

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

El impacto de la reforma constitucional:
sistema de partidos y fraccionización partidaria

María Natalia Hernández
Tutor: Oscar Botinelli

2000

Indice General

1. Introducción	3
2. Marco Teórico	6
3. Conceptos Generales	16
4. Sistema Electoral antes de la Reforma. Descripción y breve análisis	18
5. La Fraccionalización Interna de los Partidos	21
6. La Fragmentación del Sistema de Partidos	27
7. Los Efectos de la “cláusula candado”	40
8. Conclusiones Finales	41
9. Bibliografía	44
10. Anexos	46

Introducción

En los últimos veinte años, catorce países latinoamericanos escogieron sistemas mayoritarios de doble vuelta para dirimir la elección presidencial. Comúnmente denominada “balotaje”, esta modalidad exige una mayoría de votos (absoluta o especial) para que un candidato sea electo y, en caso de que esto no ocurra, habilita una segunda ronda entre los dos candidatos más votados, exigiendo y permitiendo así que el ganador obtenga necesariamente la mayoría requerida. En nuestro país asistimos a una reforma constitucional en el año 1996 que introdujo esta modalidad junto con otros cambios importantes que modifican buena parte de la legislación electoral hasta entonces vigente y que, salvo las modificaciones muy importantes que se realizaron entre 1925 y 1942 - principalmente en 1933- no había sufrido alteraciones, es decir, que la normativa electoral utilizada entre 1942 y 1994 puede considerarse un único sistema electoral, estable, con elecciones legitimadas y sin abstenciones partidarias, las que fueron frecuentes entre 1934 y 1938. El proyecto de reforma fue aprobado en agosto de 1996 por la Cámara de Representantes y en octubre por la Cámara de Senadores. El 8 de diciembre del mismo año el proyecto fue plebiscitado ante la ciudadanía y contó con el respaldo del 50,43% de los votos emitidos. El Presidente de la Asamblea General promulga la nueva Constitución, el 14 de enero de 1997.

Las innovaciones en el sistema electoral – modificación del principio de decisión de la elección presidencial, eliminación del doble voto simultáneo, candidatura única a la presidencia y elecciones internas, separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales- entre otras, alteran algunas de las reglas de juego más características de la competencia política en el Uruguay. Este fenómeno da lugar a una serie de modificaciones en la arena política nacional que, si bien algunas ya fueron advertidas en el reciente proceso electoral –abril de 1999 y mayo del 2000- seguramente se ampliarán en el mediano y largo plazo.

El presente trabajo procura la identificación y el análisis de los posibles efectos de la reforma electoral de 1996 en **la fragmentación del sistema de partidos uruguayo**, basándonos en el enfoque neo-institucionalista acerca de la **incidencia del sistema electoral en la configuración de los sistemas de partidos**; en este sentido y sin constituir el objetivo específico de esta investigación, también se abordarán y explorarán dichos efectos a la luz de la **fraccionalización partidaria**. Es decir que, asumimos la postura de que una vez que el sistema político adopta un conjunto de instituciones y éstas están operando, en general esto compromete a la vida política futura y por lo

tanto se producen resultados predecibles, o al menos generan un ámbito en el cual podemos trabajar especulativa y prospectivamente.

Desde principios de siglo, el bipartidismo ha caracterizado el sistema de partidos uruguayo. En este sentido tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional, respaldados en los efectos de la legislación electoral y en los lazos simbólicos de pertenencia partidaria que han cultivado con sus adherentes, han ocupado un rol dominante en el escenario político.

La década del 70 marcó el inicio del debilitamiento y consecuente ruptura del bipartidismo, que no respondió a un cambio en las reglas de juego en el ámbito electoral, sino que su explicación debe respaldarse en fenómenos sociales y políticos. El Uruguay fue, hasta mediados de la década del 60, un buen ejemplo que evidenció la vigencia de las reglas que, con relación a la incidencia del sistema electoral en el sistema de partidos, proponían Maurice Duverger (1951) y Giovanni Sartori (1986). En este sentido debemos establecer que dicha investigación ha evolucionado desde estos pioneros a través de los estudios de Rae (1967), Shugart y Carey (1992), Lijphart (1987, 1994), Taagepera y Shugart (1989), Jones (1995), Mainwaring y Shugart (1997).

El hecho de que nuestro país haya dejado de ser el buen ejemplo del que hablábamos no tuvo que ver con un cambio en las reglas electorales sino que, como anotábamos anteriormente, fueron variables del tipo socioculturales y políticas las que incidieron. En consecuencia podemos afirmar que el sistema electoral uruguayo fue superado por variables de otra índole y la fractura del modelo bipartidista se produjo a pesar de la tendencia que aquél podía anticipar. Por lo tanto la primera regla tendencial propuesta por Duverger no se cumplió en nuestro país a partir de esta década, ya que la tendencia a la configuración de un sistema de partidos que responda al escenario actual se inicia a partir de las elecciones de 1971, con el surgimiento del Frente Amplio y del Nuevo Espacio, como tercera y cuarta fuerza electoral, respectivamente.

Ahora bien, en este análisis de los efectos de la reforma electoral nos proponemos verificar el cumplimiento de la segunda "ley" de Duverger, su replanteamiento y relativización, "ley tendencial", autoría de Sartori en los '70 y las posteriores "fuertes correlaciones" a las que se refieren Mainwaring y Shugart - entre otros- a comienzos de la década del 90. Todas ellas se encuentran en la misma línea teórica: el sistema electoral influye en la configuración del sistema de partidos, y entonces, amparados en este mismo enfoque, hipotetizamos en que las referidas reformas electorales que provocan el cambio de un sistema de mayoría simple a un sistema de mayoría absoluta de dos vueltas para la elección presidencial, asegurarían en nuestro país el mantenimiento de un sistema de partidos multipartidista, y utilizando las categorías sartorianas, este sistema se

constituiría como un pluralismo moderado¹. En oposición a la idea generalizada de que nuestro sistema de partidos volvería a la dinámica bipartidista, debido a la posible unión entre los partidos tradicionales o la desaparición de uno de ellos, frente a la coalición de izquierda.

Por último verificaremos asimismo dos proposiciones más: **1)** la separación entre las elecciones nacionales y las departamentales apunta en el mismo sentido y **2)** la disposición transitoria w) de la Constitución de la República, se constituye en el único obstáculo aparente o en el único condicionamiento posible en nuestro país para la aplicación de la hipótesis propuesta. De más está decir que la proyección de tales efectos es puramente hipotética y cuando mucho puede asignársele una cierta probabilidad; en forma alguna puede afirmarse que éstos fenómenos se vayan a producir necesariamente.

Para profundizar en el análisis de los posibles efectos de la reforma electoral nos respaldaremos en dos líneas de trabajo:

- 1) Profundizaremos en los estímulos que uno y otro sistema electoral le otorgan al elector, las características que según éstos estímulos deberían tener cada uno de los sistemas de partidos con relación a los sistemas electorales imperantes, así como trabajaremos sobre otras variables que pueden tener influencia en la configuración del sistema de partidos.
- 2) Por otro lado nos basaremos en las evidencias empíricas a las que se han arribado desde ejercicios de investigación comparativa.

En la primera línea de trabajo se abordará el tema del llamado “**voto estratégico**”, definido como aquél en donde los individuos al votar distorsionan sus preferencias a los efectos de lograr ciertos objetivos, atendiendo principalmente a los efectos de estímulo o de neutralización que dicho voto puede recibir. Así como también se reparará en otros insumos que conforman el estímulo de los electores: variables vinculadas a la identificación partidaria o ideológica.

En la segunda línea, centraremos nuestra investigación en el estudio comparativo realizado por Mainwaring y Shugart por considerarlo el metodológicamente más completo, sin perjuicio de reparar, en los aportes realizados por Rae, Lijphart, así como en la mención a algunas constataciones a las que arribaron Shugart y Carey, con el objetivo de brindar mayor consistencia.

¹ Así lo hacen González y Mieres.

Marco Teórico

Maurice Duverger (1951) en su obra *“Los Partidos Políticos”* luego de reparar en los efectos de los factores mecánico y psicológico, establecía dos leyes tendenciales a saber: *“... Hemos visto que el sistema mayoritario de una vuelta tiende al bipartidismo, por el contrario, el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo”*². Afirma asimismo que *“la influencia general no puede ser, pues, idéntica en todas partes”*³, siendo la del régimen de dos vueltas la más difícil de precisar, ya que se trata a su entender, de una técnica antigua que casi ya no se aplica en su época. Así hace una extensa enumeración de países que caen bajo lo que él denomina *“ciertas reservas”*. Con estas aclaraciones afirma que la tendencia de la segunda vuelta a engendrar un multipartidismo no puede ser dudosa; y explica su mecanismo: *“La diversidad de partidos vecinos no perjudica su representación global, en este sistema, ya que siempre pueden reagruparse en el escrutinio de “votación complementaria”*⁴. A su juicio esta tendencia parece tomar dos formas diferentes: un multipartidismo ordenado y limitado como en Suiza y Holanda; o un multipartidismo anárquico y desordenado como en Italia. Concluye en que las diferencias en el número y la permanencia de los partidos, en el sistema mayoritario de dos vueltas, depende mucho más de factores nacionales particulares que de modalidades técnicas del régimen electoral, pero que no ponen en discusión su tendencia general al multipartidismo.

Los hallazgos de **Douglas Rae** (1969, 1971) en general apoyaron el argumento de Duverger; en forma más general, reforzaron la visión de que la legislación electoral efectivamente contribuye a moldear los sistemas de partidos. Desde entonces ésta ha sido una idea ampliamente aceptada. Por ejemplo, en la visión de **Robert Dahl** (1971) el sistema de partidos *“es dependiente en cierto grado de las disposiciones electorales. Y éstas pueden ser deliberadamente manipuladas con el fin de maximizar o minimizar la fragmentación”*⁵.

Juan Linz (1978) concuerda: las leyes electorales pueden contribuir significativamente *“a dar forma al sistema de partidos”*⁶.

Creo que la conclusión de **Giovanni Sartori** (1986) en su reexamen de la cuestión refleja bien un consenso creciente, pero argumenta que debemos *“reemplazar la nitidez y fuerza lógica de las*

² Ob. cit; p. 266.

³ Ob. cit; p. 267.

⁴ Ob. cit; p. 267.

⁵ “Polyarchy: Participation and Opposition”; p. 223-224.

⁶ “The Breakdown of Democratic Regimes ...”; p. 89; citado por Luis E. Gonzalez; p.17.

condiciones necesarias y suficientes por la laxitud de condiciones facilitantes versus obstruyentes..." es por eso que estamos en condiciones de zanjar casi todas las cuestiones con dos leyes muy simples. a saber:

"Ley tendencial #1: las disposiciones electorales de mayoría simple facilitan (son condiciones facilitantes de) un formato bipartidista y, por el contrario, obstruyen (son condición obstruyente de) el multipartidismo.

*"Ley tendencial #2: La representación proporcional facilita el multipartidismo y, contrariamente, dificilmente conduce al bipartidismo"*⁷.

Los trabajos de Duverger y Sartori se refieren a los sistemas parlamentarios, en cambio la línea teórica de los autores norteamericanos está enfocada a los sistemas presidencialistas de gobierno, por eso es que puede considerársela más aplicable a los países latinoamericanos. De todas maneras en Uruguay durante la vigencia del sistema electoral anterior a la reforma – y más débilmente pero igual persistente en el nuevo régimen- hemos asistido a la tensión que provoca la combinación de las dos leyes tendenciales de Sartori en una misma elección. Con esto queremos decir que bajo el régimen anterior las elecciones nacionales del último domingo de noviembre, donde se elegía la titularidad el ejecutivo y a la vez el parlamento, evidenciaban el "choque" entre la tendencia provocada por el principio de mayoría simple por un lado, y la tendencia provocada por el principio de representación proporcional por el otro; es decir, se producía una situación en la que simultáneamente operaban *"las condiciones facilitantes de"* un formato bipartidista y a la vez *"obstruyentes de"* un multipartidismo, tendencias atribuidas a la mayoría simple. con la representación proporcional que *"facilita el multipartidismo"* y *"dificilmente conduce al bipartidismo"*. Bajo las disposiciones del régimen actual podemos afirmar que, si bien la tensión subsiste, es más leve, porque el hecho de exigirse en la elección de octubre una mayoría absoluta. provoca una alta probabilidad de que esta instancia no sea definitiva.

La línea de investigación de los autores mencionados anteriormente parte de un objetivo concreto: discutir y/o verificar las leyes de Duverger. En este sentido, respaldándose en diferentes metodologías los distintos autores se esfuerzan por establecer cuál es el grado de incidencia que los sistemas electorales tienen sobre los sistemas de partidos y cuáles las generalizaciones empíricas a las que se puede arribar.

Douglas Rae en su trabajo denominado *"The Political Consequences of Electoral Laws"* propone un modelo metodológicamente riguroso que toma como unidad de análisis cada elección y

⁷ "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?": p. 64; citado por Luis E. Gonzalez: p17.

en el que opta por utilizar tres variables: Fórmula, Magnitud y Forma de votación. Establece como hipótesis que *“la existencia de sistemas electorales de mayoría simple son causa necesaria y suficiente para la configuración de un sistema de partidos bipartidista”*.

Al analizar los datos recabados encuentra que en la mayoría de los casos las predicciones son válidas. Las salvedades son Austria y Canadá (cuadro 1) casos para los cuales establece las siguientes explicaciones. Para Canadá la explicación está dada por la existencia de terceros partidos a nivel nacional que ocupan electoralmente uno de los dos primeros lugares en alguna región del país. Para explicar a Austria, argumenta que resultarán bipartidistas otros sistemas en el caso de que los terceros partidos sean muy débiles. Entiendo que esta última explicación no es clara ya que se contradice con la lógica del bipartidismo.

Con referencia a esta situación en particular considero oportuna la opinión de **W. H. Riker**: en este sentido, Riker trata a la ley de Duverger sólo como causa suficiente. Esto es, importa sólo si se puede tener la predicción de que cuando hay sistema mayoritario hay bipartidismo e incluir a estos efectos las variables que pueden impedir el cumplimiento de la regla. (Cuadro 2). Sin embargo se mantiene el problema de la explicación determinística.

Para culminar con los aportes de **Rae**, considero importante reparar en tres proposiciones. En primer lugar analizaremos la que hace referencia con lo que el autor denomina “sesgo de los sistemas electorales”. Rae sostiene que todos los sistemas electorales sobrerrepresentan a los partidos mayores en desmedro de los partidos menores. A su vez sostiene que las fórmulas mayoritarias producen este sesgo con más fuerza que las proporcionales. En segundo lugar, menciona a las “mayorías fabricadas”; esta proposición, que mucho tiene que ver con los efectos de los sistemas electorales en el sistema de partidos, implica que el sistema electoral vuelve mayoritario en el parlamento a un partido que no lo es a nivel electoral. Por último, se refiere al “efecto reductor” – cuando electoralmente compiten un número mayor de partidos que los que logran obtener representación- afirmando como regla que el efecto reductor es común a todos los sistemas electorales.

Por su parte **Arend Lijphart** (1987, 1994) propone a través de su investigación, replicar el trabajo empírico de Rae. A diferencia del estudio de Rae que toma como unidades de análisis las elecciones, Lijphart toma los sistemas electorales y por lo tanto agrupa todas las elecciones bajo el mismo sistema electoral. Utiliza tres variables independientes: Fórmula electoral, Umbral efectivo y Tamaño de la Asamblea; y trabaja con la desproporcionalidad y con el número efectivo de partidos, tanto electorales como parlamentarios, en calidad de variable dependiente.

Del análisis sistemático de la totalidad de los casos, Lijphart deduce que la variable que mejor explica el número de partidos es el **umbral efectivo**. O sea: cuanto menor sea el umbral efectivo - mínimo de votos necesarios para acceder a una banca- mayor será el número de partidos políticos.

Verifica a su vez que la variable mejor explicada por el sistema electoral es la desproporcionalidad, esto es, la relación entre la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de cargos que ese partido obtiene.

También es interesante para nuestro estudio, el análisis que refiere al terreno en donde actúan los efectos mecánico y psicológico. En este sentido, sostiene que el efecto psicológico solo funciona en los sistemas electorales de mayoría relativa. Para el autor, tanto en los sistemas mayoritarios de dos vueltas como en los sistemas proporcionales, el efecto psicológico o sofisticado no aparece en funcionamiento. Con relación al efecto mecánico, entiende que siempre está presente y describe su lógica estableciendo que cuanto menos proporcionales sean los sistemas electorales mayor será el efecto mecánico.

Lijphart dedica una parte de su investigación al estudio de cuatro variables que, junto a lo que él llama "las tres dimensiones básicas del sistema electoral" - son las variables independientes ya mencionadas- podrían influir sobre sus dos variables dependientes, o sea la desproporcionalidad y los sistemas de partidos. Se trata de: 1) la Estructura del voto (ordinal y categórico). 2) el Malapportionment, 3) los Regímenes presidencialistas y 4) los Vínculos electorales entre partidos o Apparentement.

Haciendo hincapié en nuestros propósitos ingresaremos brevemente en la variable Regímenes presidencialistas. Teniendo en cuenta que este tipo de sistemas establecen que la presidencia es el premio principal, propone una hipótesis en la que establece como lógico que los sistemas presidencialistas presenten número efectivo de partidos menores que los sistemas no presidencialistas de gobierno. Complementa su argumentación respaldándose en Shugart y Carey que sostienen tras su investigación que esta realidad opera también cuando las elecciones presidenciales se deciden por mayoría absoluta y al mismo tiempo se desarrollan las elecciones parlamentarias.

Mediante la comparación de dos casos de sistemas presidencialistas, Costa Rica y Estados Unidos, con otros sistemas no presidencialistas y con un umbral efectivo en el rango entre 8.0 % y 11,7 % en el primer caso y sistemas de circunscripciones uninominales en el segundo, accede a resultados positivos que respaldan su hipótesis. (Cuadro 3)⁸.

⁸ Los aportes de Rae, Riker y Lijhart fueron extraídos del trabajo monográfico realizado por el Lic. Luis R. Hierro para la asignatura "Sistemas electorales comparados" de la Maestría de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

De acuerdo con **Matthew Shugart y John Carey** dos variables son cruciales para configurar la naturaleza de los sistemas de partidos: las reglas electorales (particularmente la magnitud circunscriptorial) y los ciclos electorales. Se ha generado el convencimiento de que las dos variables principales de los sistemas electorales latinoamericanos son 1) la fórmula de elección presidencial y 2) los ciclos electorales, es decir el *timing* entre elecciones presidenciales y parlamentarias. esto es su secuencia.

En 1992 estos dos autores presentaron un estudio donde se correlacionaba la modalidad de elección presidencial con el número efectivo de candidatos presidenciales (N_p) y el número efectivo de partidos legislativos (N_v). Según esta indagación, el sistema de segunda vuelta o balotaje eliminaría el efecto reductor de los sistemas de mayoría simple, generando un impulso al crecimiento del número de partidos o, en su defecto, al mantenimiento de un número alto de partidos. En una elección mayoritaria y a dos vueltas, los partidos políticos pequeños encuentran importantes estímulos para participar en la primera ronda, donde no se decide la elección presidencial. Para que esto suceda así deben conjugarse dos condiciones: que exista la certeza de que ningún candidato accederá a la mayoría absoluta en la primera vuelta y que la elección legislativa sea simultánea con la elección presidencial⁹.

Estos autores sostienen que si el sistema de elección presidencial es de mayoría simple existe un estímulo hacia la formación de un sistema de partidos bipartidista. En general, es aceptado que la elección por mayoría simple con elecciones legislativas simultáneas, genera un efecto reductor del número de partidos. En una disputa con estas características, el elector tiende a utilizar su voto en forma estratégica ("voto útil" o efecto psicológico de Duverger), en el entendido que intentará incidir sobre el resultado de la contienda principal, esto es la presidencial, y no en la contienda legislativa. En otras palabras, con estas reglas los partidos con posibilidades de obtener la Presidencia tienen mayor probabilidad de captar el apoyo del electorado preocupado por definir la elección.

Otra de las afirmaciones interesantes de estos autores es la que se refiere al caso en que las elecciones no son concurrentes, y en donde aseguran que el efecto que respalda la conformación de un bipartidismo se atenúa porque al no tener peso el mayor premio político que es la presidencia, tanto electores como agentes actuarán reforzando sus principios y preferencias, siendo por lo tanto muy baja en este caso la incidencia del voto estratégico. Ilustrativo resultará entonces, a los efectos de culminar con el análisis de las variables que influyen en la conformación de un sistema de partidos el cuadro 4.

⁹ Chasquetti; p. 7.

En síntesis, coincidiendo con Duverger, Shugart y Carey – y también Jones 1997-, encuentran que *la elección presidencial por mayoría simple impele a la competencia electoral entre dos grandes bloques y la elección por mayoría absoluta estimula la competencia electoral fragmentada*. El cuadro 5 muestra que la media del Np y del Nv de los sistemas de mayoría simple se ubica muy por debajo de la de los sistemas de mayoría con doble vuelta.

Más recientemente, **Mainwaring y Shugart** (1997) presentaron una investigación sobre diez países con elección presidencial por mayoría simple y seis países con elección por mayoría absoluta o especial. El primer grupo de países presenta 76 elecciones simultáneas¹⁰ por mayoría simple y arroja una media del número efectivo de partidos (NEP) del 2,5. El segundo grupo presenta 19 elecciones simultáneas por mayoría absoluta o especial, y la media del NEP asciende al 5,1. Ambos estudios demostrarían que el balotaje tiende a incrementar el número efectivo de partidos o en todo caso, a mantenerlo.

Estos autores en su trabajo *“Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”* argumentan que el presidencialismo tiene variaciones significativas e intentan avanzar en los esfuerzos para desarrollar un mapa conceptual, orientado especialmente a los casos latinoamericanos. Consideran que existen principalmente tres variables que influyen en el funcionamiento de los sistemas presidencialistas: 1) el número de partidos; 2) el grado de disciplina de los partidos; y 3) la legislación sobre partidos y elecciones.

El número de partidos afecta por lo menos la posibilidad de una compatibilidad general entre el poder legislativo y el presidente. Con un sistema pluripartidario altamente fragmentado, ningún partido llega a controlar una mayoría absoluta. Esta situación puede ser problemática porque el presidente tiene dificultades para lograr coaliciones estables de gobierno. La situación lógica opuesta, en que el partido del presidente consistentemente tiene la mayoría absoluta, no es necesaria o incluso deseable, pero el presidencialismo en general funciona mejor si el partido del presidente es un partido importante con un contingente legislativo considerable.

En cuanto a la segunda variable podemos indicar que el presidencialismo también se ve afectado por el grado de disciplina de los partidos. Los partidos disciplinados brindan un nivel de predicción mayor y facilitan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

Y el aporte que más nos interesa para nuestro estudio es aquél en que estos autores exploran las maneras en que la legislación sobre partidos y sobre elecciones configura el número de partidos y su grado de disciplina; ya que ellos aseguran que las normas y las secuencias electorales tienen un

¹⁰ La elección simultánea es aquella donde se elige al Presidente y al Congreso en un único acto electoral.

poderoso impacto sobre el número de partidos, sobre la disciplina partidaria y, por lo tanto, finalmente sobre la manera en que probablemente funcione el presidencialismo.

Estos autores discuten la relación entre las disposiciones institucionales y el número de partidos. Con este fin utilizan el número efectivo de partidos (NEP) como *“una medida que permite que cada partido sea ponderado de acuerdo a su propio tamaño”*.¹¹ Como habíamos adelantado ellos apuntan a investigar cuáles son los factores que más influyen en el número de partidos en las democracias latinoamericanas, porque según sus suposiciones es deseable evitar sistemas de partidos altamente fragmentados en un régimen presidencialista. Si bien consideran que los clivajes estructurales y los factores históricos y culturales juegan un papel muy importante en este sentido, advierten una muy fuerte correlación entre las normas y secuencias electorales por un lado y el número de partidos por otro.

De aquí es que deducen las siguientes correlaciones:

- 1) Si las elecciones legislativas se llevan a cabo al mismo tiempo que la elección presidencial y el presidente es elegido por mayoría simple, es probable que el sistema de partidos esté dominado por dos grandes partidos. El efecto típico de las elecciones por mayoría simple de producir una competencia bipartidista – como afirmaba la ley de Duverger- se verifica también en buena medida en las elecciones legislativas;
- 2) Cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo simultáneamente, es de esperar que el número efectivo de partidos sea tres o más, si se utiliza una magnitud grande por distrito (o sea, el número de bancas elegidas desde un distrito electoral), sin importar como se elige el presidente: y,
- 3) Cuando el presidente es elegido por mayoría absoluta en una segunda vuelta, el número efectivo de partidos sería tres o más, una vez más si se utiliza una magnitud grande por distrito, sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

El cuadro 6 toma como unidad de análisis al sistema electoral y es muy ilustrativo de lo anteriormente mencionado.

En el grupo de aquellos países con elecciones simultáneas y mayoría simple, el NEP medio es 2.53. es decir que un sistema de “dos partidos y medio” es lo que prevalece en este grupo. Nuestro país fue un ejemplo de la vigencia de esta correlación durante un muy buen tiempo de su vida democrática.

¹¹ En Revista Uruguaya de Ciencia Política Número 9; p. 16.

En el grupo de países con régimen de elecciones no simultáneas y mayoría simple, el NEP promedio es 4.88, confirmando las expectativas de que los sistemas de partidos tendrían tendencia a una mayor fragmentación con este ciclo electoral.

Y por último, cuando el presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, incluso en elecciones simultáneas, el NEP es igualmente alto, un promedio de 5.14.

Concluyen en que los sistemas de partidos que tienen muchos partidos efectivos y por consiguiente una probabilidad baja de que el partido del presidente tenga mayorías parlamentarias, son principalmente aquellos con elecciones no simultáneas y/o elección del presidente en segunda vuelta. Sugieren que elegir el parlamento de manera simultánea a una elección por mayoría simple del presidente es el formato que mejor logra el objetivo del respaldo parlamentario.

Es importante señalar que esta línea de investigación es muy reciente y se enfrenta a dificultades muy grandes dada la magnitud comparativa de sus pretensiones. Los sistemas políticos latinoamericanos son muy variados, con características muy disimiles entre sí, lo cual implica que los resultados de las investigaciones de índole comparativa sólo se constituyen en unas cuantas generalizaciones empíricas. En el caso uruguayo, *"la fuerte interconexión entre el sistema de partidos y el régimen electoral por ellos creado, en el contexto de una "partidocracia" que asigna a los partidos un protagonismo inusual en el quehacer político, ha llevado a proponer un cúmulo de elaboraciones que den cuenta de las relaciones entre ambos"*¹². A pesar de estas observaciones, luego del análisis de las investigaciones comparativas expuestas, entiendo que estamos en mejores condiciones de profundizar en el caso uruguayo.

En primer término, debemos establecer que el nuevo sistema electoral uruguayo prevé, como habíamos adelantado, en caso de que ningún lema obtenga la mayoría absoluta en la primera vuelta, una segunda vuelta o balotaje entre las dos candidaturas más votadas. O sea, de un sistema de mayoría simple se accede a un sistema de mayoría absoluta de dos vueltas. Por lo tanto, según las constataciones de los teóricos anteriormente mencionados, **la nueva articulación del sistema electoral uruguayo estimularía el mantenimiento de un sistema de partidos caracterizado por el multipartidismo**. Esta caracterización es arrojada por el número efectivo de partidos (NEP) que debe ser alto o en su defecto, mayor que dos.

En este sentido, es de suponer entonces que el efecto general de la reforma electoral aprobada en 1996 apunte en la dirección de no obstaculizar la confirmación de un sistema de partidos con un

¹² Buquet (1997,1998); p. 14.

escenario semejante al anterior de esta fecha. O sea, las tres pertenencias tradicionales del electorado uruguayo mantendrían su importancia electoral y la cuarta fuerza política, el Nuevo Espacio, podría ver consolidado su crecimiento.

No quiero finalizar esta revisión de referencias históricas generales sin desarrollar, aunque sea en forma breve, la posición de Dieter Nohlen, caracterizada por relativizar la relación casi causal que la línea teórica norteamericana adjudica a la interconexión entre sistemas electorales y sistemas de partidos.

Se asiste a una gran discusión sobre la verdadera significación de los sistemas electorales. Por un lado se afirma que su significación es mínima, asignando importancia a factores más sustanciales para el desarrollo político. Por otro lado existe la convicción de que tanto la gobernabilidad de un país como la viabilidad de un sistema democrático, dependen del sistema electoral imperante. La posición de Nohlen es intermedia: *"el sistema electoral es una variable potencialmente influyente, pero no causante de todo lo bueno – ni de todo lo malo- en el desarrollo político, a veces difícil de las naciones"*¹³. Es decir, que el efecto directo de los sistemas electorales – empíricamente observable- consiste en configurar las preferencias políticas en el acto eleccionario y producir un resultado electoral bajo la forma de adjudicación de cargos.

En el debate científico y político sobre la relación entre sistema electoral y sistema de partidos, los aspectos más controvertidos, a entender de Nohlen, son: la importancia de los sistemas electorales, sus efectos políticos y su valoración.

En cuanto al primer aspecto, Nohlen afirma que los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder, ya que aquéllos orientan las actitudes y los resultados electorales.

En cuanto al segundo aspecto este autor considera que *"hay más supuestos que conocimientos científicamente fundados"*¹⁴; es decir que respuestas a preguntas tales como: cuáles son los efectos de los sistemas mayoritarios o de pluralidad?, cuáles son los efectos de los sistemas proporcionales?, son difíciles de formular con precisión, porque al carecer de fundamentos empíricos, son generalmente cuestionadas.

En cuanto al tercer aspecto, considera que los intereses de los partidos han sido, históricamente, la medida más importante para valorar a los sistemas electorales. Lo que es lo mismo que decir que, los criterios dependen de las ventajas y desventajas que aquéllos implican para las agrupaciones políticas.

¹³ Nohlen (1993); p.16.

¹⁴ Nohlen (1994); p.35.

En un artículo de Nohlen sobre nuestro régimen electoral que se denomina "*El sistema electoral uruguayo en una perspectiva comparativa*", describe lo que él denomina algunas "tesis" sobre sistemas electorales, que resultan muy ilustrativas para demostrar la relativización a la que hacemos referencia.

Ya en la primera formulación afirma que los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, y su variedad se debe precisamente al hecho de que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos.

En la segunda de sus tesis afirma "*los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre las condiciones específicas de cada país*".¹⁵ Esta bien podría constituir una explicación al cambio ocurrido en nuestro sistema de partidos en el año 1971.

Sostiene que sólo se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos de uno u otro sistema electoral, y que esta tesis es opuesta a los ensayos de crear leyes tendenciales o sociológicas, refiriéndose evidentemente a los trabajos de Duverger y Sartori. Asimismo anuncia que los efectos de los sistemas electorales dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que estos se combinan. En cuanto a las leyes de Duverger afirma que en varios sentidos son científicamente erróneas o inadecuadas porque: existen demasiados casos que las contradicen, formulan repetidas excepciones que implican su mala formulación y porque no comparan un sistema electoral con otro, sino el sistema de pluralidad con un principio de representación. Con respecto a las leyes de Sartori, opina que se acercan a las condiciones y observaciones empíricas pero que igualmente poseen debilidades estructurales, además de que están formuladas de tal manera que son deterministas, y jamás pueden fracasar, a través de indicaciones concretas, describen situaciones por las cuales no puede derivarse otra cosa que no sea el resultado previsto.

Concluye que no existe un sistema electoral "óptimo", sino que solo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación al espacio y tiempo. Por ejemplo, los cambios en los factores socioestructurales y en las actitudes funcionales o no del electorado, producen variaciones en los efectos del sistema electoral.

Para este autor, la cuestión del sistema electoral es una cuestión de poder y según él, quien propone una reforma electoral y lo hace para mejorar las instituciones políticas debe tomar en cuenta como referencia los intereses y perspectivas de los grupos políticos actuantes.

¹⁵ Artículo citado; p. 11.

De esta manera observamos que la posición de Nohlen es una posición teórica diferente a la que veníamos sosteniendo con el paradigma institucionalista; el presente trabajo, como habíamos adelantado, se basa en el sustento teórico de los autores norteamericanos.

Conceptos Generales

Comenzaremos haciendo una distinción entre los conceptos de **derecho electoral** y **sistema electoral** ya que suelen emplearse como sinónimos tanto en el lenguaje científico como en el político. En cambio, es difícil encontrar definiciones de estos conceptos. Karl Braumias¹⁶ (1932) distinguía dos conceptos del **derecho electoral**: uno en sentido amplio y otro en sentido estricto. El primero contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para los cargos públicos; es entonces, el *"conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos"* y el segundo contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al *"derecho del individuo a influir en la designación de los órganos"*. Este último señala quién es el elector y quién es elegible y trata de determinar si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. Giovanni Schepics¹⁷ (1955) también distingue entre un concepto amplio y uno estricto de **sistema electoral**: *"Entendemos por sistema electoral, en general, la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos. En un sentido específico... entendemos por sistema electoral el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños"*¹⁸.

En el presente trabajo nos basaremos en el concepto de sistema electoral de Dieter Nohlen (1981) el cual *"expresa la existencia y la independencia de distintos elementos... y que implica el hecho de que la transformación de un elemento puede hacer cambiar de modo fundamental las funciones y las consecuencias del sistema"*¹⁹. En este sentido las regulaciones técnicas que contiene un sistema electoral comprenden: la subdivisión del territorio electoral en circunscripciones, la forma de la candidatura, los procedimientos de emisión del voto y los procedimientos de escrutinio. Así, los sistemas electorales suponen procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños.

¹⁶ "Derecho electoral parlamentario"; p. 2; citado por Nohlen (1981); p. 53.

¹⁷ Citado por Nohlen (1981); p. 55.

¹⁸ "El sistema electoral: teoría, técnica y legislación"; p. 85.

¹⁹ "Sistemas electorales en el mundo"; p. 53.

Básicamente, los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios:

- 1) el principio de la elección mayoritaria (también denominado mayoritario o de pluralidad) es aquél en que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa) y
- 2) el principio de la elección proporcional (también denominado simplemente como sistema proporcional) que es aquél en que la representación política refleja, lo más fielmente posible, la distribución de los sufragios entre los partidos.

Esta distinción está sujeta a las funciones y a las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos en escaños parlamentarios. Nohlen advierte que estas dos definiciones son correctas pero que no se corresponden, pues de una se desprende la regla decisoria en el nivel de la circunscripción; y de la otra, el modelo de la representación. Así concluye que el criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece un sistema electoral es, fundamentalmente, el concepto de representación al cual adhiere. Entonces: *“El objetivo de la representación de tipo mayoritario es la formación de mayorías... y el objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños y, en su forma estricta, procurar que el electorado se encuentre fielmente reflejado en el Parlamento”*.²⁰

Ahora bien, el sistema electoral representa una variable para explicar las características de la organización y del funcionamiento de los sistemas de partidos. Generalmente los sistemas de partidos se analizan según su estructura considerando características tales como el número de partidos, su tamaño, fuerza política, posición y constelación estratégica que forman entre ellos. Por esto existe un amplio debate en el ámbito internacional en torno a la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. El presente trabajo aborda brevemente la importancia del sistema electoral, sus efectos políticos y su valoración, en el sistema de partidos uruguayo; haciendo principal hincapié en las reformas electorales realizadas en el año 1996. Bien sabemos que los intentos de establecer relaciones monocausales conducen casi siempre al error, pero también sabemos que la posición de que los sistemas electorales tiene poca importancia, ha sido invalidada por un buen número de pruebas empíricas. Nadie puede desconocer que los sistemas electorales son importantes a la hora de la formación de voluntad política y en la transferencia de poder, comúnmente mediante escaños parlamentarios.

²⁰ “Sistemas electorales en América Latina”; p. 18.

Este tema es complejo, pero no tanto como para impedir generalizaciones; éstas deben formularse de manera diferenciada, teniendo en cuenta las condiciones específicas del sistema social y político que corresponda, en otras palabras: los sistemas electorales funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo y de un país a otro, así entonces los efectos de aquellos deben ser analizados tomando como base las condiciones socio-políticas de los respectivos países.

Tal como afirma Nohlen los sistemas electorales influyen en la votación misma, porque colocan a los electores ante una situación decisoria específica, marcada principalmente por las distintas posibilidades de éxito de los candidatos y partidos políticos, según cada sistema: pero también generan, sobre la base de la votación misma, diferentes resultados electorales.

Podemos observar entonces que la postura de Nohlen relativiza la influencia e incidencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos, esto es, no la niega pero nos advierte que dicha relación esta fuertemente determinada por las características particulares de cada sistema político, sugiriendo así que igual conjunto de reglas electorales aplicadas a distintos contextos pueden ocasionar distintos resultados, y también que distintos sistemas electorales aplicados en un mismo sistema político pueden provocar iguales consecuencias.

El Sistema Electoral uruguayo antes de la Reforma

Descripción y breve análisis

El sistema electoral uruguayo se había caracterizado hasta 1996 por la simultaneidad de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, cada cinco años; es decir que en esta instancia, y cada cinco años se elegían, el Presidente y Vicepresidente de la República, los 30 miembros de la Cámara de Senadores, los 99 integrantes de la Cámara de Representantes, los Intendentes Municipales, las Juntas Departamentales y la Junta Electoral Departamental. Una de las características más peculiar de este sistema era que la elección municipal y nacional estaban vinculadas a nivel del lema o partido, y el ciudadano solo tenía la libertad de elección al interior del lema. Entre las características definitorias del sistema según Oscar Bottinelli (1995)²¹, se señalan: **1) múltiple voto simultáneo**, en sus dos modalidades: doble y triple voto simultáneo. El doble, por el cual se vota por un lema y una lista de candidatos, se aplica para los órganos unipersonales (presidente y vicepresidente de la República, intendente municipal). El triple, por el que se vota por

²¹ "La reforma electoral y sus efectos. Introducción"; p. 5-7.

Sistema Electoral Uruguayo

un lema, un sublema y una lista de candidatos, rige para los cuerpos pluripersonales (ambas cámaras legislativas, Junta Departamental, Junta Electoral departamental y Junta Local Autónoma Electiva):

- 2) **voto conjunto**, es el mecanismo por el cual el elector debe sufragar en una misma hoja de votación, correspondiente a un mismo lema, por los candidatos a diversos órganos. Hay dos tipos de hoja: 2.1) nacional, en la cual el votante sufraga en forma conjunta para presidente y vicepresidente de la República, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes y Junta Electoral y 2.2) municipal, en la cual el elector vota conjuntamente para intendente municipal y Junta Departamental. El elector no puede dividir la hoja o cortar las diferentes listas;
- 3) **voto vinculado**, esto es, elección nacional y elección municipal simultáneas y vinculadas a nivel de lema. El ciudadano emite su voto en una hoja para los cargos nacionales y en otra hoja para los cargos municipales, con la obligación de hacerlo por el mismo lema. Tiene la posibilidad de sufragar por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal, por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional, o en blanco en ambas. No puede, bajo pena de nulidad del voto, sufragar por lemas diferentes. Dentro del mismo lema, tiene libertad de elección;
- 4) **lista cerrada y bloqueada para todos los cargos**, es decir, el elector escoge una nómina de candidatos dentro de la oferta de candidaturas existente, sin que pueda introducir nombres, cambiar el orden ni tachar candidatos. Es cerrada porque no puede introducir ni quitar candidatos, y bloqueada porque no puede alterar el orden;
- 5) **circunscripción única a nivel de lemas**, en la adjudicación de bancas entre lemas, se computan siempre la totalidad de los votos de la jurisdicción del órgano correspondiente. Para la Cámara de Representantes la circunscripción es única y nacional, exclusivamente para la adjudicación a nivel de lemas; al interior de los lemas el régimen es de pluralidad de circunscripciones (diecinueve). En los demás órganos la circunscripción es única en todos los niveles: lema, sublema y lista;
- 6) **elección pluralitaria**, mayoritaria simple o relativa para los órganos unipersonales, esto es, obtiene el cargo el lema más votado, dentro del mismo, la lista o candidato más votado;
- 7) **principio de proporcionalidad integral para las cámaras legislativas y las juntas electorales**, pura y que se aplica a todos los niveles;
- 8) **elección mayoritaria simple para las juntas departamentales, y aplicación subsidiaria de la proporcionalidad**;
- 9) **elección de titulares y suplentes por el término de cinco años**;
- 10) **candidaturas partidarias**.

El mero enunciado de los elementos componentes, permite visualizar el alto grado de complejidad del sistema electoral uruguayo, complejidad que se profundiza todavía más por la estrecha relación de aquél con el sistema de partidos y con el sistema de gobierno. Como afirma Bottinelli (1995)²² *“en un sistema así no es fácil visualizar a primera vista cómo actúa el mismo, qué*

²² “La reforma electoral y sus efectos. Introducción”; p. 7.

efectos produce, en qué oportunidad, con qué magnitud y en qué dirección. Pero, además, tampoco es fácil determinar, observado un efecto en particular, cuál es el elemento que lo produce, o qué combinación de elementos y en qué circunstancias”.

* Pueden observarse cinco grandes cambios en el sistema electoral a partir de la reforma de 1996:

- 1) **Modificación del principio de decisión de la elección presidencial.** Entendemos por principio de decisión al conjunto de reglas que traducen los votos en decisiones electorales (cargos, bancas o resultados de plebiscito y referéndum). A lo largo de toda la historia moderna en nuestro país rigió el principio de la mayoría simple para la elección de la titularidad del Poder Ejecutivo – ya fuere unipersonal o pluripersonal- el cual supone que es elegido el candidato, o bajo el régimen de doble voto simultáneo, el partido que obtuviere mayor cantidad de votos con independencia del porcentaje del mismo. Con la reforma se pasa de este principio a un sistema de mayoría absoluta invariable, es decir, que el principio de mayoría absoluta se cumple inexorablemente; entendiéndose por ésta, el obtener más de la mitad del total de votos. La reforma consagra el dispositivo de la segunda vuelta o balotaje como instancia que fuerce el cumplimiento de esta mayoría absoluta.
- 2) **Eliminación del doble voto simultáneo** que rigió la elección del Poder Ejecutivo desde 1920 hasta 1994. Esta es una de las dos modalidades del denominado “múltiple voto simultáneo”, siendo la otra el “triple voto simultáneo”. El “doble voto simultáneo” implica que se vota por un lema y una lista de candidatos. se aplica para los órganos unipersonales (Presidente y Vicepresidente de la República; Intendente Municipal). Y el triple voto simultáneo, es decir, la votación por un lema, un sublema y una lista de candidatos, rige para los cuerpos pluripersonales (ambas cámaras legislativas, Junta Departamental, Junta Electoral Departamental y Junta Local Autónoma Electiva.)
- 3) **Candidatura única a la presidencia y consiguiente celebración de elecciones internas simultáneas en todos los partidos políticos.** Es decir, todos los partidos deben celebrar estas elecciones el último domingo de abril del año electoral, para llegar al candidato único. Pero en ellas además de los candidatos presidenciales se eligen los órganos partidarios electorales. Al respecto Bottinelli (1999)²³ expresa

²³ “Los efectos políticos de la reforma constitucional”; p. 2.

que estas “elecciones preliminares” poseen un rasgo que les otorga una mayor relevancia: *“se plantean en forma de competencia general, lo que genera un efecto importante en el sistema de partidos, puesto que oficia - con algunas variantes- como una especie de ensayo general de las elecciones generales del mes de octubre: no solo hay un resultado jurídico y político al interior de cada partido, sino que hay un resultado político en la competencia interpartidaria”*.

- 4) **Separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.** Esto es: se vuelve a la desvinculación del voto, a la desvinculación jurídica de la elección para los cargos departamentales.
- 5) **Modificaciones de la elección de los miembros de la Cámara de Representantes.** La eliminación del triple voto simultáneo y su sustitución por el doble voto simultáneo, mediante la eliminación del sublema como elemento operador en la adjudicación de bancas.

Estos cinco grandes cambios en el ámbito electoral tienen efectos importantes en la configuración del sistema de partidos uruguayo y su análisis detallado nos permitirá confirmar nuestro objetivo: en un corto y mediano plazo nuestro sistema de partidos continuará presentando una matriz multipartidista, confirmando así la aplicación del paradigma conocido como institucionalista. Los cuatro primeros cambios mencionados se refieren a la fragmentación del sistema de partidos y el último a la fraccionalización intrapartidaria.

La Fraccionalización Interna de los Partidos

Como anotábamos anteriormente, esta reforma – tan trascendente como la que tuvo Uruguay en 1918- inaugura una nueva etapa en la vida del país en materia de sistema político, de competencia política, que si bien no produjo cambios muy fuertes en 1999, podemos decir que a lo largo de una década y media sí puede producir cambios importantes en la conformación de dicho sistema. Todas las disposiciones mencionadas, pueden influir en el número de partidos del sistema y en los niveles de fraccionalización interna de los mismos²⁴. Pueden modificar las lógicas de la competencia y de los relacionamientos políticos en los niveles intra e interpartidarios. Finalmente, pueden generar impactos

²⁴ Este aspecto se desarrolla ampliamente en Yaffe (2000).

sobre el proceso de gobierno, en la formación de coaliciones²⁵ y en la fluidez de los ciclos decisivos. La nueva constitución contiene instrumentos que supuestamente estimularían la formación de bloques mayoritarios dentro del poder legislativo y facilitarían las tareas del gobierno y la implementación de su programa²⁶.

En una primera instancia existe un impacto formidable sobre la competencia electoral. Uruguay tiene un sistema de competencia electoral diseñado entre 1910 y 1925 que generó una cultura política en los actores políticos, es decir, los dirigentes, los partidos, pero también en los votantes, en la opinión pública, en el electorado. Un sistema genera formas de comportamiento, formas de razonar, formas de pensar.

El cambio de una elección única en la que se definían todos los cargos, donde se jugaba una competencia entre partidos y una competencia al interior de cada uno de los partidos, y además, donde el voto a un candidato podía determinar que el partido de ese candidato ganara, pero ganando el candidato contrario al que el elector prefería, se sustituye, en principio, a escala nacional por tres grandes elecciones: la interna, la elección nacional, básicamente parlamentaria y de predefinición presidencial, y la elección presidencial.

Evidentemente esto cambia la forma de la competencia electoral inter e intrapartidaria, obliga un análisis muy cuidadoso de cada uno de los partidos, de cada uno de sus sectores políticos, sobre sus estrategias y modos de proceder, ya que en el año pasado electoral tuvo que ser muy diferente de lo que habían sido hasta ese momento; estábamos acostumbrados a que predomine más la fracción que el partido, ya que es lo que venimos viendo desde hace muchas décadas. El juego político operaba más entre los sectores que entre los partidos y la Constitución nueva apunta más a un juego entre partidos.

Otro elemento a tener en cuenta es que este cambio de la competencia electoral implica un cambio muy fuerte para el elector, que a lo largo de algo más de un año, se tuvo que enfrentar a cuatro instancias eleccionarias donde compitieron los mismos partidos. Cada vez puede optar entre esos partidos pero, en algún momento, como fue la instancia del balotaje no pudo hacerlo por el partido que él prefirió con anterioridad. Esta situación, puede ir generando culturas diferentes sobre el modo como se ejerce el voto, la relación con los partidos y las propias pertenencias partidarias.

²⁵ Este aspecto se desarrolla ampliamente en Buquet (2000); y en Chasquetti (2000).

²⁶ Por el contrario, Chasquetti (2000) demuestra en su estudio la inexistencia de un vínculo causal o determinante entre los sistemas de mayoría con doble vuelta y las coaliciones de gobierno. También deja en claro que el balotaje favorece levemente la formación de alianzas electorales ganadoras que, bajo ciertas condiciones, pueden crear un escenario propicio para la cooperación. Pero ello no supone creer que las mismas son la condición suficiente para el armado de una coalición gobernante.

En el régimen anterior, cada ciudadano podía votar a la fracción que le hiciera sentir más cómodo consigo mismo, dejando en manos de los políticos profesionales la tarea de negociar, transar y elegir entre opciones sólo parcialmente satisfactorias. Esto tendía a favorecer la contraposición entre una ciudadanía "pura" y una clase política excesivamente pragmática o, peor aún, carente de principios. En cambio, el esquema actual obliga al ciudadano a hacer parte de ese trabajo. Ahora, cada elector sabe que en política muchas veces no se trata de elegir entre opciones ideales sino entre opciones posibles, y que muchas veces debe sacrificarse lo mejor en beneficio de lo bueno (o aún de lo menos malo).

En este mismo sentido el juego ya deja de ser tan simple entre partidos, y pasa a ser un juego en que los propios partidos que compiten en una instancia, en otra instancia tienen que apoyarse mutuamente dentro del plano electoral. Me refiero específicamente al balotaje. Esto puede significar el comienzo de un proceso de cambios en los partidos que conforman nuestro sistema político, en cuanto a cuáles y cuántos son, obviamente dándole una lectura de varios lustros.

Asimismo va a generar impactos importantes en el manejo del gobierno fundamentalmente en dos sentidos: en un sentido, en cuanto a que, si bien el presidente de la República a partir del 2000 es un presidente con una legitimación electoral distinta a sus antecesores – no olvidemos que fué electo con mayoría absoluta y ese no es un dato menor- necesita del apoyo parlamentario. Jorge Batlle es el presidente políticamente más débil de los últimos 50 años. El tamaño de su partido en el poder legislativo se encuentra en el mismo nivel que el gobierno anterior - en los mínimos históricos- en cambio, el peso de su fracción es algo menor. Si bien esto parece constituirse en una tendencia de larga duración dado los cambios en las preferencias del electorado uruguayo, la reforma electoral de 1996 hizo su aporte en este sentido; pues si la elección presidencial hubiera sido a una única vuelta, la bancada del partido del presidente hubiera sido mayor, y también hubiera sido mayor la fracción presidencial dentro del partido.

En otro sentido, tanto el presidente como el Parlamento van a tener una mayor flexibilidad para lograr los armados, desarmados y rearmados de coaliciones y apoyos políticos parlamentarios: nuevamente se generan cambios en nuestra cultura política, dado un régimen que, por un lado, apunta a un presidente con más poderes y, por otro lado, también les da a los partidos políticos expresados en el Parlamento un mayor juego que el que tenían anteriormente. La nueva Constitución apunta a un funcionamiento más unido al interior de cada uno de los partidos políticos.

A lo largo del siglo XIX, pero desde que se instituye el Estado moderno que puede ubicarse entre 1910 y 1920, coexisten en Uruguay un sistema múltiple de competencia, intra e interpartidaria.

la que se refleja a su vez en dos planos: el plano presidencial y el plano de sectores o fracciones, que generalmente se ubican en el ámbito parlamentario.

Los partidos tradicionales presentan a lo largo del tiempo una relativa coincidencia entre las fracciones, los sectores y las candidaturas presidenciales.

Modernamente, se sigue produciendo este fenómeno, cuando el sector del titular de la Presidencia de la República, al no tener reelección, tiene una competencia interna por la candidatura presidencial que no necesariamente implica la competencia por el liderazgo sectorial. Desde 1918 a 1994 y desde el punto de vista de la competencia entre sectores, podemos distinguir dos etapas: una de 1918 hasta 1934 y la otra desde 1934 hasta 1994.

En la primera etapa la competencia era compleja pues se realizaban tres elecciones en un período de cuatro años, lo que implicaba que prácticamente todos los años había una especie de medición de flujo continuo de votos entre los sectores. Ahora bien desde la Constitución del 34 y hasta 1994, existió una elección general única, en donde simultáneamente se competía inter e intrapartidariamente; en la cual podemos afirmar que las fracciones a veces se expresaban por los candidatos presidenciales y sin ninguna duda por los sublemas y listas a la Cámara de Senadores y por los sublemas y listas a la Cámara de Representantes en cada uno de los departamentos.

Ahora bien, qué podemos afirmar acerca de los impactos de la reforma en este sentido?. Ajustándonos a las limitaciones empíricas y la necesidad de esperar la sucesión de nuevas instancias electorales para extraer conclusiones firmes acerca de dichos impactos, podemos hacer una serie de observaciones. A la luz de los resultados las nuevas reglas electorales no parecen haber impactado de la misma manera a todos los partidos. Sin duda alguna, han tenido un impacto más fuerte en los partidos tradicionales que en el EP-FA, desde el punto de vista de dos disposiciones que alteran las estrategias políticas que siempre han utilizado estos partidos: **la candidatura única y la imposibilidad de acumular votos en los sublemas en las elecciones a diputados.**

El doble voto simultáneo (DVS) ha sido señalado como un dispositivo facilitante de la fraccionalización, esto es, estimularía la multiplicación del número de fracciones dentro de cada partido. El DVS es un mecanismo de voto interno preferencial que habilita a los electores a optar por una fracción al mismo tiempo que votar por su partido; es decir que a través del DVS las fracciones pueden constituirse en verdaderos agentes electorales porque aquél implica que cada fracción compita electoralmente con el partido correspondiente y simultáneamente dentro del partido, contra las otras fracciones. Pero este mecanismo no opera solo; junto con él actúan otros dos dispositivos de efectos tendenciales contrapuestos: la representación proporcional (RP) y la mayoría simple (MS). A la RP, debido a que facilita el ingreso al parlamento en forma proporcional de la mayoría de las fracciones

existentes en los partidos, le adjudicamos un **efecto dispersivo**; y a la MS le adjudicamos un **efecto concentrador**, ya que rige la competencia que estas fracciones hacen por el cargo presidencial dentro de su partido, y entonces son aplicables las leyes Duverger-Sartori, que prevén la reducción del número de competidores, en este caso de fracciones. Finalmente la MS estaría cancelando o conteniendo los efectos dispersivos de la RP. Entonces, el resultado final debe surgir de la consideración combinada de los tres mecanismos: DVS, MS y RP que habrían mantenido relativamente bajo el número de fracciones relevantes dentro de los partidos políticos uruguayos.²⁷

Pero la contienda interna por la candidatura presidencial, como consecuencia de la reforma, se dirime en una instancia específica y separada en el tiempo: las elecciones “internas” o también denominadas “primarias” o “preliminares”, del último domingo de abril. Obligatoriamente todos los partidos políticos deben realizarlas y este nuevo mecanismo implica la desaparición del DVS a nivel presidencial - dado que cada partido debe presentarse con un único candidato seguido por todas las fracciones- pero subsiste parcialmente a nivel de la elección parlamentaria. No obstante, en este nivel opera la RP y deja de operar la MS; lo que es lo mismo que decir que con estos cambios electorales se ha perdido el “efecto reductor” de la MS generado por la competencia presidencial interna simultánea, y que la competencia interna entre fracciones queda librada únicamente a la RP y sus “efectos dispersivos” porque los distintos grupos que no alcanzaron la nominación presidencial también harán sus apuestas para competir por los cargos legislativos.²⁸

Si continuamos con este razonamiento, el resultado predecible sería un incremento de la fraccionalización partidaria, pero a continuación analizaremos los efectos opuestos a los expuestos anteriormente que podemos asignarle a otro de los cambios ya mencionados: la prohibición de la formación de sublemas de listas a diputados que daba lugar al triple voto simultáneo – voto por un lema, un sublema y una lista de candidatos- y a las comúnmente denominadas “cooperativas electorales”. Este fenómeno eliminaría el estímulo de la presentación de listas a diputados para las fracciones más pequeñas, favoreciendo a las grandes que tienen un alcance nacional. Esta prohibición generaría un efecto reductor del número de listas a diputados y obviamente, el mismo efecto en la fraccionalización.

Si bien la evidencia empírica es escasa y la tendencia podrá evaluarse con el transcurso de otras instancias electorales, podemos advertir que los partidos tradicionales alcanzan un formato bifraccional con una reducción del número de fracciones relevantes. Aunque esta tendencia de los partidos tradicionales a funcionar como “sistemas bifraccionales” ya ha sido señalada en estudios

²⁷ Buquet, Chasquetti, Moraes; p. 25.

²⁸ Esta idea está ampliamente desarrollada en Buquet (1997-98); p. 18-19.

anteriores, la actual reforma parecería confirmar que la competencia presidencial tiende a reducir el número de fracciones relevantes; parece ser que esta consecuencia generada por las nuevas reglas de juego, comienzan a darse sobre el tradicional escenario atomizado de las innumerables listas al senado y diputados. Tanto el Partido Colorado (PC) como el Partido Nacional (PN) se concentraron en dos listas mayoritarias al senado. La supresión de la acumulación por sublemas a nivel de diputados genera el hecho de que ya no sea conveniente el abrir varias listas, porque al no poder acumular, las fracciones menores con escasas expectativas pierden estímulo. Asimismo la prohibición de la acumulación por identidad de listas, o sea, la prohibición de que una fracción departamental apoye a más de una fracción nacional, provoca un efecto un tanto contradictorio sobre el número de listas al senado. En principio tiende a producir una reducción de dicho número, pero también puede provocar el efecto contrario; puede ocurrir – y de hecho ocurrió en algunos departamentos- la aparición de nuevas listas al senado, cuya única intención sea la de apoyar una lista de diputados para la obtención de una bancada departamental, lo cual obviamente determina el aumento en el número de listas de senadores. Pero aquí puede hacerse una distinción; según Bottinelli, debemos diferenciar la existencia real de una existencia puramente formal de dichas listas. No es lo mismo una lista al senado con reales aspiraciones de competir por la obtención de los cargos, que una lista al senado cuya única aspiración es el apoyo a una lista a diputados.

De todas maneras, y en los hechos, esta nueva situación produce una especie de "sinceramiento" al interior de los dos partidos tradicionales, donde la atomización anterior basada en personalismos o cálculos electorales es sustituida por listas que representan las diferencias reales que existen al interior de cada colectividad.²⁹ En el PC es donde las cosas se han dado con mayor claridad. al punto que las dos listas al senado que se presentaron en octubre representan dos corrientes provenientes de un tronco común, la vieja lista 15. Efectivamente, la realidad del PC está marcada por los liderazgos de Jorge Batlle y Julio M. Sanguinetti, que en el enfrentamiento del 89 generaron estas dos corrientes.

En el PN las cosas han sido diferentes, pero el resultado final no lo es tanto. En las elecciones internas compitieron cinco precandidaturas, en ellas el Herrerismo surge con el control del partido y el resto se nuclea en una alianza que no presenta demasiados elementos en común, sino mas bien el rechazo al candidato presidencial ganador. Esta alianza, que puede definirse como de "no lacallista" comienza a gestarse en las internas de abril alrededor de la figura de Juan A. Ramírez, hoy abarca al resto del partido, pero ya no cuenta con un liderazgo claro e indiscutido. Su lider optó por no

²⁹ Para un análisis más profundo de este tema ver Moreira (2000); working paper; p. 15.

participar en la contienda electoral, lo cual le quita todo protagonismo, dejando el primer lugar a Larrañaga, pero con el liderazgo vacante.

En el caso del EP-FA las cosas han sido diferentes. Desde su surgimiento, la izquierda se esfuerza en comprender el sistema y adaptarse a él, y ahora cambia. Este partido se encaminó hacia las elecciones de octubre con multiplicidad de listas - Partido Socialista, Asamblea Uruguay, Movimiento de Participación Popular, Vertiente Artiguista- todas ellas con un peso electoral similar: probablemente en el futuro se tienda a una mayor concentración que exprese cabalmente la realidad de nuestra izquierda, aparentemente dividida en dos visiones del país. Parece posible afirmar que el hecho de que en todas las elecciones anteriores la coalición de izquierda haya presentado candidato único, lo ubica en una posición de mejor preparado y por lo tanto menos afectado por el cambio, a pesar de que la competencia abierta para la selección del candidato único se volvió abierta, este partido demostró una muy buena adaptación a esta nueva disposición constitucional.

La Fragmentación del Sistema de Partidos

Atendamos ahora otra de nuestras dimensiones de análisis y quizás la más importante a la luz de nuestro sistema de gobierno y de nuestra hipótesis de trabajo; nos referimos a **la modificación en el principio de decisión de la elección presidencial: la introducción del balotaje.**

El principal efecto desde el punto de vista del sistema de partidos que debería ocasionar la incorporación del balotaje consistiría en la anulación del efecto "reductor" en el número de partidos que el sistema de mayoría simple propicia, dado que el sistema de dos vueltas ofrece un estímulo para votar a los partidos menores en la primera ronda. De acuerdo al marco teórico señalado en la presente revisión la mayor fragmentación de los sistemas de partidos cuando se utilizan sistemas de segunda vuelta es prácticamente incuestionable. El sistema anterior para acceder a la Presidencia de la República estimulaba a los electores a votar sólo por los partidos mayores, esto es, a emitir un "**voto útil**" – en donde los individuos al votar distorsionan sus preferencias a los efectos de lograr ciertos objetivos- y, en consecuencia, desalentaba la formación de nuevos partidos con aspiraciones de gobierno.

En cambio, tal como afirma Buquet (1987-1998) *"en un escenario donde se puede tener la certeza que la primera vuelta electoral no es absolutamente decisiva, los partidos menores –que en nuestro país no son muchos pero que sin duda pueden alterar los equilibrios políticos- aunque no tengan chance de triunfar en la primera vuelta, pueden – en esa ocasión- medir sus fuerzas.*

*participar de la elección legislativa y quedar en óptimas condiciones para negociar apoyos con posterioridad. Sus simpatizantes no se verían desestimados a votarlos ya que, por lo menos con la actual configuración partidaria, en la primera ronda no se define el premio mayor. En resumen, el sistema de balotaje podría estimular hasta cierto punto un incremento en el número de partidos o, al menos, en ningún caso favorecerá su reducción”.*³⁰ Pero ahora hagamos un poco de historia.

Como habíamos adelantado, a lo largo de toda su historia moderna en Uruguay rigió el principio de la pluralidad o de la mayoría simple para la elección de la titularidad del Poder Ejecutivo, que supone que es elegido el candidato o partido que obtuviere mayor cantidad de votos con independencia del porcentaje del mismo. Con la reforma se pasa a un sistema de mayoría absoluta, que obviamente exige, para lograr aquélla titularidad, más de la mitad de los votos. Esta mayoría absoluta puede ser el resultado de la elección del último domingo de octubre o de la competencia entre los dos candidatos más votados en esta elección, pero en una nueva “ronda” el último domingo de noviembre. Es decir que el constituyente escogió para determinar esta decisión la realización de una vuelta adicional de oferta restringida, conocida como balotaje. Cabe señalar la importancia de las elecciones de octubre ya que en ellas quedan conformadas las dos cámaras legislativas. Ahora bien, luego de la aprobación de la nueva Constitución, algunos analistas previeron lo que denominaron la “parlamentarización” de la primera vuelta electoral, es decir que primara en el proceso de decisión del voto del elector, los candidatos a las cámaras, más que la fórmula presidencial. Esto parece no haber sido así ya que los resultados de las elecciones de octubre dieron cuenta de quiénes serían los dos candidatos que finalmente estuvieron compitiendo en noviembre. La explicación es que aunque hayan cambiado las reglas y juegos electorales la importancia que los ciudadanos uruguayos le asignamos a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República y el interés que despierta en dicha ciudadanía son los mismos de siempre. No es raro que eso sea de este modo. La presidencia es el mayor cargo de responsabilidad política al que se puede aspirar en este país. Todo el protocolo y toda la simbología que lo rodean buscan enfatizar su relevancia. Hasta tal punto esto es así que todos solemos dar por evidente que la máxima aspiración que puede tener un político profesional consiste en llegar a ocupar la “primera magistratura”. Los resultados electorales de Canelones nos aportan información en este sentido porque como es sabido, los resultados en ese departamento tienden a ser muy similares a los nacionales y porque, en la instancia municipal se mantiene el anterior régimen electoral de mayoría simple. Entonces podemos deducir que si el presidente se hubiera elegido a una sola vuelta, el corrimiento de votos del PN hacia el PC se hubiera visto más estimulado en la instancia

³⁰ En p. 16.

de octubre que lo que lo estuvo, con el objetivo de impedir el triunfo de la izquierda, como sucedió en Canelones en la elección municipal. No obstante, bajo el nuevo régimen, los electores pueden sufragar por su primera preferencia en octubre y en noviembre votar para impedir el triunfo no deseado.

Continuando con el razonamiento que antecede, y tan cierto como lo anterior es que, desde el punto de vista institucional, el Presidente está lejos de ser una figura todopoderosa. Ciertamente tiene una gran capacidad de iniciativa y puede ejercer mucha influencia (principalmente mediante el control directo de la administración), pero en todas las decisiones importantes depende del apoyo de otros. Para decirlo con más exactitud: para poder gobernar, el Presidente de la República depende del respaldo que le otorgue un parlamento cuyas bancas se proveen mediante el principio de representación proporcional.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, el partido que gana las elecciones en Uruguay no recibe ningún premio en términos de apoyo parlamentario. Aquí no existen los llamados "mecanismos de corrección mayoritaria", es decir, reglas de juego que tienden a aumentar la representación parlamentaria de quien ha obtenido más votos. La composición de nuestro parlamento refleja de manera muy exacta la distribución de los sufragios reales. Quien llega al gobierno debe construir sus apoyos a partir de ese mapa, sin disfrutar de ninguna ventaja añadida. En consecuencia, el presidente de la República sólo podrá poner en práctica sus ideas en la medida en que negocie, acuerde y transe. Puede que la simbología lo presente como una figura extremadamente poderosa, pero en los hechos es alguien que debe construir diariamente sus apoyos y que puede ver frustrados muchos de sus planes. La tendencia a sobrevalorar el poder del presidente no es una anomalía exclusiva de los uruguayos. Todos los países americanos han optado por el presidencialismo como alternativa al parlamentarismo que desde siempre ha predominado en Europa.

Recordar que el Presidente de la República es una figura menos poderosa de lo que puede parecer no implica de ninguna manera restarle importancia al resultado del balotaje, la idea es pertinente porque el nuevo régimen electoral puede hacernos olvidar este punto. El presidente que resulta electo en las urnas de noviembre va a recibir el apoyo de una gran proporción de los votantes, y esto puede hacernos creer que los próximos cinco años este presidente podrá gobernar sin mayores condicionamientos. Pero esta conclusión estaría lejos de ser exacta. El respaldo que tiene el nuevo presidente no proviene de los resultados del 27 noviembre sino de los obtenidos el 31 de octubre, que son los decisivos para la composición del parlamento. Y el dato fundamental es que, en esa elección, ninguno de los partidos obtuvo un apoyo capaz de permitirle gobernar a solas. No obstante esto, la

presidencia continúa siendo el “premio mayor” y ocuparla. la aspiración de todos los partidos políticos en su conjunto y de todos los ciudadanos que “hacen política”.

Para nuestra hipótesis de trabajo lo señalado anteriormente se vuelve un argumento no menor: los tres partidos mayoritarios que conforman el sistema de partidos uruguayo van a seguir existiendo al menos en el mediano plazo, ninguno de ellos va a desaparecer e incluso el partido que puede considerarse el más derrotado – el Partido Nacional- tiene motivos para mantenerse y crecer. Es obvio que esta afirmación es consistente con las nuevas reglas electorales, porque de haberse mantenido el régimen anterior, no podríamos hacerla con la misma seguridad. Los números dan cuenta de esto.

Si analizamos los datos obtenidos en la primera vuelta presidencial, el PN votó excepcionalmente mal, ya que desde el año 1942, nunca había obtenido menos del 30 % de los sufragios. No sólo redujo su electorado en Montevideo a poco más del 12 %, sino que perdió su primer puesto entre el electorado del interior pasando a ocupar el tercer lugar. (Cuadro 7).

Ahora bien, los votos obtenidos por los dos candidatos – Tabaré Vázquez y Jorge Batlle- enfrentados en el balotaje fueron 45,9% y 54,1% respectivamente; como vemos una diferencia del 8% decidió esta disputa electoral tan particular. El EP-FA mejoró su votación de octubre logrando conquistar el 5% del electorado que fue obligado a votar fuera de su partido. La alianza entre el PC y el PN, no obstante, supera ampliamente la votación del EP-FA y confirmó a los partidos tradicionales en el control del Poder Ejecutivo.

La elección del 28 de noviembre pasado fue inédita en la historia del país. El balotaje permitió a los partidos tradicionales realizar un experimento que ya le había dado buenos resultados en el ejercicio del gobierno: formar una **“coalición mínima vencedora”**³¹. Las cúpulas de ambos partidos tradicionales llegaron rápidamente a un acuerdo y el PN no solamente apoyó explícitamente la candidatura de Jorge Batlle, sino que también hizo campaña a favor de ella. El experimento resultó, y todo parece indicar que ambos partidos estarían dispuestos a nuevos ensayos con el límite que imponen las identidades partidarias. Muchas eran las conjeturas sobre una nueva alianza inmediata para las elecciones municipales de mayo, nuevamente blancos y colorados sumando apoyo, esfuerzo y votos y restando fortaleza a la relación entre el elector y el partido y en definitiva, disminuyendo el alto peso de las adscripciones partidarias características de nuestro sistema político. Pero sobre este punto volveremos más adelante cuando analicemos otra de nuestras dimensiones: la separación entre la elección nacional y la departamental.

³¹ La expresión es de Moreira (2000); working paper; p. 16.

Regresando a la elección presidencial, el EP- FA confirmó que es la fuerza política más importante del país. Pero en el Uruguay de fin de siglo, la “regla de oro” de que el partido más votado gana, dejó de estar vigente. Los ganadores pierden y los perdedores ganan.³² En esta elección paradójica, ganadores y perdedores se confunden. Parece ser que sólo basta alcanzar el segundo lugar en la carrera a la presidencia para luego buscar, armar y si es necesario forzar, los acuerdos necesarios para alcanzar una coalición mínima ganadora.

En este contexto deducimos que el PN, que puede considerarse el gran perdedor, no tiene motivos para desaparecer y aliarse definitivamente al PC; puede aspirar perfectamente a ser el segundo partido político más votado para luego, hacer lo mismo que el PC hizo con él: solicitar apoyo y cooperación, realizar convenios, transar peso y protagonismo en la conformación del gobierno y hacer alianzas programáticas, imponiendo quizás el ritmo de la agenda de la coalición.

Como señalábamos con anterioridad esto sólo es posible bajo el juego de las nuevas normas electorales, debido a que bajo la regulación de éstas el PN debe conquistar sólo algo más de 5.25 puntos porcentuales del voto colorado para transformarse en el segundo partido político más votado y competir en el balotaje; mientras que bajo el antiguo régimen su esfuerzo debería ser mayor, debería lograr convencer algo más del 8.9% del voto frenteamplista para ser la primera fuerza.³³ Si el análisis lo hacemos comparando el conjunto del electorado, debe captar por el nuevo régimen, algo más del 10.5% del voto total para competir en el balotaje, mientras que por el régimen anterior, hubiera necesitado conquistar algo más del 17.8% de dicho voto total para alcanzar a la primera fuerza. Así es, que en este nuevo contexto no tiene sobre sí la exigencia de transformarse para las próximas elecciones nacionales en el partido más votado, lo cual sería un esfuerzo muy difícil. El viejo sistema electoral uruguayo puede decirse que “fulmina” al tercer partido, ya que le quita las posibilidades de la conquista presidencial, pero este efecto no es el mismo con el nuevo sistema, que muy por el contrario, le brinda expectativas.

Si partimos de la conformación del electorado de acuerdo a octubre y suponiendo la próxima elección sobre la base del sistema electoral anterior, podríamos decir que para el PN sería totalmente imposible que accediera a la presidencia.

En esta misma línea, en la que en cierto sentido buscamos el sustento para la no desaparición de ninguno de los partidos importantes, especialmente del PN, es que nos toca analizar el efecto que otro de los cambios electorales puede implicar en esta dirección, se trata de la **separación de las elecciones nacionales y las elecciones departamentales.**

³² Para desarrollar más ampliamente este tema ver Moreira (2000); working paper; p.16.

³³ Los cálculos se realizan sobre el total de votos válidos.

El 14 de mayo de este año se celebraron elecciones municipales que según las nuevas disposiciones constitucionales son **separadas, desvinculadas**, y que podríamos clasificar de **casi autónomas** - ya que jurídicamente se vinculan con las elecciones internas que se celebran el último domingo de abril- respecto a las elecciones nacionales. Pero detengámonos en dos de las características arriba adjudicadas: son elecciones separadas y desvinculadas. En Uruguay tuvimos varios sistemas. Haciendo un breve repaso histórico encontramos el sistema previsto por la Constitución de 1952, que también se aplicó en las elecciones de 1938 y 1942: en una misma hoja de votación, una hoja sábana, iba: Poder Ejecutivo, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, gobierno departamental, Junta Departamental y Junta Electoral. En 1962 se incorporó la Junta Local Autónoma Electiva de Río Branco; fue la primera vez que se eligió una Junta Local Autónoma Electiva. En ese momento las elecciones no sólo estaban vinculadas, sino que si el ciudadano elegía a determinado candidato para la Presidencia del Consejo Nacional de Gobierno tenía que votar a uno de los candidatos al gobierno departamental - si tengo esa posibilidad- que votaran a ese mismo candidato dentro del partido. En esa elección no había ninguna posibilidad para el elector.

Un grado menor de vinculación y mayor de autonomía para el elector, se estableció en la Constitución de 1966, aplicada por primera vez en 1971, donde había dos hojas separadas, una hoja en que iban presidente, senadores, diputados y Junta Electoral, y otra diferente para intendente y Junta Departamental. En ese caso había una limitación: si se quería votar las dos hojas, ambas debían ser del mismo lema. Lo que se podía hacer era no votar, por ejemplo, candidatos nacionales, y votar solamente al intendente, o la inversa, votar solamente candidatos nacionales y no votar intendente.

Luego están las elecciones desvinculadas en elecciones sincrónicas, simultáneas en el tiempo, en el mismo acto, pero como dos elecciones separadas. De este tipo de elecciones tuvimos en 1946 y 1950. Había dos hojas y el elector podía combinar lo que prefería: podía votar al Partido Nacional para el gobierno nacional y al Partido Colorado para el gobierno departamental o viceversa, e incluso en esa oportunidad la Corte habilitó lemas departamentales. En este caso la desvinculación fue doble: no sólo no tenía nada que ver con la elección nacional, sino que los lemas tampoco necesariamente tenían que ver. La diferencia con lo sincrónico es que, si bien la elección está desvinculada pero el contexto es el mismo, el clima que rodea, los elementos que motivan a un votante son los mismos. Y es muy difícil - esto es notorio después de la experiencia del 14 de mayo- que la campaña municipal tenga la misma sonoridad subsumida en una campaña presidencial.

Podemos afirmar que hubo consenso en el sistema político en cuanto a que la desvinculación es positiva, que no existen motivos para atar el voto municipal al voto nacional y que sí los hay para desatarlos, sobre todo desde el punto de vista de la opción del elector.

Ahora bien, donde si hubo discusión fue sobre el criterio de la separación en el tiempo; la cual según Bottinelli³⁴ puede hacerse de tres maneras: inmediatamente antes, inmediatamente después o bien separadamente. Imaginemos que se hubiera hecho después de las elecciones internas y antes de las nacionales. En ese caso hubiera sido una preselección presidencial, no se lograba autonomizar desde el punto de vista político, hubiera sido como un ensayo general de la elección de octubre. se habría medido cómo salían los partidos en la elección municipal. En este caso, por mencionar un ejemplo, los votantes colorados no votaban candidatos blancos como sucedió en San José o en Tacuarembó; se hubiera jugado como fuere a ganar la elección o, al menos, a votar lo mejor posible en esos departamentos, porque hubiera estado en juego la Presidencia de la República.

La posibilidad de hacer las elecciones municipales inmediatamente después, como se hizo ahora, dejando de lado todos los otros elementos, sin duda fue lo que más separó mentalmente el tema. Para separarlo se tuvo que conjugar algo que de alguna manera estaba previsto: el gobierno jugó los tiempos sabiendo que estaba en tiempos electorales, con anuncios generales, algunos duros pero muy bien presentados, simpáticamente presentados, y buscando ejercer la acción efectiva de gobierno después del 14 de mayo. El gobierno no fue a la confrontación entre el 1° de marzo y el 14 de mayo, e incluso creó un clima en relación al Frente Amplio - Universidad, sindicatos, tema desaparecidos- que lo ayudó muchísimo a evitar cualquier posibilidad de que el 14 de mayo se dijera que se votaba a favor o en contra del gobierno; de alguna manera el gobierno jugó a desarmar la posibilidad de una polémica. Para cualquier gobierno que tome posesión es muy fácil hacer esto: basta dilatar un poco los temas conflictivos. Esto no es menor en una elección separada. pero sin duda en la elección municipal los protagonistas fueron Mariano Arana, Oscar Magurno, Ruperto Long, Enrique Antía, Ambrosio Rodríguez, Darío Pérez, Benito Stern, Ricardo Alcorta... Es decir, los candidatos a intendente. Y se discutían temas municipales o departamentales; se hablaba de Maldonado, de San José, de Paysandú, de Rocha, y no de Uruguay en general. es decir que indiscutiblemente fueron elecciones municipales.

El problema de estas elecciones fue otro aspecto que hasta ahora no habíamos mencionado: el cansancio, el agotamiento; podemos decir que la ciudadanía mostraba cierta necesidad de que se terminara el ciclo electoral.

La tercera posibilidad es hacer las elecciones municipales bien separadas de las nacionales. uno, dos o tres años después, lo que quiere decir uno, dos o tres años antes de las siguientes elecciones nacionales. Esto entra en la clasificación de las denominadas elecciones de "medio

³⁴ "Después de las primeras elecciones municipales separadas"; p. 1.

período"; o sea, a mitad de camino entre dos elecciones en que se define el gobierno pero en las que no se define el gobierno sino que son administrativas: comunales, provinciales, regionales, departamentales. Es muy difícil que una elección de medio período no devenga en un plebiscito sobre el gobierno, que lo que se esté votando en última instancia no sea quién va a administrar la Comuna, la Alcaldía, el Municipio o el departamento o la provincia tal, sino si el ciudadano está a favor o en contra del gobierno y el voto municipal, comunal o provincial termine siendo un voto a favor o en contra del gobierno, con muchas probabilidades - si estamos realmente en la mitad del período- de que sea más en contra que a favor. Son excepcionales los gobiernos que están en el cenit de la popularidad a mitad del período. Generalmente es cuando acaban de tomar todas las medidas duras y están muy lejos de comenzar a obtener resultados. Hay cronogramas en los tiempos de gobierno y una elección a mitad de período cae en esa situación. Ese es uno de los problemas que tiene la ubicación de la elección municipal a mitad del período. Esto se discutió en la reforma y acercándose la instancia municipal está nuevamente en el tapete. Pero bien, estas son las nuevas reglas de juego y solo nos resta analizar lo sucedido dejando para más adelante posibles conjeturas.

Quizás no hubo en mayo último tantas innovaciones como muchos anticipamos pero se produjeron, sin duda, cambios importantes en las primeras elecciones municipales autónomas de las elecciones nacionales.

Para comenzar bien vale recordar lo obvio: hubo 19 elecciones, no una, con características propias de cada lugar. En efecto, cada departamento presentó rasgos específicos. No obstante lo cual es posible identificar algunos lineamientos generales. A los mismos nos referiremos en los aportes que siguen.

El peso relativo de los partidos es muy diferente en el territorio. A la luz de los resultados de mayo, resulta evidente que el EP-FA es mayoría a nivel agregado (39% frente a 31,5% del PC y 28% del PN) lo que ratificó en mayo los resultados de octubre, pero también es notoria la distinta distribución de las fuerzas de los partidos en el territorio.

En mayo de 2000 fue mucho más evidente el sesgo metropolitano del EP-FA, en la medida en que, en comparación con octubre, creció más de 7 puntos en Montevideo, mantuvo su electorado en Canelones y Maldonado, decreció moderadamente en Paysandú (del 42% al 37% del electorado departamental) y perdió terreno en forma importante en los 15 departamentos restantes (de un promedio por departamento del 26% a uno menor al 17%). Como consecuencia, el 80% de los votos del EP-FA se concentró en tres departamentos (Montevideo, Canelones y Maldonado), los que sólo representan el 60% de la población del país. A pesar de ello, el EP-FA ganó ediles con relación a 1994 al pasar de 70 a 87 en los 17 departamentos aludidos del Interior (subió de 93 ediles a 118 en

todo el país). Es decir que podemos concluir que, salvo en Montevideo, el EP-FA no creció. Esto evidencia la manera en que los distintos escenarios resultados de la reforma electoral están afectando a este partido. Evidentemente el escenario de octubre lo favoreció y el de mayo lo perjudicó en prácticamente todos lados, menos en Montevideo y Canelones.

En este contexto el PN tiene su buena responsabilidad, pero también la tiene el PC: no hubo una confrontación entre un EP-FA que en gran medida son liderazgos nacionales, con poco liderazgo departamental, y un PN en que muy buena parte de los liderazgos departamentales no estuvieron actuando en octubre. No hubo esa confrontación que había en el viejo sistema, todo el peso de uno contra todo el peso de otro, da la impresión que el EP-FA pudo filtrarse y captar gente cuya lealtad local no necesariamente la llevaba a votar al EP-FA, pero que pudo dividir en el tiempo las lealtades, seguir al Frente en lo nacional en octubre y a un referente departamental en mayo. Esto mismo que lo benefició en octubre tendió a perjudicarlo en mayo.

El PC, por su parte, perdió levemente en peso absoluto y relativo, resultó peor representado al final que al principio, en cuanto al número de intendentes - aunque conservó la estratégica Intendencia de Canelones-, pero por otro lado retrocede territorialmente. Tenía siete intendencias y quedó reducido a cinco: Artigas, Río Negro, Rivera, Salto y Canelones. Lo otro interesante en el PC es que el Foro Batllista gana cuatro de las cinco intendencias que gana el Partido y la 15 solamente una intendencia, que es casi propiedad privada del candidato que ganó, independientemente del grupo que apoye, me refiero al departamento de Río Negro y a su intendente Mario Carminatti.

El PN recuperó posiciones con relación a octubre porque creció en general fuera de Montevideo y Canelones (en este último descendió del 22% del electorado al 13%), al obtener en todo el territorio prácticamente 100 mil votos más que en octubre a pesar de la menor participación electoral global en mayo. En los 17 departamentos del Interior (fuera de Canelones), el PN pasó de representar, como promedio, un tercio del electorado a la mitad de los votantes por departamento. Como se advierte, así como el efecto Vázquez-Lacalle motivó a muchos blancos a votar fuera del partido - centrifugó a los blancos- su desaparición tuvo el impacto contrario. Esta recuperación del ala no lacallista tendrá, sin duda, una importante gravitación en los próximos años. Así como las elecciones de mayo acentuaron el predominio metropolitano del EP-FA, en el caso del PN ahondaron el predominio no metropolitano.

Se puede hacer una gran lista de argumentos por los cuales sale fortalecida la conducción del PN, que de octubre a mayo logró revertir su situación. Recordemos que el resultado es que mantiene las 11 intendencias que tenía y agrega dos. Pero con relación a octubre muestra una recuperación fenomenal, siendo un partido que gana votos, que se reposiciona en departamentos donde había salido

segundo o tercero. También podemos hacer otra lectura: que esto es producto de que la presentación electoral de mayo fue distinta a la de octubre. Uno saca conclusiones según de donde parta el análisis: en definitiva es muy difícil llegar a una conclusión neutra, porque una parte del análisis previo diciendo que jugó a favor o en contra la candidatura presidencial, su ausencia o su presencia. La conclusión está en el punto de partida. Pero el problema que aparece en el PN es que es un partido extremadamente fuerte en el plano municipal y extraordinariamente débil - para ser un partido tradicional- en el plano nacional. Surge entonces un partido que tiene una bancada relativamente reducida - no olvidemos que las cifras de representación parlamentaria del PN equivalen a las que tiene el Frente Amplio en su segundo tramo, en 1984-1989-, de tercer partido, de socio menor en una coalición de gobierno, y por otro lado titular de 13 intendencias con señoríos departamentales, con fuertes figuras analizadas geográficamente. En este partido aparecen las figuras departamentales con una fuerza propia, independiente y hasta mayor que la que les puede dar el partido, sintiendo que hay una competencia a nivel departamental que se juega por fuera de la competencia nacional. Este no es el caso del PC, el cual tiene fuertes liderazgos nacionales y al mismo tiempo líderes locales.

El PN está quedando por un lado con una política de líderes nacionales y por otro con una política de señoríos departamentales, de caudillos departamentales, de fuerza departamental. El tema es cómo se articula esto. Este es su principal desafío.

Se podría agregar otro detalle: el PN tiene fuerza a nivel municipal, gana 13 intendencias, pero ninguna de ellas es Montevideo o Canelones. Es decir que su poder está afuera del área metropolitana, y en Montevideo y Canelones está muy débil. Un partido que aspira a competir en el plano nacional tiene un techo, así como se decía que el EP-FA no podía competir a escala nacional mientras fuera un partido que tuviera una presencia del 10%-12% en el interior. Hoy se ve al revés: el PN no puede competir a escala nacional si tiene el 12% en Montevideo. En Canelones no sabemos cuánto tiene el PN, si 13 o 2, según las lecturas que hagamos de mayo o de octubre. Cualquiera sea el número que se tome, con esas cifras tampoco se va a una elección presidencial.

El PN tiene entonces este desafío: su reinserción en el país metropolitano, en Canelones y sobre todo en el área metropolitana y en Montevideo, que han sido la gran debilidad de octubre. Es claro que los blancos no tienen la fuerza suficiente en Canelones como para ser un partido que impulse una disputa presidencial si no se reinserta.

A modo de conclusión podemos señalar: partiendo de la base que octubre y mayo fueron elecciones totalmente diferentes, se han manejado algunas hipótesis sobre el comportamiento electoral de los uruguayos en apariencia muy contradictorias. Una de ellas señala que, dadas las características de la elección de octubre, donde los partidos concurren con candidaturas únicas, el PN

pierde un importante caudal electoral en manos del EP-FA, mientras que el PC logra mantener su potencial. Ello genera que la izquierda se convierta en la primer fuerza política y los blancos queden relegados a un lejano tercer lugar. Sin embargo, según esta tesis, los blancos en el interior del país, prestaron pero no regalaron sus votos. Ello quedaría demostrado por la votación observada el 14 de mayo donde los nacionalistas recuperan buena parte de su caudal electoral en 17 departamentos del interior.

Otra hipótesis manejada, resulta del debilitamiento de las fidelidades partidarias a la cual coadyuvan las nuevas reglas de juego. El hecho de que en noviembre sólo existieran dos candidatos obligó a que una parte del electorado vote fuera de su partido, mientras que en las municipales ocurre algo similar. Esto generaría un significativo crecimiento del electorado "flotante" no atado a ninguna adhesión partidaria, lo cual termina por debilitar a las colectividades políticas.

Finalmente, existe otra visión donde se llega a la conclusión de que no se han registrado variaciones importantes. Dos intendencias cambiaron de mano (Lavalleja y Florida) y las preferencias políticas de los uruguayos se han mantenido bastante estables, con un pequeño crecimiento del PN y una caída del Nuevo Espacio.

Desde mi punto de vista, que trataré de mostrar con algunas cifras³⁵, el factor central de las elecciones municipales ha sido el peso de los liderazgos locales en los departamentos del interior del país, expresándose un alto grado de pragmatismo en el comportamiento electoral de los uruguayos. Ello no supone, necesariamente, la pérdida de fidelidades partidarias, en realidad los uruguayos hemos demostrado que estas fidelidades son muy fuertes comparado con lo que ocurre en otras latitudes. Efectivamente, el escenario político nacional no ha sufrido cambios espectaculares desde el punto de vista de las preferencias partidarias, pero sí se ha demostrado que los electores, principalmente del interior, supieron diferenciar lo que estaba en juego en cada instancia.

Como anotábamos anteriormente, el 14 de mayo pasado, el partido más votado en todo el país fue EP-FA (39.4%). Lo siguen el PC (31.5%) y el PN (27.8%). El orden de los partidos es el mismo ya observado en octubre del año pasado. Los cambios cuantitativos de los respectivos electorados fueron relativamente modestos. El principal ganador es el PN, con un aumento porcentual de casi cinco puntos y medio entre las elecciones de octubre del año pasado y las de mayo. El principal perdedor es el NE, con una caída de casi tres puntos y medio (particularmente dura para un partido pequeño: esa pérdida equivale a las tres cuartas partes de su electorado de octubre). En el medio quedan el PC, que perdió cerca de un punto y medio, y el EP-FA, que perdió algo menos de un punto. Esta no

³⁵ Datos de encuesta realizada por Interconsult; working paper.

necesariamente es la mejor manera de describir los cambios ocurridos de octubre a mayo, entre otras cosas porque en mayo, en sentido estricto, sólo hubo 19 elecciones departamentales simultáneas. Pero es la manera más sencilla y general de resumir lo ocurrido en términos políticamente significativos.

Por lo tanto, en un contexto nacional de cambios relativamente pequeños, los blancos tienen motivos fundados para considerarse parcialmente victoriosos. Superaron su momento más difícil, y si bien según su peso electoral siguen siendo el tercer partido, ahora están cerca del segundo (PC), y por lo tanto compiten en igualdad de condiciones contra el líder (EP-FA).

El 14 de mayo una parte del electorado votó por candidatos de diferentes partidos al que eligió en la elección nacional. Sin embargo, la mayor parte del electorado votó al mismo partido en ambas instancias; sólo uno de cada cinco electores votaron por diferentes partidos, mientras que el 80% restante se mantuvo "fiel" a su voto de octubre. Lógicamente que esta realidad es para todo el país y que encubre diferencias importantes de acuerdo a los escenarios locales. Para ello desglosamos las estimaciones en tres grandes escenarios, los cuales expresan mucho mejor las diferencias de comportamiento. (Ver gráficos).

En Montevideo es donde se visualiza la mayor "fidelidad" partidaria, en la medida que el elector está más influenciado por las realidades políticas nacionales. Sólo uno de cada diez electores (12%) votaron por diferente partido en mayo que en octubre, en la capital del país. De ese 12% que cambia su voto de octubre, un 6,4% pertenece a los partidos tradicionales - en partes similares-, un 4% al NE y sólo el 1% al EP-FA. Claramente existe un trasvasamiento de votos entre blancos y colorados y del NE hacia el EP-FA.

En Canelones la situación es diferente, allí el 20% de los electores canarios cambian su voto entre ambas elecciones. El mejor saldo es para el PC, porque gana más votos de los que pierde (1,3%) y el peor saldo es para los blancos que "pierden" casi el 9% de su electorado recuperando muy poco. En Canelones la emigración electoral es desde blancos hacia colorados principalmente. De todas formas, 8 de cada 10 electores se mantienen fieles a su voto de octubre.

El cambio más importante se verifica en el resto del interior, donde un 27% de los electores cambiaron su voto. El PN retuvo a la gran mayoría de sus electores y sus candidatos logran atraer a la cuarta parte de los electores colorados y casi el 30% de los electores del EP-FA. De esa migración del 27%, la mayoría son votos "perdidos" por colorados y encuenristas en partes muy similares. Claro que al hablar del resto del interior estamos refiriendo a 17 realidades que muestran diferencias importantes.

Examinando las cosas aún más de cerca, los resultados de los departamentos individuales muestran la importancia política de la recuperación blanca: retuvieron las once intendencias que ya

tenían, y conquistaron dos más – que estaban en manos del PC-, sumando un total de trece gobiernos departamentales. Estas intendencias abarcan la mayor parte del territorio nacional, aunque no de la población ni del producto. El EP-FA retuvo lo que ya tenía (el premio mayor, Montevideo), y el PC perdió dos intendencias y retuvo cinco, incluyendo la que los frentistas habían definido como políticamente clave, la de Canelones, con miras a la elección del 2004.

Estos resultados sugieren que la conocida idea de los “votos prestados” de octubre (“prestados” por los blancos a los frentistas) tiene algún sustento real, y que en octubre de 2004 los resultados de octubre de 1999 podrían ser allí, en las condiciones apropiadas, particularmente volátiles.

Pero el análisis no sería abarcativo de todo el fenómeno si no se incluyera el espectacular derrumbe del NE, fantásticamente reducido a la quinta parte entre las presidenciales y las municipales. Sin embargo, la apreciación puede ser interpretada como simplista y hasta falsa si no se advierte que éste es el típico caso de un fenómeno que era dable esperar que ocurriera, en aquellas fuerzas sin respaldo suficiente como para competir en la lucha por los gobiernos departamentales. El elector aspira a mantener su poder de decisión y se cruza hacia otro lema, para intervenir efectivamente, sin que ese paso suponga necesariamente el abandono de su adhesión al líder en lo nacional. De todas maneras podemos afirmar que el NE resultó como el gran perdedor de mayo.

Por otro lado, la instancia municipal confirmó cierto conservadurismo del electorado, que en la gran mayoría de los casos posibilitó la victoria de figuras con dos o tres mandatos, es decir, dejando de lado a figuras nuevas, al margen de sus propuestas.

El electorado vota con una perspectiva departamental y si bien tiende a mantenerse bajo banderas, elige el candidato que percibe como el más identificado con las necesidades de su localidad. Podría decirse que vota casi "*barrialmente*"³⁶, circunscribiendo su pronunciamiento a los temas que le rodean y que de alguna manera le son más urgentes, sobre todo en el interior.

Para culminar con el análisis de los efectos de la separación de las elecciones nacionales y las departamentales podemos afirmar que las cifras del país total generan para el PN un clima de triunfo, o por lo menos la sensación de revertir la caída. Este PN tiene mayores dificultades para procesar el sistema de candidaturas únicas, y esto no presentará variantes significativas hacia el 2004; ahora bien, esta elección no perjudica la imagen de Luis A. Lacalle ya que en definitiva su sector volvió a ser mayoría. Sus seguidores argumentan que esta elección comprueba que si todo el partido juega con todos sus actores repunta en votos, y que si un sector se aparta, el partido cae. También favorece a

³⁶ La expresión pertenece a Doyenart; working paper.

Lacalle el hecho que el resto del partido tiene serias dificultades de encontrar elementos que lo nucleen. Aun así, el PN tiene un problema estratégico por su pérdida de participación en Montevideo y Canelones. Y aunque repuntó, el nivel del 22% obtenido en octubre lo deja muy por debajo del de 1994.

Los Efectos de la "cláusula candado"

Tal como habíamos adelantado en nuestra introducción, la disposición transitoria w) de la Constitución de la República que reglamenta el funcionamiento de las elecciones internas de los partidos políticos, se constituye como el único obstáculo aparente al aumento en el número efectivo de partidos del sistema uruguayo. Estamos de acuerdo que existen dos alternativas para que acontezca dicho incremento: el surgimiento de nuevos partidos políticos o la formación de nuevos partidos a través de la escisión de fracciones ya existentes.

Aquella disposición rige estas elecciones que seleccionan la candidatura presidencial mientras no se dicte la Ley prevista en el numeral 12) del artículo 77. Establece que pueden participar todos los inscriptos en el Registro Cívico, que se realizarán el último domingo de abril del año que se celebren las elecciones nacionales, con voto secreto y obligatorio, que se elige el candidato único a la presidencia y los convencionales nacionales y departamentales, y lo más importantes a nuestros efectos es que, si bien el voto no es obligatorio para la ciudadanía, sí es obligatorio para todos los partidos políticos participar³⁷.

Más aún, el literal g) se constituye en el más revelador a los efectos de nuestro análisis: el cual establece que *"quien se presentare como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, sólo podrá hacerlo por un partido político y queda inhabilitado para presentarse como candidato a cualquier cargo en otro partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales"*. Esta inhabilitación alcanza también a quienes se postulan como candidatos a cualquier cargo ante los órganos electores partidarios.

El largo ciclo electoral se caracteriza no sólo por su extensión, sino por la interrelación de sus etapas y por contener esta "cláusula candado" o también denominada "**cláusula antisección**".³⁸ Esencialmente esta cláusula "detiene" al sistema de partidos en el momento de la elección interna. esta primera etapa se vincula con las tres siguientes y constituyen el punto de partida de todo el ciclo

³⁷ Uruguay es el único país que así lo establece, a diferencia de Chile, Méjico, Argentina, entre otros.

³⁸ Bottinelli (1999); working paper: p. 8.

al ser: la primera de las tres vueltas presidenciales, la pre-calificación de aspirantes a las cámaras legislativas y la primera vuelta de la elección municipal, ya que los candidatos a intendente son elegidos por las convenciones departamentales electas en abril.

Esta disposición se transforma como en una especie de “registro partidario” o “fotografía” válido para todo el ciclo electoral. Los candidatos quedan como “atrapados” hasta mayo del año siguiente, las opciones son dos y muy claras: o se mantienen en el mismo partido o abandonan la carrera electoral, ya que no pueden cambiarse de partido ni tampoco formar uno nuevo, se impiden así las disidencias de las fracciones perdedoras. Sin lugar a dudas se transforma en un formidable recurso de aceptación obligatoria de los resultados de las elecciones preliminares, que limita las secesiones y además, como observa Bottinelli,³⁹ acota la formación de opciones estrictamente departamentales, salvo naturalmente que por nuevos fenómenos sociopolíticos aparecieran corrientes regionalistas o localistas autonomistas o separatistas.

En conclusión, esta disposición transitoria impide la transformación de un partido político de carácter nacional en uno de carácter municipal y limita el surgimiento de partidos políticos exclusivamente municipales. Esto es así porque todos los partidos políticos deben presentarse obligatoriamente a las elecciones preliminares del mes de abril con candidato presidencial y candidatos a la convención nacional y además aquellos que pretendieran solo candidatearse en el plano municipal, por ejemplo a intendente, deben presentarse como candidatos bajo un lema en las elecciones internas. De esta manera observamos cómo la disposición w) se transforma, por un lado, en un obstáculo para las pretensiones de índole regionalistas o localistas de formación de partidos políticos nuevos y por otro lado, de qué manera obstaculiza la formación de partidos nuevos a partir de desprendimientos de fracciones perdedoras de los partidos ya existentes que compiten en abril.

Conclusiones Finales

Uno de los puntos más discutibles en cuanto a los efectos del “viejo” sistema electoral uruguayo es el que se refiere a los estímulos que generaba para la **fraccionalización** partidaria. El hecho de que los partidos estuvieran durante mucho tiempo divididos internamente es indiscutible, por el contrario, lo que no es tan fácil de asegurar es la medida en que el sistema electoral favorecía aquella fraccionalización excesiva y creciente. En este sentido han argumentado varios académicos

³⁹ Bottinelli; ob. cit. p. 9.

uruguayos⁴⁰ aunque también se ha argumentado lo contrario, que trabajando cuidadosamente sobre la evidencia empírica se puede ver que la fraccionalización interna de los partidos uruguayos ha sido moderada y estable en el largo plazo.⁴¹

En cuanto al nuevo sistema podemos reflexionar que: la combinación de los mecanismos y dispositivos analizados en páginas anteriores podrían amortiguarse y/o frenarse entre sí, por lo que debemos señalar que el resultado bien podría ser un equilibrio entre los elementos dispersivos y concentradores, de manera tal que la fraccionalización no se vería ni estimulada ni reducida.

Si se observan con detenimiento los valores del número efectivo de fracciones electorales y el número efectivo de fracciones parlamentarias para los tres partidos en la última elección nacional, se constata que no hay un comportamiento uniforme de ninguna de las dos fraccionalizaciones en estos tres partidos. Los partidos tradicionales bajan su nivel llegando a ser los más bajos del período, mientras que el EP-FA confirma su casi continuo proceso de fraccionalización llegando al nivel más alto del período.⁴² El PC confirma la tendencia ya iniciada en 1994, pero en el PN el bifraccionalismo estaría revirtiendo la tendencia que se constata en 1994. Según Yaffe⁴³ el bajo valor de NEF en este partido está reflejando la articulación electoral nacional en torno a dos grandes listas al senado (Herrerismo y Alianza Nacional), pero este resultado puede ser transitorio en tanto que una de estas dos listas pueda considerarse una fracción partidaria siendo más bien una alianza de fracciones *“que acordaron una lista senatorial común para mejorar sus chances frente al hegemónico Herrerismo, aunque se mantienen como entidades políticas separadas”*.

De todas maneras podemos concluir advirtiendo que si a mediano y largo plazo la evolución de la fraccionalización se comporta de manera uniforme en los tres partidos relevantes de nuestro sistema, entonces podremos deducir que el sistema electoral está influyendo, por el contrario, si continúa una evolución diferente para cada uno de ellos, tendremos que recurrir a otro tipo de variables para explicar el fenómeno.

En cuanto al tema analizado de la **fragmentación**, podemos anotar que el sistema de partidos uruguayo siempre pareció ofrecer un lugar muy restringido para terceros partidos. La situación de triple empate que arrojó la elección de 1994 resulta extraordinariamente excepcional y con certeza no podría constituirse en un punto de equilibrio del sistema. La explicación del formato actual debe desarrollarse más bien sobre la base de los fundamentos socio-políticos del surgimiento y posterior

⁴⁰ Aguiar (1984), Rial (1986), González (1991) y Mieres (1994) citados por Buquet (2000): p. 7.

⁴¹ Buquet (2000).

⁴² Mientras que blancos y colorados alcanzan un formato bifraccional, ya que el NEF (p)= 2 y 1,7; NEF (e)= 2,2 y 2, respectivamente, el EP-FA profundiza su multifraccionalismo, NEF (p)= 4,8; NEF (e)= 5,6. Para índice de fraccionalización en elecciones anteriores ver cuadro 8.2.

crecimiento del EP-FA. Pero el sistema de partidos seguirá mostrando cambios en su formato y de haberse mantenido el sistema de mayoría simple para la elección presidencial, lo más probable hubiera sido que el número de partidos disminuyera en el futuro. Acorde a nuestro marco teórico⁴⁴, en regímenes presidencialistas con sistema de mayoría simple a una sola vuelta con elecciones concurrentes, el número de partidos tiende a ser mas bajo de todos, con un promedio en torno a dos partidos y medio. Pero sin duda el principal proceso de largo plazo que, principalmente el balotaje, pero también la desvinculación entre elecciones nacionales y departamentales - ambos cambios anotados y analizados en este trabajo- pueden propiciar, es el mantenimiento o incremento de la fragmentación del sistema de partidos. Los tres partidos mayoritarios que conforman el sistema de partidos uruguayo van a seguir existiendo en el mediano plazo, e incluso el partido que puede considerarse el más derrotado de acuerdo a los resultados de las ultimas elecciones, el Partido Nacional, tiene, como se ha demostrado en este trabajo, motivos para mantenerse y crecer; todo lo cual es consistente sólo con las nuevas normas electorales. El formato del sistema de partidos uruguayo ha mostrado hasta ahora niveles de fragmentación muy moderados. (Cuadro 8.1). Desde el surgimiento del EP-FA el formato es claramente un tripartidismo. La mediana del número efectivo de partidos del período 1971-1994 es 2.98. Para el período 1942-1966 el formato era bipartidista con un número efectivo de partidos de 2.27. Si observamos el cuadro 8 podemos ver que desde el año 1962 hasta 1989 donde alcanza el valor más alto - 3.37- el número efectivo de partidos muestra un crecimiento sostenido. Se registra una caída hacia 1994 y en 1999 continúa la tendencia descendente, con valores de 3.35 y 3.12, respectivamente. Pero como es evidente estas cifras no son lo suficientemente contundentes como para hacernos desechar nuestra hipótesis, muy por el contrario el efecto del nuevo sistema electoral sobre el formato del sistema de partidos, sólo se podrá constatar con el transcurrir de otras instancias electorales que permitan visualizar una serie más larga y constatar si se produce algún cambio importante que pueda imputarse a la reforma electoral.

⁴³ Yaffe (2000); p. 20.

⁴⁴ Mainwaring y Shugart (1997).

Bibliografía

- BOTTINELLI, Oscar: Working Paper
(1990): “ El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis”.
- (1995): “ La reforma electoral y sus efectos: I) Introducción.
- (1995): “ La reforma electoral y sus efectos: II) La elección presidencial. El número de candidaturas y el doble voto simultáneo”.
- (1995): “ La reforma electoral y sus efectos: III) El balotaje. La segunda vuelta. El mantenimiento del principio de decisión pluralitario.
- (1995): “ La reforma electoral y sus efectos: IV) A manera de conclusión.
- (1997): “ El impacto de la reforma constitucional sobre el funcionamiento del sistema político y la gestión gubernativa”.
- (1999): “ Los efectos políticos de la reforma constitucional”.
- BUQUET, Daniel (1997-1998): “ Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996”; en Revista Uruguaya de Ciencia Política; Número 10: Facultad de Ciencias Sociales; Instituto de Ciencia Política.
- BUQUET, Daniel (2000): “Los cambios que aseguraron la continuidad: coalición, reforma, elecciones y después”; (en prensa).
- BUQUET, Daniel, CHASQUETTI, Daniel, MORAES, Juan Andrés (1998): “Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay. Un enfermo imaginario?”; Instituto de Ciencia Política: Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de la República.
- CHASQUETTI, Daniel (2000): “Balotaje y coaliciones en América Latina”; en Revista Uruguaya de Ciencia Política Número 12 (en prensa); Facultad de Ciencias Sociales: Instituto de Ciencia Política.
- COCCHI, Ángel: Artículo: “ El sistema electoral uruguayo. Historia y estructura actual”.
- DUVERGER, Maurice (1990): “ Los Partidos Políticos”; Fondo de Cultura Económica: México; 12 edición.
- GONZALEZ, Luis Eduardo (1991): “Legislación electoral y sistemas de partidos: el caso uruguayo”; en Revista Uruguaya de Ciencia Política; Número 4; Facultad de Ciencias Sociales; Instituto de Ciencia Política.
- INTERCONSULT (2000): Working Paper: “Fidelidades partidarias y liderazgos locales”.

- LIJPHART, Arend (1989): "Avances en el estudio comparativo de los Sistemas Electorales"; en Revista Sociológica Número 11.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Mathew (1997): "Presidencialismo y Sistema de Partidos en América Latina"; en Revista Uruguaya de Ciencia Política Número 9; Facultad de Ciencias Sociales; Instituto de Ciencia Política.
- MIERES, Pablo (1992): "Acerca de los cambios del sistema de partidos uruguayo"; en Cuadernos del CLAEH, Número 62.
- MOREIRA, Constanza (2000): "De abril a mayo. El ciclo electoral"; en Escenario 2. Revista de análisis político; Número 2.
- MOREIRA, Constanza (2000): Working Paper: "Elecciones en Uruguay 1999: comportamiento electoral y cultura política".
- NOHLEN, Dieter (1981): "Sistemas electorales en el mundo"; Centro de Estudios Constitucionales; Madrid.
- NOHLEN, Dieter (1993): "Sistemas electorales en América Latina. Debate sobre reforma electoral"; Fundación Friedrich Ebert; Lima.
- NOHLEN, Dieter (1994): "Sistemas electorales y Partidos Políticos"; Fondo de Cultura Económica; México.
- NOHLEN, Dieter (1999): "Elecciones y Sistemas Electorales"; Fundación Friedrich Ebert; Nueva Sociedad; Venezuela.
- NOHLEN, Dieter: Artículo: "El sistema electoral uruguayo en una perspectiva comparativa".
- RAE, Douglas (1967): "The Political Consequences of electoral Laws"; Yale University Press, New Haven.
- SARTORI, Giovanni (1992): "Partidos y Sistemas de Partidos"; Alianza; Madrid.
- SARTORI, Giovanni (1994): "Ingeniería Constitucional Comparada"; Fondo de Cultura Económica; México.
- SHUGART, Mathew y CAREY, John (1992): "Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics"; Cambridge University Press; Cambridge.
- YAFFE, Jaime (2000): "Nuevas reglas, viejos actores, nuevos comportamientos?"; (en prensa).