

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Reforma constitucional 1997: efectos esperados por los
actores

Jaime Yaffé

Documento de Trabajo N° 19
1999



Reforma constitucional 1997: efectos esperados por los actores¹

Presentación

En el marco de la investigación sobre los probables efectos que las modificaciones a las reglas del juego político introducidas por la última reforma constitucional tendrán sobre el sistema político uruguayo², el equipo de investigadores del Instituto dedicado al tema ha venido explorando diversas líneas de trabajo. Una de ellas refiere a la identificación de los efectos esperados por los propios actores político-partidarios en la voz de sus dirigentes y a través de sus declaraciones públicas. A tales efectos, se realizó un amplio relevamiento de prensa escrita, a partir del cual se llevó a cabo una selección de citas consideradas representativas de ciertas opiniones al tiempo que pertinentes para los objetivos que orientan nuestra indagatoria. Este trabajo da cuenta, a manera de informe de investigación, de los resultados obtenidos a partir de dicho relevamiento.

El trabajo de recopilación de información se realizó en dos etapas. En una primera instancia, se efectuó una revisión de prensa escrita (fundamentalmente diaria más algún semanario)³ en base a una selección⁴ de 179 artículos publicados en el período comprendido entre el 02/01/97 y el 25/10/97. A partir de la misma, se realizó un extracto de 25 citas sobre efectos de la reforma, anunciados por actores políticos y, en forma complementaria, por analistas políticos. Las mismas se organizaron en tres capítulos que reunían a su vez cinco temas principales: efectos sobre los partidos (democracia interna, unidad y coherencia), efectos sobre el sistema de partidos (balotaje y bipartidismo), y efectos sobre el gobierno (relaciones ejecutivo-legislativo y tiempo político-electoral).

¹ Este trabajo se realizó en el marco del Programa "Reforma Constitucional y sistema político. El caso uruguayo en perspectiva comparada". Dicho programa de investigación fue financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República y se desarrolló en el Instituto de Ciencia Política entre 1998 y 1999. El equipo que llevó adelante la investigación fue dirigido por Daniel Buquet e integrado además por Salvador Cardarello, Daniel Chasquetti y Jaime Yaffé.

² La investigación referida se centra en los efectos de la reforma sobre los partidos y el gobierno, por lo que los aspectos relativos a la materia estrictamente municipal quedan fuera de nuestra indagatoria y no son considerados.

³ Diarios: La Juventud, Ultimas Noticias, Estediario, El País, El observador, La República, El Diario. Semanarios: Patria, La Prensa, Brecha, Búsqueda.

En una segunda instancia, se trabajó sobre otra selección de prensa⁵ que recoge todo lo relativo a la reforma constitucional aparecido en prensa (diaria y en menor medida semanal)⁶ en el período que va de la aprobación de la ley constitucional (15/10/96) a la ratificación plebiscitaria de la misma (08/12/96). De esta forma, completamos el período relevado anteriormente, de manera que, al incluir la campaña y el debate pre-plebiscitario, nos concentramos precisamente en el tramo en que más se discutió sobre la reforma y sus probables efectos. En virtud del tamaño de esta segunda selección de prensa disponible (779 artículos), se acotó la búsqueda según dos criterios: temático y de representatividad, obteniéndose unas 14 citas. En cuanto al primer criterio de restricción, nos focalizamos al tema de la relación entre el nuevo sistema electoral, con especial atención a la figura del balotaje, y las posibilidades de formación de coaliciones (electorales y, sobre todo, de gobierno), el cual siendo relevante a los efectos de la investigación, estaba casi totalmente ausente en la primera selección manejada. En cuanto al segundo criterio de restricción de la búsqueda, la misma se circunscribió a los principales candidatos que disputaron la candidatura única dentro de cada partido más el Presidente de la República.⁷

Este trabajo es entonces el resultado de un relevamiento de prensa que incluyó unos 958 artículos publicados en diarios y semanarios montevideanos desde la aprobación de la ley constitucional (el 15/10/96) hasta aproximadamente un año después (25/10/97). A partir de ese relevamiento se obtuvieron unas 39 citas. Dentro del período mencionado fue que se sucedieron las primeras reacciones frente a la reforma propuesta, la campaña plebiscitaria y un buen tramo del debate posterior acerca del nuevo escenario generado una vez que se produjo la sanción popular de la reforma.

Volvamos a explicitar el objetivo de nuestra indagatoria. El tema que nos ocupa tiene que ver con los efectos que los cambios introducidos al sistema electoral y al régimen de gobierno por la reforma constitucional de 1996 tendrán sobre el sistema político uruguayo. En este informe se

⁴ Realizada por Gloria Canclini y Susana Camaiti alumnas del Laboratorio de Análisis Político I 1998.

⁵ Realizada por la Biblioteca del Poder Legislativo (División Técnica - Bibliográfica, Clasificación analítica y referencias de Publicaciones Periódicas), y puesta a disposición de este Instituto gracias a la gentileza del Licenciado Pablo Ferreira.

⁶ Los mismos mencionados en la nota 1 más el diario La Mañana y los semanarios Opinión, Carta Popular, Mate Amargo y Martes.

⁷ Jorge Batlle, Luis Hierro, Luis A. Lacalle, Juan A. Ramírez, Alberto Volonté, Tabaré Vazquez, Danielo Astori, Rafael Michelini y Julio M. Sanguinetti.

pretende construir un mapa de los efectos anunciados y esperados por actores político-partidarios. Aquí el objetivo es presentar dichos anuncios, por lo cual la intención y el tono de lo que sigue es, en lo fundamental, deliberadamente expositivo y descriptivo. Se trata de ordenar y presentar un material que básicamente constituye un insumo para este y futuros estudios sobre el tema. De cualquier forma, se ha creído pertinente a efectos de adelantar algunos elementos que contribuyen al análisis de la información recabada, incorporar algunas opiniones, surgidas de la propia revisión de prensa, vertidas por politólogos sobre diversos aspectos del tema que nos ocupa, así como también algunas consideraciones y análisis propios que apuntan a ordenar y sistematizar las diversas variables que están en juego en los efectos anunciados de la reforma.

Para la exposición de los resultados, se han agrupado los pronósticos relevados en ocho temas principales: democracia interna, unidad y coherencia de los partidos, balotage y bipartidismo, moderación política, formación de coaliciones, reformulación de coaliciones de gobierno, relaciones ejecutivo-legislativo, tiempo político-electoral. Estos temas fueron agregados a su vez en tres capítulos: efectos sobre los partidos que incluye los temas uno y dos, efectos sobre el sistema de partidos que incluye los temas tres y cuatro, y efectos sobre la formación y el proceso de gobierno que incluye los temas cinco a ocho.

En la medida en que a lo largo de esos tres capítulos se mencionan los efectos anunciados aludiendo a las modificaciones de la Constitución sin mayor especificación de los detalles de cada una de ellas, incluimos a continuación un resumen de las novedades introducidas por la reforma constitucional únicamente en lo referente a los efectos aquí estudiados. En tal sentido se enumeran las siete modificaciones relativas al régimen electoral y las cuatro referidas al régimen de gobierno (específicamente relaciones ejecutivo-legislativo), las cuales constituyen a los efectos de esta investigación las variables independientes que operarían sobre los efectos pronosticados, que se vuelven nuestras variables dependientes.

**Modificaciones introducidas por la reforma
(sistema electoral y régimen de gobierno)**

Veamos primero cuáles son los cambios introducidos en relación al sistema electoral según el orden en que aparecen en el nuevo articulado de la Constitución:

1. Separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales (Art. 77,9)
2. Cada partido deberá seleccionar su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas simultáneas en todos los partidos (Art. 77,12 y Disposición transitoria W)
3. De ahora en adelante todos los lemas podrán acumular votos, eliminándose la anterior distinción entre lemas permanentes y accidentales (Art. 79,1)
4. Se elimina la posibilidad de acumular votos por sublemas o por identidad de candidatos, vale decir que de ahora en más cada candidato a diputado sólo contará con los votos de su propia y única lista, eliminándose las llamadas "cooperativas electorales" tan comunes en los departamentos del interior (Art. 88,2)
5. Se establece la candidatura única por lema a la Presidencia y Vice de la República (Art. 151)
6. Se estatuye la elección del Presidente por un mecanismo a dos vueltas. Si ningún candidato logra mayoría absoluta de votos en la primera elección se deberá realizar una segunda elección nacional entre los dos más votados (Art. 151)
7. También los candidatos a intendente de los partidos serán designados en elecciones internas quedando prevista la posibilidad de que por ley se establezca la candidatura única a intendente (Art. 271 y Disposición transitoria Z)

En lo referente al régimen de gobierno y la relación entre poderes, los cambios más importantes tienden a cambiar algunas de las potestades del presidente frente a otros poderes y son por su orden los siguientes:

8. Se modifica el procedimiento de interposición y levantamiento de vetos, reduciendo el plazo de pronunciamiento de que dispone el parlamento e incrementando levemente la mayoría requerida para levantar vetos (Art. 138 y 139)
9. Se modifica también el trámite legislativo de "urgente consideración" reduciendo los plazos de que dispone el parlamento (Art. 168,7)
10. Se establece la potestad del Presidente de solicitar un voto de confianza para el Consejo de Ministros ante el parlamento, el que deberá pronunciarse sin debate dentro de un plazo de 72 horas vencido el cual se presume que aquel voto queda dado tácitamente. Si hay pronunciamiento en contra no se preveen consecuencias. (Art. 174,4)
11. Se establece también la potestad del Presidente para declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario y proceder entonces a: cambiar total o parcialmente la composición del gabinete, y cambiar total o parcialmente la integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados con venia senatorial (Art. 175)

Concluimos aquí este sumario resumen de las once modificaciones introducidas por la reforma constitucional agrupadas para su mejor exposición en los mencionados dos subconjuntos. Pasamos ahora a exponer los efectos de algunas de estas modificaciones, anunciados por actores político partidarios, siguiendo el orden ya señalado en la presentación. Comenzamos pues con los posibles impactos sobre los partidos políticos.

Efectos esperados sobre los partidos

Antes de ingresar específicamente al señalamiento de los efectos esperados por los actores políticos sobre los partidos, debe indicarse que el tema de la reglamentación de las nuevas disposiciones constitucionales en materia de partidos políticos a través de una ley de partidos, ocupó un lugar importante en las declaraciones públicas de los dirigentes político-partidarios durante el período que cubre esta revisión. Si bien no es específicamente nuestro tema, ya que más que de anunciar efectos, se trata de manifestaciones que proponían incorporar normas reglamentarias, a través de ellas podemos ver, aunque indirectamente, las expectativas y previsiones de quienes las formulan frente a ciertos aspectos específicos de las nuevas reglas de juego.

En términos generales, se puede decir que el abanico de opiniones sobre la reglamentación legal de la reforma en el área de los partidos se movían entre estos dos extremos: de la autorregulación de los partidos a la reglamentación estricta de los más diversos aspectos de su funcionamiento. En general, desde el Frente Amplio se escucharon voces en el primer sentido, fundadas en un claro temor a la “intromisión en la vida interna” por parte de los partidos tradicionales⁸. En cambio desde el Partido Colorado se emitieron pronunciamientos de corte reglamentarista⁹. Es amplio el conjunto de temas que aparecen mencionados como probable objeto de reglamentación o autorregulación según sea el caso (democracia interna, financiamiento, acceso a medios, membresía y afiliación, elección interna, elección del candidato a vicepresidente, rol de la convención como mero colegio elector o como dirección partidaria, disciplina exigible a los legisladores).

En tanto no llegó a aprobarse una ley reglamentaria de la vida interna de los partidos del tipo de la que por entonces se discutió¹⁰, sólo cabe señalar que si una eventual ley estableciera pautas organizativas obligatorias comunes, entonces podría verse reforzado el proceso de convergencia de modelos organizativos que de alguna forma ya se está viviendo por efecto de la imposición de las

⁸ “... un criterio de intervencionismo estatal en la vida partidaria ... violentaría ... principios ... fundamentales en una democracia pluralista ...” (Carlos Pita, CP-90- FA, La Juventud, 09/11/97, pág. 6).

⁹ “... cuanto más regulación exista en materia de funcionamiento de los partidos políticos y electoral, mejor... hay que hacer el intento, tratar de uniformizar... De lo contrario, si tenemos grandes márgenes de autorregulación y flexibilidad, me temo que aparezcan las disfunciones...” (Washington Abdala, FB-PC, “Ultimas Noticias”, 14/02/97, pág. 12.

¹⁰ Por el momento, sólo se han aprobado normas relativas a la reglamentación de las elecciones internas (ley 17063 del 24/12/98 y ley 17113 del 09/06/99)

candidaturas únicas y la obligatoriedad de las elecciones internas simultáneas y abiertas en todos los partidos. De verificarse ese extremo se estimularía el proceso de cambio organizativo del Frente Amplio hacia un modelo más cercano al que ha caracterizado a los partidos blanco y colorado y a su vez éstos se verían impelidos a modificar sus tradicionales grados amplios de inorganicidad o flexibilidad organizativa¹¹. Por sólo manejar un ejemplo de los varios planteados en el debate mencionado, si la convención electa en las internas se constituyera obligatoriamente como dirección política permanente, en el Frente Amplio se estimularía el proceso de transferencia de poderes desde las estructuras (y fracciones) de base militante organizada hacia aquellas que se constituyen exclusivamente sobre la base de adhesiones electorales. Al mismo tiempo los partidos blanco y colorado verían fortalecido un órgano de conducción colectiva partidaria con potestades que no seguramente superarían los siempre indefinidos atributos dirigentes de sus tradicionales instancias de definición partidaria.

Democracia interna.

Saliendo del terreno de los varios y diversos aspectos vinculados a una eventual ley regulatoria del funcionamiento de los partidos, e ingresando directamente al de los pronósticos explícitos relativos al efecto del nuevo sistema electoral sobre los partidos, un tema mencionado con insistencia es el de la democracia interna, ¿en qué medida se amplía o se restringe la misma? Hay en este tema dos posiciones extremas enfrentadas. Mientras que para el dirigente Eduardo Rubio (M26-FA) se trata de la “...concentración más fabulosa de poder en las cúpulas partidarias...”¹² para Luis Alberto Lacalle (HE-PN) es por el contrario “...la más grande transferencia de poder a la ciudadanía...”¹³

Por un lado, están pues quienes sostienen que con esta reforma se estimula la democratización, la apertura y la renovación de los partidos. En esta línea se inscribe evidentemente la citada frase de Luis Alberto Lacalle quien apunta al hecho de que los candidatos sean electos directamente por los

¹¹ Daniel Bouquet ha desarrollado algunas facetas de esta probable convergencia de modelos organizativos en “La reforma electoral en la coyuntura”, artículo publicado en Cuadernos de Marcha, Montevideo, Noviembre 1998, págs. 41 y 42.

¹² Eduardo Rubio limita este efecto concentrador a los partidos tradicionales agregando a continuación de lo anterior que “...el FA mantendrá sus mecanismos de trabajo de orientación democrática, discusión y decisión consultando siempre a su militancia”. (La Juventud, 08/01/97).

¹³ La Prensa, 17/01/97.

ciudadanos. Otros han señalado otros aspectos que irían en el mismo sentido democratizador. Así por ejemplo, Julio María Sanguinetti (FB-PC) refiriéndose a las internas resaltaba "...*todo lo que esto significa de apertura para los partidos...*"¹⁴. Casi en los mismos términos Jorge Batlle (BR-PC) declaró que "...*se va dar una apertura en los partidos que les dará salud y generará nuevos personajes por la vía de las elecciones internas...*"¹⁵. Por su parte, Miguel Angel Semino, asesor de Sanguinetti, sostuvo sugestivamente que "...*se acabó el dedo como el gran elector...*"¹⁶. El editorialista anónimo de La Prensa afirma por su parte que "...*ya no serán las cúpulas las que determinen el destino de las colectividades políticas...*"¹⁷.

En el otro extremo, están quienes anuncian que la nueva normativa tendrá efectos exactamente contrarios a los anteriormente señalados: concentración de las decisiones, desestímulo a la participación, primacía de recursos económicos de cada fracción, entre otros. Así por ejemplo, para el diputado Alem García (TPP -PN¹⁸): "...*dentro de cada partido tendremos un pequeño núcleo, una élite que va a estar constituida por el candidato único y su séquito, que desde la cúspide de cada partido...cocinarán todo...*"¹⁹

El senador Helios Sarthou (MPP-FA) atribuyó no sólo un efecto antidemocrático sino una intencionalidad algo más específica a la nueva normativa electoral: "... *su objetivo era eliminar el sistema democrático que rige en el Frente Amplio ... quieren imponernos el voto secreto porque quieren que ganen determinados candidatos [frenteamplicistas que] les pueda servir a sus intereses*".²⁰

Helios Sarthou preveía además otro efecto contrario a la democracia interna: "*Esto anula el funcionamiento democrático de las elecciones ... en el ámbito de los partidos se van a transformar en*

¹⁴ El Observador, 07/01/97, pág. 5.

¹⁵ Búsqueda, 16/01/97, pág. 9.

¹⁶ La República, 07/01/97, pág. 6.

¹⁷ La Prensa, 16/01/97. Si bien este artículo editorial no tiene firma, participan de la dirección de este medio de prensa, y por tanto de la responsabilidad editorial, dos senadores pertenecientes al FB-PC: Luis Bernardo Pozzolo y Hugo Fernandez Faingold.

¹⁸ Alem García integró el MNR hasta que se retiró del mismo debido a sus discrepancias con la reforma constitucional, llegando incluso a votar en contra del proyecto en el Parlamento. Luego de retirarse del MNR, Alem García fundó su propio grupo dentro del Partido Nacional bajo el nombre Todos por la Patria (TPP).

¹⁹ La República, 07/01/97, pág. 6.

una especie de elecciones nacionales donde la publicidad es lo que más va a pesar [dependerán del poder de acceso a los medios de comunicación y el capital de los contendientes]... se desestimulará el trabajo político de las internas buscando eliminar la militancia... ”²¹

Unidad partidaria y coherencia

Este es el otro tema relativo al funcionamiento de los partidos sobre el que se anuncian repetidamente cambios resultantes de la nueva normativa electoral. En este caso, no hemos encontrado en la selección de prensa consultada opiniones divergentes sobre los distintas facetas del asunto que se mencionan. Aunque no se encuentran manifestaciones de voceros del FA o el NE. De cualquier forma todas las opiniones relevadas, de dirigentes blancos y colorados, son coincidentes en torno a cuatro efectos concretos que detallamos a continuación.

En primer lugar, se señala que pasará a predominar la lógica partidaria por sobre la fraccional . En tal sentido, Jorge Batlle (BR-PC) declaró que: *“Los partidos se van a tener que acostumbrar a tener sentido de partido ... nos sentimos mucho más cerca de nuestra propia tribu que del partido. Ahora, en cambio, tendremos que darnos cuenta que estamos más cerca del partido que de nuestra propia tribu...”²²*

Por su parte Luis Alberto Lacalle (HE-PN) anunció que la aplicación de las normas que emanan de la reforma constitucional: *“... permitirá una revitalización de los partidos tradicionales y poner fin a las reyertas internas ... ya nunca más contribuir al exterminio o la destrucción de quienes piensan distinto dentro de los partidos, sino por el contrario, advertir que las discrepancias, a sabiendas que habrá una instancia en que estaremos todos juntos, levantan el nivel de la vida política*

”²³

Refiriéndose a un aspecto específico de la actividad partidaria, la elaboración programática,

²⁰ La Juventud, 09/01/97, pág. 2.

²¹ La República, 07/01/97, pág. 4.

²² Búsqueda, 16/01/97, pág. 9.

²³ La Prensa, 17/01/97.

Sergio Abreu (PN²⁴) coincidió en señalar esta tendencia unitaria al señalar que: *"... el programa único del Partido Nacional debe ser producto de una transacción entre todos los sectores para que sea la voz única del partido ..."*²⁵

Igual percepción acerca de esta tendencia estimulada por las nuevas reglas hacia mayores grados de unidad y coherencia de los partidos, expresó el editorialista anónimo de El Observador al señalar que *"El nuevo sistema constitucional, al exigir un solo candidato por partido impulsa a procurar una coherencia verdadera ... No obstante, la unidad no queda garantizada y habrá que trabajar para consolidarla ..."*²⁶

Oscar Bottinelli ha abonado esta opinión al señalar que: *"La reforma apuntó a ... que en las relaciones del sistema político en su conjunto, operasen los partidos como tales, los lemas. Y luego al interior de cada partido opere el juego de las fracciones ... el sistema apunta a que los partidos se relacionen entre sí y las fracciones operen todas dentro de sus respectivos partidos"*.²⁷

El segundo punto tiene estrecha relación con el anterior y se refiere a la moderación de las disputas internas por efecto de la proximidad de las internas (abril) y la elección nacional (octubre). Desde el editorial de La Prensa se expresó al respecto que: *"las internas ya no podrán ser como antes ... disputas enconadas que dejaban secuelas imposibles de rescatar en el corto plazo, porque si se persistiera en ello se estaría decretando por anticipado la segura derrota electoral."*²⁸

Oscar Bottinelli anunció dos efectos más, relativos a este tema pero vinculados a un aspecto no considerado en ninguna de las opiniones antes citadas, el de la diversidad departamental de la vida de los partidos. El primero de estos efectos considerados por Bottinelli es el desestímulo al eventual surgimiento de partidos municipalistas: *"... se han dejado escasos resquicios a la aparición de un*

²⁴ Sergio Abreu integró el grupo Renovación y Victoria (RENOVI) liderado por Gonzalo Aguirre del que se desvinculó luego de las elecciones de 1994 manteniéndose como independiente del Partido Nacional al frente de un pequeño y casi desconocido grupo denominado Centro de Acción Nacionalista (CAN). En 1999 se incorporó al Movimiento Nacional de Rocha (MNR).

²⁵ La República, 05/07/97, pág. 8.

²⁶ El Observador, 11/03/97, pág. 2. Aunque este artículo editorial no luce firma, debe suponerse que es de autoría del Director del diario, Ricardo Peirano.

²⁷ El Observador, 06/05/97, pág. 12.

²⁸ La Prensa, 16/01/97, Editorial (ver nota 17).

conglomerado de partidos municipalistas que desafíase al sistema de partidos nacional. La razón fundamental es que la primera de las cuatro elecciones del ciclo electoral (la de abril) no sólo es una competencia interna entre los partidos sino una especie de registro político. Allí deben concurrir los partidos que deseen presentarse a las instancias posteriores: las elecciones nacionales de octubre y las municipales de mayo del año siguiente. Pero, además, quienes se presenten como candidatos a la Presidencia o las convenciones nacional o departamental no pueden luego ser candidatos por ningún otro partido en dicho ciclo electoral. La aparición de un partido estrictamente departamental debe operar, pues, simultáneamente con las elecciones internas de todos los demás partidos, en competencia con ellos y mediante un deslinde total con los mismos.”²⁹

El segundo de los efectos previstos por Bottinelli va en la dirección contraria: la separación temporal de las elecciones nacionales y departamentales abriría la posibilidad de divergencia entre la fraccionalización nacional y departamental, complejizando el mapa interno de los partidos: *“En el nuevo sistema no coinciden los intereses, la competencia y la lucha de los candidatos a diputados con la de los intendentes. Ni quienes jueguen en el plano municipal están obligados a brindar su apoyo a su partido en la instancia nacional, ni existe compromiso recíproco. Si esto puede ser menor en la competencia entre partidos, puede adquirir mayor relevancia en la competencia interna entre fracciones. La primera consecuencia posible (no necesariamente probable, pero sí posible) es que la fraccionalización a nivel departamental y las fraccionales departamentales comiencen a recorrer caminos divergentes.”³⁰*

Efectos esperados sobre el sistema de partidos

El balotage y la nostalgia del bipartidismo

A la hora de evaluar los efectos del nuevo régimen electoral sobre el sistema de partidos, las opiniones encontradas en esta selección de prensa se concentran en la valoración de los posibles efectos del balotage. Al igual que en el último punto considerado más arriba, sólo encontramos opiniones de dirigentes blancos y colorados o de analistas (periodistas y politólogos). Se percibe en

²⁹ El Observador, 20/04/97, pág. 8.

general una tendencia a considerar que la imposición del balotage revertirá algunos de los efectos considerados negativos del actual tripartidismo, en una suerte de reedición del bipartidismo perdido y sus certezas. De cualquier forma, el razonamiento no deja de ser variado en facetas aunque coincidente en señalar esta tendencia.

Hay quienes coincidieron en señalar que se ganaría en clarificación de opciones asociada a mayor racionalidad del voto ciudadano. Así por ejemplo el autor anónimo de la columna "opinión" del diario Ultimas Noticias, señalaba que en la perspectiva de la segunda vuelta electoral: *"... podrán articularse candidaturas en torno a programas de mucho más nítido perfil que hasta ahora y se generarán condiciones de gobernabilidad que el Uruguay pide a gritos en un momento en el cual, terminado el bipartidismo, el electorado está dividido en tercios."*³¹

Mientras tanto, Julio María Sanguinetti (FB-PC) ha resaltado el efecto racionalizador del voto que tendría la realización de la segunda vuelta ya que *"... primero se vota con el corazón al que a uno le gusta y después se vota con la razón definiendo entre los dos que llegaron a la final."*³²

Juan Carlos Blanco (PC³³), declarado partidario de que nuestro régimen electoral y sistema político transiten hacia un régimen mayoritario y un sistema bipartidista al estilo inglés, da un paso más al señalar que el balotage estimulará la configuración de un sistema con formato bipartidista de nuevo tipo, aunque señala que esta reforma electoral deberá ser completada con otros cambios que enumera: *"Nuestra reforma constitucional incorporó el balotaje sólo para la Presidencia de la República ... Aún cuando esto, unido a la exigencia de candidato único por partido seleccionado mediante elecciones internas, es positivo y contribuirá a la mayor cohesión partidaria, no evitará la fragmentación de los partidos ... En tanto subsistan la acumulación por lemas y la representación proporcional, persistirán las divisiones. El balotaje a todos los niveles electorales, en cambio, clarifica las opciones de los ciudadanos y alienta la existencia de dos grandes alternativas políticas."*

³⁰ El Observador, 20/04/97, pág. 8.

³¹ Ultimas Noticias, 08/01/97.

³² El Observador, 07/01/97, pág. 5.

³³ Juan Carlos Blanco integró las filas de la Unión Colorada y Batllista (UCB) del Partido Colorado. Luego de las elecciones de 1989 se separó manteniéndose como colorado independiente.

Eso consolida la estabilidad y obliga a la moderación.”³⁴ ... “La reforma constitucional ... alienta con el balotaje la evolución de nuestro sistema hacia un bipartidismo basado en dos grandes vertientes ideológicas. Y en buena hora. Aunque incompleta, la reforma permite que en definitiva quienes piensan de la misma manera puedan votar juntos, al menos para la presidencia.”³⁵

En definitiva, tanto Julio María Sanguinetti como Juan Carlos Blanco, entre otros muchos, coincidieron en pronosticar, que el balotaje conduciría a la competencia entre dos opciones articuladas como “familias ideológicas” (izquierda/derecha, liberalismo/socialismo), representadas respectivamente por uno de los partidos “tradicionales” y el FA. Un par de años antes de la aprobación de la reforma constitucional Sanguinetti había inaugurado esta forma de anunciar el realineamiento bipolar del sistema de partidos uruguayo: “... la 2ª vuelta da la oportunidad de reflexionar y elegir por familia ideológica, sin vivir el albur de que un partido con poco más de un tercio obtenga la victoria para un candidato que en su seno a veces no representa ni la mitad”.³⁶

Hacia marzo de 1997, en los meses inmediatamente siguientes a la aprobación de las nuevas reglas del juego, el estado de la opinión pública parecía reflejar iguales expectativas, ya que de una encuesta de Equipos Consultores resultaba que un 43% de los encuestados preveían que la segunda vuelta se definiría entre el FA y uno de los otros dos partidos mayores, mientras que un 28% preveía una segunda vuelta sin el FA, ascendiendo al 29% el porcentaje de quienes no emitían opinión al respecto.³⁷

Luis Eduardo Gonzalez relativizó la supuesta inexorabilidad de esta tendencia del sistema, señalando que las nuevas reglas juegan en combinación con otras variables que pueden llevar a otros resultados: “... no hay ninguna tendencia que sea irreversible en estas materias porque hay demasiadas cosas que no sabemos ... tampoco hay procesos de transferencias de opciones automáticos ... depende básicamente del resultado de las elecciones internas de los partidos ... hay dos problemas: un problema partidario y un problema de personalidades ... en lo que se refiere al problema partidario creo que el presidente tiene toda la razón del mundo [se refiere a declaraciones

³⁴ El Observador, 13/06/97, pág. 8.

³⁵ El Observador, 10/10/97, pág. 12.

³⁶ L. Prensa, 03/11/95, pág. 9.

de Julio María Sanguinetti pronosticando que el balotage se definiría en función de "familias ideológicas"] Pero hay un segundo factor, que no se agota en lo partidario, que tiene que ver con imágenes personales ... si el candidato blanco o colorado ... es particularmente resistido, entonces las cosas pueden ser más complicadas [al no ser atractivo para los votantes del partido tradicional que no haya pasado a la segunda vuelta] ... " ³⁸

En toda la selección de prensa revisada se encuentra una sola opinión que señala un efecto del balotage decididamente contrario a la clarificación de opciones y racionalización del voto ciudadano. El editorialista de El Diario dejó sentada su opinión en cuanto a que el balotage más que aclarar, desdibujaría los perfiles de los partidos al obligarlos a asumir comportamientos y discursos de corte más "movimientista" que partidario: "... el balotage convierte en casi imprescindible el levantar banderas que atraviesen las colectividades políticas. Por lo cual no se verán propuestas claras. No puede haberlas. Serán a lo más eslóganes tras lo cuales se moverá el electorado. Eslóganes y mucha imagen..." ³⁹

Balotage y moderación política

No sólo el formato futuro del sistema de partidos uruguayo fue objeto de especulaciones acerca del probable impacto de la reforma electoral. También ha sido posible ubicar opiniones que refieren a cambios probables de la segunda vuelta para la elección presidencial sobre la dinámica de la competencia partidaria. En tal sentido se pronosticó, en términos de evaluación positiva, que la realización del balotage inducirá a una tendencia centripeta de los posicionamientos de los competidores. En la segunda oportunidad los electores optarían por la opción más moderada, evitando los males que a juicio de quienes así pronostican acarrea el triunfo de candidatos alejados del centro político del espectro ideológico. De esta forma las variables balotage y moderación se vinculan positivamente.

Presentamos aquí dos citas que tienen que ver con dicho tema: el de los efectos del balotaje

³⁷ El Observador, 26/03/97, pág. 6.

³⁸ Búsqueda, 02/10/97, pág. 36.

³⁹ El Diario, 18/06/97.

sobre la moderación ideológica de los candidatos triunfadores de la elección presidencial. Este tema de alguna forma se vincula con los siguientes relativos a efectos anunciados sobre la formación y el proceso de gobierno, ya que la ubicación en el espectro ideológico del candidato, seguramente tiene relación con la posibilidad de encontrar socios para la segunda vuelta y para el gobierno emergente.

Al argumentar la afirmación en el sentido de que el balotage estimularía la moderación política, se ha recurrido a elementos de supuesto sentido común acerca de las preferencias del electorado entre opciones radicales y moderadas. Pero también se recurrió a un ejemplo histórico con fuertes implicancias a la luz de la evolución política que sucedió del caso utilizado que a continuación citamos. Argumentando esta predicción acerca del efecto del balotage Rafael Michelini (NE) declaró lo siguiente: *"En 1971 ocurrió que por no haber segunda vuelta llevamos a Juan María Bordaberry a la Presidencia de la República. ¿No hubieran deseado los frenteamplistas en la segunda vuelta votar a Wilson Ferreira Aldunate e impedir que el pachequismo llegara al gobierno?"*⁴⁰

En la misma línea Juan Andrés Ramírez (DN-PN) declaró: *"Imagínese que en el 71 hubiéramos tenido una especie de segunda vuelta entre Ferrerira Aldunate y Bordaberry. ¿Cuánto nos habríamos ahorrado? Para el país y para las desgracias humanas que hubo después...la actual Constitución auspició el hecho de que llegara a Presidente con los votos de Pacheco Areco, un ciudadano al que no conocía nadie, que asumió actitudes autoritarias sin respaldo parlamentario."*⁴¹

Del lado de los opositores a la reforma, puede encontrarse un ejemplo que va en el mismo sentido, en la recurrente "denuncia" frenteamplista acerca de la intencionalidad oportunista de la introducción del balotage, como forma de cortar el paso a un eventual triunfo electoral de la izquierda, al posibilitar una alianza que se da por descontado entre blancos y colorados para la segunda vuelta. De alguna forma el razonamiento que está tras esta especulación es el mismo que subyace en el ejemplo histórico manejado por Michelini y Ramírez, el balotage es un mecanismo que desestimula el triunfo de opciones políticas que se ubican hacia alguno de los extremos del espectro político. En definitiva el balotage incentivaría la moderación política, daría cauce a la tendencia centrípeta que se

⁴⁰ Juan Andrés Ramírez, El Observador, 24/11/96, pág. 6.

⁴¹ Rafael Michelini (entrevista de Jorge Traverso, "Hablemos", Canal 10, 24/11/96), "El País", 25/11/96, pág. 7 y Últimas Noticias, 25/11/96, pág. 4.

supone predominante en las preferencias del electorado.

Efectos esperados sobre el Gobierno (formación y proceso)

No deja de ser llamativo que este sea el punto sobre el que hemos detectado la menor cantidad de opiniones de dirigentes políticos respecto a efectos de la reforma constitucional. Las pocas referencias relevadas pueden agregarse en cuatro subpuntos: dos relativos a la formación de gobierno (relación entre balotage y formación de gobiernos de coalición y relación potestad presidencial de destitución de directores de entes y reformulación de coaliciones) y dos referidos al proceso de gobierno (equilibrio de poderes del estado y efectos del nuevo calendario electoral sobre la acción gubernativa).

Es una constatación que debe hacerse notar, el hecho de que, según surge de la selección de prensa en nos basamos, fue muy poca la atención que los políticos, tanto los promotores como los opositores a la reforma finalmente aprobada, dedicaron al tema que aquí nos interesa particularmente, el de sus proyecciones sobre la formación del gobierno, más precisamente sobre la formación de coaliciones electorales y de gobierno, en comparación con la abundancia de referencias encontradas respecto a otros asuntos considerados en este informe. En verdad, el aspecto referido a la temática del gobierno, al que más referencias se realizó durante la discusión pública de la reforma fue el vinculado a lo que los opositores a la misma denominaron “super poderes” que se darían al presidente de la república, y por allí se coló, por parte de los defensores de la reforma, algo sobre el tema de las coaliciones. Aparte, pero con menor atención, están las referencias explícitas al tema coaliciones como argumento favorable en la medida que se lo vinculara a la cuestión de la gobernabilidad. De cualquier forma, debe decirse con total claridad que las citas que aquí aparecen, son todas las declaraciones de los políticos antes mencionados⁴² sobre el tema coalición que aparecen en la amplia selección de prensa en que nos basamos.

En las citas que se presentan a continuación, se verá que aparecen mencionados por los

⁴² Ver nota 7.

promotores de la reforma, dos aspectos de la misma, segunda vuelta de la elección presidencial y potestad presidencial para disponer la destitución de directores de entes, como factores que inciden sobre las chances de formación de coaliciones. Coaliciones electorales y de gobierno en el primer caso, y desarmado y reformulación de coaliciones de gobierno en el segundo caso. A los efectos de nuestra investigación, considerando la formación y reformulación de coaliciones como variable dependiente y a las otras dos, balotaje y destitución de directores como variables independientes podría resumirse el argumento bajo la forma de dos hipótesis que vinculan las tres variables en cuestión:

1. el balotaje estimula la formación de coaliciones electorales y de gobierno (esta podría desglosarse en dos hipótesis si separamos las variables formación de coaliciones electorales y formación de coaliciones de gobierno, que a su vez se vinculan entre sí y con el balotaje).
2. la potestad presidencial de destituir directores de entes facilita la reformulación de coaliciones de gobierno.

Por debajo de estas dos hipótesis subyace una tercera que introduce una cuarta variable: (governabilidad o condiciones de gobernabilidad). Este argumento no siempre fue explicitado por quienes formularon los dos anteriores, pero puede concluirse fácilmente que es el elemento presente en la consideración altamente positiva que se asigna a la eventual formación de coaliciones, siendo que se lo utilizó a manera de argumento a favor de una reforma que se planteó como necesaria para superar situaciones de bloqueo político y problemas de gobernabilidad:

3. la formación y reformulación de coaliciones (la facilidad con que estas dos cosas se pueden hacer) favorece la gobernabilidad (o la creación de condiciones favorables a la misma).

De esta forma, con este conjunto de variables (balotaje, remoción de directores, formación y reformulación de coaliciones, gobernabilidad), es posible modelizar el hilo argumentativo de los defensores de la reforma, armando un modelo explicativo con un sistema de hipótesis en el que el

tema general de la gobernabilidad se vincula a las novedades introducidas en el sistema electoral uruguayo por esta reforma y sus derivaciones sobre la formación y reformulación de gobiernos de coalición.⁴³ En los dos puntos que siguen se exponen las citas que dan cuenta de dichas hipótesis.

Balotaje y formación de coaliciones

Rafael Michelini (NE) fue uno de quienes insistió en que la realización de la segunda vuelta para la elección presidencial estimularía no sólo la formación de coaliciones electorales sino también de coaliciones de gobierno que a su vez crearían mejores condiciones para la gobernabilidad: *“... el Poder Legislativo va a trabajar de otra manera, en la medida que va a tener que existir una serie de acuerdos anteriores a la votación y porque el sistema propuesto permite la presentación del gabinete de ministros y del programa a cumplir por el Poder Ejecutivo ... no tendremos a un Presidente inseguro buscando acuerdos para poder gobernar. Los acuerdos se harán con anterioridad, con la base de la voluntad de la gente, que tendrá certeza de a dónde va su voto y qué medidas de gobierno esto implica, dentro de un programa también conocido.”*⁴⁴

En el mismo sentido, Danilo Astori (AU-FA) fue aún más explícito a la hora de resaltar la asociación entre balotaje, coalición y gobernabilidad: *“... puede haber una segunda vuelta entre los candidatos más votados ... por esta vía se puede superar el hecho de que un presidente pueda ser electo por un margen muy escaso que le impida gobernar. Una segunda vuelta electoral permite a los candidatos más votados salir a concertar un esquema de gobierno con mayorías parlamentarias que le den estabilidad. ... A mí me parece que la segunda vuelta prevista en este proyecto de reforma no sólo no impide obtener mayorías parlamentarias, sino que indefectiblemente tiene que conducir hacia eso. Los acuerdos previos antes de definir quién va a ser el presidente de la República tienen que ser lo suficientemente profundos como para formar por anticipado una nueva coalición que va a gobernar e país y que triunfa en la elección. Y esa coalición que va a pelear la elección, aún cuando los parlamentarios ya estén elegidos en la primer vuelta, tiene que asegurar mayorías*

⁴³ Daniel Chasqueti, en base a una mirada comparativa a los casos latinoamericanos en que se utiliza el balotaje, ha discutido la relación entre estas y otras variables (“Balotaje y coaliciones en Latinoamérica”, inédito, ICP, 1998).

⁴⁴ Rafael Michelini, Últimas Noticias, 29/10/96, pag. 2.

parlamentarias.”⁴⁵ *“La segunda vuelta puede permitir realizar los acuerdos programáticos necesarios como para reunir las mayorías imprescindibles para realizar un gobierno estable, sólido y que permita aplicar a quien ganó, su programa.”*⁴⁶

Similares argumentos, presentó Luis Hierro (FB-PC) en su defensa de la introducción del balotaje: *“Esto significa que para elegir al presidente se requiere el 51% de los votos. Esto es una apuesta muy importante a que éste será un hombre con capacidad para conducir los cambios; hará sus políticas con vistas a realizar los acuerdos políticos que tiene que desarrollar a los efectos de gobernar obliga a que los gobiernos estén tomando distancia de las cuestiones partidarias. El presidente electo no lo será por un partido, sino por varios, desprendiéndose de la actividad partidaria. El gobierno no podrá estar sometido a las tensiones de que hay una elección interna en su partido, porque el presidente va a estar representando a dos o tres partidos que en la segunda vuelta se han vinculado para elegirlo y pasa a ser realmente un jefe de Estado”*⁴⁷

De igual forma Alberto Volonté (CHW-PN) remarcó impulso que las nuevas reglas electorales darían a la negociación, los acuerdos y la formación de coaliciones: *“No me parece una traba o un inconveniente que haya mayorías parlamentarias que no respondan del presidente, porque lo va a llevar a él a buscar entendimientos y conciliaciones ...”*⁴⁸ *“... los candidatos más votados van a definir sus programas de gobierno, su programa de país, sus coaliciones. Ningún partido puede imponer a rajatabla un programa, eso se negocia.”*⁴⁹

En el sentido exactamente contrario, argumentando en contra de la reforma, Tabaré Vazquez (FA) planteó la no existencia de relación de necesidad entre el balotaje, la formación de coaliciones y la gobernabilidad: *“Con esta Constitución (se refiere a la de 1967) hay gobernabilidad. Hay una coalición que gobierna, que sacó la reforma de la seguridad social, la reforma del Estado, el ajuste fiscal, etc.”*⁵⁰

⁴⁵ Danilo Astori, El observador, 18/11/96, pág. 7.

⁴⁶ Danilo Astori (Momento de decisión, Canal 10, 27/11/96), Búsqueda, 28/11/96.

⁴⁷ Luis Hierro, Opinión, 01/11/96.

⁴⁸ Alberto Volonté, El País, 07/11/96.

⁴⁹ Alberto Volonté (debate con Tabaré Vazquez, Canal 12, 22/11/96), El Observador, 23/11/96, pág. 4

“No entiendo. Hacemos un balotaje para dar más gobernabilidad y hoy bajo esta Constitución hay gobernabilidad. Hacer una reforma para lograr los mismos ...”⁵¹

Destitución de directores y reformulación de coaliciones

En estrecha vinculación con el punto anterior, uno de los hilos argumentales en defensa de la reforma constitucional, giró en torno a la potestad que se le asigna al Presidente de la República para disponer la destitución y designación de directores de entes autónomos del estado. También en este caso se asoció el nuevo instituto a la creación de condiciones para la gobernabilidad por la vía de la modalidad de gobiernos de coalición. En este caso el instituto no se liga a la formación de coaliciones como en el caso anterior, sino a la reformulación de las mismas antes cambios en las bases de apoyo político del gobierno. En tal sentido Juan Andrés Ramírez (DN-PN) señaló que: *“... hace a la mecánica de los gobiernos de coalición (se refiere a la potestad del Presidente de remover a los directores de los entes autónomos) no es bueno que yo pueda trampear al gobierno: ingreso a una coalición, después me voy y me quedo atornillado a los cargos...”⁵²*

También Jorge Batlle (BR-PC) argumentó en el sentido de la inconveniencia de que los socios que abandonan una coalición de gobierno puedan quedarse con los cargos de confianza en la dirección de los entes del estado, privando así al presidente de la posibilidad de disponer de ellos como moneda de cambio para conseguir eventuales nuevos socios: *“Si yo en una coalición me enojo con la gestión de un jerarca y me voy, y me quedo con los cargos, estaré fomentando la corrupción política. No es ético quedarse sentado en los entes autónomos si se ha alejado del gobierno ... si el actual presidente se distancia del Dr. Volonté, hoy no puede hacer más nada, no tiene posibilidad de armar una nueva mayoría, mientras que por el nuevo mecanismo puede armar una mayoría nueva, y con 2/3 del Senado destituir a los miembros de los entes autónomos.”⁵³*

Coincidiendo con la inconveniencia de que quien abandona una coalición de gobierno pueda quedarse con los cargos en la dirección de los entes, Danilo Astori (AU-FA) señaló que: *“... la*

⁵⁰ Tabaré Vazquez (debate con Alberto Volonté, Canal 12, 22/11/96), La República, 23/11/96, pág. 3.

⁵¹ Tabaré Vazquez (debate con Alberto Volonté, Canal 12, 22/11/96), El Observador, 23/11/96, pág.4.

⁵² Juan Andrés Ramírez, El Observador, 24/11/96, pág. 6.

facultad del Presidente de remover los directores de los Entes Autónomos. Creo que es defendible la tesis de que esto le aumenta poderes al Presidente. Pero también es defendible el argumento de que no tiene ningún sentido que una vez que se rompa un acuerdo político, permanezcan en sus cargos directores que pertenezcan a fuerzas que rompen los acuerdos."⁵⁴

Por último, también Julio María Sanguinetti (FB-PC) anudó este nuevo instituto constitucional con la viabilidad de los gobiernos de coalición y éstos con la gobernabilidad y estabilidad de la democracia: *"Estábamos todos de acuerdo en que el Ejecutivo pudiera disponer del gabinete y los entes autónomos para configurar coaliciones".*⁵⁵ *"... para mejorar las condiciones de gobernabilidad ... así como el Presidente tiene hoy la facultad de cambiar a sus ministros, también tendrá la de hacerlo con los directores de los Entes Autónomos. Todos sabemos que cuando comienza un gobierno, en que hay un clima favorable a colaborar con él, se distribuye el Gabinete, los Directorios de los Entes Autónomos, las responsabilidades, Todos sabemos también que cuando luego empiezan las dificultades, mucha gente a veces se aleja de los gobiernos pero no de los cargos. Y esto es malo porque disminuye la gobernabilidad y además impide formar mayorías. Los Presidentes, sean quienes sean, deberán necesariamente darle estabilidad a sus gobiernos, formar coaliciones. Y en ese caso, entonces, hay que darles más facultades, más posibilidades, más garantías.*"⁵⁶

Relaciones ejecutivo-legislativo

En este aspecto, encontramos dos opiniones extremas. Mientras que para Julio María Sanguinetti (FB-PC) la reforma no introduce ninguna novedad relevante, para Helios Sarthou (MPP-FA) se produce una grave modificación de efectos muy negativos. Para el primero: *"... la reforma establece un cambio muy grande en el sistema electoral pero no en el sistema institucional, porque el juego de las instituciones, de los tres poderes del Estado, no ha cambiado en sustancia".*⁵⁷

Mientras que para el segundo *"... el presidente va a tener facultades excepcionales que restan*

⁵³ Jorge Batlle, Martes, 26/11/96, pág. 5.

⁵⁴ Danilo Astori, La prensa, 22/11/96, pág. 3.

⁵⁵ Julio María Sanguinetti, La República, 30/11/96, pág. 2.

⁵⁶ Julio María Sanguinetti (Cadena Nacional de Radio y Televisión, 17/10/96), Últimas Noticias, 18/10/96, pág. 4.

⁵⁷ El Observador, 07/01/97, pág. 5

al equilibrio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ...”⁵⁸ “... la gente que votó SI le dio al país un absolutismo presidencial ... insólito en la vida democrática de nuestro país ... facultades extraordinarias, como el poder de declarar por su sola voluntad, crisis parlamentaria y como consecuencia afectar no solo los ministerios sino los entes autónomos ...”⁵⁹

Tiempo electoral y tiempo de gobierno

Aunque este tema tiene fuerte relación con el proceso de gobierno, no fue un aspecto en el que se haya centrado el debate y los anuncios de los actores políticos. Si bien no es un aspecto relevante desde el punto de vista de las expectativas de los actores partidarios, hemos considerado oportuno reproducir algunas ideas de Oscar Bottinelli relevadas en prensa ya que las mismas se relacionan con algunos de los argumentos esgrimidos durante la campaña plebiscitaria por parte de la oposición a la reforma. Analizando el nuevo calendario electoral Bottinelli señaló que al extenderse el tiempo electoral a un año y medio se reducirá necesariamente el tiempo gubernativo a tres años y medio, de lo cual se derivarán a su vez otros cambios: *“Parece bastante obvio ... que el nuevo gobierno va a tomar sus primeras medidas no a partir del 10 de marzo, sino después del segundo domingo de mayo ... a nadie se le ocurre pensar que un gobierno va siquiera a anunciar un paquete de medidas impopulares antes de las elecciones municipales ... la instalación real del gobierno se retrasa en casi tres meses ...si a una punta se posterga la iniciación del tiempo de gobierno y por la otra punta se adelanta su finalización ... va ser muy corto el plazo para hacer calzar los tiempos económicos con los tiempos electorales: de punta a punta apenas tres años y medio.”⁶⁰*

Comentando negativamente el efecto del nuevo calendario electoral sobre la productividad del gobierno el diputado Alem García (TPP-PN) pronosticaba que: *“... de aquí en más ... habrá cuatro elecciones y se van a cuadruplicar los gastos electorales ... vamos a ver a todo elenco político del país en plena campaña electoral durante dos años.”⁶¹*

⁵⁸ La República, 07/07/97, pág. 4

⁵⁹ La Juventud, 09/01/97, pág. 2.

⁶⁰ El Observador, 12/08/97, pág. 10.

Conclusión

Aquí termina la presentación de la información seleccionada en base a la revisión de prensa del período 16/10/96-25/10/97. En el marco de nuestra indagatoria acerca de los efectos de la reforma constitucional sobre el sistema político uruguayo, creemos que queda así presentado un buen mapa de los efectos esperados y anunciados por los actores político partidarios. A lo largo de ocho puntos hemos ordenado los anuncios referidos a los partidos, el sistema de partidos y el gobierno. A manera de resumen de los resultados de esta etapa de la investigación en la que estamos embarcados, a continuación enumeramos en forma sintética estos efectos anunciados.

1. La imposición de elecciones internas para la elección de candidatos a la presidencia de cada partida es señalada como una novedad que estimula la democratización de los partidos, en tanto se transfiere a los votantes la designación de candidatos que antes era fruto de negociaciones políticas. Este pronóstico tiene su reverso en la opinión de quienes consideran que en verdad la designación de candidatos únicos no agrega sino que limita la democracia interna, en tanto concentra en el candidato electo poderes de los antes ningún líder fraccional disponía.

2. La candidatura única a la presidencia por partido, así como la separación en el tiempo de las elecciones internas respecto a las nacionales, estimularía mayores grados de unidad y coherencia de los partidos. El supuesto subyacente tras este pronóstico es que en la medida en que quedan vinculadas las chances electorales de cada fracción partidaria a las del candidato único presidencial, se operará una mayor incidencia de comportamientos orientados por las lógicas partidarias que se impondrán sobre las fraccionales. Este pronóstico no registra opiniones en contrario dentro del elenco político.

3. El balotaje estimularía la rearticulación binaria del sistema de partidos en torno a dos bloques que eventualmente podrían cristalizar en un nuevo bipartidismo. Tanto las especulaciones fundadas en la posible expresión política de “familias ideológicas” como aquellas que denuncian maniobras para cerrar el paso a la izquierda y perpetuar predominios tradicionalistas apuntan en esa dirección. El

⁶¹ La República, 07/01/97, pág. 6.

supuesto subyacente bajo los pronósticos que asignan efectos bipartidizantes a la nueva constitución, es que los eventuales acuerdos electorales y de gobierno podrían cristalizarse en expresiones partidarias concretas. En este caso tampoco registramos pronósticos en contrario.

4. El balotage estimularía la moderación política. Bajo el supuesto de que el electorado tiene una tendencia mayoritaria innata hacia el centro del espectro político, se da por descontado que los candidatos con perfil moderado serían más exitosos que los radicales. Este pronóstico ubica al balotage como una instancia en que los candidatos se verían impulsados a la moderación como estrategia para la conquista del voto de centro que asegure la victoria en el marco de una competencia reducida a dos opciones. Este anuncio no parece haber dado lugar a mayor discusión en los términos exactos en que fue formulado. En todo caso, desde la oposición frenteamplista a la reforma, sin considerar la cuestión del efecto moderador, el balotage también fue presentado como una instancia de filtro, aunque ya no de efecto positivo, sino lo contrario en tanto trata de los partidos tradicionales para perpetuarse como sujetos gobernantes.

5. El balotage incentivaría la formación de coaliciones de gobierno que asegurarían a su vez la gobernabilidad. Hay en este efecto anunciado por lo menos dos supuestos implícitos. En primer lugar se considera en forma aparentemente bastante lógica que la elección presidencial a dos vueltas en un esquema de electorado fraccionado en tercios parejos impulsa la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta, mediante las que los dos competidores finales tratan de asegurarse un marco de aliados que mejoren sus chances electorales en la comparecencia final. En segundo lugar se supone que las coaliciones electorales triunfadoras se volverán la base de coaliciones de gobierno articuladas en torno al ganador del balotage. Este probable efecto tampoco demasiado discutido entre las partes enfrentadas por la campaña en torno a la reforma. El argumento esgrimido desde el NO se centró más bien en un razonamiento que pretendía presentar al balotage como inútil o innecesario en esa materia dado el hecho de que con el sistema anterior se había formado una coalición de gobierno que había gobernado efectivamente desde 1995 hasta ese momento sin que se generarán problemas de gobernabilidad.

6. Las potestades asignadas al presidente en relación a la destitución y designación de ministros y

especialmente de directores de entes autónomos, facilita la reformulación de coaliciones de gobierno, evitando que de romperse el acuerdo político que había dado origen a una coalición de gobierno el presidente quede en cierta forma privado de elementos de negociación, cargos de confianza en este caso, para conseguir un nuevo acuerdo político que dé lugar a la formación de una nueva coalición. De esta forma se completaría el efecto estimulador de la formación de coaliciones asignado al balotage, facilitando la recomposición de las alianzas del gobierno y asegurando la continuidad de las condiciones de gobernabilidad. De parte de los críticos a este aspecto de la reforma, la potestad asignada al presidente no fue discutida en estos términos sino señalada como un elemento desequilibrador de las relaciones ejecutivo-legislativo, aspecto que consideramos por separado.

7. Las nuevas potestades asignadas al presidente en materia de declaratoria de urgente consideración para el trámite legislativo, interposición y levantamiento de vetos y destitución y designación de directores de entes autónomos del estado, alterarán el equilibrio en las relación entre el poder ejecutivo y el parlamento. Los críticos de la reforma pronosticaron un desbalance en favor del presidente que pasaría a ser una suerte de “superpresidente” con “superpoderes” que redundarían en un desmedro importante del lugar del parlamento en la gestión de gobierno. Por el contrario, los impulsores de la reforma anunciaron que, en la medida en que el presidente gobernaría en base a un acuerdo político expresado en una coalición contaría con apoyos parlamentarios que redundarían en una más fluida relación ejecutivo-legislativo, alejando el riesgo de enfrentamientos de poderes y las consiguientes situaciones de inestabilidad y riesgo institucional.

8. El nuevo calendario electoral alteraría notablemente la relación entre tiempo político electoral y tiempo político gubernativo. En la medida en que el ciclo electoral pasa a comprender cuatro instancias separadas a lo largo de más de un año (desde las internas de abril a las municipales de mayo del año siguiente), por un lado los gobiernos se abstendrían de tomar medidas “impopulares” que los expongan al cobro de costos políticos pagaderos en votos, retrayendo voluntariamente su productividad gubernativa. Por otro lado la mayor parte del elenco político, incluidos aquellos que ocupan puestos de gobierno tanto ejecutivos como administrativos y legislativos, estaría abocada en dicho lapso, a la actividad de tipo electoral, retrayéndose de las tareas gubernativas inherentes a su función. De esta forma el nuevo calendario al prolongar el tiempo político electoral reduciría el

tiempo político gubernativo y redundaría por tanto en una menor producción de gobierno. Este pronóstico evidentemente negativo anunciado por algunos opositores a la reforma, no fue siquiera considerado por los promotores de la misma.