativo que permite pensar en una mayor dinámica interna con posibles reagrupamientos y surgimiento de nuevas fracciones, no sólo a escala nacional sino local. En este sentido el nuevo sistema opera claramente en favor de la fraccionalización partidaria.

Sin embargo es posible registrar otras herramientas que corresponden a la nueva mecánica electoral que podrían operar en sentido contrario a la fraccionalización.

En primer lugar, la eliminación de ciertas formas de acumulación entre las listas de candidatos a Diputados significa la disminución de las chances de éxito para las pequeñas fracciones partidarias, en la medida que este mecanismo había permitido que listas con escaso respaldo electoral obtuvieran cargos parlamentarios en base a una hábil política de acuerdos internos.

Desde esta perspectiva, la nueva normativa atenúa estos efectos y se puede afirmar que opera en favor de la reducción de la fraccionalización. Sin embargo, visto en su conjunto, el nuevo sistema electoral no suprime las restantes modalidades de acumulación entre las diferentes listas, por lo que el efecto reductor debe calificarse como relativo o de escasas y limitadas consecuencias.

La consagración de la candidatura única a la Presidencia y la reducción del número de candidatos a Intendentes parecen ser, en cambio, instrumentos de mayor impacto sobre el grado de fraccionalización partidaria.

Para entender de qué forma podrían operar estas medidas es necesario tomar en cuenta el aporte de SARTORI (1981) quien al realizar el estudio de la vida interna de los partidos sostiene que el régimen electoral interno es la variable decisiva en el grado de fraccionalización de los partidos.

Desde este punto de vista el autor traslada la lógica de los postulados de DUVERGER, formulados para el sistema de partidos, al análisis del régimen electoral interno partidario estableciendo que la representación proporcional para la integración de la dirección partidaria representa un impulso a la fraccionalización mientras que la representación mayoritaria desalienta la creación o multiplicación de fracciones.

Ahora bien, aplicando este razonamiento al caso uruguayo se debería concluir, en primera instancia, que como el régimen electoral interno establecido en la nueva Constitución es de tipo proporcional para la integración de los órganos de conducción partidaria, tal medida estaría alentando también la fraccionalización.

Sin embargo, si se toma en consideración el razonamiento seguido por GONZALEZ (1985) cuando buscaba caracterizar los efectos del viejo régimen electoral uruguayo sobre el sistema de partidos, es posible sostener una respuesta diferente.

En aquella oportunidad el autor sostenía que la aparente contradicción entre un régimen electoral como el uruguayo fundado en el principio de la proporcionalidad y la continuidad del bipartidismo se debía a la simultaneidad de los pronunciamientos electorales y la centralidad de la elección presidencial. Esta última generaba un efecto propio de los regímenes mayoritarios en la medida que el cargo más valioso en juego era uno solo, por lo que la instancia electoral uruguayana producía un único ganador neutralizando el efecto de la proporcionalidad y desalentando la proliferación de nuevos partidos.

Parece posible trasladar este razonamiento a la vida interna de los partidos puesto que las elecciones internas instituidas por la nueva Constitución establecen la elección simultánea de los órganos de conducción partidaria de tipo colegiado y el candidato presidencial de cada partido.

De esta forma, el mecanismo que GONZALEZ observara para el caso de las elecciones nacionales en el viejo régimen electoral uruguayo, reaparece ahora en la mecánica de la elección interna; siguiendo aquel razonamiento el carácter proporcional de la elección queda neutralizado en sus efectos sobre la fraccionalización partidaria en virtud de la prevalencia del objetivo de la elección del único candidato presidencial, operando de esta forma en contra de la tendencia a la fraccionalización de los partidos.

Idéntico razonamiento puede aplicarse al caso de la elección de los candidatos a Intendentes que, aunque no son únicos sino que se admiten hasta dos, sin duda modifica la pauta preexistente y estaría acotando en los hechos la expresión de las fracciones internas puesto que las expectativas de éxito o recompensa, se reducen sustancialmente.

Ahora bien, puestos en la balanza de manera conjunta los diferentes mecanismos que se han analizado en relación a la cuestión de la fraccionalización partidaria, y teniendo en cuenta que el posible efecto reductor de la candidatura presidencial única en la elección interna, se enfrenta luego, en la elección nacional, a la continuidad del criterio de la proporcionalidad para la adjudicación de bancas y la permisividad en materia de acumulación de votos por listas, parece razonable sostener que, en el balance final, el nuevo régimen no produce una normativa que restrinja o reduzca la fraccionalización partidaria preexistente.

c. El grado de personalización de la vida partidaria

La fisonomía de los partidos uruguayos durante este siglo ha expresado, en forma simultánea, la presencia de importantes liderazgos políticos con fuerte impronta personal en el marco de organizaciones partidarias que han mostrado un funcionamiento colectivo bastante dinámico, caracterizado por la existencia de múltiples fracciones y una amplia red de organismos de base territorial y fuerte adhesión masiva.

En efecto, tanto en ambos partidos tradicionales como en los últimos tiempos en los nuevos partidos emergentes, se han proyectado liderazgos personales muy significativos. En el Partido Nacional el siglo que termina mostró la presencia dominante de Luis Alberto de Herrera primero y de Wilson Ferreira Aldunate después; mientras que en el Partido Colorado José Batlle y Ordóñez y Luis Batlle Berres son referencias insoslayables de liderazgo partidario a escala nacional. Debe agregarse que, mirada en perspectiva histórica, la figura de Líber Seregni será equivalente, en el Frente Amplio, a los liderazgos mencionados en los partidos tradicionales.

De modo que el componente de personalización partidaria no es nuevo en los partidos uruguayos, aunque estos no pueden reducirse a meras asociaciones caudillescas, sino que por el contrario los liderazgos siempre se han articulado en colectividades fuertes y con niveles de institucionalización altos. A este respecto ha sido observado por parte de los estudiosos de los partidos políticos uruguayos¹¹, que no han existido liderazgos partidarios exitosos fuera de los cauces partidarios.

No han existido en Uruguay casos de líderes políticos creadores de sus propias organizaciones partidarias, sino que ellos han surgido dentro de partidos políticos preexistentes y se han mantenido dentro del cauce de su respectiva colectividad política. O sea que los componentes de personalización partidaria han convivido, desde los orígenes del funcionamiento político uruguayo, junto a la presencia de organizaciones partidarias sólidas e institucionalizadas.

El nuevo régimen electoral proporciona, a nuestro juicio, tres componentes que podrían influir sobre esta dimensión de la vida partidaria: (a) la candidatura presidencial única por partido, (b) el ballottage y (c) las elecciones internas partidarias.

Las elecciones internas partidarias, en la medida que son un elemento ordenador del funcionamiento y de la toma de decisiones dentro de cada partido, son un mecanismo que estaría alentando un mayor fortalecimiento de las estructuras colectivas de los partidos uruguayos. Sin embargo, como la finalidad principal de esta instancia es la elección del candidato presidencial, su efecto como elemento estructurador de las organizaciones partidarias cede ante la importancia de la afirmación del liderazgo presidencial.

Justamente, la instauración de una candidatura presidencial única por partido puede interpretarse como un fuerte impulso a la personalización de la vida partidaria. Hasta el presente la regla de las candidaturas presidenciales múltiples admitía la convivencia de varios liderazgos partidarios a escala nacional que compartían y, a la vez, competían por el poder de la organización. Los partidos se han estructurado, entonces, en torno a varias fracciones de alcance nacional cuyo jefe expresaba su liderazgo a través de su candidatura presidencial.

De este modo, la coexistencia de varios liderazgos compartidos dentro de cada partido ha sido un mecanismo que atenuó la personalización partidaria; la nueva regla puede otorgar al candidato ganador de la elección interna un factor de predominio agregado que derivaría en una acentuación de la personalización concentrando el poder en un individuo.

La nueva normativa, desde esta perspectiva, podría alterar el equilibrio preexistente convirtiendo al candidato ganador de la interna partidaria, al menos durante la campaña electoral, en un "primus inter pares", obligando a los restantes líderes partidarios a presentar una candidatura senatorial apoyando su presidencia o a resignar una postulación electoral hasta el próximo período de gobierno.

Por otra parte, la propia lógica de la elección de un candidato único podría llevar a acrecentar las tendencias a la personalización de la vida partidaria, puesto que las campañas electorales adquirirían un sesgo personal muy fuerte en la medida que gran parte del éxito electoral puede depender de las virtudes, limitaciones e imagen del propio candidato.

A su vez, en la medida que la candidatura única se aplica en todos los partidos, el número total de aspirantes a la presidencia se reduce significativamente. A modo de ejemplo, en las elecciones de 1994 hubo ocho candidatos presidenciales, si se hubiera aplicado la nueva normativa el número de candidatos se habría reducido a la mitad, y en 1989 de siete candidatos presentados también habrían quedado sólo cuatro.

Esta reducción en el número de candidatos presidenciales debería aumentar la atención pública sobre estos y concentrar los apoyos de los dirigentes intermedios y del electorado en torno a dichas personas, acentuando, de esta forma, la personalización de las adhesiones políticas.

En el mismo sentido, el mecanismo de la segunda vuelta potencia aun más las tendencias antedichas, puesto que los candidatos presidenciales van a una competencia con un inevitable contenido personal. La evidencia empírica comparada destaca la importancia de los factores personales en las competencias electorales concentradas en torno a dos candidatos¹².

No debe existir una modalidad electoral que concentre la atención en los candidatos con mayor intensidad que el ballotage. Durante un mes entero el dilema político para el electorado se reduce a una opción dicotómica entre dos candidatos que pugnan por obtener el "premio mayor" en disputa.

Por tanto, el balance final sobre este punto parece indicar que la nueva normativa produce un efecto favorable a una mayor personalización de la vida partidaria por, al menos, dos razones. En primer lugar porque los nuevos mecanismos reducen los espacios políticos preexistentes achicando el número de dirigentes partidarios con capacidad de expresión pública en el nivel más alto (candidatura presidencial única por partido); en segundo lugar, porque el protagonismo personal que adquieren los pocos candidatos que acceden a las posiciones políticas más visibles aumenta significativamente (reducción del número de candidatos presidenciales efectivos y ballotage).

EL NUEVO RÉGIMEN ELECTORAL Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Como se dijo más arriba, el análisis de los impactos del nuevo régimen electoral sobre el sistema de partidos también se concentrará en tres temas: el número de partidos, las tendencias a la moderación o polarización del sistema de partidos y la mantención de un sistema de partidos único de alcance nacional o la emergencia de subsistemas partidarios de tipo regional.

a. El número de partidos

El sistema de partidos uruguayo, como se ha dicho antes, se ha transformado desde un bipartidismo muy sólido a un pluralismo moderado que incluye la presencia de cuatro partidos con representación parlamentaria. Este proceso ha transcurrido en las últimas décadas sin que se hayan modificado las normas

electorales, lo que demuestra el efecto limitado que la normativa electoral posee sobre las configuraciones partidarias.

Desde esta perspectiva que aconseja cautela en la asignación de los efectos que el régimen electoral produce sobre los sistemas partidarios, se propondrán algunas ideas sobre la influencia de las nuevas normas en relación a la cantidad de partidos que componen el sistema.

En este sentido, se pueden anotar tres elementos que podrían operar a favor del aumento en el número de partidos: la mantención de la representación proporcional para la asignación de las bancas parlamentarias de ambas Cámaras, la eliminación de la distinción entre lema accidental y lema permanente y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.

Como es bien sabido, se ha establecido una conexión entre el carácter proporcional de un sistema electoral y el aumento del número de los partidos, esta constatación forma parte de uno de los postulados clásicos en la materia. Pues bien, en Uruguay la representación proporcional preexistente se ha mantenido sin ninguna atenuación asignando las bancas a los partidos en relación directa a su respaldo electoral; es más, la normativa vigente asegura que cualquier partido que obtenga el 1% de los votos tendrá presencia parlamentaria. Resulta bastante evidente que esta característica supone un aliento significativo para la proliferación de los partidos.

Pero además de la proporcionalidad, la nueva normativa introduce modificaciones que significan la desaparición de dos obstáculos que anteriormente operaban en contra del aumento del número de partidos.

El primero de ellos es la eliminación de la diferencia entre "lemas accidentales" y "lemas permanentes"¹³. En efecto, el Uruguay había establecido una clasificación bastante original de los partidos en función de su trayectoria anterior por la que todo partido era tratado jurídicamente como lema permanente o lema accidental. Un partido político poseía lema permanente si había obtenido representación parlamentaria en la elección anterior; por lo que todos los demás partidos que no se habían presentado a las últimas elecciones o, habiéndolo hecho, no obtuvieron representación parlamentaria eran considerados lemas accidentales.

A su vez, la diferencia entre uno y otro tipo de "lema" no era menor, por cuanto sólo los lemas permanentes poseían la capacidad de presentar múltiples candidaturas presidenciales y múltiples listas al Parlamento. Los lemas accidentales, por lo tanto, carecían de la facultad de acumular votos en distintas listas y candidaturas y se encontraban en inferioridad de condiciones para la disputa electoral.

Este mecanismo jurídico se constituyó en un indudable obstáculo para las eventuales escisiones en los partidos mayoritarios, puesto que la fracción escindida perdía la capacidad de acumulación frente a su viejo tronco partidario, y también representó un freno para el surgimiento de nuevos partidos por cuanto se enfrentaban a una competencia electoral en inferioridad de condiciones para la captación de votos.

Pues bien, a partir de la reforma constitucional aprobada en 1996 desaparece la distinción preexistente y todos los partidos poseen los mismos derechos y limitaciones en materia de acumulación y diversidad de opciones internas. Tal modificación debe ser valorada, en conjunto con la proporcionalidad, como un factor que opera en favor del crecimiento del número de organizaciones partidarias.

Por último, la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales, ya señalada más arriba, supone la eliminación de otro obstáculo preexistente al aumento del número de partidos. Hasta esta reforma el elector se encontraba obligado a votar en un solo acto a los candidatos a los cargos del gobierno nacional y departamental y, además, no podía elegir candidatos de dos partidos diferentes por lo que su opción estaba fuertemente restringida.

A su vez, esta limitación significaba una fuerte ligazón entre las candidaturas nacionales y departamentales, en la medida que la ruptura significaba un riesgo electoral tanto para los candidatos a cargos nacionales como departamentales. De este modo, las tendencias a la preservación de la unidad se veían aumentadas.

La separación en el tiempo de ambas instancias electorales elimina de hecho esa limitación y abre un espacio de mayor libertad para las articulaciones políticas entre ambos niveles territoriales. Las implicancias de esta nueva medida se discuten con mayor profundidad más adelante, al analizar las posibilidades de formación de nuevos partidos de tipo local o regional.

De modo que los tres componentes favorables a la proliferación de los partidos suponen la mantención, por un lado, de un sistema que garantiza recompensas políticas significativas en proporción al respaldo electoral obtenido y, por otro lado, deja sin efecto dos mecanismos preexistentes que actuaban de freno tanto para las eventuales escisiones como para el surgimiento de nuevos partidos.

Pero, a la vez, el nuevo régimen electoral consagra otras medidas que podrían generar un efecto contrario al aumento del número de partidos.

En primer lugar, la mantención del "doble voto simultáneo" y sus modalidades de acumulación. Como se dijo más arriba, si bien se eliminó en el nuevo sistema una de las modalidades de acumulación, se mantienen las posibilidades de presentación de múltiples listas al Senado y a la Cámara de Diputados, acumulando entre estas para la determinación del número de cargos correspondientes a cada partido.

De modo que la eliminación de las llamadas "cooperativas de votos" en las candidaturas a Diputados no elimina las restantes formas de acumulación que permiten que las diferentes fracciones convivan, sumando sus apoyos, dentro de un mismo partido. En la medida que las condiciones de "habitabilidad interna" permanecen vigentes y los distintos actores intrapartidarios obtienen ventajas de la mantención de los lazos internos, parece razonable suponer que este factor opere en el sentido de contener el número de partidos existentes.

Los dos componentes restantes que podrían favorecer la restricción del número de partidos son el procedimiento del ballotage y la cláusula que prohíbe el cambio de partido luego de las elecciones internas.

El ballotage puede poseer efectos reductores en la medida que su aplicación representa la reducción de las posibilidades de éxito electoral. En efecto, hasta el presente la existencia de las múltiples candidaturas presidenciales por partido resultaba un aliciente muy fuerte para evitar las rupturas dentro de los partidos mayoritarios, una vez establecida la candidatura única desaparece este incentivo, pero simultáneamente se hace más difícil la obtención de la Presidencia.

El aspirante a la Presidencia debe superar con éxito varias etapas si pretende lograr su objetivo. En primer lugar debe ganar la nominación presidencial a través de su imposición en una elección interna, luego debe obtener un respaldo equivalente a la segunda preferencia electoral en todo el país y, finalmente, debe ganar la segunda vuelta ante su contendor.

De modo que, si bien se pueden reducir los incentivos de cooperación interna, también podrían reducirse las expectativas de éxito, en la medida que la carrera presidencial es, en el nuevo sistema, más exigente y estrecha.

En particular, esta medida puede representar un desaliento para los nuevos partidos puesto que el objetivo del triunfo electoral se vuelve más distante e inaccesible que con un sistema de elección a una sola vuelta.

Pero, finalmente, el mecanismo que parece ser más efectivo para evitar la proliferación de los partidos por la vía de la escisión es la nueva estipulación que prohíbe a todo candidato que participó en la elección interna de un partido, su postulación como candidato a cualquier cargo en otro partido tanto para las elecciones nacionales como departamentales. Este mecanismo, que fue presentado al analizar la cuestión del aliento o desaliento de la unidad partidaria, debe ser incluido aquí como un factor que puede influir, por las razones señaladas más arriba, en la contención del número de partidos que componen el sistema.

Por tanto, el balance sobre este punto es diferente si se analizan las posibilidades de surgimiento de nuevos partidos por la vía de la aparición de nuevos contendores o por la vía de la escisión de partidos preexistentes.

Según se analizó en el punto correspondiente al aliento o desaliento de la unidad partidaria, la nueva normativa no parece ser favorable a las rupturas. En este sentido la norma que prohíbe la postulación de un candidato por un partido diferente luego de las elecciones internas, así como los mecanismos de negociación a través de las Convenciones partidarias y la candidatura a la Vicepresidencia, señalados más arriba, son factores religantes de envergadura. De modo que la posibilidad del incremento de actores partidarios por la vía de la escisión no parece ser muy alta.

Con respecto a la aparición de nuevos partidos, la representación proporcional y la eliminación de la distinción entre lemas permanentes y accidentales estarían operando en una dirección favorable; mientras que el ballotage sería un factor de desaliento para la gestación de nuevas opciones. En tal sentido no debería

descartarse, en el nuevo sistema electoral establecido, la posibilidad de emergencia de nuevos actores partidarios.

En síntesis, dos de los factores decisivos en la legislación anterior para la determinación del número de partidos permanecen vigentes. Permanece incambiada la representación proporcional que alienta al aumento de los partidos y, aunque atenuado, también permanece vigente el mecanismo de acumulación electoral entre las fracciones de un mismo partido que contiene la proliferación de los mismos. A su vez, por un lado se dejaron sin efecto dos medidas que tendían a controlar el número de partidos (la distinción entre lema accidental y lema permanente y la simultaneidad entre el voto nacional y departamental), pero por otro lado se desarrolla un nuevo mecanismo que busca producir un efecto de contención del número de partidos (la prohibición de postulación de un candidato por otro partido).

De modo que el nuevo sistema electoral si bien no parece ser restrictivo para el surgimiento de nuevos actores partidarios tampoco parece promover un incremento importante del número de partidos.

b. Moderación o polarización del sistema de partidos

La cuestión de la moderación o polarización de un sistema de partidos tiene que ver con la forma en que se establecen los mecanismos de competencia política entre los actores partidarios. Desde esta perspectiva, el tipo de competencia predominante puede favorecer las tendencias centrípetas, es decir hacia la moderación del sistema, o las tendencias centrífugas provocando la polarización del sistema de partidos.

La estructuración del tipo de competencia dominante, de acuerdo a SARTORI (1971 op. cit.), está relacionada con el tipo de sistema de partidos vigente y, agregaríamos nosotros, puede acentuarse o atenuarse según el conjunto de reglas electorales existentes.

En el caso uruguayo, con la excepción de la coyuntura de 1971 en que se pudieron percibir ciertas tendencias a la conformación de un tipo de competencia política centrífuga, tanto en los períodos de predominio del bipartidismo como en el actual pluripartidismo debe anotarse un claro predominio de la lógica centrípeta con sus correspondientes componentes de moderación.

La competencia política centrípeta requiere de un número importante de electores situados en el centro del espectro ideológico y poca distancia ideológica entre los partidos. De este modo, los partidos procuran orientar su convocatoria hacia el electorado decisivo que está ubicado en el centro y, por tanto, tenderán a reducir sus distancias generando un efecto de moderación política en el funcionamiento del sistema de partidos.

Ahora bien, el nuevo régimen electoral supone un conjunto relevante de modificaciones y corresponde interrogarse acerca de los eventuales efectos que tales modificaciones podrían producir sobre la orientación de la competencia política del sistema de partidos.

Pues bien, un balance de las nuevas medidas permiten sugerir que éstas ratifican las tendencias preexistentes hacia una modalidad de competencia política de tipo centrípeta. Tres son los elementos que

pueden señalarse en favor de tal conclusión, mientras que uno podría presentarse con efectos favorables a la polarización del sistema.

El establecimiento de la candidatura presidencial única por partido es una medida que puede favorecer las tendencias a la moderación del sistema puesto que, a diferencia del sistema tradicional en el que cada partido podía presentar varios candidatos que expresaran diferentes posicionamientos políticos, en este caso cada partido deberá procurar obtener el más amplio espectro a través de un único referente político.

Hasta ahora un partido presentaba un amplio espectro ideológico mediante la sumatoria de perfiles disímiles entre sus diferentes candidatos; de este modo cada uno de ellos podía posicionarse más hacia la derecha, más hacia la izquierda o más al centro sin que ello afectase la captación electoral del partido por cuanto el equilibrio total del partido quedaba preservado.

A su vez, esta modalidad podía producir, y de hecho en una ocasión ocurrió, que un candidato representante de uno de los extremos del espectro ideológico resultara el ganador en la medida que su partido obtenía la mayor cantidad de votos y este candidato se impusiera a su vez sobre sus rivales dentro del partido.

El nuevo sistema, al eliminar la pluralidad de candidatos en cada partido obliga a que la selección del único representante de cada partido posea la mayor abarcabilidad política posible para disputar con chances de éxito la carrera presidencial; tal circunstancia constituye un factor que favorece las posibilidades de los candidatos más moderados sobre las posturas extremas. En este sentido, el ejemplo de la disputa electoral norteamericana por la presidencia es bastante claro al respecto; en las oportunidades en que alguno de los dos partidos eligió un candidato representativo de alguno de los extremos del espectro político perdió las elecciones frente a un candidato más moderado del partido rival⁴.

En el caso del nuevo sistema electoral uruguayo la presión hacia la moderación podría verse acentuada, además, por la presencia del ballottage; este instrumento agrega un nuevo impulso a favor de seleccionar un candidato con capacidad de captación electoral hacia el centro puesto que la competencia electoral en la segunda vuelta depende, aun con más énfasis que la primera ronda, de la abarcabilidad del espectro de captación electoral del candidato.

Un candidato perteneciente a uno de los extremos del espectro político, debe imponerse sucesivamente en tres instancias electorales, que funcionan favoreciendo una lógica contraria a su posicionamiento, y en las que el número de electores involucrados en la decisión aumenta significativamente, disminuyendo la proporción de aquellos que se corresponden con un posicionamiento político radical.

En tercer término, la conjunción de las dos características precedentes con la proporcionalidad en la distribución de las bancas parlamentarias hace aun más fuerte la condicionalidad de una dinámica moderada.

En efecto, el candidato que accede a la Presidencia de la República con la mayoría de los votos obtenida en la segunda vuelta electoral, se encuentra con un Parlamento integrado en función de una

asignación de bancas estrictamente proporcional a los resultados de la primera vuelta; por lo que la capacidad de gobierno dependerá del logro de una coalición política que cuente con mayoría parlamentaria. Nuevamente, las tendencias centrípetas y las características propias de un funcionamiento moderado se hacen necesarias para el ejercicio del gobierno, impulsando al candidato ganador a una lógica de negociación y acuerdos plurales.

Son bastante fuertes los factores que impulsan al sistema de partidos hacia una lógica de funcionamiento moderada; sin embargo resulta pertinente anotar que, aunque no logra contrabalancear los efectos antedichos, las tendencias existentes en favor de la personalización de la vida partidaria de acuerdo al nuevo sistema electoral pueden crear, en ciertas circunstancias, las condiciones para una polarización del sistema.

Justamente, el conjunto de mecanismos electorales previstos acentúan el rol de la figura del candidato presidencial resaltando su desempeño personal como un factor determinante del éxito o fracaso político, pero por otro lado existe una significativa restricción del alcance de sus poderes que lo obliga a trabajar en la construcción de pactos y, muchas veces, esquivos consensos para poder gobernar; esta disonancia entre ambas tendencias puede favorecer, en ciertos casos, una lógica de polarización.

Si el candidato triunfador reclama, en virtud del respaldo mayoritario obtenido en la segunda vuelta, el ejercicio de un poder político mayor del que institucionalmente se le ha asignado y pretende llevar adelante una gestión de gobierno con independencia de la correlación de fuerzas establecida en el Parlamento, fundando tal reclamo en una legitimidad que, en cierto modo, podría calificarse como de naturaleza "plebiscitaria", entonces existirían posibilidades de polarización política en el sistema de partidos.

Sin embargo, el balance final entre los mecanismos que promueven la moderación y los que, por el contrario, podrían impulsar al sistema hacia su polarización, indica a nuestro juicio un nítido predominio de los primeros siendo la polarización una eventualidad de difícil expresión.

c. Sistema de partidos nacional o sistemas partidarios regionales

Finalmente, para completar el análisis, corresponde determinar en qué medida el nuevo régimen electoral puede alterar una de las notas características del sistema de partidos uruguayo, es decir su carácter nacional ajeno a la expresión de fenómenos regionales o locales con expresión política autónoma o exterior a la de los partidos de alcance nacional.

Son dos las medidas registradas en el nuevo ordenamiento jurídico que ameritan la discusión de esta alternativa. En primer lugar, la separación en el tiempo entre las elecciones nacionales y las elecciones departamentales; en segundo término, a modo de efecto complementario, la limitación del número de candidaturas a Intendentes por partido.

La separación en el tiempo entre ambas instancias electorales significa, como se dijo más arriba, la posibilidad de crear espacios de autonomía política a escala departamental.

Con anterioridad a esta reforma el sistema establecía a los electores la obligación de votar a un mismo partido para todos los cargos. De esta forma, el votante que prefería a un candidato de un partido para cargos nacionales y a otro de otro partido para cargos departamentales, solo tenía tres alternativas: (a) votar sólo a los candidatos nacionales, emitiendo un voto en blanco para los cargos departamentales, (b) votar sólo a los candidatos departamentales dejando en blanco su voto a cargos nacionales o (c) votar por su candidato preferido en el nivel que considerara más importante y restringirse a votar entre los candidatos de ese partido en el nivel restante.

De hecho, el régimen electoral anteriormente vigente presionaba fuertemente en favor del voto a todos los cargos dentro de un mismo partido; no obstante ello en las diversas instancias electorales se registraron diferencias entre los votos obtenidos por candidatos nacionales y departamentales de un mismo partido que indicaban la existencia de un sector del electorado que expresaba su discrepancia con la limitación jurídica existente.

De cualquier manera, bajo estas condicionantes los dirigentes partidarios departamentales debían mantener vinculaciones con los diversos dirigentes nacionales de su propio partido evitando rupturas que significaran la pérdida de las ventajas electorales preexistentes. Un candidato departamental que no presentara opciones electorales a nivel nacional perdía grandes chances de ser electo, pues obligaba a sus votantes a permanecer fuera de la contienda por el cargo más importante en disputa, la Presidencia de la República.

Esta situación se convirtió en un fuerte argumento para preservar la unidad partidaria y la presencia de los partidos mayoritarios en todo el país, así como fue un factor de freno al surgimiento de nuevos agrupamientos políticos de carácter regional o departamental. La historia electoral del Uruguay recuerda el surgimiento de un partido regional, Partido por el Departamento de Solís, que sufrió un resonante fracaso electoral.

Sin embargo, con el nuevo régimen electoral, un grupo político puede presentarse a los cargos departamentales sin contar con el apoyo de agrupamientos políticos nacionales puesto que desaparece la simultaneidad de las elecciones. En las elecciones departamentales sólo están en juego los cargos departamentales y los candidatos adquieren, desde este punto de vista, mayores grados de autonomía con respecto a los dirigentes nacionales.

Es más, con las nuevas normas, un dirigente departamental puede predominar en su Departamento y mantener el ejercicio del gobierno departamental con total independencia de lo que ocurra en los Departamentos restantes y de los resultados electorales correspondientes al gobierno nacional. Tal posibilidad puede ocurrir tanto bajo la modalidad de una escisión partidaria como mediante la emergencia de un nuevo agrupamiento partidario.

A su vez, la limitación de las candidaturas a Intendentes puede significar un factor adicional para alentar el surgimiento de agrupamientos de alcance local. De hecho el régimen anterior no limitaba las candidaturas a Intendentes y en algunos casos estas superaron la decena de nombres en un solo partido; en el nuevo sistema sólo podrán presentarse hasta dos candidatos y, de esa forma, muchos aspirantes verán frustradas sus expectativas.

Por lo tanto, sin los mecanismos religantes preexistentes y con la limitación electoral señalada, se puede afirmar que el sistema electoral produce un efecto favorable al surgimiento de partidos de “enclave” con alcance regional o departamental, fenómeno inédito en la historia política del Uruguay.

Ahora bien, estas nuevas posibilidades coexisten con otras disposiciones que, consideradas en forma conjunta, operan en favor del mantenimiento de los agrupamientos partidarios de alcance nacional desalentando la formación de partidos regionales.

En primer lugar, el nuevo régimen electoral dispone la creación de un conjunto de instancias que buscan una mayor institucionalización de la vida partidaria. Las elecciones internas de los partidos, el fortalecimiento de las Convenciones partidarias nacionales y departamentales, la obligatoriedad de la existencia de Organos Ejecutivos partidarios a nivel nacional, la prohibición establecida para quienes fueron candidatos por un partido en las elecciones internas y la propia instauración de una candidatura presidencial única por partido son elementos que propician el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria y la importancia de mantener un alcance nacional.

A su vez, la tendencia observada a la mayor personalización de la vida partidaria es otro factor religante que opera en contra de las escisiones locales. Los líderes nacionales emergentes dentro de los partidos pueden operar como elemento de cohesión para la mantención de las lealtades partidarias en los diferentes Departamentos del país.

Por otra parte, los eventuales partidos regionales o departamentales que podrían obtener respaldo para el ejercicio de cargos departamentales, encontrarían serias dificultades para obtener un espacio político propio en el Parlamento, por cuanto la elección legislativa es simultánea con la elección del Presidente de la República y para esta elección los viejos efectos de "arrastre" electoral permanecen vigentes.

Finalmente, el tamaño del país y la homogeneidad geográfica, demográfica y cultural existentes, así como la estructura jurídica unitaria del Estado uruguayo que determina que las competencias y los recursos de los gobiernos departamentales sean muy limitados, tampoco alientan el surgimiento de partidos de este tipo.

De modo que, si bien debe reconocerse que la nueva normativa abre espacios políticos para emprendimientos partidarios locales, el horizonte de posibilidades para un partido regional se encuentra muy

acotado a dicha escala y con dificultades muy serias de expresión en el escenario político nacional, así como para convertir una iniciativa de tal tipo en un esfuerzo duradero.

A MODO DE CONCLUSIÓN

De acuerdo al análisis presentado, la reforma electoral llevada a cabo en 1996 ha producido un importante conjunto de nuevas medidas, que representan cambios significativos y de relativa complejidad, al punto que debe calificarse como el cambio electoral más importante de este siglo. Sin embargo la propia complejidad del nuevo sistema y los efectos cruzados de las medidas planteadas llevan a sostener que no son tantos ni tan profundos los cambios esperables en el funcionamiento de los partidos y del conjunto del sistema.

En el caso de los efectos sobre los partidos políticos, se podría afirmar que la aplicación de la nueva normativa electoral debería producir partidos con niveles de fraccionalización similares a los actuales y con liderazgos personales más fuertes concentrados en menos personas con mayor poder político. Esta situación, en el mediano plazo, podría generar las condiciones para escisiones partidarias, en la medida que restringe los mecanismos de coparticipación en el poder partidario interno. Sin embargo, estas tendencias difícilmente podrían ocurrir en las proximidades de un evento electoral debido a las prohibiciones existentes, a su vez las rupturas partidarias lejos de las instancias electorales son menos frecuentes y más riesgosas, por lo que las probabilidades de escisiones partidarias no son muy altas.

En el caso de los efectos sobre el sistema de partidos, se podría decir que la nueva normativa tiende a reafirmar e, incluso, fortalecer las características de moderación política propias del funcionamiento tradicional de los partidos en Uruguay así como el carácter nacional del sistema. La nueva normativa parece tolerar la presencia de un número relativamente alto de actores partidarios, elemento que en la actualidad ya existe.

Queda pendiente la interrogante sobre si las reformas implementadas serán eficaces para mejorar el relacionamiento entre ciudadanía y partidos, que apareció como uno de los principales objetivos formulados expresamente por la mayoría de los partidos reformistas. Quizás en este aspecto se puedan apreciar efectos más importantes o abarcativos, pero tal temática merece un estudio particular, ajeno al interés de este artículo.

Finalmente, más allá de las conclusiones presentadas, debe reiterarse que el análisis sobre los posibles efectos del nuevo régimen electoral en el sistema de partidos y las organizaciones partidarias uruguayas es tan solo una mirada prospectiva que intenta integrar los conocimientos existentes en la política comparada sobre estos temas junto con las características propias de la vida partidaria uruguaya. La evolución futura de los acontecimientos políticos y las respuestas originales que los propios partidos den a los nuevos desafíos planteados podrán ratificar o cuestionar las tendencias aquí anotadas.

NOTAS

1. Sobre el comienzo efectivo de este proceso es posible establecer dos momentos definitorios, según cual sea el criterio elegido para determinar el punto de partida del cambio. Si se toma al proceso de cambio del comportamiento electoral con independencia de la crisis del bipartidismo, el punto de partida debe situarse en las elecciones de 1958, momento en el que el sistema electoral uruguayo, sin modificar su formato bipartidista, adquiere la pauta de la alternancia política en el ejercicio del gobierno. Si se asume como referencia central el comienzo de la crisis del bipartidismo, el punto de partida se sitúa en las elecciones de 1971 que expresan, por primera vez en la historia política del país, el surgimiento de un tercer actor partidario relevante que estará llamado a permanecer e incrementar su peso electoral hasta convertirse en un actor con poder de alternativa al ejercicio del gobierno.
2. En efecto, en el período 1926-1971, el Partido Colorado tuvo un promedio electoral de 50.2%, y el Partido Nacional de 41.8%. Mientras que en el período 1971 a 1994 este promedio se reduce a 36.2% en el caso del Partido Colorado y al 36.3% en el caso del Partido Nacional.
3. En efecto, ya en las elecciones de 1989 se había producido una distribución electoral propia de un sistema de pluralismo moderado, el Partido Nacional había obtenido un 38.9%, el Partido Colorado un 30.3%, el Frente Amplio un 21.2% y el Nuevo Espacio un 9%; cinco años después los resultados ratifican con mayor énfasis esta nueva realidad: el Partido Colorado obtiene el 32.3%, el Partido Nacional el 31.2%, el Frente Amplio el 30.6% y el Nuevo Espacio el 5.2%.
4. Ver al respecto: CRESPO, Ismael y MIERES, Pablo: "Las elecciones uruguayas de 1994: continuidad en la transformación del sistema partidista" en Revista de Estudios Políticos n. 91, Enero-Marzo 1996. Madrid.
5. En tal sentido es recomendable el cuidadoso y profundo estudio realizado por FERRANDO, Oscar: "El comportamiento electoral en el Plebiscito del 8 de Diciembre de 1996", memoria final de la Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1997 (inédito).
6. Ver al respecto la opinión de NOHLEN, Dieter: "Los sistemas electorales del mundo". Centro de Estudios Constitucionales, 1981 y las elaboraciones de Oscar Bottinelli en el diario El Observador, así como las mediciones realizadas por Manuel Flores Silva en el diario La República.
7. En este sentido se han manifestado diversos constitucionalistas que, más allá de sus valoraciones acerca de la bondad o no de la reforma aprobada, reconocen que no se ha producido una modificación sustancial en la relación entre los poderes y la consiguiente tipificación del régimen de gobierno vigente. Ver al respecto CAGNONI, José Aníbal: "Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución", Revista de Derecho Público n. 10/1997. Montevideo, FCU y DURAN MARTINEZ, Augusto: "Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo", Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Reforma Constitucional 1997. Serie Congresos y Conferencias n. 16/1997. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
8. Ver al respecto, los trabajos de FRANCO, Rolando: "El sistema electoral uruguayo en una perspectiva comparada", 1986; SOLARI, Aldo: "El sistema de partidos y el régimen electoral en Uruguay", 1986; VERNAZZA, Francisco: "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", 1990, en Revista de Ciencia Política n. 3 y las diversas elaboraciones de BOTTINELLI, Oscar en serie de notas en El Observador 1996 y 1997.
9. GONZALEZ, Luis Eduardo: "El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya", Documento de Trabajo n. 90/1985. Montevideo, CIESU; que posteriormente se incluye en GONZALEZ, L.E.: Estructuras políticas y democracia en Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria - Instituto de Ciencia Política, 1993.
10. Romeo PEREZ y Carlos PAREJA han sido los primeros en señalar esta perspectiva de análisis, respondiendo de este modo a las visiones críticas sobre el sistema electoral uruguayo tradicional.
11. Ver al respecto PEREZ, Romeo: "Los partidos en el Uruguay moderno" en Cuadernos de CLAEH n. 31/1984. Montevideo, CLAEH.
12. Ver al respecto la importancia otorgada a la figura e imagen de cada uno de los candidatos en las campañas electorales presidenciales en los Estados Unidos, que pueden ser consideradas como el paradigma de las elecciones concentradas en torno a dos candidatos.

13. El término "lema" es utilizado en la legislación electoral uruguaya para designar a la denominación o nombre de los partidos políticos. Todo partido político, para poder funcionar electoralmente, debe poseer un "lema" y este corresponde a la denominación de la organización partidaria.
14. Los ejemplos clásicos corresponden a la candidatura republicana de Barry Goldwater en 1964 que expresaba el pensamiento político de una derecha radical y fue derrotado por el demócrata Lyndon Johnson; y en 1972 la candidatura demócrata de George McGovern que expresó el pensamiento del ala más progresista de este partido y fue ampliamente derrotado por Richard Nixon.