

Instituto de Ciencia Política

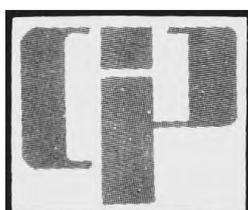
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

La renovación del parlamento.1985-1999

Daniel Chasqueti

Documento de Trabajo N° 22
2000



INTRODUCCION

El presente trabajo analiza el fenómeno de las altas tasas de renovación parlamentaria en el Uruguay durante las elecciones nacionales de 1989, 1994 y 1999. La supervivencia en el tiempo de una tasa de renovación alta puede tener consecuencias importantes para el asentamiento de un cuerpo de representantes provistos de cierta experticia legislativa, al tiempo que puede aumentar los costos de dedicación total a la política.

Una alta tasa de renovación parlamentaria puede generar, en el mediano plazo, una menor experticia de los legisladores y por tanto, un descenso en la calidad del trabajo parlamentario. En la última década, las Legislaturas de nuestro continente han tenido que procesar complejas reformas estructurales relacionadas con el redimensionamiento del Estado, la apertura de las economías y los procesos de integración regional. La importancia y complejidad de dichas decisiones mostró la necesidad de contar con organismos legislativos integrados por representantes calificados. Nuestro Parlamento, sin embargo, no parece transitar esa senda. Los legisladores que se hacen expertos en determinadas temáticas son casi siempre aquellos que logran sobrevivir al proceso de renovación de sus mandatos y se concentran fundamentalmente en aspectos vitales de la dinámica gubernativa como el Presupuesto o las temáticas de Hacienda. Asimismo, una renovación parlamentaria importante puede provocar una gran inestabilidad en las trayectorias de los dirigentes políticos. Un individuo que decide ingresar en la "carrera legislativa" debe dedicarse *full-time* a esa labor, tal como lo exige la Constitución. La posibilidad de no ser reelecto, luego de apartarse por cinco años de sus actividades particulares, genera costos individuales de difícil cuantificación. Este fenómeno, en el mediano plazo, puede conducir a una elitización de la dirigencia política, donde predominen individuos que tengan garantizado el sustento económico más allá del cargo que ocupen. Por todo esto, parece preferible que los Parlamentos cuenten con una tasa de renovación *moderada*, pues de esa forma podría garantizarse el ingreso de nuevos representantes sin barrer por ello con el núcleo principal de legisladores. Con esto no pretendo discutir la idea de que una asamblea legislativa debe representar lo mejor posible a la

sociedad o de que todos grupos sociales deben contar con algún tipo de representación. Por el contrario, lo que quiero decir es que una tasa moderada de renovación garantiza equilibradamente la necesaria dosis de continuidad y cambio en el elenco político, que toda democracia requiere.

En Uruguay, la elección presidencial ha despertado, en general, mayor expectativa que la elección legislativa. Los dirigentes políticos, analistas y ciudadanos en general, muestran más preocupación por conocer quién será el Presidente de la República, que por saber quiénes serán los futuros miembros del Parlamento. Ello tal vez se deba a las características del diseño institucional, que establece por un lado, la elección directa del jefe del gobierno y por otro, la simultaneidad de elecciones presidenciales y legislativas². No obstante, en los últimos años, la ciencia política uruguaya ha comenzado a abordar fenómenos vinculados a la relación Ejecutivo-Legislativo, lo cual implicó cierta reconsideración de la importancia de los procesos legislativos y de las elecciones que determinan la composición del Parlamento. Temas como la formación de los gabinetes de coalición, la influencia del sistema electoral sobre la conformación de los mapas en el Legislativo y la productividad y disciplina parlamentaria, fueron analizados en profundidad y han echado luz sobre su importancia.³ Sin embargo, el tema de la renovación del Parlamento sigue siendo un fenómeno escasamente estudiado. Tan sólo Oscar O. Bottinelli (1995) se ha ocupado del tema, cuando en un estudio sobre el Parlamento, señaló que durante el período 1989-1994 la Cámara de Diputados mostró una tasa de renovación cercana al 70%. Según el autor, este nivel de recambio fue extremadamente alto, si se le compara con la tasa de renovación del período 1942-1966, que se situaban en el entorno del 30%. Bottinelli afirma que la explicación de este fenómeno está dada por el aumento de la volatilidad electoral al interior de los partidos durante el período 1971-1994 y por el efecto de la tripartidización partidaria y los cambios demográficos en el interior del país, que estarían determinando competencias uninominales al interior de los partidos en la mayoría de los departamentos.⁴

² Las elecciones presidenciales y legislativas se realizan en forma simultánea desde 1934, el Presidente de la República se elige en forma directa y por sufragio popular desde 1919.

³ Ver por ejemplo, Mancebo, 1991, Buquet et al 1999, Lanzaro 1999, Cardarello 1999, Chasquetti 1999, Chasquetti y Moraes 2000, González 1993.

⁴ Según Bottinelli (1995) *"el doble efecto de la tripartidización de la competencia en el interior puro", (departamentos del interior exceptuando Canelones) y el desplazamiento demográfico han generado un fenómeno significativo: la totalidad de las bancas del interior puro se disputan en competencias de formato uninominal; es decir, los candidatos compiten por la única banca del lema en el departamento (unas 39 bancas aproximadamente)"* (p.176).

El presente estudio arriba a similares conclusiones que Bottinelli, en el sentido de que se observa la existencia de altas tasas de renovación parlamentaria durante el período 1989-1999. Sin embargo, presentamos aquí algunos matices a la hora de explicar el fenómeno. Si bien es cierto que la tasa de renovación es alta, también se observa una notoria tendencia a la baja y una mejora en el éxito de los legisladores que buscan ser reelectos. Asimismo, la explicación del fenómeno de la renovación parlamentaria que aquí presentaré difiere de las propuestas por Bottinelli en su estudio. En el primer apartado se revisarán distintos elementos teóricos vinculados con el fenómeno de la renovación y reelección legislativa. En el segundo se expondrán algunas definiciones metodológicas para la indagación del fenómeno y se presentarán los resultados empíricos relacionados con la medición de las tasas de renovación y reelección legislativa. El tercer apartado ofrece tres posibles explicaciones de las causas que alientan las altas tasas de renovación. En el último apartado, intento sistematizar las principales conclusiones del estudio, retomando el problema de las consecuencias de las altas tasas de renovación.

1.- Factores que influyen en la reelección legislativa

Los sistemas electorales generan importantes incentivos sobre las carreras de los legisladores. La decisión de buscar o no la reelección y la posibilidad de efectivamente lograrla, se encuentran estrechamente vinculadas con dos elementos centrales de los sistemas electorales: la forma de la candidatura y la magnitud de las circunscripciones electorales. Al mismo tiempo, la posibilidad de reelección también está condicionada por los niveles de volatilidad electoral que presente el sistema político. Analicemos cada uno de estos factores por separado.

En primer lugar, la forma de la candidatura electoral puede variar según las características del sistema. Las principales formas de presentación de los candidatos son: a) las listas cerradas y bloqueadas, b) las listas cerradas y no bloqueadas, c) las listas abiertas y d) la candidatura personalizada. Los sistemas electorales con listas cerradas y bloqueadas incentivan la existencia de partidos fuertes e institucionalizados (Mainwaring y Shugart 1997:419). En estos casos, los líderes partidarios controlan la confección de las listas, seleccionando a los candidatos y estableciendo su orden en la lista (Nohlen 1994:61). Esto favorece naturalmente la disciplina en las bancadas partidarias durante los mandatos legislativos, ya que aquellos legisladores que no respeten las

decisiones partidarias pueden ser penados al momento de confeccionar la lista de candidatos (Mainwaring y Shugart 1997:418-428). Las listas cerradas y no bloqueadas disminuyen la capacidad de control de los líderes partidarios. Esta modalidad permite al elector modificar el orden de la lista que el partido presenta, lo cual deja abierta la posibilidad de elección a legisladores que no se encuentren entre los preferidos por el partido (Nohlen 1994:61). Esto posibilita un aumento de la autonomía de los legisladores durante sus mandatos parlamentarios y habilita una posible disminución del grado de cohesión de las bancadas partidarias. Sin embargo, dicha autonomía presenta ciertas restricciones, dado que el legislador que pretende ser reelecto debe necesariamente mantener un vínculo estable con el partido, de forma de ser incluido, sí o sí, en la lista partidaria (Mainwaring y Shugart 1997:418-428). Las listas abiertas contribuyen a la reproducción de partidos débiles y escasamente cohesionados. Esta modalidad de candidatura permite al elector modificar el orden y también agregar nombres de otras listas partidarias (Nohlen 1994:61). En este caso, la suerte del legislador no depende tanto de la voluntad del partido, sino de la relación que mantenga con el electorado de su circunscripción, lo cual favorece por cierto la emergencia de conductas indisciplinadas y de legisladores con niveles altos de autonomía decisional (Mainwaring y Shugart 1997:418-428). Finalmente, los sistemas electorales mayoritarios cuentan con circunscripciones uninominales y con candidaturas personalizadas (Nohlen 1994:96). Al igual que en el caso de la lista abierta, esta modalidad favorece la autonomía de los legisladores y potencia la indisciplina en las cámaras. Los legisladores permanecen más atentos a las demandas particulares de sus electorados que a los lineamientos impartidos por el liderazgo partidario. Por tanto, la reelección legislativa en estos sistemas depende fundamentalmente del relacionamiento que el legislador mantenga con su circunscripción y no tanto de las decisiones adoptadas por su partido.

En segundo lugar, los sistemas electorales pueden presentar circunscripciones pequeñas (de 2 a 5 cargos), medianas (de 5 a 9) y/o grandes (mayor de 9). El tamaño de la circunscripción incide directamente en el nivel de proporcionalidad del sistema y por tanto, en la oportunidad de reelección (Nohlen 1994:43). Por otra parte, la magnitud de las circunscripciones también influye en el poder de control del liderazgo partidario. Si la lista utilizada es cerrada y bloqueada, la influencia del liderazgo partidario aumentará cuanto mayor sea la magnitud de las circunscripciones. Viceversa, en idénticas condiciones, la influencia del liderazgo disminuirá, cuanto menor sea la magnitud de las circunscripciones y aumentará a cambio el peso de los liderazgos locales. El sistema electoral

Uruguay presenta listas cerradas y bloqueadas y circunscripciones plurinominales. Como hemos visto, las listas cerradas y bloqueadas favorecen el control del liderazgo partidario, pero en Uruguay, el efecto de esta modalidad de candidatura se encuentra compensado por la presencia del múltiple voto simultáneo, que permite al elector votar por el partido y al mismo tiempo incidir en la elección de los individuos que representarán al partido en el Legislativo. A diferencia de los sistemas donde cada partido presenta una lista cerrada y bloqueada, en nuestro país, cada partido presenta una variedad importante de listas cerradas y bloqueadas pertenecientes a las fracciones partidarias. Este elemento flexibiliza la rigidez de la lista cerrada y bloqueada y transforma la modalidad de candidatura uruguaya en una suerte de “*voto preferencial intrapartidario*” (Buquet et. al 1999). Ello genera consecuencias importantes sobre la posibilidad de reelección legislativa y sobre los niveles de disciplina parlamentaria. La relación entre el legislador y el líder de la fracción nacional no será determinante, pues el sistema electoral uruguayo habilita al legislador indisciplinado o en desacuerdo con su grupo político, “abrir” su propia lista y competir por su propia reelección.⁵ Por otra parte, el sistema electoral uruguayo presenta una variedad importante de circunscripciones. La Cámara de Senadores cuenta con una única circunscripción nacional de 30 miembros y la Cámara de Representantes con diecinueve circunscripciones plurinominales de magnitud diversa. Considerando la totalidad de los cargos en juego durante la elección legislativa, observamos que Uruguay presenta dos circunscripciones grandes (el Senado y el departamento de Montevideo), una circunscripción mediana (el departamento de Canelones) y diecisiete circunscripciones pequeñas, que varían entre 2 y 4 bancas.

En tercer lugar, el nivel de volatilidad electoral incide directamente sobre la posibilidad de reelección de los legisladores. La variación positiva o negativa en el caudal de votos de un partido, aumenta o disminuye la chance de reelección de sus legisladores. La volatilidad electoral puede ser calculada mediante la utilización del Índice de Pedersen, que mide el cambio neto de participación en los votos de todos los partidos entre una elección y otra. El Índice se obtiene sumando el cambio neto de los porcentajes de votos ganados o perdidos por cada partido entre una elección y la siguiente y

⁵ Hasta 1994 esto fue muy claro. Muchos legisladores que disintían con las orientaciones de la fracción a la que pertenecían, se separaban y formaban su propio grupo, pues el sistema electoral les permitía canalizar electoralmente su propuesta política. La reforma electoral de 1996 limitó en parte esta posibilidad, al prohibir la acumulación por sublemas a la Cámara de Representantes. En otras palabras, podría decirse que con las reglas actuales el legislador indisciplinado puede romper con su grupo, pero las posibilidades de reelección son más estrechas que con la anterior legislación.

dividiendo el resultado entre dos (Mainwaring y Scully 1995:5). El cuadro 1 muestra la evolución de la volatilidad electoral en Uruguay durante las once elecciones realizadas en el período 1946-1999.

Cuadro 1. Volatilidad Electoral en Uruguay. Índice Pedersen.

	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1971	1984	1989	1994	1999
Volatilidad	13.1	6.1	6.4	17.9	7.6	7.6	8.9	5.2	13.3	11.6	10.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Buquet et. al. 1999.

Allí observamos cuatro registros altos que sobrepasan los diez puntos, 1946, 1958, 1989 y 1994. El primer registro está determinado por la fuerte caída electoral del Partido Colorado y el importante crecimiento del Partido Nacional. El segundo registro incide un fenómeno similar, brusca caída del Partido Colorado y crecimiento espectacular del Partido Nacional en la elección de 1958. El tercer registro vuelve a repetir la pauta pero con el agregado, la aparición del Nuevo Espacio. El cuarto registro, está vinculado con la “tripartidización” del sistema y la permanencia de un cuarto actor relevante.

En el próximo apartado, describiré los criterios metodológicos básicos para el análisis de la renovación legislativa y luego presentaré la información que emerge del estudio empírico de dicho fenómeno.

2.- La renovación y la reelección parlamentaria

2.1.- Definiciones y criterios metodológicos.

Denominaré *tasa de renovación parlamentaria* (TRP) a la variación porcentual de la composición del Parlamento entre una elección y otra. El referente inicial para la medición de la TRP será el cuerpo parlamentario elegido en la elección de 1984. El criterio determinante para la medición será el cambio en la nómina de legisladores luego de cada elección (1989, 1994 y 1999). Para ser más gráfico, tomaré la lista de los 130 legisladores electos en una elección y la contrastaré con la lista de los legisladores electos en la elección siguiente. Esta medición es casi similar a la de Bottinelli (1995), pues toma en cuenta la diferencia entre el número de legisladores reelectos y el número total de legisladores que integran la cámara. La diferencia estriba en el hecho de que Bottinelli considera

únicamente la Cámara de Representantes y aquí consideramos ambas cámaras como un único cuerpo legislativo⁶.

Denominaré *tasa de reelección* (TR) a la variación porcentual de legisladores que buscan la reelección y efectivamente la logran.⁷ Esta tasa, que mide el éxito de los buscadores de reelección, reviste especial importancia por el hecho de que será ella la que nos brindará información efectiva sobre la aceptación o rechazo de la ciudadanía sobre las gestiones parlamentarias individuales. Los *buscadores de la reelección* son todos aquellos legisladores que se postulan para ocupar un cargo en el Poder Legislativo en una lista que les ofrezca una mínima chance de ser reelectos. Quedan excluidos como buscadores de reelección los legisladores suplentes que habiendo ingresado a la Cámara durante el período anterior, buscan ser electos como legisladores titulares. Los legisladores que fallecen durante su mandato y los legisladores que deciden abandonar la política son considerados como legisladores no reelectos. Los casos donde resultan electos legisladores candidatos triunfantes a cargos Ejecutivos (Presidencia, Intendencia), se les considera igualmente legisladores reelectos. Los legisladores que son incluidos como suplentes a la Cámara de Diputado de los líderes de fracción que encabezan listas al Senado y a la Cámara baja, son también contabilizados como legisladores reelectos. Finalmente, los legisladores que son electos Vicepresidentes de la República son también considerados legisladores reelectos, pues ocuparán la banca número 130.

Finalmente, debe señalarse que la medición de la TRP y de la TR toma en cuenta al Senado y a la Cámara de Representantes como un único cuerpo legislativo. Por tanto, no importa aquí si un senador busca su reelección en la Cámara baja o si un diputado hace lo mismo en la Cámara alta.

2.2.- La tasa de renovación parlamentaria y la tasa de reelección legislativa.

El cuadro 2 muestra que la TRP ha sido alta en Uruguay durante las últimas tres elecciones, aunque se aprecia efectivamente una tendencia al descenso. En 1989, alcanza el 66,1%, en 1994 cae al 63,8%, y en 1999 al 53,8%. La media de la TRP del período se ubica en el 61% y supera ampliamente a la tasa de renovación promedio del período 1942-1966 (Bottinelli 1995).

⁶ Por ejemplo, si en una elección fueron reelectos 65 legisladores, la TRP será 50% (esto es, 65 dividido 130).

⁷ Por ejemplo, si en una elección 80 legisladores buscan la reelección y 40 la logran, la TR será 50% (esto es, 40 dividido 80).

Cuadro 2. Tasa de renovación parlamentaria.

Elección	Tasa de renovación TRP	Legisladores nuevos	Legisladores reelectos	Total
1989	66.1	86	44	130
1994	63.8	83	47	130
1999	53.0	69	61	130

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

La TRP no supone un rechazo explícito de la ciudadanía a más de la mitad de los legisladores que culminan sus mandatos. La oferta electoral muestra que no todos los legisladores buscan la reelección. Si bien una amplia mayoría la busca, también es cierto que algunos se postulan a otros cargos (Presidente de la República o Intendentes Departamental), otros se retiran de la vida pública y algunos fallecen durante su mandato. El cuadro 3 muestra esta distinción.

Cuadro 3. Buscadores y no buscadores de la reelección.

Elección	No buscan reelección		Buscan reelección	
	Legisladores	%	Legisladores	%
1989	40	30.8	90	69.2
1994	43	33.1	87	66.9
1999	36	27.7	94	72.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Esto significa que no todos los legisladores deciden continuar con su carrera parlamentaria, por lo que la TRP encubre el fenómeno de deserción legislativa. En las elecciones de 1989, 1994 y 1999, aproximadamente un 30% de los legisladores no buscó la reelección. Veamos entonces qué sucede con la proporción de legisladores que deciden buscarla. El cuadro 4 presenta la medición del éxito (TR) y el fracaso de los buscadores de reelección.

Cuadro 4. Resultados de los buscadores de reelección.

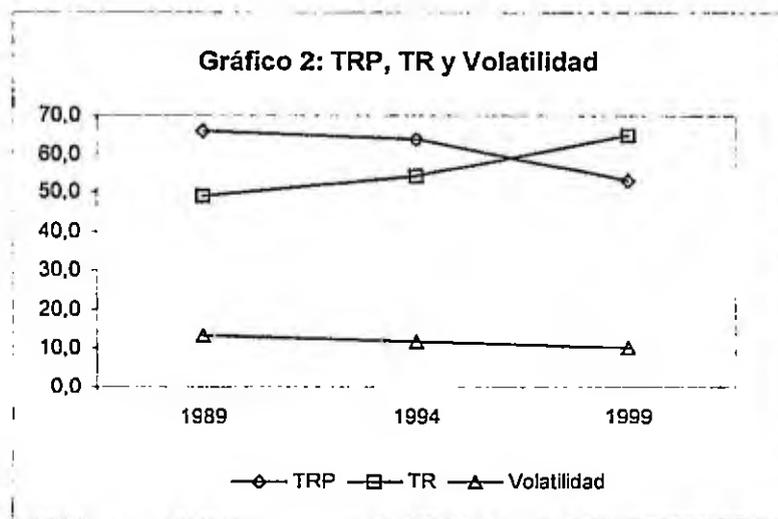
Elección	Buscan reelecc.	Tienen éxito	TR	Fracasan	%
1989	90	44	48.9	46	51.1
1994	87	47	54.0	40	46.0
1999	94	61	64.9	33	35.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Obsérvese con atención: en 1989, la TR alcanza el 48.9%, en 1994 asciende al 54% y en 1999 al 64.9%. En números absolutos esto indica que en 1989, 44 legisladores sobre 90 lograron el objetivo, en 1994, 47 sobre 87, y en 1999, 61 sobre 94. Así como la TRP tiende a caer, la TR tiende a crecer. En 1989, la TRP fue del 66,1 y la TR del 48,9; en 1994, la TRP fue del 63,8 y la TR del 54,0; finalmente, en 1999, las tendencias se cruzan cuando la TRP baja al 53,0 y la TR asciende al 64,9%. Por tanto, la renovación no parece ser un producto del deterioro o deslegitimación de la dirigencia política, sino de otros factores que a continuación explicaré.

3.- Explicando las altas tasas de renovación

La alta TRP y su tendencia a la baja pueden ser explicadas fundamentalmente por la variación de la volatilidad electoral. La evidencia sugiere la existencia de una fuerte asociación entre la volatilidad electoral y la renovación parlamentaria. El cuadro 1 mostraba que la volatilidad en 1989 se había ubicado en el 13.3, en 1994, en el 11.6 y en 1999, en el 10.0. Como lo muestra el gráfico 2, esta tendencia a la baja de la volatilidad se asocia con la caída de la TRP y con el aumento de la TR.



Esta fuerte asociación entre volatilidad, TRP y TR signaría a la primera como un primer factor explicativo de importancia. Si esto es así, la pertenencia partidaria del legislador sería un elemento

clave para estimar las posibilidades de reelección de un legislador. Según la evidencia procesada, los legisladores de los partidos tradicionales encuentran mayores problemas para ser reelectos que los legisladores del Frente Amplio. Esto se debe a que mientras la izquierda aumentó su votación en el período, los partidos tradicionales la decrecieron. El cuadro 5 muestra la performance comparada de los buscadores de reelección según bloque partidario (partidos de izquierda y partidos tradicionales).

Cuadro 5: Buscadores de reelección según partidos.

	Frente Amplio y Nuevo Espacio				Partidos Tradicionales.			
	Éxito		Fracaso		Éxito		Fracaso	
1989	14	70.0%	6	30.0%	30	42.8%	40	57.2%
1994	16	61.5%	10	38.5%	31	50.8%	30	49.2%
1999	33	73.3%	12	26.7%	28	57.1%	21	42.8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Albormoz 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

El éxito de los legisladores de los partidos de izquierda que intentan la reelección se ubica entre un 61,5% y un 73,3%. Ese guarismo baja para el caso de los legisladores de los partidos tradicionales, oscilando entre un 42.8% y un 57.1% (Ver también cuadros 11, 12 y 13 en el Anexo).

Un segundo factor explicativo podría ser el anotado por Bottinelli (1995), o sea, la volatilidad interna de los partidos. Aplicando el Índice Pedersen de volatilidad a los resultados partidarios de las últimas tres elecciones, encontramos que el Partido Colorado es el que presenta la menor volatilidad interna. El Partido Nacional y el Frente Amplio muestran una volatilidad semejante durante las elecciones de 1989 y 1994; sin embargo, en 1999, el primero registra un brusco ascenso de su volatilidad y el segundo un pronunciado descenso de la misma. Según Bottinelli, estas tendencias deberían afectar la posibilidad de reelección de los legisladores⁸. Sin embargo, una contrastación entre la evolución de la volatilidad intrapartidaria y la tasa de reelección de cada partido, demuestra la inexistencia de un vínculo importante entre ambos fenómenos.

Cuadro 6: Volatilidad Electoral Intrapartidaria y tasa de reelección.

	PC		PN		FA	
	Volat.	TR	Volat.	TR	Volat.	TR
1989	20.3	42.1	52.1	43.7	49.7	58.3
1994	30.8	48.3	47.5	53.1	50.2	68.7
1999	32.2	75.0	60.7	48.0	22.0	74.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

El cuadro 6 ilustra sobre los niveles de volatilidad intrapartidaria del período y la tasa de reelección partidaria para los tres grandes partidos (Ver también gráfico 3 en Anexo). Como puede verse, la tasa de reelección no parece ser demasiado sensible a los cambios registrados en la volatilidad intrapartidaria. En el Partido Colorado aparece precisamente el fenómeno opuesto al esperado, pues aumenta el índice de volatilidad y también aumenta la tasa de reelección, aunque a un ritmo mucho más pronunciado. En el Partido Nacional el comportamiento de ambas variables es todavía más irregular, pues sólo en 1999 la correlación se comporta según la pauta esperada, esto es volatilidad intrapartidaria aumenta y la tasa de reelección disminuye mínimamente. En el Frente Amplio se observa el comportamiento más correlacionado de todos, con una disminución de la volatilidad interna y un aumento sostenido de la tasa de reelección. Estos registros desiguales en todos los partidos parecen demostrar la inexistencia de una fuerte asociación entre volatilidad electoral intrapartidaria y tasa de reelección legislativa, a diferencia de lo que sí ocurría con la volatilidad electoral del conjunto del sistema y la tasa de reelección de todo el Parlamento.

Por otra parte, en el primer apartado afirmé que el éxito o el fracaso en la búsqueda de la reelección se relacionaba con la presencia de elementos del sistema electoral como las listas cerradas y bloqueadas y la magnitud de la circunscripción. La lista cerrada y bloqueada utilizada por las fracciones partidarias en Uruguay, otorga un gran poder a los líderes, pese a que algunas colectividades utilizan Convenciones, Congresos u órganos ejecutivos para aprobar la confección de las listas⁹. Las circunscripciones grandes como el Senado o el departamento de Montevideo,

⁸ Bottinelli afirma que una de las causas de la alta tasa de renovación parlamentaria es "el crecimiento de la volatilidad electoral al interior de los lemas durante el período 1971-1994...". (1995:176).

⁹ Esto en la mayoría de los casos no pasa de ser una mera formalidad. Los partidos de izquierda practican la modalidad de aprobación de la lista en órganos colectivos. Pero aún así, tiene especial importancia la confección de la propuesta elaborada por el liderazgo partidario y que en la mayoría de los casos es aprobada sin la realización de mayores modificaciones.

posibilitan la elección de legisladores sin un capital electoral propio. En general, las listas de candidatos legislativos son encabezadas por figuras de prestigio nacional, que cuentan con un caudal de votos importantes y que garantizan el ingreso a la arena parlamentaria de muchos legisladores escasamente conocidos por la ciudadanía. Algo muy distinto sucede en las circunscripciones electorales pequeñas del interior del país. De esas 18 circunscripciones, aproximadamente la mitad eligen únicamente dos diputados, o sea, el mínimo constitucional (producto del cambio demográfico señalado por Bottinelli). En este esquema de competencia, las expectativas partidarias se reducen a conseguir al menos una banca de la circunscripción, lo cual conduce a que los dirigentes locales o los diputados salientes intenten, sí o sí, encabezar una lista que les permita obtener el triunfo intrapartidario. Pero para que esto suceda, los candidatos deben necesariamente tener un caudal electoral propio que les permita negociar con otros dirigentes locales y/o con los líderes de las fracciones nacionales del partido. Esto no siempre se logra y en muchos casos la pérdida del respaldo de la fracción nacional o la imposibilidad de acuerdo con caudillos menores conlleva a la derrota electoral¹⁰. El cuadro 7 muestra la diferente performance de los legisladores que buscan su reelección en circunscripciones pequeñas (departamentos del interior) y en circunscripciones grandes (Senado y Montevideo).

Cuadro 7: Buscadores de reelección según tamaño de la circunscripción.

	Circunscripción Grande				Circunscripción pequeña			
	Éxito		Fracaso		Éxito		Fracaso	
1989	31	54.3%	26	45.7%	13	39.4%	20	60.6%
1994	31	56.3%	24	43.7%	16	50.0%	16	50.0%
1999	41	71.9%	16	28.1%	20	54.0%	17	46.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Estos datos parecen confirmar la idea de que la combinación de circunscripciones grandes con la lista cerrada y bloqueada de fracción aumenta la oportunidad de los legisladores que buscan ser reelectos. Las pequeñas circunscripciones, por el contrario, muestran menos oportunidades de reelección. En 1989, sólo el 39.4% de los buscadores de reelección tuvo éxito, a diferencia del 54.3% que tuvo éxito en las circunscripciones grandes. En 1994, la pauta se repite, 50,0% en las pequeñas y

¹⁰ Todavía falta un estudio en profundidad de estos procesos de negociación que articulan liderazgos nacionales, departamentales y locales. Su importancia ha ido en aumento con el paso del tiempo, pese a que la nueva legislación

56.3 n las grandes; en 1999, el 54% lo logró en las pequeñas circunscripciones y el 71,9% en las grandes (Ver también cuadros 8, 9 y 10 en Anexo).

Finalmente, debería mencionarse un factor que puede haber incidido en los registros de la TRP y de la TR durante las elecciones de 1999 (caída y aumento de casi 10 puntos respectivamente). Me refiero a la puesta en práctica de las nuevas reglas electorales aprobadas en la reforma constitucional de 1996 ¹¹. La combinación de la candidatura única por partido y la prohibición de acumular votos por sublemas a nivel de Diputados, parece favorecer los liderazgos fuertes dentro de los partidos. Los partidos tradicionales mostraron en esta última elección, una marcada tendencia hacia la competencia bipolar, mucho más pronunciada que en el pasado, lo cual condujo a una drástica reducción de la oferta electoral y a un aumento de las posibilidades de reelección de los legisladores salientes. Ambos fenómenos, liderazgos fuertes y reducción de la oferta, favorecen, de alguna manera, el *status quo* legislativo y erosionan la probabilidad de una renovación parlamentaria mayor. Sin embargo, para tener una opinión concluyente al respecto, sería necesario contar con mayor evidencia empírica, generada obviamente por la realización de nuevas elecciones nacionales bajo las mismas reglas de juego.

5.- Algunas conclusiones finales

En primer lugar, se ha observado que la tasa de renovación parlamentaria es alta durante las últimas tres elecciones. Sin embargo, se detecta también una lenta y sostenida caída. En 1989 se ubicó en el 66,1%, en 1994 bajó al 63,8% y en 1999 volvió a descender al 53%.

En segundo lugar, el estudio ha demostrado que un porcentaje importante de legisladores no buscan la reelección. En 1989, esa proporción alcanzó el 30,8%, en 1994, el 33,1%, y en 1999, el 27,7%. Por tanto, esas cifras demuestran que la tasa de renovación parlamentaria cuenta con un *quantum* casi constante del 30% de legisladores que no deciden proseguir sus carreras legislativas.

En tercer lugar, hemos encontrado un aumento considerable de la tasa de reelección legislativa, lo cual demuestra que las altas tasas de renovación “esconden” en parte el problema de la

electoral restringe en parte su desarrollo al prohibir la acumulación por sublemas a la Cámara de Diputados.

¹¹ Algunas de los cambios fueron: i) elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta, ii) candidatura única por partido, iii) elecciones primarias y simultáneas en todos los partidos, iv) prohibición del doble voto simultáneo a nivel de sublemas para la Cámara de Representantes.

aceptación o el rechazo a los candidatos que intentan proseguir sus carreras. En 1989, la tasa de reelección se situó en el 48,9%, en 1994 subió al 54% y en 1999, en el 64,9%.

En cuarto lugar, el principal factor explicativo de la renovación y reelección legislativa es la volatilidad electoral del conjunto del sistema. La evidencia empírica muestra la existencia de una fuerte asociación entre la caída de la volatilidad electoral, el descenso de la renovación parlamentaria y el aumento de la reelección legislativa. Asimismo, hemos encontrado que la volatilidad intrapartidaria no parece influir en forma determinante en estos fenómenos, como así lo creía Bottinelli. La volatilidad electoral como principal factor explicativo encuentra también apoyo empírico en la tasa de reelección a la interna de los partidos. Los partidos tradicionales, que han visto menguar su apoyo electoral durante estas tres elecciones, muestran tasas de reelección legislativa que no superan el 60%. Los partidos de izquierda, que en el período han aumentado su caudal electoral, presentan tasas de reelección legislativa en el entorno del 70%.

Por último, la lista cerrada y bloqueada y el tamaño de las circunscripciones parecen ser dos factores institucionales que contribuyen a explicar los niveles de renovación y reelección parlamentaria. Mientras que en las circunscripciones grandes (Senado y departamento de Montevideo) las tasas de reelección oscilan entre el 54,3% y el 71,9%, en las circunscripciones pequeñas las tasas de reelección se ubican entre el 39,4% y el 54%.

De todo esto se desprende que las tendencias a la baja en la tasa de renovación parlamentaria y al alza de la tasa de reelección son buenas señales del sistema político uruguayo. Al comienzo afirmé que una tasa de renovación moderada era la forma óptima de garantizar la continuidad y cambio en el elenco político. Para que ello fuera efectivamente así, estas tendencias deberían continuar avanzando hasta alcanzar un punto de equilibrio que posibilite cuerpos legislativos estables y experientes pero no esclerosados. Sin embargo, como lo he explicado arriba, esto no depende exclusivamente de la voluntad de los partidos o de las características del diseño institucional, sino principalmente de cómo la ciudadanía se comporta a la hora de votar.

Bibliografía

- Albornoz, Alfredo. 1988. *Elecciones 1984*. Cámara de Representantes. Montevideo.
- Albornoz, Alfredo. 1992. *Elecciones 1989*. Cámara de Representantes. Montevideo.
- Albornoz, Alfredo. 1998. *Elecciones 1999*. Cámara de Representantes. Montevideo.
- Bottinelli, Oscar O. 1995. "El Parlamento y su función política" en *Cuadernos del Claeh 73-74*. Montevideo.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasqueti y J.A.Moraes 1999. *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay. ¿Un enfermo Imaginario?* FCS-ICP. Montevideo.
- Buquet, Daniel 1999. "Reforma Política y Gobernabilidad Democrática en el Uruguay: La Reforma Constitucional de 1996" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N°10*. FCU-ICP. Montevideo.
- Cardarello, Salvador A. 1999. *¿Cambio en la Representación Política en Uruguay? Efectos de la Eliminación de la Acumulación por Sublemas a Diputados. 1984-1994*. Documento de Trabajo N°17. ICP-FCS. Montevideo.
- Chasqueti, Daniel. 1999. "Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N°10*. Montevideo: FCU-ICP
- González, Luis E. 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Lanzaro, Jorge. 1998. "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista" en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 60, N°2. México.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1996. *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. "Presidentialism and Party System", en S. Mainwaring, S. Shugart et al. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mancebo, María Ester. 1991. "De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del presidencialismo en Uruguay" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N°4*. Montevideo: FCU-ICP.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE: México.

ANEXO 1

Gráfico 1: Volatilidad Electoral en Uruguay

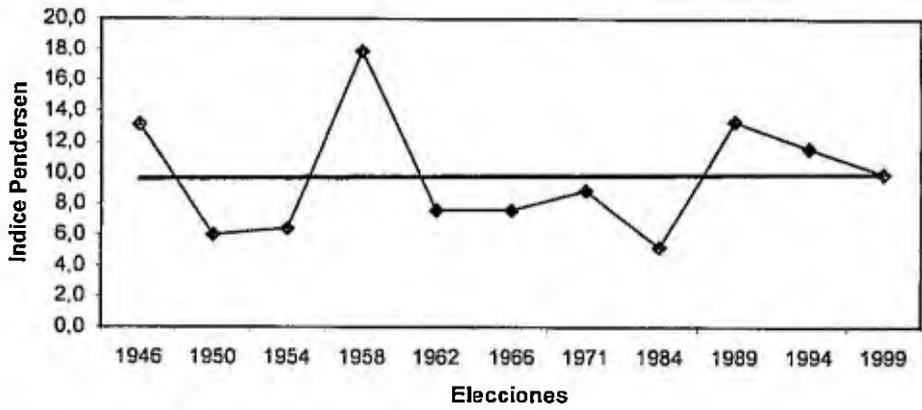
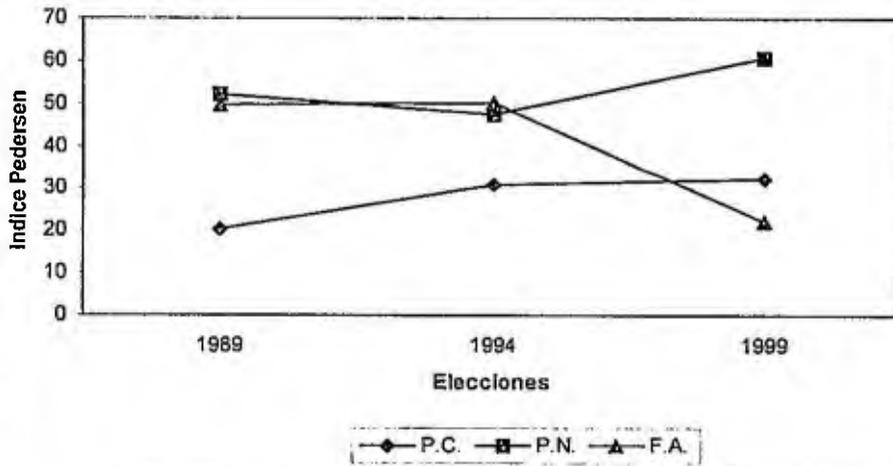


Gráfico 3: Volatilidad Electoral Intrapartidaria



Cuadro 8. Elección 1989. Circunscripciones.

	Buscan Reección			
	Reelectos	TR	No reelectos	%
Senado	13	61,9	8	38,1
Diputados Interior	13	39,4	20	60,6
Diputados Montevideo	18	50,0	18	50,0
Total	44	48,9	46	51,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Cuadro 9. Elección 1994. Circunscripciones.

	Buscan Reección			
	Reelectos	TR	No reelectos	%
Senado	13	68,4	6	31,6
Diputados Interior	16	50,0	16	50,0
Diputados Montevideo	18	50,0	18	50,0
Total	47	54,0	40	46,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Cuadro 10. Elección 1999. Circunscripciones.

	Buscan Reección			
	Reelectos	TR	No reelectos	%
Senado	15	75,0	5	25,0
Diputados Interior	20	54,1	17	45,9
Diputados Montevideo	26	70,3	11	29,7
Total	61	64,9	33	25,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Cuadro 11. Elección 1989. Partidos.

	Buscan Reección			
	Reelectos	TR	No reelectos	%
Partido Colorado	16	42,1	22	57,9
Partido Nacional	14	43,7	18	56,3
Frente Amplio	7	58,3	5	41,7
Nuevo Espacio	7	87,5	1	12,5
Total	44	48,9	46	51,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alborno 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Cuadro 12. Elección 1994. Partidos.

	Buscan Reelevación			
	Reelectos	TR	No reelectos	%
Partido Colorado	14	48.3	15	51.7
Partido Nacional	17	53.1	15	46.9
Frente Amplio	11	68.7	5	31.3
Nuevo Espacio	5	50.0	5	50.0
Total	47	54.0	40	46.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Albornoz 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.

Cuadro 13. Elección 1999. Partidos.

	Buscan Reelevación			
	Reelectos	TR	No reelectos	%
Partido Colorado	16	75.0	8	25.0
Partido Nacional	12	48.0	13	52.0
Frente Amplio	29	74.3	10	25.7
Nuevo Espacio	4	66.6	2	33.4
Total	61	64.9	33	35.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Albornoz 1988, 1992, 1998 y Corte Electoral.