

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

La reforma constitucional : un siglo de debates

Salvador Antonio Cardarelli

1996

I INTRODUCCION

Este trabajo intenta analizar la relación entre el régimen institucional y el sistema político a través de la descripción de la evolución de las instituciones en el correr del siglo. Nos detendremos en analizar los efectos que se atribuyen al sistema electoral, y especialmente los probables impactos del nuevo régimen.

El 8 de diciembre se plebiscitó un proyecto de reforma constitucional que fue aprobado en el senado el 27 de agosto y en la cámara de representantes el 15 de octubre del año en curso. Para llegar a los 213 de los componentes requeridos, contó con el voto favorable del Partido Nacional (PN), el Partido Colorado (PC) y el Nuevo Espacio (NE) y la oposición del Frente Amplio (FA)¹. Tras un breve pero intensa y dura campaña la iniciativa obtuvo una ajustada mayoría en el escrutinio primario².

Las modificaciones constitucionales no son un tema nuevo para los uruguayos "La reforma constitucional constituye un punto indeleble de la agenda política a lo largo de todo el siglo XX " (Bottinelli-Buquet, 1993, pág. 99). En Uruguay predomina una visión jurídica de la política. Se han pretendido incluir todas las instituciones fundamentales, con una regulación relativamente detallada en la Constitución, lo que obliga a cambiarla cada vez que se quiere introducir algún experimento institucional.

Por lo tanto no es síntoma de un tiempo político especial, ya que el expediente de la Reforma Constitucional ha sido utilizado muchas veces a lo largo del presente siglo, como mecanismo para superar diferentes bloqueos políticos que desafiaron nuestra tradicional política de partidos.

No obstante en algunos sentidos la reforma propuesta es, en caso de ser aprobada, la más importante desde 1918. El debate sobre la reforma como señala Bottinelli, (1996, pág.9), "presenta a partir de la restauración institucional un elemento singular: por primera vez todas las iniciativas ponen en cuestionamiento las bases mismas del sistema electoral, las cuales permanecen constantes desde su establecimiento en el período 1910-1925".

El proyecto de reforma propone alterar sustancialmente cuestiones relativas al sistema electoral. Las modificaciones propuestas son relevantes para nuestras

¹ Los puntos que motivaron que el FA no acompañara la reforma son: el lapso de separación entre de las elecciones nacionales de las departamentales, la electividad de juntas locales en poblaciones mayores de 5.000 habitantes, y la candidatura única a nivel de intendente para el 2004.

² Sobre un total de 2.020.028 sufragantes, 86,18% del total de habilitados, el SI recogió 979.326 votos equivalente al 50,20 %contra 905.465 por el No (46,41%) que sumados a 37.336 votos en blanco y 28.781 anulados hacen un total de 971582 (49,8%) voluntades contrarias a la reformna. Restan por escutar 69.120 votos observados, que generalmente siguen la tendencia, para confirmar el resultado, y el SI deberá obtener un mínimo de 30.689 votos (44,4 %) para su aprobación. El pronunciamiento de la Corte Electoral al respecto se dará a conocer a mediados de enero de 1997.

costumbres y cultura política, como el candidato único, con la consiguiente eliminación del Doble Voto Simultáneo (DVS) -un principio central, que junto con la Representación Proporcional (RP), son "tan antiguos o aún más antiguos que la democracia uruguaya-en sí" (González, 1991, pág. 17); el ballottage, la eliminación de la acumulación por sublemas a diputados; separación de las elecciones nacionales de las departamentales.

Lo cierto es que hay una percepción por parte de los actores políticos de la existencia bloqueos y necesidad de superarlos, sumada a una insatisfacción generalizada sobre el SE.

Sus objetivos proclamados son: mayor transparencia y credibilidad del sistema electoral; mayor libertad del elector; evitar la distorsión de la voluntad del elector producto del DVS y de la acumulación por sublemas, y el efecto "arrastre" de la elección presidencial sobre las elecciones departamentales. Se menciona asimismo la necesidad de evitar resultados azarosos. Actualmente la elección presidencial se dirime por mayoría simple, y dado que en 1994 entre el primero y el tercero hubo solo una diferencia de un 1,7 % de los votos, el ganador tiene menos de un tercio del electorado, es necesario disminuir los riesgos de decisiones no deseadas.

Intentaremos evaluar los efectos que tiene el SE, así como los impactos que puede provocar su reforma, que en algunos casos pueden ser contrarios a los deseados. Sin embargo se tomarán las precauciones que impone Lessa "... tratando de discutir los sistemas electorales por el ángulo de sus perspectivas de reforma debemos acrecentar la tradicional y prudente preocupación con los efectos políticos de la ley electoral, la investigación a respecto de las condiciones políticas previas a cualquier reforma. En lenguaje técnico es necesario tomar los sistemas electorales como variable dependiente con relación a una dinámica política más amplia" (Lessa, 1995, pág. 4).

Recorreremos las sucesivas reformas constitucionales que se sucedieron a lo largo del siglo y de la larga serie de modificaciones establecidas veremos aquéllas que refieren al régimen de gobierno, al sistema de partidos y sobre todo al sistema electoral. También nos ocuparemos de las distintas iniciativas de reforma de la vigente Constitución de 1967, que surgen apenas reestablecida la democracia en 1985. Nos detendremos especialmente en las propuestas reformistas de los años 90, la fracasada "Maxi-reforma", lateralmente daremos cuenta de su versión reducida y demolida en un plebiscito, la "mini-reforma", y finalmente el actual proyecto la "reforma posible", producto de trabajosas negociaciones y cuya aprobación, la transformará en la sexta reforma en lo que va de siglo.

II LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A TRAVES DEL SIGLO

"... el país acompañó, con su evolución, Los problemas que la denominada cuestión electoral presentaron, desde su emergencia al debate político ya a inicios del siglo pasado.

El sistema electoral, en efecto, pasó en esa época a ser objeto de intensa polémica, referida a todos sus componentes: la organización material del acto electoral, los requisitos legitimantes de los actores electorales, los criterios de asignación de cargos electivos, los procedimientos circunstancias relativas al proceso electivo en general...

La cuestión electoral estaba destinada, desde 1872, a no abandonar la inquietud de nuestros hombres públicos. Desde la prensa, la cátedra, y el curul parlamentario, se hacían llegar reclamos y sugerencias en pro de un cambio que contemplara algunas de las anotadas insuficiencias del sistema, y que desterrara, según se esperaba con el optimismo propio del tiempo, las prácticas fraudulentas." (Diez de Medina, 1994, págs. 227 y 381).

La Constitución de 1918

El Uruguay del novecientos no era el de 1830 y sin embargo en él regía la Constitución de aquel año. Había interés por todos los sectores políticos para modificar la Constitución, tanto del oficialismo como por la oposición. "El sufragio universal empezó a ser considerado como garantía de la soberanía popular y como elemento pacificador que trasladaría a las urnas las disputas partidarias que antes se dirimían por las armas" (Barrán-Nahum, 1986, pág. 167)

Para el batllismo existía interés en establecer un régimen colegiado cuyo objetivo manifiesto era eliminar el poder autocrático en manos del presidente de la República (un Pte. autoritario podía poner fin a las reformas sociales) y era también una forma de conservar el poder en manos del Partido Colorado. Con renovación anual de cada miembro del Colegiado, el P. Nacional tenía que ganar cinco elecciones seguidas para lograr mayoría y poder gobernar.

Desde el llano político desde los blancos a los socialistas, se pedían en altas voces la RP, el voto secreto y más garantías para el sufragio.

Habiendo consenso en que las nuevas aspiraciones de la sociedad necesitaban ser plasmadas en texto constitucional que las recogiera, consolidara y organizara adecuadamente, se adoptó un sistema que acortaba los plazos y aceleraba el proceso de reforma previsto por la Constitución de 1830. El nuevo procedimiento indicaba que cuando los 2/3 de los integrantes de ambas Cámaras declarasen la conveniencia de la reforma-cosa que hicieron el 1 de setiembre de 1912- el PE convocaría a elecciones de una Convención Nacional Constituyente. Se estableció que los cargos se distribuirían mediante el sistema de RP, adoptándose también el régimen de voto secreto.

Las elecciones se celebraron el 30 de julio de 1916 en un acto en el que triunfaron ampliamente los sectores anti colegialistas opuestos al batllismo. Frente a tal situación surgió la idea de un acuerdo entre el oficialismo y el PN. Solo un SE que contara con el apoyo de ambos, articulando adecuadamente sus intereses y necesidades podía ser llevado a cabo. El batllismo aceptaría el reconocimiento constitucional de las garantías del sufragio y el PN haría concesiones respecto a la organización del PE. Exceptuando casos como el contralor justo de las elecciones y la libertad política de partidos y electores así como el voto secreto y universal todos los demás aspectos son contingentes (sobre todo el colegiado que permitió el ingreso del batllismo en el pacto de 1917 y en ese sentido fue un elemento importante en la democratización del país) sin embargo la mayoría perduran hasta hoy.

Esta Constitución consagró las bases del SE vigente: DVS, RPI, y mayoría simple para determinar la Presidencia de la República. (El DVS se aplicó por primera vez en 1910 y permite al elector votar por un partido y, en segundo término, por algunos de los candidatos, o listas, que propone el partido. Es un mecanismo de los que se denominan de voto preferencial.)

Respecto a la organización del PE la solución fue dividirlo, creando un PE bicéfalo, compuesto por el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración. El Presidente era electo por 4 años en forma directa, a mayoría simple de votantes y por DVS y considerando a la República como una circunscripción electoral. El consejo Nacional de Administración se componía de 9 miembros elegidos en forma directa y mediante DVS por lista incompleta. Se adjudicaban los 2/3 de los cargos a la lista más votada del lema más votado, y 1/3 a la lista del partido que le siguiera en número de votos. Los Consejeros duraban 6 años en sus funciones renovándose por tercios cada bienio, dos para el partido más votado y uno para el que le siguiera en número de votos.

El PL era la Asamblea General integrada por la Cámara de senadores electos en forma indirecta a razón de uno por departamento y por 6 años, debiendo renovarse por tercios cada bienio, y la cámara de Representantes cuyos miembros eran elegidas en forma directa, mediante RPI y permanecían 3 años en su cargo.

Con posterioridad la ley del 9 de enero de 1924 creó el Registro Cívico Nacional y la Corte Electoral. La ley de Elecciones del 16 de enero de 1925, que es con modificaciones la ley vigente, reconoció la existencia de los partidos políticos y su actuación en el proceso electoral. La ley Complementaria de Elecciones del 22 de octubre de 1925 fijó en 123 el número de integrantes de la cámara de Representantes.

La ley del 27 de octubre de 1932 dispuso la elección de senadores en forma directa a mayoría simple y por DVS. Existía el llamado a sala pero no la censura de los ministros quienes eran designados por el Presidente y el consejo Nacional de Administración.

Una de las principales garantías constitucionales que se originan en 1917 es la exigencia de 2/3 devotos de la Asamblea General para una serie de cuestiones y entre ellas las modificaciones de la legislación electoral

La Constitución de 1934

Pronto surgió el convencimiento, en amplios sectores políticos, de la necesidad de reformar la Constitución, ya fuera mediante la supresión de la Presidencia de la República y la instauración de un colegiado integral, o por el contrario suprimir el Consejo Nacional de Administración y volver al unipersonalismo.

Ello provocó procesos de división al interior de los partidos. En el P. Nacional uno de sus sectores, el herrerismo, proclamó la abstención en las elecciones para Consejeros Nacionales realizadas en 1932.

A su vez, el P. Colorado, que había triunfado en las elecciones de 1930, llevando al candidato batllista Dr. G. Terra a la presidencia, sufrió una crisis interna cuando este inició campaña en pro de la reforma de la Constitución. Dado este clima enrarecido y las dificultades que establecía la Carta de 1918 para su modificación, el Presidente dio un golpe de Estado, disolviendo el parlamento y el Consejo Nacional de Administración el 31 de marzo de 1933. Ese mismo día el Presidente de la República manifestó su voluntad de reformar la Constitución.

Electa una Constituyente y sobre la base de un acuerdo entre el sector herrerista del PN y el terrista del PC se presentó un proyecto que se plebiscitó el 19 de abril de 1934 (con las abstenciones del nacionalismo independiente y del batllismo neto, PS, PCU y UC) y que fue ratificado, ya que de 422.865 habilitados votaron 238.269 haciéndolo por SI 228.145 y 10.124 por NO.

El PE estaba compuesto por el Presidente de la República actuando con el ministro del ramo, o con el Consejo de Ministros y era electo conjuntamente con el Vice en iguales términos que en 1918.

Respecto al PL la modificación fundamental que se adoptó, fue la relativa a la organización del Senado. Se estructuró que estuviera compuesto por 30 senadores .electos en forma directa y en una sola circunscripción electoral, de los cuales 15 correspondían a la lista mas votada del lema mas votado y 15 a la lista mas votada del lema que le siguiera en número de votos y era presidido al igual que la Asamblea General por el Vicepresidente de la República.

“...fue el Dr. Herrera quien con acertadas palabras mostró que la finalidad de ese Senado tan peculiar era hacer inefectivas las resoluciones de la cámara de Representantes en la que estarían además de los sectores "marxistas" cívicos, comunistas y socialistas. Lo definió como una cámara de segunda instancia que podrá ver, rever, corregir, enmendar, rectificar las ideas mal encauzadas o desbordadas que vengan de la cámara de diputados". (Barran y Nahum, 1986 T5 pág. 60)

La Cámara de Representantes se compondría de 99 miembros eligiéndose al menos 2 por departamento- dicha disposición se mantiene hasta hoy en el

texto constitucional- y en los mismos términos que en la Constitución de 1918. A partir de esta constitución las elecciones pasaron a realizarse todas en un solo acto electoral una vez cada cuatro años.

Esta constitución introducía elementos de corte parlamentarista, ya que por medio de un procedimiento especial se daba a la Asamblea General competencia para juzgar políticamente la conducta de los ministros. Esta desaprobación debía ser dictada por un quórum especial, pero si era pronunciada por menos de 2/3 del total de componentes de la Asamblea General, el Presidente de la República podía observar el voto de desaprobación. Si la Asamblea General mantenía su censura por un número inferior al mencionado, el Presidente podía disolver las cámaras, convocando de inmediato a elecciones. Si las nuevas cámaras reunidas mantenían el voto de censura, caería el Presidente y el Consejo de Ministros.

Posteriormente por ley del 30 de diciembre de 1936 se suprimió el cargo de presidente del senado "La presidencia sería ejercida alternativamente en cada período legislativo por el primer titular de cada una de las listas mas votadas y en su defecto por los siguientes por orden de precedencia, correspondiendo ejercerla en el primer período a la lista mas votada."

La ley del 5 de mayo de 1934 es la primer ley de lemas y da nueva trascendencia y proyecciones al DVS, define lema como el nombre del partido y es necesario establecer a quien pertenece. El art.1 establecía que el lema de cada partido pertenece exclusivamente a la mayoría de sus componentes.

La ley del 11 de diciembre de 1935 atribuye el carácter de persona jurídica a los partidos.

Por último la ley del 23 de mayo de 1939 reguló lo relativo al uso de sublemas reglamentando además el procedimiento para la obtención de lema y sublema.

La Constitución de 1942

"La constitución de 1934 no logró nunca una aceptación general, ni pudo, tampoco, crear un clima de normalidad política.

Dos importantes sectores políticos, el Partido colorado batllista y el grupo no herrerista del Partido Nacional, se habían mantenido desde el golpe de Estado de 1933, en la abstención electoral, y otros partidos menores, como la Unión Cívica, el partido socialista y el Partido comunista, habían manifestado una permanente oposición a las soluciones adoptadas por la constitución de 1934." (Gross Espiell-Arteaga, 1991, pág. 95).

La iniciación del movimiento reformista tuvo lugar poco después de las elecciones presidenciales de 1938, cuando el nuevo Presidente Gral. Arquitecto Alfredo Baldomir, manifestó suposición favorable a una modificación de la Carta política.

En esta se propiciaba el cambio en la integración del senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros, la acentuación del régimen parlamentarista y la separación de las elecciones nacionales de las municipales.

Pero no era un proceso fácil, la oposición decidida del herrerismo y la exigencia de que la ratificación plebiscitaria contara con la mayoría absoluta de los ciudadanos habilitados, hacía imposible que se solucionara por cauces normares.

Ante esto el Presidente dio un golpe de Estado disolviendo el parlamento el 21 de febrero de 1942. De inmediato el PE llevó adelante la reforma contando con el apoyo de todos los sectores a excepción del herrerismo. Se estableció que las mismas se considerarían promulgadas si fueran ratificadas por la mayoría de los votos válidos que se emitieran en el acto plebiscitario. Dicha consulta se llevó a cabo el 29 de noviembre de 1942 y de 858.913 habilitados votaron 457.577 optando por SI 343.414 y por NO 131.163 por lo que la reforma fue aprobada.

La reforma de 1942 no modificó fundamentalmente la Carta de 1934, limitándose a alterar la base política en que esta se asentaba. Muchas de las reformas respondían a la finalidad de reintegrar a la actividad electoral a los partidos abstencionistas del período 1934-42 y de eliminar la presencia obligatoria del herrerismo. Debido a eso se cambió la forma de integración del senado, estableciéndose que los 30 senadores se distribuirían por el sistema de RPI y que estaría además integrado y presidido por el Vicepresidente de la República. Se creó además una disposición especial para permitir la concurrencia electoral del PNI otorgándosele el lema permanente. Las elecciones pasaron a ser vinculadas y simultáneas a través del voto conjunto. A través de este mecanismo el elector de sufragar en una misma hoja de votación, correspondiente a un mismo lema, por los candidatos a diversos órganos. Hay dos tipos de hoja: nacional (Presidente y vice, senadores, representantes y Junta electoral) y departamental (Intendente y Junta departamental) La elección nacional y la municipal son simultáneas y vinculadas a nivel de lema. Se emite un voto en una hoja para cargos nacionales y en otra para los municipales, con la obligación de hacerlo por el mismo lema.

La Constitución de 1952

La Carta de 1942 contó con la oposición tenaz del PN que negaba reiteradamente su validez, y en diversas ocasiones planteó la necesidad de la reforma.

Las elecciones de 1950 plantearon nuevamente la cuestión constitucional. El PN miraba con interés político todo intento de reforma. El deseo de limitar el poder del Presidente de la República, de volver a un régimen de coparticipación política y buscar fórmulas institucionales que facilitaran la reunión o acuerdo del nacionalismo escindido desde 1933. Estaba claro que sólo un acuerdo político podría lograr la reforma de la constitución. Cosa que ocurrió al asumir la presidencia Andrés Martínez Trueba, quien en su discurso del 1 de marzo, manifestó sus intenciones reformistas. Con aprobación de ambas Cámaras fue sancionado el proyecto de ley constitucional, ratificada en el plebiscito del 16 de diciembre de 1951, por 232.076 votos por SI y 194.684 por NO. "Si bien el plebiscito resultó afirmativo es significativo que solamente el

37 % de los ciudadanos habilitados para votar interviniera en él y de estos, el 54 % a favor y el 46 % en contra. No menos significativo es que en Montevideo el pronunciamiento fuera contrario al proyecto de reforma: 107.747 por NO, 74.12 por SI" (Germán Delía, 1986, pág. 64).

La Constitución de 1952 estableció que el PE sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno integrado por 9 miembros electos en forma directa y tomándose a toda la República como una sola circunscripción electoral. Adjudicándose 6 cargos a la lista mas votada del lema mas votado y tres cargos al lema que le siguiera en número de votos pero proporcionalmente entre las listas. La presidencia del Consejo era rotativa por períodos anuales siendo ejercida sucesivamente por 4 consejeros del lema mas votado.

La fórmula adoptada de colegialismo integral con representación bipartita en la integración del Consejo, suponía no una colaboración obligatoria, sino la integración del cuerpo con representación de los dos partidos. En el PL la variación fue respecto a la presidencia del Senado y de la Asamblea General, que debido a la desaparición de la figura del Vicepresidente, era ejercida por el primer titular al senado de la lista mas votada del lema mas votado. Se votaba a través de una única hoja de votación para todos los cargos, nacionales y departamentales, lo que suponía el voto conjunto perfecto.

La Constitución de 1952 modificó el régimen semiparlamentario existente desde 1934 ya que los ministros serían responsables ante el Parlamento, pero no así los integrantes del consejo Nacional de Gobierno. Además se eliminó el instituto de disolución del Parlamento (uno de los elementos mas característicos del parlamentarismo clásico) por lo que no daba ninguna solución para el caso que se planteara un conflicto de poderes. Se trató asimismo de reforzar la cohesión de los partidos tradicionales, permitiendo la acumulación de votos para las agrupaciones del mismo origen histórico. "Para lograr y facilitar la reconstrucción de los partidos tradicionales (sobre todo del PN) se incluyó un artículo en la Constitución derogando en favor de éstos la legislación electoral general y haciendo posible en condiciones muy especiales, la acumulación de votos de sus distintas fracciones" (Gross Espiell-Arteaga 1991, pág. 107). El artículo 79, intensamente debatido políticamente, y que planteaba complejos problemas jurídicos en su eventual aplicación, no llegó a utilizarse. La unificación política del PN, parcial en 1954, total en 1958 se hizo efecto por el juego normal de la legislación electoral general.

III LA CONSTITUCION DE 1967

Poco después de su entrada en vigencia la Carta de 1952 comenzó a ser cuestionada, principalmente la organización colegiada del PE.

En 1958 se sometieron a ratificación plebiscitaria dos proyectos de reforma. Ambos suponían la abolición del régimen colegiado. Uno impulsado por la Unión Cívica obtuvo 153.662 votos, el otro, iniciativa del herrerismo recogió 235.941 votos. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, para que alguno fuera aprobado era necesario que superara el 50 % del total de votantes cantidad que superara el 35% de inscriptos que exigía la Constitución.

En noviembre de 1962 se sometió a ratificación plebiscitaria un nuevo proyecto, que tampoco llegó a ser aprobado. Impulsado por el Eje herrero-ruralista sobre un total de inscriptos hábiles para votar de 1.518.297 y un total de votantes de 1.171.020 votaron por SI 195.623 ciudadanos.

A mediados de 1966 había tres proyectos de reforma en condiciones de ser plebiscitados. Dos de ellos, uno del FIDEL y otro de un sector del P. Colorado, habían seguido el procedimiento de la presentación al presidente de la Asamblea General con la firma del 107o del total de ciudadanos inscriptos, y el tercero de los sectores del PN (el Eje herrero-ruralista y la Unión Blanca Democrática) siguió el procedimiento de la presentación con el apoyo de 215 del total de componentes de la Asamblea General.

Parecía claro que si no se unificaban algunos proyectos, la dispersión de votos haría imposible la reforma. La idea de algunos sectores políticos de que era imprescindible la Reforma Constitucional y la resolución de la Corte Electoral del 25 de mayo de 1966 de que no se podía votar por SI más de un proyecto, fueron algunos de los principales factores que provocaron conversaciones interpartidarias dirigidas a redactar un proyecto en común.

Las posibilidades de lograr un acuerdo no eran remotas ya que todos los proyectos poseían un elemento básico común: en todos los casos se sustituía el Colegiado por un régimen unipersonal.

Finalmente siguiendo el procedimiento que exigía 215 del total de componentes de la Asamblea General se presentó un proyecto que contaba con el apoyo de Unidad y Reforma, la Unión Colorada y Batllista, el Frente Colorado de Unidad y la lista 99 del Partido Colorado y el Movimiento Nacional de Rocha, la Lista 400 de Washington Beltrán y el sector herrero de Alberto Heber del PN.

“El Partido Demócrata Cristiano se retiró de la comisión negando su apoyo a las bases, aduciendo que las mismas desconocían algunos reclamos tan notorios del cuerpo electoral, tales" como la supresión de la ley de lemas, la eliminación de los privilegios, la reforma del art. 32 y la despolitización de la Administración mediante la intervención de los trabajadores en los directorios de los Entes Autónomos." (Pérez-Zubillaga, 1983, pág. 106)

El 27 de noviembre de 1966 conjuntamente a las elecciones se plebiscitaron cuatro proyectos que se reconocían por el color de la hoja en que iban presentados. La "rosada" llevada adelante por un grupo colorado obtuvo 1.120 votos, la "amarilla" promovida por el FIDEL 86.315, la "gris" de la Alianza Nacionalista del Partido Nacional 175.095 y por último la "naranja" que respondía a los sectores acuerdistas que recogió 786.987 votos a favor, lo que correspondió al 47,50% del electorado habilitado y al 17, 5% del total de votantes por lo que fue aprobada y entró en vigencia el 15 de febrero de 1967.

De las modificaciones acaecidas lo más trascendente, y a la vez, centro del debate previo es la organización del PE, el retorno al régimen unipersonal, eliminando el Colegiado al cual se achaca la inoperancia del gobierno. La idea prevaleciente es fortalecer y aumentar las competencias del PE efectos de posibilitar una política más dinámica y eficaz para impulsar el desarrollo económico y social : leyes de urgencia, coordinación de la acción de los Entes Autónomos -EEAA- y Servicios Descentralizados -SSDD- dentro de la planificación general de la política económica del Estado, etc. Además, varios artículos e incisos refieren a normas programáticas de carácter socioeconómico.

- Se amplía de 4 a 5 años el período de gobierno con la intención de posibilitar una mejor gestión gubernamental: darle más tiempo para planificar y realizar.

- Se establecen leyes de iniciativa privativa del PE (deuda pública, creación de empleos, dotaciones o retiros, asignaciones o aumento de pensiones, modificaciones causales, cómputos o beneficios jubilatorios...Es decir que se limitó competencias del PL en materia presupuestal y financiera.

- Se establece la potestad del PE de proponer proyectos de Ley con declaratoria de urgente consideración (Art.168), con plazos para su consideración por el PL, vencidos los cuales sin expreso rechazo o presentación de proyecto sustituto, se tendrán por sancionados.

- Se establece la responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General (sólo retoques al sistema anterior): el Presidente puede observar voto de censura si fue por menos de 2/3 de la Asamblea General; establece complejo mecanismo posterior: sí la censura se mantiene por menos de 2/5, el Presidente puede mantener los ministros censurados, disolver las cámaras y llamar a elecciones; si la nueva Asamblea General mantiene la desaprobación, cae el gabinete. La única Constitución que previó la caída del presidente fue la de 1934.

- Ni el Presidente, ni el Vice., pueden ser reelectos hasta pasado un período de gobierno (5 años). Al tiempo que esta disposición sería un "contrapeso" a la concentración de poder en el PE. Cabe señalar que ninguna Constitución permitió la reelección; el proyecto de 1971, aunque con alta votación no alcanzó la aprobación para reelegir a Pacheco).

- Dirección de EEAA y SSDD: los directores son designados por el PE, en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia del Senado, y en base a las

condiciones personales, funcionales y técnicas. Fundamento: mejorar el nivel técnico y profesional de sus integrantes; no subordinarlos en su designación a un acuerdo político; no hacer preceptiva la coparticipación en su integración (el "3 y 2"). La norma facilita la tarea del PE: si las venias no se otorgan en plazo fijado por 3/5 del Senado, se puede reiterar la propuesta y aprobarse por un quórum menor.

-Acerca de los partidos, se agrega una norma con carácter general que determina las bases y principios generales de su existencia y acción. El Estado les asegurará la más amplia libertad; los partidos deberán ejercer efectiva democracia interna en la elección de autoridades y dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios (Art.71, inc. 11). Con respecto a otras disposiciones electorales:

-Se definió el concepto de lema permanente (Art.7g): haber participado en a elección anterior obteniendo bancas; sólo ellos pueden acumular votos por lema, no así los lemas accidentales.

- Se implanta la separación en dos hojas de votación de las listas para cargos nacionales, por un lado, y para cargo departamentales, por otro.

"...los defectos y carencias que se señalaban entonces en la vida política y en la gestión gubernamental no podían ser automáticamente corregidos con enmiendas constitucionales (...) Era necesario que, además y fundamentalmente, cambiaran las costumbres políticas y partidarias. Y ello fue lo que no ocurrió " (Gros Espiell-Arteaga, 1991, pá9. 128).

Del 67 al 90: una constitución suspendida, retomada, cuestionada y culpable

La Constitución de 1967 rigió por corto tiempo. El breve gobierno de Gestido (marzo-diciembre, 1967) implanta en octubre, con la aprobación del PL, medidas prontas de seguridad (MPS), mecanismo de excepción incluido en la Carta, Pacheco, que lo sucede, utiliza estas MPS como el modo permanente de gobernar desde junio de 1968 hasta el fin de su mandato, también con la aprobación parlamentaria.

En los 70, las discrepancias entre PE/PL paralizan la toma de decisiones, En junio de 1973 se produce el golpe militar, la disolución del parlamento, la prohibición de la culpable actividad político-partidaria, la proscripción de políticos... El gobierno autoritario –que no derogó la Constitución de 1967- la modifica sustancialmente con el "injerto" de 18 "actos institucionales", además de "decretos leyes", "leyes especiales", "leyes fundamentales". Su intento por imponer una nueva Constitución en 1980, fracasó en un histórico plebiscito.

En 1985, a la salida del período autoritario se vuelve a la Constitución de 1967... Y desde entonces comienzan los intentos por reformarla. Los principales impulsores de la Carta de 1967 son los mismos que ahora en los 90 impulsan su reforma: el partido Colorado y sus líderes Jorge Batlle, primero, y Julio M. Sanguinetti desde que asume su segundo mandato en 1995.

En el análisis de Thibaut, la Constitución de 1967 instala un presidencialismo parlamentario o moderado; veto del Presidente a decisiones del PL; mayor concentración en el PE; contrapeso del PL: derecho a censurar ministros. Uruguay es el país con más experimentos constitucionales en el siglo en el Cono Sur, pero ellos no están referidos al tema presidencialismo-parlamentarismo, sino que han pendulado en torno a la disyuntiva entre Presidente/Colegiado.

La Constitución de 1967 (inspirada en la francesa de 1958) no pudo crear un gobierno fuerte y eficaz, por el sistema de partidos vigente, afirma Thibaut. Esta Constitución responde a un sistema bipartidista. A partir de las elecciones del 71 se insinúa un escenario distinto (que las elecciones del 84 confirman) donde el bipartidismo deja paso a un sistema de multipartidismo moderado. "Cualquier partido que aspire a ganar las elecciones y acceder a gobernar el país, puede tener la certeza que no logrará mayorías legislativas propias. Esta realidad fragmentada del espectro político representa para muchos la aparición de fuertes bloqueos decisivos que dificultan la acción política" (Buquet-Castellano, 1995, pág.121).

Uno de los grandes temas del debate político en el Uruguay recién retornado al régimen democrático es, en la visión de Peixoto, la reforma del sistema político, sobre el cual existe una visión pesimista. Se le achaca ser poco permeable a los cambios y ostentar escasa representatividad.

El diagnóstico reformista del sistema político supone la existencia de una voluntad mayoritaria dispuesta a cambios, bloqueada por mecanismos electorales que favorecen un sistema de partidos que fragmenta y frustra al electorado. La reforma electoral permitiría amplios consensos.

En el "diagnóstico reformista" se inscriben dos visiones acerca de la "ingobernabilidad": las que atribuyen el bloqueo del sistema político a un sistema de partidos fraccionalizado y a un sistema electoral que combina RP con DVS, en la cual se inscribe L.E. González, y las que lo atribuyen al régimen de gobierno presidencialista y propugnan por el parlamentarismo, en la cual se sitúan R. Pérez y C. Pareja, por ejemplo.

El presente estudio se abocará a los efectos atribuidos al PE.

IV LAS PROPUESTAS REFORMISTAS DEL LOS 90

En América Latina las discusiones sobre la reforma política han ocupado un lugar fundamental en la década en curso. Varios países se abocaron a la tarea de reformar sus constituciones, un ejemplo que nos toca de cerca es nuestra vecina Argentina que concretó su reforma en 1995, al igual que Perú, y también en Brasil el tema está sobre la mesa.

Esto ha creado en la región una mayor conciencia sobre las deficiencias funcionales de los sistemas existentes y sobre el comportamiento de los actores políticos. Debate que se relaciona con la reforma del Estado, en el sentido de la necesidad de gobernabilidad que asegure el accionar de los gobiernos.

Para el caso uruguayo Mancebo señala que existen dos versiones del problema de la gobernabilidad: durante el primer gobierno de Sanguinetti, en el período que precedió a la "Entonación Nacional", gobernabilidad se asocia al riesgo de un golpe de Estado; mientras que, en las negociaciones en torno a la "coincidencia Nacional" del gobierno Lacalle, se vincula a la capacidad disminuida del Estado para implementar políticas públicas.

A fines del período autoritario, el problema de la gobernabilidad se presentó asociado al éxito de la transición democrática. Durante el gobierno Sanguinetti las élites políticas e intelectuales toman conciencia de los problemas específicos de las instituciones políticas, el bloqueo político, lo que se evidenció en el debate sobre reforma política iniciado en 1986 que se centró en dos aspectos: el carácter de la reforma, o sea, si sería constitucional, electoral o de las prácticas políticas; la forma más adecuada de gobierno: presidencialismo puro, cuasi-presidencialismo, cuasi-parlamentarismo, parlamentarismo puro.

Surgieron por tanto distintas propuestas de reforma, el sector mayoritario del PN, Por La Patria, sugirió el ballottage entre los dos candidatos más votados de los dos lemas mayoritarios, con el objetivo de brindarle al Presidente mayor respaldo popular. El FA, en cambio, se inclinó por un sistema de corte parlamentarista, con voto de confianza explícito del PL previo a la instalación de cada gobierno. Pero estos planteos no pasaron de meras enunciaciones, entre otros motivos porque esa época estuvo signada por el tema de los derechos humanos. La ley de la pretensión punitiva del Estado sancionada en diciembre de 1986 y la posterior recolección de firmas proreferendum, finalmente realizado el 16 de abril de 1989 ratificando la ley, ocuparon la agenda política de entonces.

Durante la campaña electoral de 1989 hubo referencias acerca de un reforma política, en especial del herrerismo quien se había opuesto a las negociaciones de 1996-88 para reformar el sistema político.

En el período de la consolidación, iniciado por el gobierno de Lacalle, las autoridades electas querían evitar el bloqueo político que resultaba de la falta de mayorías parlamentarias: el problema de la gobernabilidad se centra en las desventajas del sistema político uruguayo, en particular la forma de gobierno presidencialista y la legislación electoral.

En sus inicios la gestión de Lacalle contaba con la "Coincidencia Nacional", que aseguraba amplias mayorías en ambas Cámaras, marco adecuado para destrabar el sistema y encarar el proceso de modernizaciones. Pero desencuentros con el gobierno, retiro del Foro Batllista (sector del ex-presidente Sanguinetti), desavenencias internas de los blancos, replantearon el problema de la gobernabilidad y resurgieron las iniciativas reformistas.

Jorge Batlle toma la iniciativa en mayo de 1992. Aunque con un modelo presidencialista, se prevé la creación del cargo de Primer Ministro o Ministro Encargado de Gobierno (una concesión para atraer a los pro-parlamentaristas). En setiembre logra interesar a C.J. Pereyra (MNR) y a H. Batalla (PGP), y en enero de 1993 se suma a las conversaciones el vicepresidente G. Aguirre (MRV).

En Abril del 93 el "grupo de los 4" divulga un texto con los entendimientos logrados: normas para mayor libertad del elector; mayor gravitación del PL al tiempo que fortalece las facultades del Presidente con la realización de una segunda vuelta entre los candidatos más votados de cada partido ("un ballottage a la uruguaya"). En síntesis, el proyecto procura establecer mecanismos institucionales que forzaran entendimientos.

Por otra parte, se crea el "grupo de los 3" (el "Polo Progresista" del PN, el PDC y el MRB) que plantea un proyecto netamente parlamentarista. J. Batlle realiza gestiones ante los líderes Lacalle, Seregni, Sanguinetti Pacheco, distantes del movimiento reformista, a efectos de lograr los 2/3 de cada cámara necesarios para plebiscitar el proyecto antes de las elecciones. Para el Foro Batllista es prioritario la sanción previa de la ley de partidos.

El Herrerismo y FA se incorporan a las negociaciones, pero el FA se retira pronto al ser aceptados algunos planteos del Herrerismo (con su integración comienza hablarse del "grupo de los 5"), mientras que la UCB plantea su propio proyecto. El Foro sigue reticente y "balconea" la marcha de las negociaciones.

En octubre de 1993, la propuesta del "grupo de los 5" se eleva a una comisión especial del PL, y el Herrerismo explora entendimientos con el Foro que requiere una modificación electoral para premiar con bancas adicionales al lema ganador, es decir, la atenuación de la representación proporcional (RP). Entre noviembre y diciembre de 1993 se logran algunos entendimientos y se posterga la discusión de los desencuentros. A fines de enero del 94, el FA se margina virtualmente de la negociación por falta de acuerdos internos y en marzo el PGP abandona la negociación. La búsqueda del más amplio consenso terminó por minimizar la propuesta reformista.

El 14 Abril de 1994 el proyecto -al que luego se llamó la "Maxirreforma"- no logró los 21 votos (2/3) del senado, sino tan sólo 19 (todo el PN, el PGP, la UCB, y UR -el sector del impulsor Batlle); votaron en contra el FA, el Foro y la Cruzada 94. Veamos algunas propuestas del proyecto de "Maxirreforma":

- habilita las coaliciones electorales para 1994 entre lemas permanentes: éstos podrán acumular votos para cargos nacionales y departamentales, bajo fórmulas comunes: candidato único a la presidencia y a las intendencias;
- permite el "voto cruzado": el ciudadano podrá votar por candidatos de lemas diferentes a los cargos nacionales y los departamentales;
- prohíbe las "cooperativa de votos" (acumulación por sublemas para diputados);
- habilita reelección de intendentes por dos veces:
- candidato único por lema (no para el 94)
- simplifica levemente el procedimiento para que el Presidente pueda disolver las Cámaras y llamar a elecciones legislativas anticipadas en caso de censura al gabinete;
- obliga a que Consejo de Ministros reciba voto de confianza de la Asamblea General (complejo mecanismo permite hasta tres fracasos del gabinete propuesto; disolución de cámaras, nuevas elecciones y presentación de un último gabinete que no requiere voto de confianza;
- habilita al Presidente a remover directores de Entes Autónomos (EEAA) y Servicios Descentralizados (SSDD) ante crisis de gabinete;
- facilita la destitución de funcionarios públicos (no requiere venia del senado para hacerlo);

Luego del fracaso de la "maxirreforma" y cuando la mayoría de los sectores aprestaban sus fuerzas con vistas a la elección de noviembre, Batlle plantea la posibilidad de una nueva reforma sobre la base de aquellos puntos que no fueron objetados durante el debate. Para ello se recurría a lo formulado en el inciso B del artículo 332 de la Constitución que expresa: " La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente...por proyectos de reforma que reúnan los dos quintos de la Asamblea General, presentados al presidente de la misma, los que serán sometidos a plebiscito en la primer elección que se realice". El 11 de mayo de 1994, 62 legisladores presentan a la Asamblea General el proyecto de "mini-reforma": PN (todo), BR, PDC y el PGP.

Los principales elementos del proyecto se referían al establecimiento del voto cruzado; la reducción del número de ediles, su carácter rentado; el establecimiento de juntas locales. Se oponen el Foro, la UCB y el FA. La reacción fue poner énfasis en las consecuencias que traería la modificación del régimen electoral, la variación de las reglas de juego en plena campaña electoral. Se hizo presente el fantasma de las elecciones de 1966, dada la complejidad que podría alcanzar el acto comicial al votar simultáneamente por el régimen vigente y el proyectado (que habilitaba el voto cruzado).

El único resorte constitucionalmente posible para cambiar la fecha del plebiscito era el inciso D del artículo 332, el cual podría ser utilizado, siempre y cuando se votase en ambas cámaras, un proyecto idéntico al presentado el 11 de mayo por 2/5 de legisladores. Este procedimiento es el único que permite al legislador fijar la fecha de realización del plebiscito ratificatorio.

Finalmente tras arduas negociaciones, el 8 de junio el proyecto ingresó al senado, con la firma de 22 legisladores de todos los sectores, sugiriéndose como fecha el último domingo de agosto. Una vez aprobado en el senado ingresó a diputados el 15 de junio donde fue también aprobado. Todos los sectores votaron afirmativamente, incluyendo los que se habían opuesto inicialmente. El propósito de éstos no fue apoyar el proyecto sino que actuaron en función de que el mismo permitiría separar el plebiscito de las elecciones nacionales.

El 28 de agosto se plebiscita el proyecto de la "mini" y es derrotado por 72o/o a 28o/o, a pesar del apoyo público que finalmente había conseguido de los presidenciables de todos los partidos.

V LA NUEVA CONSTITUCION: "LA REFORMA POSIBLE"

Julio María Sanguinetti, a poco de ser electo por segunda vez, impulsa la reforma constitucional, y compromete su prestigio en lograrlo, asistiendo a la sesión inaugural de la comisión multipartidaria, el 30 de marzo de 1995 (a menos de un mes de su asunción).

"Lo que no se hace en el primer año de gobierno no se hace en los otros cuatro", había declarado Sanguinetti, antes de las elecciones de 1989, a fines de su primer gobierno.

La iniciativa del presidente Sanguinetti ("el proyecto colorado") apuntaba a tres temas: la reforma constitucional, la ley de partidos y la descentralización territorial y política. El mismo propone el ballotage (¿una forma de impedir el triunfo del FA?), con ley de lemas -el Presidente estaba dispuesto a una concesión: candidato único por lema a cambio de la aprobación de los aspectos que permitieran "gobernar ahora". El "proyecto colorado" es "inaceptable" para Michelini, una "herejía jurídica" para el Encuentro Progresista, un "chiste jurídico", para Sarthou; "la mejor opción para democratiza un poco nuestra democracia" para el politólogo Costa Bonino, quien también afirma: "(el ballotage) fortalece la adhesión al régimen político democrático", da más libertad al elector: la de eliminar en la segunda vuelta al candidato que menos le gusta.

Dentro del Partido Nacional se reproducen las diferentes posturas sobre la reforma que se procesan a nivel del sistema político: el expresidente Lacalle lanza la campaña a favor del candidato único por lema ungido por la convención partidaria u órgano correspondiente. También Volonté propone el candidato único pero electo por voto secreto en elecciones realizadas por todos los partidos el mismo día.

Los argumentos contrarios al candidato único son variados: para Carlos J. Pereyra, Líder del MNR, perjudica al PN que puede votar mal; para el senador Santoro genera dispersión en los partidos, el perdedor en la interna se aleja del partido; para el también senador Gandini el candidato único crea más fraccionalización en los partidos con la consiguiente mayor dificultad para lograr acuerdos, el DVS permite la convivencia de matices dentro de cada partido, por último hace más difícil la renovación interna el surgimiento de nuevas figuras.

Ante estas dificultades el NE advierte que de no lograrse al 18 de julio de 1995 un acuerdo iniciaría la recolección de firmas para plebiscitar un proyecto con el candidato único como punto medular. En vista de esto y con el peligro de un plebiscito conjunto con las elecciones, el Directorio blanco y el CEN colorado abrieron camino a un acuerdo interpartidario. En agosto de 1995 la Comisión Interpartidaria presentó las bases para la reforma política con la firma de representantes de los cuatro lemas con representación parlamentaria. Los puntos consensuados más importantes eran: 1) candidatura única a la presidencia; 2) internas partidarias; 3) ballotage para definir presidente; 4)

eliminación de la distinción entre lemas accidentales y permanentes; 5) eliminación sublemas para elección de diputados.

La comisión dejaba pendiente: la separación de las elecciones nacionales de las municipales; el voto cruzado; candidato único a la intendencia; corrección de la RP; eliminando el tercer escrutinio

Dentro del FA la situación también era compleja, el Plenario del 19 de noviembre de 1995 rechaza el ballotage y a cambio antepone una serie de condiciones. Pasadas unas semanas de negociación en la Comisión las diferencias se reducen a: candidato único para las intendencias; separación temporal de las elecciones nacionales de las municipales; juntas electivas en poblaciones mayores de 5.000 habitantes. Se pone de manifiesto la contraposición entre los sectores proclives al acuerdo (Asamblea Uruguay, Vertiente Artiguista) y quienes se oponen al mismo (PS, MPP, PCU). El 5 de febrero de 1996 se produce la renuncia del Gral. Seregni a la presidencia del FA al no poder cumplir su palabra de responder a los sectores acuerdistas la posición del FA sobre el proyecto.

El último intento de contar con la participación del FA en la reforma, cuando ya tenía media sanción dada la aprobación del proyecto en el senado, fue por parte del presidente del Directorio nacionalista Alberto Volonté tratando de acordar con Tabaré Vázquez (futuro presidente del FA) la propuesta era: voto cruzado (en lugar de la separación temporal); candidato único a la intendencia para el 2AO4 (dos en 1999); juntas electivas en poblaciones de 6000 habitantes; exigencia del 10 o/o de los inscriptos para impugnar los decretos municipales. El 13 de octubre de 1996 el Plenario Nacional del FA luego de intensos debates decidió no dar su apoyo a la reforma. La misma recibe la sanción en diputados el 15 de octubre.

En "La reforma posible", se propone:

- elección de candidatos presidenciales el último domingo de abril del año electoral, simultánea en todos los partidos. A la vez, elección de los convencionales nacionales y departamentales. El candidato que obtenga mayoría absoluta, o el 40% y más de 10% de ventaja sobre el siguiente será el postulado por el partido. Si esto no ocurre, lo elige la convención entre los dos más votados;
- eliminación del DVS en elección presidencial: cada partido llevará, pues, un solo candidato presidencial;
- ballotage: si ningún candidato supera el 50% de los votos válidos en la elección del último domingo de octubre -donde también se eligen los legisladores nacionales habrá segunda vuelta entre los dos más votados, al mes siguiente;
- eliminación de la distinción entre lemas permanentes y lemas accidentales;

- eliminación de la acumulación de votos por sublema para la elección de diputados;

- separación de la elección para cargos nacionales y departamentales.
Elecciones nacionales: último domingo de octubre cada cinco años (Presidente y vice de la República; senadores; diputados; Junta Electoral departamental)
Elecciones departamentales: segundo domingo de mayo del año siguiente a los comicios nacionales.

- la ley (por 213 de cada cámara) podrá determinar un solo candidato a intendente por lema. Mientras no se sancione la ley, será proclamado aquel que tenga la mayoría en la convención departamental y también podrá serlo quien le siga siempre que obtenga más del 30% de apoyo de la Convención.

VI LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

Una de las líneas más fructíferas de investigación en ciencia política es el estudio de la influencia que ejerce el SE en el sistema político. Ahora bien ¿cuales son los efectos de los sistemas electorales, sobre qué ámbitos recaen? Nos ocuparemos del efecto que se atribuye al SE en la configuración del sistema de partidos.

El primer autor que se ocupó de este asunto fue Maurice Duverger quien formuló las siguientes premisas que se conocen comúnmente como "leyes": 1) "El sistema de mayoría (pluralidad) de una sola ronda electoral tiende al bipartidismo"; y 2) "Los sistemas de mayoría de doble ronda electoral y la representación proporcional tienden al multipartidismo". (1957, págs. 247 y 249).

Esta formulación trajo consigo un intenso debate acerca de la influencia del SE. Las posiciones abarcan desde quienes niegan las "leyes", demostrando sus limitaciones con casos que contradicen los efectos atribuidos a los tipos básicos de SE, hasta quienes las reformulan adaptándolas a los diversas excepciones.

Para Dieter Nohlen existe una gran polémica sobre la real significación de los SE. Por un lado se afirma que su significación, como la de las instituciones políticas, es mínima y que el desarrollo político depende de factores más sustanciales que se asocian a conflictos y antagonismos de clase. Desde otra óptica, existe la convicción de que la gobernabilidad de un país, así como la viabilidad de un sistema democrático, dependen del sistema electoral.

Para Nohlen ambas son posturas extremas, el SE es una variable potencialmente influyente, pero no causante de todo lo bueno ni de todo lo malo, que incide como otras en la representación política y en la conformación del sistema de partidos. Los efectos políticos de los SE dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y de comportamientos políticos. Es necesario considerar siempre las condiciones específicas de cada país. "El efecto directo de los SE, empíricamente observable, consiste en configurar las preferencias políticas en el acto eleccionario y producir un resultado electoral bajo la forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos" (Nohlen, 1983, pág. 16)

Para Giovanni Sartori, cuando se establecen, los SE se convierten en factores causales que producen, a su vez consecuencias de la consecuencia. Parte de la base que todo es causado por algo, pero la consecuencia se convierte, a su vez, en causa de algo más. Son por tanto una variable importante. Una crítica que se hace a la teoría de los efectos del SE en general es que no predice efectos en forma precisa. Explica Sartori que en el campo de las ciencias sociales las "leyes" son generalizaciones dotadas de poder explicativo que descubren regularidades. "La mayoría de las leyes de las ciencias sociales no producen eventos particulares. Sin embargo, se supone que las leyes acerca de los efectos de los sistemas electorales (causa) sobre el número de partidos (efecto) hacen justamente eso, es decir, se aplican a todos y cada uno de los eventos electorales" afirma Sartori (pág. 44). Si se supone

que una ley es determinista, en el sentido de que dada la causa se produce el efecto, y por tanto es cierto y conocido ex ante, entonces una sola excepción basta para anular la ley. Pero, como afirma Sartori las leyes de ciencias sociales no pueden ser ni nunca han sido deterministas y en consecuencia toleran alguna desviación. Las excepciones pueden resolverse de dos maneras: 1) incluyendo una condición necesaria que restringe la aplicabilidad de la ley; 2) incorporando las excepciones en una reformulación de la ley que las abarque.

Entrando en el tema de la influencia de los SE el autor menciona que estos tienen dos clases de efectos: sobre los votantes y sobre los partidos. Sobre los partidos el efecto podría denominarse reductor (si bien la reducción varía de fuerte a débil) y niega que algún SE tenga un efecto multiplicador como, sostenía Duverger de los sistemas de RP que tendían al multipartidismo. Si bien esta reducción varía de fuerte a débil.

Destaca Sartori que no se ha considerado hasta ahora una condición necesaria para tender hacia un tipo determinado de sistema de partidos; esta variable es el propio sistema de partidos. Los mismos pueden dividirse también entre fuertes y débiles, dependiendo de si, como sistemas, están o no estructurados. "Esto significa que no se pueden evaluar correctamente los efectos de los sistemas electorales sin evaluar a la vez las características manipuladoras y canalizadoras del propio sistema de partidos, (pág. 51).

Si bien este trabajo no argumenta que los efectos del SE sean determinantes ni los únicos que inciden en la conformación del sistema de partidos, si sostenemos que provoca una significativa influencia en la conformación de los mismos. Compartimos la noción de Sartori, acerca de que bajo determinadas condiciones: estructura del sistema de partidos; regionalización de los partidos; distribución geográfica de su electorado; tamaño de las circunscripciones, los SE pueden tender a la conformación de un determinado tipo de sistema de partidos, aunque no siempre sea el factor determinante.

No significa esto que los SE carezcan de importancia, si así fuera los políticos no discutirían tanto acerca de ellos, ni existirían reformadores empeñados ni tampoco políticos reacios a todo cambio de las reglas de juego. Compartimos la afirmación de Lessa "...la relevancia del debate a respecto de los sistemas electorales y de sus perspectivas de reforma está garantizado por el lugar estratégico que ocupan en la configuración del mundo poliárquico. Los sistemas electorales cristalizan un contrato básico que establece los criterios de justicia distributiva por medio de los cuales los ciudadanos se representan. En otras palabras, esos sistemas definen los mecanismos de transformación de votos en bancas' (1995, pág. 2).

Nuestra posición consiste en atribuir efectos al SE, que por cierto los tiene, como intentaremos exponer en el siguiente capítulo, pero estos no siempre son determinantes ni los únicos en juego en la dinámica política- Ningún sistema electoral puede asegurar, per se, ni el tipo de sistema de partidos ni gobiernos con capacidad para gobernar. En el caso uruguayo, la discusión sobre la influencia del SE en el sistema de partidos, muestra la totalidad del espectro de

opiniones. Para Real de Azúa "el caso uruguayo es probable que represente el ejemplo máximo de una determinación jurídica del aparato partidario" (1988, pá9. 70). Para Solari en cambio "el caso uruguayo puede considerarse una ilustración perfecta de la enorme complejidad de las relaciones entre regímenes electorales y sistema de partidos" (1991, pág.118)

L.E. González coincide con Rae quien en el análisis empírico de las leyes de Duverger sostiene: "el sistema electoral puede determinar el número de partidos y en cierta medida su coherencia y estructura"(1991, pá9. 17) y con la reformulación de dichas leyes tendenciales hecha por Sartori, a saber: 1) disposiciones electorales mayoritarias facilitan el bipartidismo y dificultan el multipartidismo; 2) por su parte, la RP facilita el multipartidismo y dificulta el bipartidismo.

En Uruguay, afirma González, la tensión se focaliza en la elección presidencial que se decide por mayoría simple, por lo que se aplica la primera ley. Como en nuestro país las elecciones para todos los cargos ocurren simultáneamente, la RP de la legislatura no tiene ningún efecto sobre la competencia inter partidaria (no se puede "cortar" boleta), lo que asegura que la regla mayoritaria domine la lógica electoral. La estabilidad del bipartidismo uruguayo (hasta el 71 o el 84) resulta de la combinación del marco institucional y la legislación electoral, cuyos rasgos principales son: mayoría simple para elección presidencial, DVS, FIP y simultaneidad de todas las elecciones. El primero fue el elemento que presionó hacia el formato bipartidista, mientras los otros dos actuaron negativamente cancelando los efectos eventuales de la RP sobre el sistema de partidos sostiene González.

También afirma que otro efecto de la legislación electoral sobre el sistema de partidos ha sido la fraccionalización de los mismos. Nuestros partidos tradicionales ya estaban divididos cuando nació la democracia uruguaya, pero la legislación electoral promovió activamente la fraccionalización. El DVS permite el voto preferencial intrapartidario, y como Katz afirma: "sea o no la cohesión el estado "natural" de un partido, el voto preferencial intrapartidario crea un poderoso incentivo para la desunión" (1986, pá9. 101).

Por último González afirma que el estímulo provisto por el DVS es reforzado por la RP que asegura que no es necesario conseguir el primer premio para permanecer en carrera. El DVS es el principio activo que impulsa la fraccionalización; la FIP es la condición facilitante: al ofrecer más premios disminuye el costo esperado de la competencia.

La legislación electoral no determinó por sí misma el número de partidos relevantes que existían al nacer nuestra democracia, pero jugó un rol central en su mantenimiento. Sin embargo, ella sola no fue suficiente, sino que lo es en combinación con otra característica institucional: el presidencialismo termina diciendo el autor. Aldo Solari no comparte esta postura n...en el mismo país, con el mismo Sistema Electoral ha habido variaciones importantes en cuanto al número de partidos actores principales del sistema y en cuanto a los resultados electorales. Lo que exige ser muy cuidadoso para no caer en interpretaciones

mecanicistas de la influencia del Régimen Electoral en general o de algunas de sus características en particular" (1991, pág. 129).

Menciona asimismo que los partidos tradicionales entran al siglo con una profunda raigambre en la conciencia colectiva. Por lo tanto, es difícil creer que su supervivencia, cuando las elecciones se vuelven importantes, se deba exclusivamente a que adoptaran un SE favorable. Además el proceso de creación del SE se produjo cuando no tenían antagonistas que merecieran consideración.

Por otra parte fue posible desafiar al bipartidismo con el más puntual uso del SE, lo que tiene una gran importancia puesto que demuestra que éste no puede impedir que aparezcan fenómenos políticos nuevos, cosa que constituye una prueba de lo relativo de su influencia.

Solari critica también la posición de González acerca de la influencia del SE sobre la fraccionalización, afirmando que en la tesis de éste existen dos proposiciones exactas, la primera que el DVS contribuye a la fraccionalización de los partidos; la segunda que contribuye a mantener la unidad de los partidos. La exactitud de ambas implica que el DVS contribuye a resolver un problema que el mismo contribuyó a crear. Más tarde González afirma no solo que el DVS contribuye a la fraccionalización sino que es su causa. El SE en opinión de Solari no es la causa de la fraccionalización partidaria, sino un continente de una fraccionalización pre o extra-electoral.

Ambos partidos estaban interesados en mantener su unidad, dificultada por conflictos internos de ahí el establecimiento del DVS en 1910. El sistema de Borely con sus ambigüedades se ajustaba bien al cuadro de la época, servía para mantener la unidad de los partidos tradicionales.

"La naturaleza fraccionalizada de nuestras dos principales colectividades políticas requería de un instrumento que permitiera la competencia interna y que a la vez no disminuyera su perspectiva de triunfo y el DVS proveyó la solución necesaria. El DVS se constituyó en un cauce para que la raccionalización interna no se tornara en fragmentación del sistema, manteniendo relativamente unidos a los mismos y posibilitando la convivencia pacífica y competitiva en su interior." (Buquet-Castellano, 1995, pág.118).

Acerca de la influencia del SE sobre nuestro sistema de partidos es interesante recordar que cuando para facilitar la reunificación del PN se incluyó un artículo en la Constitución haciendo posible, en caso de partidos con un tronco histórico común, la acumulación de votos ello no aconteció. La unificación política del PN con el PN independiente, parcial en 1954, total en 1958 se concretó sin recurrir a esta disposición electoral especial. Por otra parte esta misma norma también facilitaba el acuerdo entre el P. Socialista y el P. Comunista que tampoco fructificó.

Por otro lado en la Constitución de 1967 se estableció la distinción entre lemas accidentales y permanentes, tratando de evitar la aparición de un frente de izquierda basado en coaliciones. Pero esta disposición no evitaba sin embargo,

que el surgimiento de este se perpetrara usando el lema permanente perteneciente a uno de sus integrantes, cosa que ocurrió en 1971 cuando el FA hizo uso del lema PDC para comparecer a las elecciones.

La Constitución de 1967 tampoco impidió que en 1989 tras el alejamiento del PDC de filas del FA, se votara por 213 de componentes de la Asamblea General una ley ad-hoc otorgando el lema permanente tanto al FA como al PGP que junto al PDC formó un cuarto actor el NE.

Por un lado no puede atribuirse al SE ser la causa del bipartidismo y, si bien pudo ayudar a mantenerlo, parece claro que no puso trabas imposibles de superar. No impidió el surgimiento de un tercer y posteriormente a un cuarto actor partidario. Por otro lado tampoco puede argüirse que el SE, a través de la RP, estimula el multipartidismo, porque las bases del mismo rigen desde 1918 y recién en 1971 el bipartidismo fue superado.

Esto no significa que le restemos importancia al SE, son las reglas de juego que definen la forma de acceso al poder. Los sistemas electorales son "...una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento más fácil de manipular sino que también influyen en la conformación del sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación" (Sartori, 1994, pág. 9).

VII EFECTOS PROBABLES DE LA REFORMA POSIBLE

La actual de reforma modifica directamente dos de las principales características del SE: la mayoría simple para elegir al residente de la República, el DVS y en forma indirecta actúa sobre el voto conjunto. Para Nohlen (1983, pág. 2T) " Los efectos de los sistemas electorales dependen, además, de sus diversos elementos y de la forma en que estos se combinan. Es necesario contemplar no solo el nivel global de sistema electoral sino considerar la forma en que se relacionan los diferentes elementos que constituyen un sistema".

La eliminación del DVS

El DVS parte de una lógica que presupone la primacía de lo partidario: un electorado partidizado que elige primero un partido y luego un candidato. Esto queda de manifiesto en la posibilidad de voto al lema y en la propia estructuración de la hoja de votación.

¿Que sucedería con la existencia de la candidatura única? ¿Obtendrían los partidos el mismo apoyo que ante una gama de candidaturas?

Al respecto señalaba Bottinelli (1986, pág. 152) "En los comicios presidenciales de 1984 la candidatura única por lema no hubiera seguramente producido variantes en los resultados. El triunfo del P. Colorado fue holgado y dentro del mismo nadie dudaba en el triunfo interno de la fórmula Sanguinetti-Tarigo ... Pero no puede afirmarse lo mismo en relación a los comicios anteriores (1971) definidos por menos de un punto porcentual y en que los triunfadores internos (y seguramente candidatos únicos de haber estado obligados a ello) representaban los polos opuestos: Bordaberry-Sapelli como la fórmula más conservadora del coloradismo, Ferreira Aldunate-Pereyra la fórmula nacionalista más progresista."

La candidatura única es uno de los aspectos más controversiales de la reforma y genera una serie de interrogantes. ¿Cómo se llega a la candidatura única? ¿quién y cuando la define? ¿qué efectos genera al interior de los partidos?

En nuestros partidos tradicionales la existencia del DVS resolvía este problema, existían candidatos variados siempre que tuviesen apoyo, evitando que las disputas internas llevaran a una ruptura. Quien más lejos llegó en este sentido fue el PC. En las elecciones presidenciales de 1930 se realizó entre el batllismo y el riverismo un acuerdo conocido como el "pacto del handicap" según el cual si el candidato riverista Pedro Manini Ríos conseguía un número de votos igual o superior al 17,5 % de los de Gabriel Terra, candidato batllista, éste renunciaba a la presidencia en favor de aquel. Sobre como se define un candidato único, existen dos formas de resolverlo: o elegirlo directamente por algún tipo de elección previa o por un órgano partidario.

El actual proyecto optó por elecciones primarias simultáneas para todos los partidos. Respecto al efecto general de las primarias, el principal es que se

realiza una fuerte campaña electoral generando una lucha intrapartidaria que puede debilitar al partido. Los candidatos compiten públicamente entre sí. En EEUU en donde se realizan primarias desde hace veinte años en todos los estados, es reconocido por politólogos norteamericanos que el partido que realiza la primaria más disputada va en peores condiciones a la elección de noviembre. Entre otras razones el candidato vencedor tiene en contra los argumentos que salieron de su propio partido, cuáles son las debilidades de su programa, etc. Se pudo apreciar claramente en la última elección con el candidato republicano Robert Dole.

Nuestro caso más reciente es la primaria batllista de mayo de 1989, en ella Batlle se presentaba como opositor al gobierno cuyo representante era Enrique Tarigo y luego en las elecciones nacionales el propio Batlle era el candidato oficialista. El PN no debió esforzarse demasiado, tomó los argumentos de Tarigo e hizo hincapié en el doble discurso. Otro efecto importante es que en la primaria uno gana y otros pierden, es un juego suma cero de efecto knockout. Finalmente la apelación directa a la ciudadanía hace perder peso a las intermediaciones partidarias. El principal efecto positivo es que los ciudadanos dirimen la candidatura presidencial.

Respecto a ¿quienes votan? en este caso al ser las elecciones comunes para todos los lemas es el cuerpo electoral. Todas las personas habilitadas¹ para votar componen la base de soberanía común de todos los partidos. El cómputo partidario se realiza con los votos emitidos por ese lema.

Al ser las elecciones simultáneas se dan todas las garantías propias del acto electoral, y en particular se impide que alguien sufrague en dos partidos y se reduce la posibilidad del voto extrapartidario, o sea, que un ciudadano simpatizante o perteneciente de un partido determinado sufrague en las internas de otro.

Esta simultaneidad provoca otro efecto que representa para Bottinelli (1995, pág. 34) "un ensayo general de la elección" ya que se vota no solo a candidatos sino también a partidos lo que tiene un profundo efecto político, como ocurrió en las internas de 1982.

Las internas tienen también el efecto de una elección de medio período, o anticipada, convocando a todo el cuerpo electoral y el gobierno es en la instancia el peor posicionado.

Otro tema es ¿cuando se producen estas elecciones? y ¿que efecto puede generar? En el proyecto se prevén para el mes de abril, dicho de otro modo seis meses antes de las elecciones de octubre. Es casi imposible pensar en una pausa por lo que se vive una prolongada campaña electoral que abarca todo el año acortando más el período de gobierno que llega a término prematuramente. A modo de ejemplo en 1989 la campaña no se agotó tras las primarias batllistas de mayo sino que se continuó hasta noviembre. En EEUU se vive una campaña permanente desde marzo, pasando por las convenciones de junio, hasta noviembre. Sin duda sustituir el DVS crea una serie de problemas a atender.

El Ballotage

“La necesidad de rodear a la jefatura de Estado de la mayor representatividad conduce a pensar en un sistema de elección a dos vueltas.” Así planteó el tema de la elección presidencial el gobierno a poco de ser electo en sus bases para el diálogo político.

Uno de los objetivos más importantes que se pretende entonces con una elección a dos vueltas es lograr para el Presidente de la República la mayor representatividad posible evitando resultados azarosos ya que en una elección de tercios con 1,7 % de diferencia entre el primero y el tercero, pequeños desplazamientos pueden determinar resultados electorales altamente resistidos. También se menciona la necesidad de dotar al presidente de la República de un respaldo electoral mayoritario absoluto.

Se plantea así modificar el principio de decisión, la regla o norma que decide el resultado. Pasamos de un sistema de mayoría simple en que resulta electo el candidato que obtiene mayor número de votos, que salvo un hipotético caso de empate se define en una vuelta, a un sistema de mayoría absoluta en que es elegido el candidato que logre más de la mitad de los votos emitidos o de los votos válidos. Generalmente la mayoría absoluta no es obtenida por ningún candidato en forma natural, por lo que manteniéndose el principio de decisión se fuerza una elección de tal forma que no pueda haber otro resultado que el logro de mayoría absoluta. Esto se logra si la contienda se reduce exclusivamente a dos candidatos. Por ello de las diversas modalidades de doble vuelta se optó por el ballotage. El ballotage supone que si en la primer instancia ningún candidato supera el 50% de los votos debe realizarse una segunda vuelta restringida a los dos candidatos mas votados, única forma matemáticamente posible de obligar a que resulte una mayoría absoluta.

En la lógica uruguaya, en que los votos en blanco y los nulos no se contabilizan debería aplicarse la mayoría sobre el total de votos válidos. En cambio, si se calcula la mayoría absoluta sobre el total de votantes el criterio se torna contradictorio. De aplicarse invariablemente la exigencia de más de la mitad de los votos sobre el total de votantes y de haber un número significativo de votos en blanco o anulados, puede darse que en la segunda vuelta el candidato triunfante tampoco logre la mayoría absoluta. En tal caso la elección se definiría por pluralidad o con un cambio de definición de mayoría absoluta.

Bottinelli, analizando los dilemas de la reforma electoral en 1986 señalaba las tres principales reformas que se discutían entonces, curiosamente: ballotage para la elección presidencial; eliminación del DVS; separación de las elecciones nacionales y departamentales.

Los tres objetivos de la reforma electoral son:

1) establecer la "verdad electoral"; 2) asegurar mayor democraticidad en la elección de gobernantes; 3) garantizar la gobernabilidad.

La propuesta del ballotage para la elección presidencial se fundamenta en la búsqueda de la verdad electoral y la gobernabilidad, y se inscribe en la tendencia mundial de fortalecer al PE.

Si el Presidente es electo por mayoría del pueblo a la legitimidad jurídica se añade la legitimidad política, pero al ser una mayoría forzada -no un producto natural de la voluntad del ciudadano- se aleja de la verdad electoral entendida como el mejor reflejo posible de la libre voluntad de la ciudadanía.

Pero, casi al mismo tiempo, en la primera ronda electoral, se elige al PL por representación proporcional. Entonces surgen cuatro posibilidades en la relación PE/PL: a) coincidencia plena: la coalición electoral que eligió al Presidente coincide con la mayoría parlamentaria; b) gobierno sin apoyo parlamentario; c) gobierno enfrentado a mayoría parlamentaria: enfrentamiento entre poderes con legitimidades válidas; se debilitan las instituciones democráticas; d) gobierno con una diferente mayoría parlamentaria que la coalición que lo eligió.

Desde el punto de vista electoral dada la paridad en los comicios de 1994 podría haberse provocado con este sistema uno de estos dos escenarios: 1) segunda vuelta con un candidato blanco y otro colorado, y todo un tercio, la izquierda como árbitro.

2) segunda vuelta con un candidato de un partido tradicional y otro de izquierda, por primera vez un partido tradicional ausente en la disputa por la presidencia.

Por lo tanto un candidato fuerte quedaría afuera con las siguientes opciones: dejar en libertad de acción a sus votantes; aconsejar a votar a favor de uno o en contra de otro; formar una coalición o pacto que asegure la gobernabilidad.

Se señala por parte de algunos investigadores que el ballotage puede debilitar a Los partidos, ya que obliga a votar por candidatos extrapartidarios. En Uruguay que es un país de fuertes pertenencias partidarias esto puede ser perjudicial sobre todo para los partidos tradicionales porque convocar a votar al otro es erosionante de las identidades que son las que los han diferenciado por más de un siglo y medio, mucho más que las ideologías. Por lo cual se sostiene la hipótesis de que aunque a corto plazo se supone podría perjudicar a la izquierda en el mediano-largo plazo puede favorecerla por esta pérdida de las adscripciones partidarias.

La eliminación del voto conjunto

El SE uruguayo es original no por el DVS sino por la combinación de principios o reglas que exhibe, el cruce de lógicas en un mismo acto que facilita el voto conjunto.

Mayoría simple para la presidencia, RP para el parlamento.

La eliminación del voto conjunto no surge solo como consecuencia de la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las departamentales. Como señala Bottinelli (1995, pág.16) "... el movimiento de un solo elemento

puede generar, y la mayor parte de las veces genera, una acción de efectos en cadena sobre el propio sistema electoral, la presentación y el comportamiento electorales, y el sistema de partidos". El ballotage separa las elecciones legislativas de las presidenciales si bien se siguen eligiendo en la misma hoja de votación y el mismo día. El PL es electo en la primera vuelta por RP, ello no asegura que el partido ganador en la segunda vuelta tenga necesariamente más legisladores y aún dentro de los partidos nada asegura que la fracción del candidato presidencial será la más votada a nivel legislativo.

Por último es probable que la eliminación del voto conjunto provoque más fragmentación en el sistema de partidos, al estar seguro de que habrá segunda vuelta el elector puede sentirse más libre, tiene la oportunidad de votar a un partido pequeño en la primera vuelta para darle representación parlamentaria y decidir por presidente en la segunda.

VIII A MODO DE CONCLUSIONES

La salida del autoritarismo -elecciones de 1984- muestra un mapa electoral "congelado" respecto a 1971: porcentajes casi idénticos, nuevo triunfo Colorado, pero no del pachequismo sino del sector más opuesto al gobierno militar y asume la presidencia Sanguinetti por primera vez. Para llevar adelante su gobierno cuenta con la 'governabilidad' del PN, bajo la conducción de Wilson Ferreira Aldunate.

Las elecciones de 1989 aportan novedades significativas: el gobierno cambia de mano, ganan los blancos, aunque con un respaldo menor en las Cámaras que el de su antecesor. El FA gana en Montevideo, y un cuarto partido, el PGP, obtiene un considerable 9% de los votos. El sistema de partidos ha pasado, ahora sí claramente, del bipartidismo al multipartidismo moderado.

J. Batlle renueva entonces sus bríos reformistas y desde 1993 impulsa incansablemente la reforma de la vigente Constitución de 1962, de la que fuera uno de los principales mentores. Tras las elecciones de 1994 vuelve al gobierno Sanguinetti; el FA gana otra vez (y por más diferencia) en Montevideo; se mantiene una cuarta fuerza política considerable -el NE-, y el mapa electoral, reflejado fielmente en el PL en virtud de la RP integral a nivel de lemas, es francamente terciado. para poder gobernar -con el menor respaldo de la historia- el PC acude a su tradicional adversario y hoy asistimos a un inédito gobierno de coalición...sin reforma de la constitución.

Aún así, el proyecto sigue su compleja negociación. La "reforma posible" fue aprobada en el parlamento el 15 de octubre de 1996, fruto de un trabajoso acuerdo entre el PC, el PN y el NE, con el propósito de ser plebiscitada cuanto antes, es decir, lo más alejado posible de las elecciones de 1999. Quizás la urgencia dejó por el camino la ley de partidos, cuyo texto ha quedado para más adelante.

La iniciativa procura responder a la exigencia de mayor transparencia del sistema electoral y mejorar las condiciones de gobernabilidad, según sus promotores. En sus propósitos explícitos figura el de evitar los bloqueos políticos y las situaciones de inestabilidad. Sin embargo, el acuerdo no ahonda demasiado en el problema de la gobernabilidad - los aspectos referidos al régimen de gobierno- y curiosamente cuando se lleva a cabo un gobierno de coalición, que involucra a la totalidad del PC y del PN y no sólo a sectores de uno y otro como ha sido tradicional- ha logrado en su pimer año una inesperada productividad con la aprobación de las leyes antes mencionadas.

Cierto es que existe hoy una "amenaza" a los partidos tradicionales, la alta votación del FA, y una "sintonía" personal y política entre Sanguinetti y Volonté. Ambos factores podrían explicar en parte este funcionamiento exitoso de la coalición gobernante.

El proyecto no toma en cuenta planteos tan caros al Presidente Sanguinetti como el fortalecimiento de los lemas mayoritarios alterando la RP.

Se sobredimensiona al SE como determinante del sistema político. Sistema político que por otra parte no funciona tan mal, por lo menos mejor de lo que se admite y por encima de ciertas expectativas. Sin duda el SE es importante pero las formas no siempre garantizan los contenidos.

Analizando los puntos de la reforma:

Las elecciones internas simultáneas, lo que protege de los votos extrapartidarios, y sin voto obligatorio: dan mayor participación al elector que dirime entre varios precandidatos cual será el de su partido, democratiza más y refuerza la vida interna de los partidos.

La eliminación del DVS en opinión de algunos da más transparencia- un partido un candidato- y da mayor independencia al elector priorizando más al candidato que al partido. En cambio para otros puede debilitar a los partidos, la candidatura única por lema no asegura una futura menor fraccionalización. ningún mecanismo de candidatura único es perfecto, y todos tienen un efecto restrictivo respecto al DVS que tiene entre sus virtudes: 1) mantenimiento del predominio partidario; 2) si el liderazgo es cuestionado se produce renovación; 3) es antioligárquico al interior de los partidos.

En cuanto al ballotage pretende dar más representatividad política al Presidente y apoyos extrapartidarios para gobernar. Su principal virtud es que obliga a acuerdos preelectorales, facilitando el armado previo de coaliciones de gobierno.

Otros cualidades: el elector vota dos veces, los votantes que pierden a su candidato preferido pueden o votar a quien le siga en preferencia o contra quien menos desean que triunfe; conduce a un voto racional, el elector conoce los resultados previos y puede calcular las posibilidades de ganar de cada candidato; los partidos moderan su discurso la competencia se torna centrípeta. Pero conlleva riesgos: el presidente recibe respaldo popular mayoritario (forzado) y puede ser minoritario en el PL institucionalizando el bloqueo" otro riesgo radica en que el Presidente se vea tentado a imponer su programa ante un PL controlado por opositores, lo que implicaría un conflicto de representatividades y legitimidades y al exigir un voto suprapartidario debilita las identidades y pertenencias.

La separación en el tiempo de las elecciones nacionales y municipales da más libertad al elector que decide que le conviene más en cada ámbito. Como negativo se señala el hecho de desligar aún más al elector de los partidos. Acerca del debilitamiento que generaría en los partidos tanto el ballotage como la separación de las elecciones nacionales de las municipales. En este sentido quienes impulsan la reforma responden lo siguiente: el ciudadano participa en la interna de su partido, designa el candidato, esto refuerza el vínculo con el partido. Por otra parte quien sea candidato de un partido en las internas de abril no lo podrá ser por otro en las siguientes instancias de ese período. Además se vota por partidos en tres de las cuatro posibles elecciones.

Respecto a la eliminación de sublemas para la elección de diputados cabe decir lo siguiente: en la mayoría de los departamentos cada lema obtiene una única banca, esto hace que la elección se reduzca a una disputa interna de

características de una contienda uninominal, lo que supone una definición por regla mayoritaria simple. En este tipo de elección el sublema posibilita que bajo él operen coaliciones de candidatos. A propósito mencionaba Bottinell (1991, pág. 135) "la distorsión del resultado existe cuando la coalición quiebra normas naturales de alineamiento político, tiene finalidad exclusivamente electoral y es invisible al elector". Lo que se busca suprimiendo los su lemas departamentales es u a mayor claridad e la elección de diputados, obligar a coaligarse a las agrupaciones menores a través de una única lista de candidatos y de esta manera generar un efecto reductor del número de listas presentadas.

Se señala asimismo que esta reforma provoca un fortalecimiento de los rasgos presidencialistas, si bien en rigor el régimen de gobierno no se toca, como señala R. Pérez "el régimen de gobierno, el régimen electoral y el sistema de partidos están interrelacionados de tal forma que operar sobre alguno de ellos repercute en los demás" (1995). Por ejemplo, el proyecto amplía facultades del Presidente para buscar respaldo a su gabinete en el Parlamento (que la actual Constitución no excluye; al contrario, sugiere). Las mayores innovaciones, en este punto son, la facultad del Presidente de remover a los directores de EEAA y SSDD, tras declarar que el gabinete carece de respaldo parlamentario, y también las mayores exigencias para levantar los vetos (en lugar de 315 de la Asamblea General se exige 3/5 de cada cámara).

La nueva Constitución genera el riesgo de un Presidente autoritario, quien invocando la legitimidad que le otorga haber sido electo por el 50% de los votos puede intentar imponer su programa en detrimento de la representatividad, el pluralismo, la inclusividad... tan características de la democracia uruguaya.

Entonces cabe preguntarse, ¿por qué reformar en este sentido, cuando como consecuencia de las últimas elecciones (un cuerpo electoral dividido en tercios), se está llevando a cabo una experiencia inédita de coalición, lo que reforzaría el camino hacia un régimen parlamentarista en Uruguay, no por importar un modelo sino teniendo en cuenta la tradición y la práctica política uruguaya de acuerdos y coparticipación?

Probablemente un sistema de coaliciones, si bien más costoso de implementar, permitirá políticas más consensuales, duraderas, estables a largo plazo.

Los sectores contrarios a este proyecto señalan además que cuatro elecciones en un año significan por lo menos un año y medio de campaña electoral lo que distorsiona y reduce los mandatos. Señalan además el problema de solventar el gasto excesivo que representan cuatro elecciones para un país tan pequeño.

Para finalizar, el momento parecía propicio para lograr un acuerdo que facilitara la reforma constitucional. Tres partidos con chance de acceder al poder, consolidación de un multipartidismo de tipo moderado. Todo hacía prever una refundación del SE, un proceso en cierto modo similar al período 1910-25. Sin embargo la realidad no confirmó esa presunción. Un punto fundamental para lograr una reforma es evitar un sesgo predeterminado: que nadie perciba que el nuevo sistema lo perjudica o beneficia a otros, sino que actúa sobre todos por igual. No importa si la percepción es correcta o incorrecta, si es compartida o no por analistas y académicos: lo único que verdaderamente importa es lo que

crean o perciban los partidos políticos. Cuando un proyecto de reforma es hegemónico o rupturista fracasa como aconteció en 1916 con el proyecto batllista y en 1980 con el implementado por el régimen de facto. Las reformas pactadas entre sectores para perjudicar a otros tuvieron corta vida, tanta como duró el predominio de los sectores políticos que lo diseñaron, y enfrentaron además una oposición constante como aconteció con las de 1934 y 1952.

Más allá de su duración la nueva Constitución ¿facilitará la gobernabilidad o por el contrario institucionalizará el bloqueo? La respuesta a ésta interrogante llegará con el próximo milenio.

BIBLIOGRAFIA

Alonso, Rosa y Carlos Demasi: Uruguay, 1958-1968. Crisis y estancamiento. EBO, Montevideo, 1986.

Barrán, José Pedro y Benjamín Nahum: Batlle, los estancieros y el imperio Británico. Tomo 4 y 5, EBO, Montevideo, 1986.

Bodemer, Klaus y María Lurnaga (comps.): Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible. Fesur, Trilce, Montevideo, 1991.

Botinelli, Oscar: "Dilemas de la Reforma Electoral" En Nohlen, D. y J. Rial (comps.), 1981.

Bottinelli, Oscar: El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis. Working paper 3, ICP, Heildelberg, 1991

Bottinelli, Oscar: "Estructura y funcionamiento de los partidos políticos en Uruguay", en Bodemer, Klaus y María Lurnaga (comps.), 1991

Bottinelli, Oscar y Daniel Buquet: "Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral" en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. ICP-FCU. Montevideo. 1993.

Buquet, Daniel y Ernesto Castellano: "Representación proporcional y democracia en Uruguay". En Revista Uruguaya de ciencia Política N°8, ICP-FCU, Montevideo, 1995.

Chasquetti, Daniel: La Reforma Política en el Uruguay (1985-1995). Descripción y análisis de sus propuestas, debates y fracasos. Mimeo no publicado, 1996.

D'elía, Germán: El Uruguay Neobatllista. 1946-1958. Temas del Siglo XX, EBO, Montevideo, 1982.

Diez de Medina, Alvaro: El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay (1810-1910) FCU, Montevideo, 1994

Duverger, Maurice: Los partidos políticos. FCE, México, 1957.

Fabregat, Julio T.: Elecciones uruguayas. Palacio Legislativo, Montevideo, 1950-57-62-64-68-72.

Fabregat, Julio T. Los partidos políticos en la legislación uruguaya. Organización Taquigráfica Medina, Montevideo, 1949

Franco, Rolando y Agustín Cisa: Breve historia del Sistema Electoral uruguayo. CIESU, Montevideo, 1977.

González, Luis E.: "Legislación electoral y sistema de partidos: El caso uruguayo, en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°4, ICP-FCU, Montevideo, 1991.

González, Luis E.: Estructuras políticas y Democracia en Uruguay. FCU, Montevideo, 1993.

Groffman, Richard y Arend Lijphart (eds.): Electoral law and their political consequences. Yale University Press, New Haven, 1986.

Gros Espiell, Héctor y Juan J. Arteaga: Esquema de la evolución constitucional del Uruguay 2a. ed. FCU, Montevideo, 1991

Katz, Richard: "Intraparty preference voting". en Groffman y Lijphart (comps.), 1986.

Lessa, Fenato: "A Política da Reforma Eleitoral: Consideracoes a partir do caso brasileiro". Ponencia presentada el Seminario Regional sobre reforma electoral', organizado por el ICP, Mimeo, 1995.

Mancebo, María E.: "De la "Entonación" a la "Coincidencia Nacional": Los problemas del presidencialismo en el Uruguay", en Revista uruguaya de Ciencia Política. N°4, ICP-FCU, Montevideo, 1991.

Mancebo, María E.: "Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia uruguaya", en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°6, ICP-FCU, Montevideo, 1993.

Nohlen, Dieter: Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

Nohlen, Dieter: Sistemas electorales de América Latina. Fundación F. Ebert, Lima, 1993.

Nohlen, Dieter y Juan Rial (comps.): Reforma Electoral ¿posible, deseable? Fesur/EBO, Montevideo, 1986.

O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH. N° 61. Montevideo, 1992.

Pareia, Carlos: "Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política", en Cuadernos del CLAEH. N°47. Montevideo, 1988.

Peixoto Martín: "El debate político en Uruguay", en Cuadernos del CLAEH. N° 43. Montevideo, 1997.

Pérez, Romeo y Zubillaga, Carlos: "Los partidos políticos" en El Uruguay de nuestro tiempo 1958-1983. CLAEH, Montevideo, 1983

Pérez, Romeo: ¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay, en Cuadernos del CIAEH. N°43. Montevideo, 1997.

Pérez, Romeo: Mesa redonda sobre reforma constitucional, organizada por el ICP en la Sala Maggiolo, 4/9/1995.

Real de Azúa, Carlos: Política, poder y partidos en Uruguay. Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo, 1988

Rial, Juan: "Partidos políticos, leyes de Duverger y Sartori". En Revista Uruguaya de Ciencia Política. N° 2. ICP-FCU, Montevideo, 1988

Sartori, Giovanni: ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. FCE, México, 1994.

Solari, Aldo: Partidos políticos y sistema Electoral. FCU, Montevideo, 1991.

Thibaut, Bernard: "Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina", en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°6. ICP-FCU, Montevideo, 1993.

Varios: Reforma política. Instituto de Sociología-Instituto de Ciencia Política, FCU, Montevideo, 1996.

Venturini, Angel: Estadísticas electorales 1917-1989 y Temas electorales. EBO, Montevideo, 1989.

Revista semanal "Búsqueda" del N° 683 (25.03.93) al N° 837 (28.03.96).
Semanario "Brecha" del N° 488 (07.04.95) al N° 492 (05.05.95) y N° 520 (17.11.95)

INDICE

I Introducción	1
II Las reformas constitucionales a través del siglo	4
III La Constitución de 1967	9
IV Las propuestas reformistas de los 90.....	14
V La nueva Constitución: La reforma posible.....	18
VI Los efectos del sistema electoral.....	21
VII Efectos probables de la reforma posible.....	26
VIII A modo de conclusiones.....	31
Bibliografía.....	35