

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

**Democracia partidaria y disciplina de los
representantes a los órganos de gobierno**
(Proyecto de ley: partidos políticos 1993)

Agustín Silva Arrue
Tutor: Oscar Bottinelli

1994

I N D I C E

- I. INTRODUCCION.
- II. UNA DEFINICION TEORICA MINIMA.
- III. LOS ANTECEDENTES EN LA LEGISLACION SOBRE PARTIDOS POLITICOS.
- IV. ENFOQUES CONCEPTUALES EXPRESADOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE : REGULACION LEGAL O AUTORREGULACION DE LOS PARTIDOS.
- V. ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS.
- VI. DISCIPLINA DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.
- VII. CONCLUSIONES.
- VIII. BIBLIOGRAFIA.
- IX. ANEXOS.

I. INTRODUCCION.

Me pareció oportuno desarrollar una breve investigación acerca de : **Democracia Partidaria y la Disciplina de sus Representantes en los Organos de Gobierno**, dada la posibilidad que se presentó, al considerarse a nivel de la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Partidos Políticos (Normas sobre su organización y actividad) el 2 de setiembre de 1993 y que obtuvo media sanción de esa Cámara; como tema para la monografía terminal de la Licenciatura de Ciencia Política - Plan 1988.

En razón de las características ex post de la investigación, utilizamos como metodología de trabajo un modelo descriptivo y comparativo.

Luego de una conceptualización teórica sobre Partidos Políticos, fijamos el campo de análisis en la observación directa de las Actas de la Sesiones de la Cámara de Diputados en que se trató el proyecto antes mencionado.

La recopilación de datos en este caso, fue la lectura de las intervenciones de los actores políticos, sus posiciones y planteos, con respecto al articulado que conformaba el proyecto presentado por la Comisión Especial que tuvo a cargo su primera redacción.

La descripción de las intervenciones de los señores Diputados, seleccionadas teniendo en cuenta la representación de los distintos Partidos y de las principales fracciones de esos Partidos, me permitió crear un marco comparativo sobre un mismo tema, tanto para el análisis de las definiciones sobre democracia partidaria, como sobre la disciplina de los representantes de los partidos en los cargos de gobierno.

Es importante señalar que no existen actas de las sesiones de la Comisión Especial que elaboró el proyecto de Ley de Partidos Políticos, ni tampoco de la primera Comisión que estudió el tema en la Legislatura pasada, pues se realizaron sin taquígrafos.

La pregunta inicial -como instrumento metodológico- pretende delimitar lo más exáctamente posible qué deseo saber y adónde pretendo llegar, en esta breve investigación, y a su vez ser el hilo conductor del presente trabajo :

¿ Logra la Ley de Partidos Políticos aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de octubre de 1993, afianzar las democracia partidaria y a su vez la disciplina de los representantes en los órganos de gobierno ?

Las principales variables y su compartamiento - que analizaré - son : **democracia interna y disciplina partidaria.**

Cómo fueron analizadas por los agentes partidarios en la Cámara de Diputados y qué resolución se encontró al problema, son el sustento teórico para llegar a algunas hipótesis y a una conclusión sobre el tema.

El material bibliográfico utilizado, fue el más específico para el desarrollo del presente trabajo, teniendo en cuenta la bibliografía recomendada en el Taller "Trabajo sobre Régimen Electoral - Sistema Político IV."

Finalmente, creo importante decir, que obviamos las entrevistas en tanto que contábamos directamente con lo expresado en el plenario de la Cámara y nos pareció que era en ese ámbito donde encontraríamos lo más sustantivo del pensamiento de cada uno de los actores políticos, sin los límites que cualquier entrevista impone.

II. UNA DEFINICION TEORICA MINIMA.

Creo imprescindible buscar una definición mínima sobre qué es un partido político, pues ayudará luego, a poder precisar el análisis que nos proponemos acerca del tema " Organización y Funcionamiento de los Partidos " en el Uruguay, a partir del proyecto de Ley "Partidos Políticos. (Normas sobre su organización y actividad) ", aprobado por la Cámara de Diputados el 13 de Octubre de 1993.

Para ello recurrimos a Giovanni Sartori que en su libro " Partidos y Sistemas de partidos, I "; trata de encontrar una definición teórica de partido político.

Es además importante esta breve investigación teórica, en tanto el Legislador uruguayo, se preocupó en encontrar un definición de partido, que la incorpora en el Artículo 1° del proyecto de Ley que cuenta con media sanción. Pero fundamentalmente, a los efectos de llegar a una conclusión en este trabajo, se hace necesario tener un marco de referencia dada la complejidad que sobre este tema provocan las Leyes de Lemas y los efectos que produce en la organización, funcionamiento y disciplina partidaria.

" Las definiciones valen para muchos fines y su carácter varía en consecuencia. Las definiciones sencillas se limitan a declarar -y a aclarar- el significado del término. Las definiciones complicadas son asunto más complejo, pues en principio han de enumerar los atributos y propiedades de un concepto, y ello presupone a su vez una norma de composición. Ahora no buscamos más que definiciones sencillas. Aún así, para los fines de un estudio sobre los partidos, la definición sencilla no puede ser demasiado sencilla. No puede consistir meramente en declarar qué es lo que estipula el autor; debe enfrentarse con el problema de hacer que el concepto resulte distintivo. Por lo tanto, debe hacer frente en primer lugar y por encima de todo, a la cuestión relativa a de qué se diferencian los partidos. "¹

Estas precisiones conceptuales habilitan a reproducir algunas de las definiciones que el mismo Sartori cita como antecedentes, en la materia : comenzando por Burke que intentó trazar la frontera " entre las facciones y las conexiones honorables "; Friedrich

¹ Giovanni Sartori, Partidos y Sistemas de Partidos 1, pags. 86-87, Alianza Universidad, 1987.

que propone : " Si una definición no distingue un partido de una facción, entonces debemos sostener que ambas cosas son de hecho idénticas o modificar la definición para distinguir entre ellas."

La opinión realista de Schattschneider : " Un partido político es en primer lugar una tentativa organizada de conseguir el poder..." y la definición de Schumpeter : " Un partido no es...un grupo de hombres que se proponen promover el bienestar público conforme a un principio en el cual todos están de acuerdo..." "Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político."

Agregamos dos definiciones más, que me parece esclarecen la complejidad, intentando formulaciones más sencillas y abarcadoras en la definición : " Un partido (político) es un grupo que formula cuestiones generales y presenta candidatos a elecciones." de Lasswell y Kaplan, la otra de Riggs : " Cualquier organización que designa candidatos para la elección a una asamblea electiva."

Finalmente la propia definición de Sartori, en que trató de incluir en ésta a los partidos únicos, situación en la que otros teóricos no habían incursionado : " Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos."

Tenemos pues manifestaciones que definen un concepto general de partido, como unidad de análisis, pero agrega el propio Sartori : " Aunque el partido sea la unidad mayor de análisis, el análisis resulta incompleto si no explora cómo intervienen esas subunidades en el partido y lo modifican." y citando a Eldersveld sostiene que el partido es "...un sistema político en miniatura. Tiene una estructura de autoridad...Tiene un proceso representativo, un sistema electoral y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos del sistema..."

Y agrega algo que me parece sustancial para cuando analicemos las distintas concepciones sobre disciplina partidaria : "Cualquiera que sea la disposición orgánica - oficial y oficiosa -, un partido es una suma de individuos que forman

constelaciones de grupos rivales. Un partido, cuando se le observa desde dentro, puede ser incluso una confederación flexible de subpartidos...De lo que se trata, pues, es de cómo la unidad "partido" se articula, o se desarticula, por sus subunidades. Como se ha señalado anteriormente, el partido mismo es -desde dentro- un sistema. Por tanto, resulta correcto decir que ahora nos centramos en el partido como sistema, en un sistema cuyas partes son las subunidades del partido." ²

Para el caso concreto de nuestro país, existe una variable interviniente que son las Leyes de Lemas, que actúan sobre las variables democracia partidaria y disciplina de los representantes en los órganos de gobierno, pues afecta directamente en tanto como Ley regula la vida política de los partidos e influye sobre el sistema de partidos, al determinar el uso del Lema como Partido.

Creo indispensable, a los efectos de centrar el tema en Uruguay, iniciar con una referencia al sustento que tiene la Ley de Lemas que no se trata de una : "...sola "ley" de lemas, sino de un cúmulo muy grande de disposiciones, legislativas unas y constitucionales otras, dictadas en momentos muy diversos y contenidas en cuerpos normativos que, la mayor parte de las veces, regulan al mismo tiempo otros temas, aunque ellos se refieran fundamentalmente a los partidos políticos o a los sistemas electorales, que son aspectos sin duda conexos con aquél, y tal vez indisolublemente unidos al mismo." ³

Este sustento esta basado en el sistema electoral propuesto en 1870 por J. Borely en su libro : " Nouveau Systeme Electoral..." que tuvo gran acogida en el Río de la Plata y especialmente en la Cátedra de Derecho Constitucional, por el Dr. Justino Jimenez de Aréchaga por el año 1896.

" Borely cree que los partidos son indispensables; más aún, cree que una sociedad sin ellos es inconcebible...Esos partidos necesarios son concebidos por el autor de una

² Sartori, op. cit. pags. 98.

³ Dr. A. Perez, LA "LEY DE LEMAS" : DETERMINACION DE SU CONTENIDO, ALCANCE E INCONVENIENTES Y SUGERENCIAS PARA SU REFORMA, pags. 3, F.C.U.

manera bastante curiosa. El candidato es lo que divide, la bandera política es lo que reúne. El fin (but), es el éxito de una idea, de un principio, de un partido; los candidatos no son más que los medios. El fin es único, de un interés superior,...los medios son numerosos casi indiferentes. "...El partido es concebido, pues, como una entidad que está por encima de sus adherentes y candidatos, como un fin o un principio autosustentado...Para Borely el problema electoral ha sido mal planteado, pero su solución es simple : " No se vota únicamente por el candidato, se vota a la vez por un candidato y por un partido. O más bien : SE VOTA PRIMERO POR SU PARTIDO Y DESPUES POR UN CANDIDATO ".⁴

Veremos como en la propia discusión parlamentaria algunos Legisladores desconocen las intenciones que sustentaron las leyes de 1910, basadas en estos principios desarrollados por Borely.

Quedaría incompleto nuestro propósito de hurgar en las fuentes mismas que inspiraron a los legisladores de 1910 sino transcribiéramos parte de las actas de la Comisión que estudió el tema y luego lo elevó a la Cámara de Representantes :

" Esta afirmaba que había adoptado el sistema Borely porque en los otros sistemas los electores " tienen que someterse forzosamente a los mandatos de los comités o directores partidarios". En cambio, con el nuevo mecanismo " los ciudadanos se encuentran pues, en condiciones de concurrir a las urnas para expresar con toda libertad, con absoluta independencia, con la mayor sinceridad cual es la agrupación política que desea ver triunfante y cuales son los candidatos afiliados a dicha agrupación que consideran con mejores títulos para ocupar las bancas." ⁵

Puede decirse que es un "reaseguro" contra el poder de la "oligarquización" partidaria, que tan bien investigó Michels.

La importancia, incluso priorización al Partido o a la Agrupación, - según Borely - tiene relación directa con la disciplina partidaria.

⁴ SOLARI, Aldo, Uruguay Partidos Políticos y Sistema Electoral, pags. 136-137, F.C.U.

⁵ A. Solari, op. cit. pag.139.

En el debate parlamentario de 1910 se dieron diferencias radicales entre representantes de un mismo partido sobre éste tema, creo oportuno transcribir las palabras del Senador Areco - colorado - en relación al tema, que Solari las reproduce comentando los propósitos de la ley : " Se evitan coaliciones dentro de lo posible, se garante la disciplina partidaria que hay un alto interés social y político en mantener, porque es necesario en estos países nuevos, obligar a los partidos dentro de lo legítimo a que sean, lo que deben ser, los medios verdaderos de realizar la felicidad de la patria, eso no se consigue si no se trata de agrupaciones coherentes y bien organizadas."

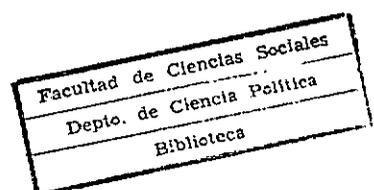
"Ese ideal de disciplina, organización y autoridad partidaria tan diferente a lo dicho por la Comisión de Diputados, era justamente lo que más recelos provocaba al Senador Tiscornia que tenía una concepción distinta pese a que igual que Areco era colorado."⁶ Ese debate continúa con igual vigencia en el presente y se verá reflejado en la discusión del Art. 42 del proyecto en consideración.

III. LOS ANTECEDENTES EN LA LEGISLACION SOBRE PARTIDOS POLITICOS.

Desde la búsqueda de un concepto abstracto de partido político, pasando por los fundamentos de la primera legislación uruguaya que consideró el papel que debía desempeñar el partido dentro de un sistema electoral, obtenemos un marco referencial que posibilita hacernos la pregunta guía acerca de cómo se procesó el debate sobre la democracia partidaria y la disciplina de sus miembros, fundamentalmente hacia aquellos que ocupan cargos de gobierno.

Pero antes, y buscando acotar la investigación sobre los antecedentes legislativos en nuestro país, es necesario precisar que la propuesta del presente trabajo toma como inicio el proyecto de ley presentado por el Senador Eduardo Paz Aguirre en agosto de 1986, luego que se derogaran por la Ley 15.758 las llamadas Leyes Fundamentales

⁶ A. Solari, op. cit. pag.139.



2 y 4 (que la complementa), dictadas durante el régimen de facto. Luego se presentaron distintas iniciativas por parte de los Representantes : Sr. Luis B. Pozzolo (Carpeta N°240/90), Bancada del Batllismo Radical (Carpeta N° 1388/91), por el Sr. Antonio Guerra Carballo (Carpeta N° 1676/ 91), Dr. Héctor Lezcano y Dr. Carlos Pita (Carpeta N° 2235/92); y finalmente el anteproyecto de ley que remitiera la Corte Electoral, en noviembre de 1987.

El propio Diputado informante Sr. Luis B. Pozzolo, sobre el tema de los antecedentes dijo : " Nuestra legislación registra muy pocos antecedentes en la materia específica de cómo deben organizarse y funcionar los partidos políticos. Esos antecedentes aparecen en algunas leyes electorales y están referidos casi exclusivamente a eso : la materia electoral. Solo la llamada Ley Fundamental N° 2 y su complementaria, que se identificó con el N° 4, dictaron métodos de organización para los partidos."⁷

Me parece que como criterio lógico, se deben extraer de un ámbito de discusión democrática - como lo es un Parlamento electo en condiciones de total libertad política - los elementos conceptuales que allí se discuten y de esa forma llegar a encontrar algunas de las conclusiones que buscamos a través de esta investigación.

Si existen pocos antecedentes, en materia de organización y funcionamiento partidario, y además las leyes que regulan la actividad política son fundamentalmente de carácter electoral, las expresiones de los representantes políticos se transforman en las fuentes principales en las que nos apoyaremos para encontrar los elementos en que fundamentar algunas proposiciones de hipótesis y conclusiones.

⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 2/9/93, 40ª Sesión (Extraordinaria), N° 2363 - Tomo 683, pag.86.

IV. ENFOQUES CONCEPTUALES EXPRESADOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE : REGULACION LEGAL O AUTORREGULACION DE LOS PARTIDOS.

La riqueza que se produce en todo debate parlamentario, hace difícil la selección precisa de aquello que centra el tema que pretendemos investigar y muy fácil de caer en la tentación de querer abarcar la mayoría de las ideas manifestadas en el hemiciclo.

En razón de ello, la metodología a seguir será la de circunscribirnos sustancialmente - en una primera aproximación - al debate en general del proyecto de ley.

Principalmente sobre las precisiones conceptuales expresadas acerca de : 1) la conveniencia de legislar o no, que se regule la actividad partidaria; y 2) si es constitucional de la forma en que se propone, para conocer de esta manera, las distintas posturas ideológicas que se van conformando en relación a los dos temas.

4.1. ¿ Regulación legal o autorregulación partidaria ?

Se puede adelantar que existió un amplio consenso sobre estos dos temas : a) la necesidad de legislar y b) la respetar la autoregulación de los partidos a través de sus cartas orgánicas.

Dijo el Diputado informante Sr. Luis B. Pozzolo al inicio de la fundamentación del proyecto a consideración : " El hecho de que este proyecto de ley en su arquitectura general tenga la aquiescencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, del Directorio del Partido Nacional, de la Mesa Política del Frente Amplio y de las autoridades ejecutivas del Nuevo Espacio -del Partido Por el Gobierno del Pueblo y de la Democracia Cristiana-, es para nosotros un magnífico sello que enaltece la ley y, como expresaba anteriormente, garantiza una adecuada aplicación. " ⁸

Si bien estas expresiones son el resultado, seguramente, de acuerdos políticos previos, luego en la discusión plenaria aparecerán fuertes desavenencias contrapuestas a las

⁸ Diario de Sesiones Cámara de Representantes, pag. 87, 2/9/93, 40° (Sesión Extraordinaria)

idílicas - aunque seguramente sinceras - expresiones del Sr. Diputado informante.

La importancia del tema (uno de los nudos temáticos fundamentales para analizar politológicamente el pensamiento de la dirigencia política uruguaya en este momento histórico) obliga a sintetizar lo que considero la médula del pensamiento de cada uno de los voceros de las distintas fracciones que conforman los partidos representados en la Cámara de Diputados.

Analizadas las distintas ideas expresadas, podemos sacar conclusiones y proponer hipótesis, como dejamos al principio, que nos guíen en la investigación.

Organizamos el análisis de lo expresado por los legisladores en el orden que participaron en la discusión general del proyecto, a los efectos de facilitar un conocimiento más específico de quienes fueron voceros de sus fracciones y de esa manera visualizar la homogenidad de las posiciones y las eventuales disidencias dentro de las mismas.

El Diputado Fau expresó que el "ideal" sería que cada partido se autorregulara, pero por las experiencias históricas vividas - por ejemplo : la división y enfrentamiento entre las Listas 14 y 15 - a pesar que los partidos tienen sus Cartas Orgánicas muy bien estructuradas, hace necesario que sea la Ley la que logre la unidad programática y organizativa en los partidos.

Continuó luego la intervención del Diputado Sr. Singer, pero sus expresiones se referieron especialmente al tema de la oportunidad de la realización de las elecciones internas de los partidos y no expuso nada respecto del tema autorregulación. El tema de las elecciones de las autoridades partidarias, también trascendente sobre la democracia interna de los partidos, lo tratamos en otro capítulo.

El Diputado Trobo, fue el vocero de los Diputados que integraron la Comisión Especial a nombre del Partido Nacional y según sus propias palabras : "...hemos estado en permanente contacto con el Directorio de nuestro partido..."⁹

Pero también hubo otras expresiones de índole personal de Representantes Nacionalistas, asumiendo posturas históricas de ese partido, fundamentadas en las

⁹ Diario de Sesiones, op. cit., pag.98.

expresiones de sus más connotados caudillos, totalmente enfrentadas conceptualmente en relación a la política de regulación y disciplina partidaria que sostuvo el Diputado Trobo : " No se deberá tener duda de la importancia que tiene la opinión del Partido Nacional en la discusión de una ley de este tipo. Por cierto para nosotros es singularmente importante el hecho de haber contado con las opiniones del Directorio del partido que, en las últimas horas, ha señalado públicamente que en términos esenciales el proyecto de ley a estudio de la Cámara respeta la opinión formulada por ese cuerpo.

Queríamos dejar sentada esta posición porque dentro de algunos aspectos novedosos que nosotros ya habíamos planteado a las diversas corrientes políticas que integran la Comisión Especial sobre partidos políticos, se halla una disposición que vamos a presentar como aditiva al proceso de análisis de esta iniciativa en la Cámara de Representantes y que se refiere a las consecuencias que debe tener -a nuestro juicio- el abandono del Lema por parte del individuo electo por él, en lo que respecta a la caducidad de la representación. Esta disposición, que presentaremos oportunamente, es un planteo que hemos recibido de ese cuerpo del conducción del partido que integramos y su redacción estuvo a cargo de uno de sus miembros, el doctor Uruguay Tourné.¹⁰

La propuesta hace pensar que la banca pertenece al Partido y no al Representante, fue discutida cuando se consideró en particular el Art. 42.

De todos modos, parece claro su carácter de representante del pensamiento del Directorio del Partido Nacional y del conocimiento que ese Directorio tenía del proyecto de ley en discusión, pues nadie desmintió ni reprobó las palabras del Diputado Sr. Trobo.

El Diputado Sr. Garat realizó precisiones en relación a que en un principio el Directorio del Partido Nacional no estaba dispuesto a legislar sobre la regulación de los partidos políticos, dado que todo el Partido Nacional funciona correctamente respetando su carta orgánica, pero que a medida que se fue procesando la discusión en

¹⁰ Diario de Sesiones, op. cit., pag.98.

la Comisión Especial, se encontró la necesidad de apoyar una ley marco.¹¹

Parecen importantes estas precisiones, pues las disonancias conceptuales de los Diputados Mallo y Coronel Nieto, en relación a la fundamentación de sus compañeros de bancada a favor de la regulación legal del funcionamiento de los partidos, serán tomadas como de carácter personal, sin que esto invalide el valor de sus exposiciones como parte del pensamiento político acerca de la legislación de la regulación de los partidos.

En cuanto a la regulación legal de los partidos, el Diputado Trobo expresó la necesidad que las colectividades políticas se comprometieran en la etapa pre electoral a cumplir los compromisos y luego fueran consecuentes pasadas las elecciones.

Si bien apoya la autorregulación por medio de las Cartas Orgánicas, la referencia al cumplimiento de los compromisos asumidos en la etapa pre electoral y que "...lo más importante, que luego de las elecciones fueran consecuentes con ese compromiso.",¹² nos revela la preocupación constante que sin duda estuvo presente durante todo el debate, que es la representación mandatada y obligatoria que muchos de los legisladores hoy a cargo del gobierno y otros en posibilidad de serlo defienden y, la oposición a ese criterio, fundamentada teóricamente en cuanto se es Representante del soberano, tal cual lo establece el mandato constitucional y no exclusivamente del partido.

El propio Diputado Trobo en relación a la necesidad del cumplimiento del compromiso pre electoral dijo : " Nuestro sector, el Herrerismo, ha dicho hasta el cansancio que uno de los problemas fundamentales del funcionamiento de nuestro sistema político es la falta de voluntad política -como se llama- para que él funcione adecuadamente.", agregando que : "...no basta con la Ley de Partidos -o su eventual sanción-, ni la reforma constitucional..."¹³

Este tipo de afirmaciones demuestra que el origen del escepticismo, está más allá de las

¹¹ Diario de Sesiones, op. cit., pag. 168.

¹² Diario de Sesiones, op. cit., pag. 168

¹³ Diario de Sesiones, op.cit.,pág. 99.

leyes limitadoras o coersitivas a la disciplina partidaria o disidencias en relación a programas de gobierno, en realidad el problema político trasciende las fronteras de los partidos.

Aquí podemos vislumbrar una primera hipótesis : el problema de la gobernabilidad no estaría dado por la indisciplina partidaria, sino por el casi empate entre los tres Lemas mayoritarios, que en su interior agrupan sectores con programas opuestos y más cercanos a otros que están bajo Lemas distintos. El problema se acentúa cuando se llega al gobierno : la fracción mayoritaria dentro del Lema ganador del Poder Ejecutivo, es a la vez minoritaria en el Parlamento para el logro de leyes que materialicen su programa, esto se agrava cuando dentro del Lema de su propio Partido las otras fracciones no lo apoyan o actúan como opositores.

El Diputado Dr. Pita a nombre del Frente Amplio expresó : "...para el Frente Amplio la legislación sobre partidos políticos debe integrar un análisis global del conjunto de modificaciones a realizar en el funcionamiento del sistema político uruguayo. Esto significa que conjuntamente con el abordaje de la legislación sobre partidos políticos debemos realizar esfuerzos tendientes a reformar la Constitución de la República y aspectos de la legislación electoral, con el sentido de dotar al conjunto del funcionamiento político de la eficacia, democratización y de la transparencia necesarias..."¹⁴

Se aprecia nuevamente que cuando se está pensando en legislar sobre los partidos, esto sólo no alcanza. En cuanto a los items que venimos analizando sobre autorregulación y legislación reguladora expresó que era necesario dar la máxima amplitud a las Cartas Orgánicas.

Puede concluirse que la idea central está expresada en una " ley marco ", priorizándose la autorregulación.

Parece lógico, pues como expresión del Frente Amplio al tratarse de una Alianza de partidos, donde cada uno de ellos a su interior se autorregulan, el problema de la disciplina de los mismos está contenido en sus estatutos y en los documentos de

¹⁴ Diario de Sesiones, op. cit., pags. 101-102.

funcionamiento del propio Frente Amplio en relación a los actos legislativos o de gobierno de carácter departamental en Montevideo y posiciones que se sustenten como del conjunto de la coalición, como se autodenominan.

El Diputado Sr. Cores incorporó en la discusión otros valores conceptuales, que no se manejaron antes en las diferentes intervenciones de los distintos Representantes de otros partidos, y que también son interesantes en el análisis conceptual sobre la legislación sobre la regulación de los partidos políticos, en tanto cuestiona la estructura del proyecto de Ley pues sostiene que "...no resulta promocional, estimulante ni auspiciosa para fomentar y favorecer a los partidos políticos." ¹⁵ Agregó que este proyecto de Ley debía ser complementado con otros de carácter constitucional, en concordancia con lo expuesto por el Diputado Dr. Pita, y si bien existen matices de valoración sobre el proyecto de ley considerado al sostener el Diputado Cores : "...este proyecto de ley que contiene algunos aspectos positivos, a nuestro juicio, no cumple esa idea promocional de gestar formas de participación política y colectiva desde el seno de la propia sociedad." ¹⁶

El Frente Amplio apoya decididamente la autorregulación, pero considera que una Ley que sólo se refiera a los Partidos Políticos no resuelve los problemas institucionales, sino que éstos deben dilucidarse en torno a una reforma constitucional.

La participación política como elemento fundamental del partido, también fue manejado por el Diputado Dr. Lescano, quien cuestionó en el mismo sentido la estructura del proyecto de Ley en discusión como lo hizo el Diputado Sr. Cores, en razón que el proyecto presentado desconoce la realidad de la existencia de coaliciones en el sistema político uruguayo.

Este tema no es menor en tanto, se correlaciona a dos aspectos que trata la ley : las elecciones internas, la trascendencia de la Convención, Congreso o Asamblea, como órganos máximos en la toma de decisiones de los partidos y la disciplina de los afiliados. A nombre del Nuevo Espacio -en ese momento integrado por el P.G.P, Democracia

¹⁵ Diario de Sesiones, op. cit., pags 141-142.

¹⁶ Idem. anterior.

Cristiana y Unión Cívica- sostuvo que era necesario evitar "...una reglamentación minuciosa y detallada de la vida y accionar de los diferentes partidos...", ¹⁷ en esa línea argumental el Diputado Lescano apoyó la autorregulación, pero al igual que los Diputados del Frente Amplio coincidió acerca de la no consideración -por el proyecto de Ley- de la existencia de coaliciones de partidos en la actual realidad política del país. El Diputado Sr. Coronel Nieto, sostuvo el criterio de apoyar una "ley marco", pero no muy reglamentarista y se afilió además al concepto del surgimiento de coaliciones : "...planteándonos las auténticas modificaciones en todo lo que tiene que ver con el sistema electoral y con el sistema de gobierno...hacia un sistema que, en definitiva, trate de impulsar el surgimiento de coaliciones que respondan a la existencia de afinidades ideológicas que se traduzcan en programas de acción comunes, que impulsen cambios estructurales que inevitablemente el Uruguay necesita." ¹⁸

Otra expresión más referida a las coaliciones, por sobre los Partidos, aunque se esté legislando sobre ellos. Se impone la realidad de los necesarios acuerdos interpartidarios, para poder gobernar, no alcanza sólo con que haya disciplina en el partido, cuando ese partido no tiene mayoría absoluta en las Cámaras Legislativas.

El Diputado Dr. Díaz Chaves también destacó los beneficios que el proyecto de Ley tiene en cuanto a llenar "vacíos legales", pero remarcó la realidad política de este fin de siglo en cuanto ya en el Uruguay había finalizado el bipartidismo -en 1971- y agregó el antecedente histórico de la coalición Liberal-Socialista de 1910.

El "empate político" se va reflejando en la preocupación de varios legisladores de distintos partidos y fracciones, que de continuar sin alternativas de solución, actúa de manera paralizante para el conjunto del sistema político nacional.

Los representantes del Partido Colorado, no hicieron puntualizaciones específicas sobre el tema de la autorregulación, existió acuerdo general de todos los Diputados de ese Partido sobre la necesidad de legislar en favor de la regulación de los Partidos Políticos y donde existieron dos opiniones fue sobre el momento de realización de las elecciones

¹⁷ Diario de Sesiones, op. cit., pag. 145.

¹⁸ Diario de Sesiones, op. cit., pags., 175-176.

internas, que trataremos también más adelante cuando analicemos la organización interna y funcionamiento de los partidos.

Como conclusión a este punto : sobresale una amplia mayoría a favor de una ley marco, con predominio a la autorregulación partidaria a través de sus Cartas Orgánicas y además la insoslayable existencia de coaliciones interpartidarias y la necesidad, también, de encuadrarlas en el futuro inmediato dentro de la legislación electoral.

4.2. Constitucionalidad del proyecto de ley presentado por la Comisión Especial a la Cámara.

Tres Diputados se refirieron al tema de la constitucionalidad o no del proyecto en debate, fueron ellos : Dr. Mallo (Herrerista), Dr. Sarthou (M.P.P.) y Dr. Diaz Chaves (Socialista), quienes fundamentaron desde una perspectiva jurídica sus posiciones al respecto.

La posición sostenida por el Dr. Mallo, en nada se compecede con la sostenida por el Diputado Dr. Trobo con la anuencia del Directorio del Partido Nacional, parece más una posición de índole personal, que de alguna forma agrega otro ingrediente al debate en esta primera discusión general del proyecto de Ley, que si bien no obtuvo eco en su sector y en la mayoría de las otras fracciones del Partido Nacional, no dejan de ser interesantes algunas de sus manifestaciones : " En primer lugar, creo que esta ley modifica la esencia misma de la Constitución porque su sustancia altera la relación de la soberanía con los cuerpos constituídos, lo cual escapa al legislador para ser materia reservada al constituyente tendrá las más hondas preocupaciones y diría que se enfrenta rudamente la mejor tradición del Partido Nacional, contenida en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera, de Javier Barrios Amorín y de Wilson Ferreira Aldunate,..."
19

La preocupación expresada por el Diputado Dr. Sarthou tiene que ver con las limitaciones sobre la libertad de asociación, también planteada por el Diputado Sr.

¹⁹ Diario de Sesiones, op. cit., pag. 106.

Cores, pero lo hace desde una interpretación de la Constitución en relación al art. 7°. El contenido teórico de su exposición es más preciso en tanto advierte sobre que bases el constituyente consagró en el Art. 77 numeral 11 de la Carta, la referencia a la acción de los partidos políticos, dejando sentado de esta forma que lo no explícitamente dicho en la Constitución, habilita totalmente la libertad que gozan todas las asociaciones constituídas por los ciudadanos de acuerdo al art. 39 de la misma.

Limitando de esa manera, a que cualquier ley podrá referirse estrictamente a reglamentar "...la democracia interna de sus autoridades..." y "...dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programa de Principios..."

Estos criterios son los elementos sustanciales en que sustentó su posición el Diputado Dr. Sarthou, pero entiende a su vez que una ley "...mejora en la instrumentación, que depende del funcionamiento real de esos partidos." ²⁰

El Diputado Diaz Chaves compartió las posiciones expuestas por los Diputados Mallo y Sarthou, en cuanto a la preocupación que el proyecto enviado por la Comisión Especial " En más de un aspecto el proyecto exhorbita el estricto marco constitucional en el que toda ley se debe desenvolver. En este sentido, comparto totalmente las muy esclarecidas exposiciones que sobre este punto hicieron en Sala los señores Diputados -y abogados- Mallo, Sarthou y Coronel Nieto." ²¹

La preocupación expresada por los señores Diputados que usaron como fundamento el marco que la Constitución permite -para poder legislar sobre el funcionamiento de los Partidos Políticos- no es opuesta a la necesidad de establecer un marco que regule los numerales del art. 77 de la Carta, salvo la excepción del Diputado Dr. Mallo que en ningún momento expresó apoyo a esa posibilidad.

Como conclusión de este capítulo creemos que el debate general fue clarificando de distintas maneras, las posiciones que luego irán configurándose en la aprobación del articulado en particular.

El concepto de autorregulación y la necesidad de legislar sobre el funcionamiento de

²⁰ Diario de Sesiones, op. cit., pags. 11

²¹ Diario de Sesiones, op. cit., pags. 194-195.

los Partidos Políticos, en este primer debate en general, fue como dijimos anteriormente, claramente mayoritario.

Donde comienzan los verdaderos discensos, en cuanto a los temas seleccionados para este trabajo, fue en relación a la fechas de realización de las elecciones internas de los partidos y la disciplina a la que estarían obligados sus representantes que ocupen cargos a nivel de gobierno.

Debe destacarse que a pesar de un largo y áspero debate, el proyecto contó con los dos tercios de votos de la Cámara : 66 en 71. Hecho importante pues por encima de la interpretación de la Mesa, que entendió que no era necesaria esa mayoría, el haberla conseguido consolidó la marcha del proyecto, demostrándose con ello la varias veces aludida " voluntad política ", en este caso de tener una Ley de Partidos Políticos.

V. ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

La Sección V del proyecto de Ley se refiere en el Art. 17.-cuyo texto incorporamos en el Anexo (texto finalmente aprobado, luego de las correcciones que comentaremos) a la organización de los Partidos Políticos.

La diferencia entre este artículo, aprobado afirmativamente por cuarenta y siete Diputados (en cuarenta y nueve en Sala) y el presentado originalmente; se refieren al inciso B en el que se sustituyó : " La máxima representación..." por " La máxima autoridad...".

Este cambio estuvo fundamentado en la intervención del Diputado Dr. Sarthou quien realizó un análisis técnico de interpretación jurídica en relación al término " representación ".²²

Las demás intervenciones de diferentes Diputados coincidieron plenamente con las observaciones del Diputado Sarthou que luego fueron recogidas en el texto aprobado. La otra modificación fue un agregado en el inciso G) en consideración a lo establecido en el artículo 16 en sus incisos A) y B) que transcribimos : "...A) Una agrupación solicite registrar hoja de votación dentro del Lema partidario, con el apoyo del tercio de legisladores electos por dicho lema. expresado en documento público o en sesión de la Asamblea General.

B) Las agrupaciones o candidatos presenten las firmas de quienes se declaran adherentes en cantidad no inferior al 5 % (cinco por ciento) de los votos obtenidos por el lema en la anterior elección nacional, en la circunscripción electoral de que se trate." El agregado fue : "...sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16 de la presente ley." Si bien este Artículo 16 obtuvo casi unánime aprobación (47 en 49 Diputados presentes), es llamativo que sea sólo el 50 % del total de Diputados el que participe en la discusión y aprobación del articulado de un proyecto de ley que implica la regulación de los partidos políticos en un país donde la centralidad de los partidos ha sido tan marcada en nuestra historia política; esta estadística de poca asistencia será lo normal

²² Diario de Sesiones, op. cit., N° 2372 - Tomo 683, pag. 561, 22/9/93.

a lo largo del debate.

La Sección VI trata de la " AFILIACION A LOS PARTIDOS POLITICOS "

Los Artículos 18 y 19 son complementarios del anterior y fueron aprobados sin discusión casi por amplísima mayoría : treinta y nueve en cuarenta y tres el 18 y treinta y nueve en cuarenta y cuatro el 19.

Creo que los tres Artículos aprobados por la amplia mayoría de todos los partidos representados en la Cámara de Diputados, consolida una real participación democrática tanto por las facilidades para acceder a la afiliación partidaria, como por la preeminencia que se da a los órganos deliberantes. Término que dió lugar a debate, pero en el cual todos los Diputados intervinientes estuvieron contestes, en reafirmarlo más allá de la interpretación semántica (el Diputado Caputti leyó lo que dice el Diccionario de la Real Academia sobre el término) como el órgano de máxima representación democrática que puede tener un partido político.

La Sección IX se ocupa " DE LAS AUTORIDADES PARTIDARIAS ", cuyo Artículo 31, fue el más polémico. Sin duda esta Sección es clave en la arquitectura del funcionamiento democrático de los partidos y no es casual que es donde se produjeron enfrentamientos de tipo ideológicos, con la particularidad que el asunto central, que es el momento en que deben realizarse las elecciones internas de los partidos, las coincidencias superan las posiciones ideológicas clásicas.

Por ejemplo, hubo coincidencia entre los Diputados Sr. Singer y Sr. Antonaccio de la Lista 15, que habían expuesto su posición en el debate general, sobre el tema, y los Diputados Sr. Cores y Dr. Pita.

Transcribiremos los Artículos que integran la Sección referida y luego algunas de las intervenciones que más definen las aristas discrepantes sobre la redacción del aludido Artículo, que como fue expuesto por el vocero de la Comisión Especial Diputado Dr. Guerra Caraballo, fue fruto de concesiones y consensos logrados entre las distintas posiciones de las diferentes fracciones que integraron la Comisión.

Es importante destacar, que el Artículo 31 -salvo aspectos menores de mejor redacción- no tuvo ninguna diferencia con el presentado al comienzo por el Diputado informante

Sr. Pozzolo : " Artículo 31.- La elección de los miembros de las convenciones, asambleas o congresos de los partidos políticos se efectuará, obligatoriamente, en forma simultánea a las elecciones nacionales.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior cada partido podrá también realizar la elección de los miembros de sus Convenciones, Asambleas y Congresos, con anterioridad a la elección nacional, en los términos que establezca su Carta Orgánica. Los partidos también podrán adoptar sistemas de renovaciones parciales, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero.

En cualquier caso los partidos políticos procurarán que sus propuestas electorales y la formulación de sus programas tengan en su proceso la más amplia participación posible de sus afiliados."

Las aclaraciones realizadas por el Diputado Dr. Guerra Caraballo, vocero de la Comisión y Diputado colorado fue sin duda una exposición consisa y clara, en cuanto al resultado que se pudo lograr en una negociación política tan delicada por los antecedentes que cada partido tiene en su historia : "...La mayoría de la Comisión estuvo de acuerdo con estos criterios y, a pesar de no haber alcanzado consensos mayores, nos inclinamos por consagrar este principio de pleno ejercicio de la democracia interna en los partidos, en la medida en que tendrán la obligación de realizar elecciones internas para elegir sus autoridades." ²³

Una solución mixta, -como se dijo durante la discusión en general del proyecto- todos quedaron conformes, pues en el artículo se incluyeron los dos criterios : 1) **la autorregulación por las Cartas Orgánicas** y 2) **la obligatoriedad de elecciones internas por Ley para la elección democrática de las autoridades partidarias.**

El Diputado Dr. Pita sostuvo la tesis que la elección interna anticipada obligatoria un año antes de las elecciones generales darían un marco más democrático a la vida interna de los partidos. " Lo primero a señalar, en forma sintética, es que indudablemente la más valiosa de las soluciones es la elección anticipada en un año a las elecciones nacionales....Es evidente que este mecanismo de simultaneidad quita relevancia y

²³ Diario de Sesiones, op. cit. idem ant. pag. 626.

contenido a la participación del ciudadano en esa elección. Obviamente, va a participar una gran cantidad de gente, porque ese acto se llevará a cabo conjuntamente con la elección nacional : pero, reitero, hay que reconocer que resta importancia a la elección de las autoridades partidarias." ²⁴

En contraposición a esos argumentos -los del Diputado Dr. Pita- el Diputado Sr. Rodríguez Camusso sostuvo una posición exactamente contraria en el entendido que las elecciones internas anticipadas sirven fundamentalmente a aquellos Partidos o fracciones organizadas militantemente y que no siempre representan la mayoría, a contrario sensu de lo que ocurre en las elecciones nacionales en donde participa obligatoriamente el conjunto de la ciudadanía y de esa manera legítima verdaderamente a las autoridades partidarias. ²⁵

El Diputado Sr. Cores, analizó el tema desde el punto vista de qué sucedería al interior del partido ganador, que triunfara en las elecciones nacionales, en el caso que se diera la simultaneidad de las elecciones internas con la de los partidos políticos.

Sostiene que se podría dar a un mismo tiempo el "control del Estado y, simultáneamente, el control del aparato del partido". ²⁶

Es difícil entender este razonamiento -aunque es oportuno formularlo en el entendido que toda situación que favorezca el monopolio del poder despierte aprensiones- pues sería como desconocer la legitimidad de las mayorías; que justamente serían quienes podrían disciplinar la acción del gobierno al cumplimiento del programa postulado, si el gobierno se ha apartado de él, o en caso contrario sería aceptar que las mayorías que obtengan la dirección del partido, serían siempre obsecuentes con quienes ejercen la Administración del gobierno.

El único legislador que hizo uso de la palabra por el Partido Nacional sobre el Artículo 31, fue el Diputado Sr. Garat, quien manifestó la aprobación de que sea en las Cartas

²⁴ Diario de Sesiones. op. cit., idem ant., pag. 628.

²⁵ Diario de Sesiones, op. cit., idem. ant., pags. 626-627.

²⁶ Diario de Sesiones, op. cit., idem. ant., pag. 630.

Orgánicas de los partidos donde se establezcan las fechas de realización de las elecciones internas, destacando la posición tradicional del Partido Nacional de realizarla conjuntamente con la elección nacional.

Por el lado del Partido Colorado, si bien hay diferencias en cuanto a la oportunidad de realizar las elecciones internas, éstas fueron resueltas al conciliarse las distintas posturas, así fue declarado al comienzo del debate general por el Diputado del Foro Batllista Sr. Luis B. Pozzolo.²⁷

El Diputado Sr. Singer, perteneciente al sector del Batllismo Radical Lista 15, sostuvo el criterio de realizar las elecciones internas anticipadamente.

Pero a su vez indicó cierta contradicción en el hecho que si bien las Cartas Orgánicas de los partidos incluyen elecciones internas anticipadas, las lleven a cabo o no, deberán igualmente realizarlas obligatoriamente con la elección nacional, por esta razón no le resultó satisfactoria la solución encontrada.²⁸

El cuestionamiento del Diputado Sr. Singer tiene sentido en la medida que los partidos políticos hubieran realizado elecciones internas antes de 1994, cosa que no sucedió en ningún caso. Probablemente esta situación era previsible y por lo tanto en la Sección XV, Disposiciones Transitorias del proyecto de ley, en el Artículo 54 se establece :

" En los comicios nacionales a realizarse en noviembre de 1994 regirá, para las elecciones internas de los partidos políticos, el mismo procedimiento que se empleó respecto a su celebración simultánea con las elecciones nacionales de 25 de noviembre de 1984."

No deja de ser interesante la posición expresada por el Diputado Sr. Antonaccio que reafirma el compromiso de votar el proyecto, respetando las posiciones de los otros "compañeros del Parlamento" en la medida que se instrumenta la verdadera democracia interna dentro de los partidos : "...para tener partidos fuertes con programas realmente coherentes, homogéneos y que en definitiva puedan ser cumplidos, porque si elaboramos dos o tres programas dentro de un partido de gobierno vamos a ver -como

²⁷ Diario de Sesiones, op. cit. N° 2363 - Tomo 683, pags. 87-88.

²⁸ Diario de Sesiones, op. cit. idem ant., pag. 96.

ocurre actualmente- que no se cumple con un programa único. Eso no es un problema de partido, sino de la legislación actual, que se refleja hoy por hoy en todos nuestros partidos.

Nuestra intervención apuntaba a resaltar estos dos puntos : las elecciones internas previas a las nacionales y, antes de ello, la importancia de cambiar el marco electoral y constitucional para las leyes electorales y para las formas de gobierno." ²⁹

Nuevamente se hace referencia a las Leyes Electorales y se agrega las "formas de gobierno", como variables intervinientes que inciden en la coherencia y homegeneidad interna de los partidos y de los programas que ellos sustentan.

Como anticipamos en el Capítulo II, este tema será tenido en cuenta en las hipótesis que desarrollaremos en las Conclusiones del presente trabajo.

La posición del representante de la Unión Colorada y Batllista Diputado Dr. Cantón, en relación al primer inciso del Artículo 31 que estamos analizando, es interesante pues si bien destacó la posición tradicional de la Unión Colorada y Batllista, de apoyar la simultaneidad de las elecciones internas con las nacionales, sostuvo -a título personal- la posición favorable de una elección interna simultánea entre todos los partidos, oponiéndose a las elecciones internas a padrón abierto.³⁰

Esta posibilidad no fue considerada en profundidad por los Diputados representantes de los sectores políticos más involucrados en el tema, probablemente el fundamento fue el del respeto a lo que establezcan las Cartas Orgánicas de los partidos, pero la verdad que una elección simultánea como existió en 1982 estando en vigencia las Leyes Fundamentales 2 y 4, tuvo su suceso, si bien las condiciones coyunturales ayudaron a ello.

Parece entonces que prevaleció el criterio de autorregulación, pero estableciendo vía legal la obligatoriedad de hacerlo conjuntamente con las elecciones nacionales, como fórmula transaccional.

El Artículo 31 fue votado en dos partes : el inciso primero que obtuvo cuarenta y uno

²⁹ Diario de Sesiones, op. cit. N° 2365 - Tomo 683, pag. 152.

³⁰ Diario de Sesiones, op. cit. N° 2375 - Tomo 683, pag. 629.

votos afirmativos en cincuenta y dos Diputados presentes y el resto del Artículo que obtuvo cincuenta votos afirmativos en cincuenta Diputados presentes.

De esta manera quedaron manifestadas las discrepancias sobre la conveniencia de la obligatoriedad de las elecciones internas con las elecciones nacionales.

También debemos reiterar el escaso número de Diputados presentes, nuevamente el 50 % del total de los integrantes, para el tratamiento y aprobación de tan importante decisión para la vida partidaria del país.

El Artículo 32 cuya redacción es la siguiente : " Las hojas de votación serán encabezadas por la inscripción "Elección Interna" y el Lema correspondiente y contendrá la lista de candidatos para integrar los órganos deliberantes nacionales y departamentales, ordenada de acuerdo al sistema preferencial de suplentes. " ,se aprobó sin discusión con cuarenta y uno votos afirmativos en cuarenta y dos Diputados presentes.

Los Artículos 33 y 34, necesitaban los dos tercios de votos de acuerdo a lo establecido en el Artículo 77 numeral 7° de la Constitución que establece : " Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá de los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá solo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría." En razón que por ambos artículos la Corte Electoral "... organizará y reglamentará...", artículo 33; "...adjudicará los cargos y proclamará las autoridades...", artículo 34.

En relación al artículo 35, si bien hubo discusión si requería de los tercios de votos para su aprobación la Mesa entendió que no era necesario y obtuvo criterio favorable en la votación que fue veintiséis en cuarenta y cuatro legisladores presentes, respaldando el criterio de la Mesa.

Los artículos fueron finalmente aprobados sin discusión, obteniendo los votos afirmativos que detallaremos al final de la transcripción de cada uno de ellos.

" Artículo 33.- Los partidos políticos inscribirán sus listas de candidatos ante la Corte

Electoral o a la Junta Electoral que correspondiere al mismo tiempo de inscribir sus listas de candidatos para los cargos nacionales y departamentales, toda vez que ambas elecciones fueran simultáneas.

No obstante lo que antecede todos los afiliados a un partido político tendrán derecho a inscribir listas si presentan para cada una de ellas un mínimo del 5 % (cinco por ciento) de firma de afiliados.

La inscripción se hará ante las autoridades de su partido y éste procederá de la forma indicada en el inciso primero de este artículo.

La Corte Electoral organizará y reglamentará lo que antecede, incluso disponiendo la forma de identificación de las hojas partidarias."

Obtuvo setenta y uno en setenta y tres Diputados presentes, el quórum más alto registrado en todo el proceso del estudio y aprobación del proyecto de ley.

" **Artículo 34.-** Los órganos deliberantes nacionales y departamentales serán integrados mediante el sistema de representación proporcional entre las diferentes listas de candidatos debidamente registradas ante la Corte Electoral.

La cantidad de Miembros de los mismos, que se determinará siempre sobre la base del total de votos válidos obtenidos por el partido en las circunscripción electoral respectiva, sus funciones así como la implementación del funcionamiento de los referidos órganos serán establecidos en la Carta Orgánica de cada partido.

La Corte Electoral adjudicará los cargos y proclamará las autoridades conforme a lo dispuesto por la Carta Orgánica de cada partido, dentro de los treinta días posteriores a la finalización del escrutinio definitivo. Intervendrá asimismo en todas las apelaciones y reclamos que se produzcan sobre actos y procedimientos electorales." Obtuvo setenta votos afirmativos en setenta y tres Diputados presentes.

" **Artículo 35.-** Los partidos políticos determinarán en sus Cartas Orgánicas la forma de elegir los integrantes de los órganos ejecutivos partidarios tanto nacionales como departamentales y de órganos disciplinarios. En ambos casos la constitución de los mismos deberá realizarse dentro de los noventa días de instalado el órgano deliberante respectivo y su elección será controlada por la Corte Electoral." Obtuvo treinta y cinco en treinta y seis Diputados presentes.

VI. DISCIPLINA de los MIEMBROS de los PARTIDOS POLITICOS.

El tema de la disciplina de los miembros de los Partidos Políticos, fue el que llevó más tiempo en el debate y sin duda el más controvertido.

Nuevamente las coincidencias y desaprobaciones al texto presentado, traspasaron las fronteras de los Partidos y las ideologías que en ellos se representan.

Como manifestara el Diputado Dr. Lescano, el Art. 42 es "...uno de los núcleos centrales del proyecto..." pues abarca el tema de la representación, la legitimidad, de la disciplina interna, y fija además el límite entre el derecho de las mayorías y la posición personal del ciudadano ante su conciencia." ³¹

La intervención del Diputado Lescano resume perfectamente los aspectos centrales en que se cimentaron las distintas posiciones durante todo el debate.

La importancia del Artículo, incluso se manifestó, en el hecho que fue incorporado desde un principio como artículo único en la Sección XI.

Pueden identificarse tres fundamentos conceptuales que se manejaron por los distintos legisladores que participaron :

- 1) la autorregulación por parte de las Cartas Orgánicas sobre la disciplina de sus miembros, sin necesidad de intervenir a través de la ley ;
- 2) la inconstitucionalidad del artículo, al limitar la representación del legislador al partido, cuando la Constitución dice que es representante de la Nación ;
- 3) la necesidad de legislar en tanto la legislación implica efectos vinculantes y la disciplina se impone a través de ellos.

Si bien se hace difícil resumir las principales exposiciones del debate de un artículo que llevó dos Sesiones de la Cámara; luego de varias lecturas seleccionamos algunas

³¹ Diario de Sesiones, op. cit. N° 2380 - Tomo 684, pag. 193.



fundamentaciones que me parecieron centrales, especialmente, la de los Diputados Dr. Pita, Sr. Da Rosa Vazquez y Dr. Cantón que sostuvieron la primera posición; Dr. Mallo y Dr. Diaz Chaves que fundamentaron la segunda; la de los Diputados Sr. Hierro Lopez y Sr. Singer, que defendieron la tercera y las del Diputado Dr. Sarthou y Dr. Lescano, que podemos ubicarlas como intermedias, en el sentido de apoyar la necesidad de legislar sobre la disciplina partidaria; pero encuadrándola estrictamente dentro del marco de lo que disponen la Constitución y las Cartas Orgánicas de cada partido político.

Por supuesto que participaron más Legisladores en el debate, pero los mencionados fueron los que hicieron más aportes teóricos sobre el tema y definieron con precisión la defensa de sus ideas al respecto.

Es necesario decir que este artículo tuvo tres versiones en las diferentes etapas de presentación : cuando se presentó por primera vez por el miembro informante de la Comisión Especial Diputado Sr. Pozzolo, una segunda redacción con correcciones que fue la base del debate del artículo en particular y la versión final luego de las diferentes votaciones. Se incluyeron -además- varios aditivos que no fueron aprobados cuando se voto por incisos el artículo.

Transcribiremos los tres para poder compararlos y luego las versiones de las exposiciones de los Diputados mencionados, que permiten ver las dificultades de encontrar consensos y la imposibilidad de lograr otros.

Primer texto del Artículo 42 presentado por la Comisión Especial:

" Artículo 42.- Los cargos de gobierno, sean electivos o de designación política, son ejercidos a nombre y representación de un partido político.

La unidad de acción de éstos, para atender sus deberes y compromisos con la sociedad, deberá reflejarse en el funcionamiento regular de sus autoridades, un amplio procesamiento de sus decisiones y la disciplina que éstas requieran.

La materia disciplinaria será objeto de regulación especial en las Cartas Orgánicas de los partidos.

Sin perjuicio de ello, a partir de la vigencia de la presente ley, la autoridad partidaria propietaria de un lema, podrá prohibir a aquel representante que no acate la resolución

partidaria considerada mandato político por el órgano deliberante correspondiente, el uso del mismo así como a postularse para cualquier cargo electivo bajo dicho lema en la o las elecciones subsiguientes."

Segundo texto corregido luego del debate en general del proyecto de Ley, en que se tuvieron en cuenta las distintas posiciones expresadas en Sala y obtuvo consenso, que luego no se materializó a la hora de votarlo tal cual venía :

" Artículo 42.- Las Cartas Orgánicas de los partidos políticos deberán contener normas que regulen la materia disciplinaria.

Los legisladores nacionales o departamentales deberán acatar las resoluciones partidarias de mandato político dispuestas por el órgano deliberante correspondiente, por la mayoría absoluta de sus integrantes.

En caso de incumplimiento de este mandato, el mismo órgano, por una mayoría no inferior a los dos tercios de sus componentes, podrá prohibirles el uso del lema en las elecciones siguientes.

Por idéntica mayoría, podrá prohibir el uso del lema a quien incurra en grave infracción ética, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las respectivas Cartas Orgánicas.

Para quienes tengan prohibido el uso del lema no regirán las disposiciones contenidas en el artículo 16 de esta ley.

El legislador nacional o departamental que se considere afectado en su conciencia por el mandato político, podrá solicitar la libertad de acción ante el órgano deliberante que correspondiere."

Y lo que quedó finalmente fue : " Artículo 42.- Las Cartas Orgánicas de los partidos políticos deberán contener normas que regulen la materia disciplinaria. Los legisladores nacionales o departamentales deberán acatar las resoluciones partidarias de mandato político dispuestas por el órgano partidario que determinen las respectivas Cartas Orgánicas.

El legislador nacional o departamental que se considere afectado en su conciencia por el mandato político podrá solicitar la libertad de acción ante el órgano que correspondiere."

El inciso primero de este artículo obtuvo cuarenta y nueve votos afirmativos en sesenta y tres Diputados presentes.

Aquí nuevamente apreciamos que casi el 50 % del total de miembros de la Cámara se manifestó favorablemente, en un quórum de menos de los dos tercios del total de los integrantes del Cuerpo.

El inciso segundo obtuvo treinta y seis votos afirmativos en sesenta y ocho Representantes presentes, luego de dos aditivos presentados : uno por el Diputado Trobo que obtuvo consenso y otro del Diputado Cantón que fue desestimado.

Vale en este caso aclarar que la discusión se centró entre la redacción primaria "...dispuestas por el órgano deliberante correspondiente,..." y el aditivo propuesto por el Diputado Trobo, quien fundamentó que de acuerdo a la Carta Orgánica del Partido Nacional era imposible votarlo de esa forma y propuso el cambio que logró consenso y votos para la aprobación que fue : "...dispuestas por el órgano partidario que determinen las respectivas Cartas Orgánicas."

Los incisos tercero, cuarto y quinto fueron votados negativamente.

El inciso sexto obtuvo treinta y cinco votos favorables en cuarenta y seis Legisladores presentes, que aprobaron el aditivo presentado por el Diputado Sr. Trobo.

Este inciso dio lugar a un largo debate : de si no era lógico enmarcar el tema en relación a lo que estuviera fuera de los límites del programa suscrito por el legislador, fueron los Diputados Dr. Sarthou y Cores quienes sostuvieron esta postura, pero no obtuvieron consenso.

Como puede apreciarse la reducción fue evidente, el cambio del inciso primero tal como venía de la Comisión Especial en la primera vez, significó la eliminación de una concepción del mandato partidario. La negativa a los incisos tercero, cuarto y quinto eliminó la posibilidad que fuera la ley quien determinara la no utilización del lema como castigo disciplinario y lo dejara en manos de las Cartas Orgánicas, preservando de esta manera la autorregulación a través de ella y evitando que se manejara la ley como norma superior.

Al respecto el Diputado Dr. Sarthou sostuvo que el "campo disciplinario no debe ser

invadido por la ley" ³² en referencia a los incisos tercero, cuarto y quinto del texto último en discusión, quedando reservado a las Cartas Orgánicas de cada partido.

Transcriptos los textos del Artículo 42 y la redacción final que logró los votos afirmativos, así como las principales variantes que tuvo durante el proceso de debate, nos queda sintetizar las "ideas fuerza" expresadas en las intervenciones de los Diputados citados anteriormente.

Esta selección trata de ubicar las concepciones predominantes en relación al tema de la disciplina partidaria, y de qué manera regularla.

El extraer frases del contexto es un riesgo que se corre, pero -por eso decimos "ideas fuerza"- trato de esta manera captar la esencialidad del concepto en relación a la teoría que subyace en el tratamiento del tema.

El Diputado Pita se refirió a que este proyecto de ley elude el tema "de los lemas como denominación político-electoral" que en definitiva es el principal problema que afecta el sistema político nacional, pues a su amparo funcionan federaciones de grupos y sub lemas, de movimientos y de esa manera se comportan, por lo tanto mientras esto no se corrija, la disciplina que se exija a los miembros de los partidos será inútil en tanto no se compadece con la realidad política mencionada. ³³

Creo que el Diputado Pita da cuenta de esa variable interviniente a la que nos referíamos al comienzo del trabajo, el problema que representan las Leyes de Lemas de 1910 y cómo influyen en la legislación sobre el funcionamiento de los partidos políticos.

Retomaré en las conclusiones el tema, como fundamentación de algunas hipótesis que surgen del análisis del conjunto de la discusión que se realizó en la Cámara de Diputados.

El Diputado Da Rosa Vazquez fundamentó la posición de su sector en favor de la autorregulación partidaria en relación al tema disciplinario, sosteniendo que es "...inconveniente que la ley rija excesivamente en la vida de los partidos políticos.", no

³² Diario de Sesiones, op. cit., N° 2380 - Tomo 684, pag. 191.

³³ Diario de Sesiones, op. cit., N° 2378 - Tomo 684, pags. 159-160.

obstante es partidario de mecanismos de autorregulación partidaria.³⁴

Este planteo se circunscribe a la defensa de la autoridad de los órganos partidarios, en el tema disciplinario de sus miembros, y no va más allá de lo que pueda establecerse en las Cartas Orgánicas.

El Diputado Dr. Cantón haciendo uso de una interrupción concedida por el Diputado Sr. Da Rosa Vazquez, agregó a favor de los fundamentos de este último que el Legislador "...responde al mandato de la Nación..." y que si queda por ley a la obediencia partidaria, podría darse el caso paradójal que quedara en minoría defendiendo el programa de su partido y que una nueva mayoría le obligara a actuar en contra de ello.³⁵

Esta argumentación tiene dos lecturas : en un caso, pone en tela de juicio las posibles mayorías que puedan darse en una coyuntura especial en un partido político y cristaliza la acción del legislador al programa que suscribió, como si éste fuera inmodificable. La otra lectura es la de hacer prevalecer el "mandato de la Nación" sobre el legislador, liberándolo así del mandato del partido.

Me parecen sumamente débiles los argumentos, en tanto si se respetan las mayorías es en todos los casos; aún cuando éstas puedan enmendar o rectificar un programa al que se suscribió, en la medida que ese programa en su momento fue fruto también de la aprobación de la mayoría. En cuanto al "mandato de la Nación" para el caso, debería consultarse a los electores si están de acuerdo con el cambio o mantienen el programa anterior, pero la única forma de invocar legítimamente a la Nación o sea a la ciudadanía electoral, es consultándola, lo contrario es prejuzgar un apoyo no comprobado.

En este caso la oposición al Artículo 42 no es en defensa de la autorregulación a partir de las Cartas Orgánicas, pues de alguna manera se duda de la idoneidad de los órganos que ésta mandate, en tanto : "...la pasión, lo emocional..." etc, puede producir mayorías circunstanciales.

³⁴ Diario de Sesiones, op. cit. idem. ant., pag. 196.

³⁵ Diario de Sesiones, op. cit., idem. ant., pag. 196.

Tampoco la fundamentación es desde una perspectiva Constitucional pues la argumentación no sigue esa línea, que sí la veremos en la posición de los Diputados Dr. Mallo y Dr. Diaz Chaves.

Consideré necesario incluir la intervención del Diputado Dr. Cantón, como un punto de vista distinto en cuanto línea argumental contra la aprobación del Artículo 42 y a su vez interesante para compararlo con las dos líneas argumentales contrarias al mencionado Artículo y asimismo con las fundamentaciones de los Diputados Sres. Hierro Lopez y Singer, ambos Representantes también del Partido Colorado.

Continúo con la posición de quienes utilizaron argumentaciones de tipo jurídico; en tanto consideraron partes de la redacción que se presentó, para su discusión en particular, como inconstitucional.

La postura más radical en esa línea fue la del Diputado Dr. Mallo quien expresó que " El punto podría discutirse si fuéramos una Asamblea Constituyente, pero no lo somos....La Constitución establece una relación hermética entre la soberanía y sus representantes,...y por lo tanto no admite interferencias ni fisuras en esa relación, consideró que éste Artículo incorpora el mandato imperativo a los Legisladores en tanto si no acatan, pueden ser privados del uso del Lema.³⁶

La posición del Diputado Diaz Chaves es muy similar : "...la única representación partidaria y representación nacional y concepción de partido político y texto constitucional es no disponer de una norma de intervención legislativa, sino otra vez, remitirse a la libertad amplia que la Constitución confiere a los partidos políticos"³⁷

Analizando las exposiciones del Dr. Mallo y del Dr. Diaz Chaves, da la sensación que su profesión de abogados marca profundamente sus razonamientos, que los lleva a separar justamente el análisis político a favor de la interpretación técnico-jurídica de la norma Constitucional y priorizar en esto último.

Posición muy parecida sostuvo el Diputado Dr. Sarthou, aunque como veremos, incorporó en su análisis otras valoraciones políticas.

³⁶ Diario de Sesiones, op. cit., N° 2378 - Tomo 684, pag. 147.

³⁷ Diario de Sesiones, idem. ant., pag. 159.

En contraposición a las fundamentaciones anteriores, seleccionamos las de los Diputados Sres. Hierro Lopez y Singer, que fueron los voceros de la postura a favor de una legislación, que favoreciera una mayor disciplina partidaria a través del Artículo 42.

El Diputado Singer incorporó en su argumentación el tema clave del doble voto simultáneo, y las consecuencias que de ello deriva para quien representa a un partido. El eje de su fundamentación fue el concepto de Borely que primero se vota por el partido y luego por el ciudadano, por lo tanto el ciudadano es elegido a través de los partidos y no en forma aislada o por su nombre, precisando además que sí se considerara a la banca legislativa propiedad del partido, entonces eso podría entenderse como mandato imperativo y por lo tanto ser inconstitucional.³⁸

Sus argumentaciones son absolutamente políticas, pero indudablemente existe una coherencia conceptual, sobre todo en función del sistema político que rige nuestra vida institucional y también es cierto que de la letra de los incisos tercero y cuarto no aparece un mandato imperativo que exprese que los cargos electivos sean propiedad de los partidos. Aunque al legislarse de este modo se intervenga directamente al interior de las decisiones partidarias.

El Diputado Sr. Hierro Lopez centró su posición, sobre otras razones que hacen a la necesidad de una legislación como la que se estaba discutiendo, en función de la necesidad "fáctica" de contar con una ley que obligue a tener disciplina partidaria; pero a su vez reconoce que la ley de por sí, no evitará la fragmentación ni las divisiones partidarias. Entonces su apelación se dirige hacia la necesidad de imagen que el Parlamento debe dar a la sociedad, sustentándolo en razones éticas y morales que garanticen la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos.³⁹

Si bien los fundamentos pueden ser valederos, no aportan conceptualmente, a el logro que efectivamente puede obtenerse a través de la aplicación del Artículo 42, como garantía de unidad y funcionamiento de los partidos.

³⁸ Diario de Sesiones, op. cit., idem ant., pags. 154-155.

³⁹ Diario de Sesiones, op. cit., idem ant., pags. 157-158.

Llegamos finalmente a analizar lo que definimos como una posición intermedia entre las dos anteriores analizadas y que fueron expuestas por los Sres. Diputados Sarthou y Lescano.

Los argumentos del Diputado Dr. Sarthou se enfocaron hacia un análisis teórico, expuestos sintéticamente en cómo resolver la tensión entre la libertad de el individuo y la cohesión del grupo. Luego de esta primera precisión fundamentó sobre cinco argumentos, que son en parte la síntesis o una suerte de simbiosis de las posiciones contrapuestas expresadas hasta ese momento : 1) la necesidad de la funcionalidad real de los partidos; 2) respeto del Representante a lo que resuelva la mayoría de su partido de conformidad a su programa; 3) relación clara entre los adherentes y su partido, a partir de la credibilidad que este último logre, resolviendo favorablemente la conflictualidad que pueda haber entre la posición individual del Legislador representante y el Partido en su conjunto; 4) adhesión del candidato al programa del partido y 5) el Art. 77 de la Constitución establece un sistema de partidos y no un sistema individualista.⁴⁰

Sin duda, en esta exposición existió una búsqueda de articulación entre la necesidad de la funcionalidad política de los partidos; la ubicación de un límite a la libertad de acción y de conciencia del representante y el encuadramiento jurídico de la norma de acuerdo al texto Constitucional.

Más que buscar consenso -con ésta exposición-, creo que hubo un logrado intento de fundamentación teórico-político con mayor grado de abstracción que las anteriores. Puede decirse que faltó quizá, un análisis de contexto sobre el sistema político uruguayo y cómo incide en ello un tipo de legislación ideal; pero es bien cierto que ésta argumentación fue sumamente clarificadora y ordenadora de conceptos fundamentales en relación a la funcionalidad de los partidos políticos.

El Diputado Dr. Lescano incorporó al debate otro concepto de tipo ideal, en tanto el factor principal es la consensualidad en toda organización de tipo voluntaria, no descarta la necesidad de una disciplina sancionatoria en tanto las actitudes individuales

⁴⁰ Diario de Sesiones, op. cit. Nº 2380 - Tomo 684, pags. 190-191.

afecten las decisiones acordadas democráticamente.⁴¹

Se complementa con lo dicho por el Diputado Sarthou, pero agrega el concepto de la consensulidad y no sólo el de la mayoría como único elemento legitimador de una decisión democrática, que fue la tesis sostenida por ejemplo por el Diputado Sr. Hierro Lopez.

⁴¹ Diario de Sesiones, op. cit.,idem. ant., pag. 193.

VII. CONCLUSIONES.

Es importante recordar la pregunta inicial con que comenzamos el análisis del tema que motiva el presente trabajo : ¿ Logra la Ley de Partidos Políticos aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de octubre de 1993, afianzar la democracia partidaria y a su vez la disciplina de los representantes en los órganos de gobierno ?

Como dije en la Introducción, el modelo de análisis estuvo centrado en el método descriptivo y comparativo, dadas las características ex post de la investigación, en tanto se trató la consideración de un proyecto de ley y el debate que produjo el estudio del mismo.

Las principales características que resaltan de la observación de las distintas manifestaciones expresadas por los Diputados, pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) Se puede afirmar que existió amplia mayoría en defensa de la autorregulación, para el funcionamiento interno de los partidos políticos.
- 2) Existió consenso mayoritario en la necesidad de una regulación legal, a los efectos de fortalecer el funcionamiento democrático de los partidos, si bien hubo expresiones individuales de algún Diputado, como el caso del Dr. Mallo, que sostuvo una posición en contrario. También reticencias a no "intervenir demasiado en la vida interna de los partidos" de otros legisladores.
- 3) La regulación legal en las exigencias disciplinarias a los miembros de los partidos que ocupan cargos de gobierno, fue el tema de mayor disenso, el más discutido y en el que aparecen con mayor fuerza los antecedentes históricos de los distintos partidos representados y que hacen a lo que podemos definir -en este momento- como parte de la cultura política uruguaya contemporánea.

4) El análisis de la ley de Partidos Políticos no pudo centrarse exclusivamente en ese tema, pues apareció otra realidad : la existencia de coaliciones de partidos.

Esta realidad que sin duda es la que agita la preocupación del sistema político en su conjunto fue " el convidado de piedra ", pero como tal no se le dió el tratamiento requerido. En primer lugar, pues si bien es parte de la realidad política nacional, no entraba en el análisis de la discusión; y en segundo término es un tema para una constituyente pues supera las posibilidades que marca la propia Constitución al Parlamento, en razón que el Artículo 77, numeral 11, se refiere a Partidos Políticos, y es por lo tanto, en lo que debía fundamentarse para encarar el tratamiento del tema. Sintetizados en estos cuatro puntos los principales temas que emergieron de la discusión parlamentaria, podemos preguntarnos qué nos aporta el conjunto del debate para llegar a establecer alguna hipótesis en base a la pregunta inicial.

Una primera hipótesis, tomando como variables los conceptos de democracia y disciplina partidaria, puede ser :

En la medida que exista una verdadera organización democrática partidaria, la disciplina de sus miembros obedecerá mayoritariamente o consensuadamente al programa que apruebe el partido como plataforma de gobierno.

Esta sería la hipótesis ideal, que podríamos proponer, a partir del análisis de la discusión que tuvo lugar en la Cámara de Diputados.

¿ Pero esta hipótesis representa la realidad que viven actualmente los partidos políticos en el Uruguay ?

Si una hipótesis -como tal- es esencialmente un enunciado de lo que, según creemos, corresponde a los hechos, creo que no, que la realidad del sistema político uruguayo no se encuadra en la primera hipótesis enunciada.

Existe una tradición partidaria desde el inicio mismo de cada uno de los partidos tradicionales, donde bajo una misma denominación o lema partidario, se aliaron fracciones que representaban diferentes intereses liderados por figuras caudillescas

gregarias en algunos casos y principistas en otros.

En los partidos de conformación ideológica o de " ideas ", como le ha llamado la historiografía nacional, la organización interna fue diferente, pero también vivieron divisiones y existieron las fracciones aunque más atenuadas por la dimensión cuantitativa de los mismos.

Pero lo cierto es que el comportamiento de funcionamiento a nivel interno de cada lema o partido bajo una misma denominación, fue mas bien la de un sistema de federación, esencialmente en los partidos tradicionales.

Esta realidad está casi exactamente contemplada en la definición transcrita de Sartori en el Capítulo II : Una Definición Teórica Mínima sobre Partido Político (pag. 5), si tomamos los lemas como partidos.

¿ En este caso el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, funcionaría a nivel de las "subunidades" que conforman los partidos o sea a nivel de las fracciones ? De acuerdo al espíritu de la ley no.

Pero de acuerdo a la realidad política, donde coexisten coaliciones que electoralmente se expresan como partidos -caso Frente Amplio ahora como lema electoral del Encuentro Progresista- sumado el acuerdo entre una fracción del Partido Colorado: el Foro Batllista y el Partido "Por el Gobierno del Pueblo"; y además coexisten también bajo un mismo lema partidario fracciones con posiciones distantes en términos de modelos económicos, tanto en el Partido Colorado como en el Partido Nacional, ese "espíritu de la Ley" parece difícil de aplicar.

Estamos ante una situación que nos lleva a nuevas preguntas :

¿ Habrá que complementar con una reforma constitucional que incorpore las coaliciones como parte del sistema político y por lo tanto reformar también el sistema electoral ?

¿ Alcanza con la legislación para lograr homogeneidad y disciplina partidaria ?

Creo que ninguna de estas preguntas pueden tener respuestas satisfactorias, si no consideramos el efecto que produce el Doble Voto Simultáneo (DVS) en el sistema político uruguayo.

Indudablemente el efecto que produce la acumulación de votos al Lema, es una ventaja

a la que nadie de los actores políticos está dispuesto a renunciar. Aún desertando de un partido a otro, el efecto de acumulación siempre favorece a la fracción desidente a la hora de contabilizar los votos y de acuerdo al sistema de representación proporcional, todos mantienen esperanzas de lograr alguna banca en el Parlamento. En cuanto a los cargo para fórmulas presidenciales, cuanto más votos se acumulen al Lema sirve para ganar al partido adversario, lo mismo las Intendencias, aunque éstas diriman al interior de su partido por sub lemas.

Sin duda el sistema Borely, a principios de siglo, resolvió el conflicto de los grandes partidos tradicionales a superar sus problemas y disputas internas.

Mientras el sistema fue bipartidista las leyes de lemas dieron cierta cohesión a los partidos tradicionales; pero también jugó un papel fundamental la unidad emotiva de "ser" Blanco o Colorado. La adhesión emocional a una historia común, donde héroes y familiares conformaban parte del imaginario colectivo de cada una de las partes, hizo disimular las contradicciones que coexistían dentro de cada lema. Si bien debe quedar en claro que hubo más de un Partido Colorado y más de un Partido Nacional luego de entrar en vigencia las Leyes de Lemas.

Creo que la actual realidad si bien no es la misma, mantiene características similares, el Frente Amplio ha adquirido expresiones emotivas similares a las de los partidos tradicionales, existe el "ser" frenteamplista, hay una historia común, que hace a una pertenencia emotiva muy fuerte.

¿ Pasa entonces la solución de la legislación partidaria, previa resolución sobre las leyes de lemas, derogando éstas o creando otros marcos legislativos electorales ?

Cuando se discutió el Artículo 47 en las Disposiciones Generales de la Sección XIII, en el que se disponía limitar las candidaturas a la Presidencia y Vice de la República y a las Intendencias Municipales, en los incisos A) y B), estableciéndose :

" Las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República y a las Intendencias Municipales estarán limitadas en los siguientes términos:

A) Para la elección nacional a celebrarse en noviembre de 1994, cada una de ellas deberán contar con un respaldo mínimo del 25 % (veinticinco por ciento) del total de componentes del órgano deliberante nacional o departamental, según los casos.

B) Ese porcentaje será elevado al 35 % (treinta y cinco por ciento) para las elecciones nacionales subsiguientes.", hubo una votación de veintisiete en sesenta y dos, o sea negativa.

No podemos entrar en el análisis de los fundamentos de los votos negativos por cada uno de los representantes partidarios, pues saldría del marco que nos impone el objetivo del presente Capítulo, pero es muy demostrativo la falta de "voluntad política" reflejada en que menos del 25 % del total de los integrantes de la Cámara de Diputados voto favorablemente estos Incisos y poco más del tercio de los presentes.

Si analizamos las últimas actitudes de la dirigencia política en relación a la Reforma Constitucional, que no pasó más allá del debate general y múltiples reuniones en las que se fueron recortando todas aquellas iniciativas que rigidizaban el sistema electoral, podemos llegar a proponer otra pregunta :

¿ Existe en las direcciones políticas de todos los partidos políticos uruguayos una real decisión de derogar las actuales Leyes Electorales. ?

La respuesta más adecuada -me parece- hoy día, es que las condiciones no están maduras para lograr consensos ni mayorías que lo permitan.

Por lo tanto creo, que una concepción de Partido Político con una organización democrática y una disciplina en los representantes de gobierno o en cargos de gobierno aún siendo oposición, será posible en tanto la variable de acumulación de votos por Lema y Sub Lemas no flexibilice de tal manera que el concepto real de Partido sea sólo una forma abstracta o un formulismo vacío de integración ideológica y sirva simplemente para acumular ventajas por acuerdos electorales. Esto desde una perspectiva fundamentalmente teórica.

Existen varias lecturas académicas en relación al comportamiento de los Partidos en la historia política nacional y pueden existir varios métodos de medición acerca de ese comportamiento, pero no cabe duda -y la propia discusión del proyecto de Ley de Partidos Políticos nos lo demuestra- que se está lejos de afirmar que nuestros partidos políticos cumplan a cabalidad el concepto de democracia partidaria y sujeción disciplinaria a las decisiones de los organismos que los regulan, en todos los casos.

Creo que si bien no puede obviarse la realidad de la existencia de coaliciones partidarias, el tema de la funcionalidad de los partidos como tal, abarca un análisis diferente, al de las coaliciones. ¿ O acaso las coaliciones sustituirán los partidos ? Parecería que el surgimiento de las coaliciones es un fenómeno más centrado en coincidencias ideológicas que hace posible la migración de sectores o fracciones de un lema a otro. Si esto es así ¿ el disciplinamiento al interior de cada partido, resolverá el problema de mantener una acción homogénea tanto en el gobierno como en la oposición ?

En la discusión académica politológica, hay quienes sostienen que de regidizarse demasiado la disciplina partidaria esto daría lugar al surgimiento de pequeños partidos. Esta realidad, hoy ya existe, sin una ley "fuerte" de partidos : el Partido Azul, el Partido del Sol, el Partido Nuevo Espacio, el Partido Eto-Ecologista, para citar a los más conocidos y que tienen presencia en los "medios". Sin contar los partidos que se agrupan en el Frente Amplio.

Es cierto que el tema merece una consideración de política comparada, en tanto en el debate se escuchan propuestas de algunos líderes políticos proponiendo soluciones similares a las existentes en Inglaterra, Alemania, España, etc.

Pero parece lógico que si se acepta que el Uruguay ha conformado una cultura política "partidocéntrica", desde el origen mismo de la República, y a su vez desde la dirigencia política se escucha un "coro" post electoral, de la "anarquía" que reina a la hora de tomar decisiones para poder gobernar, parece contradictoria la primera afirmación.

¿ Desde dónde se puede rastrear en la historia política nacional la existencia de una mayor disciplina partidaria, o al menos cuándo los dos grandes partidos tuvieron un comportamiento homogéneo, aún existiendo disidencias en su interior ?

La figura del "Presidente" o candidato presidencial, demuestra en nuestra historia política un fuerte acatamiento, no es casual que sea durante los gobiernos colegiados cuando se producen las mayores crisis partidarias.

Si analizamos cómo funcionan actualmente los entendimientos partidarios, vemos que se viabilizan en acuerdos realizados en reuniones de cúpula : Sanguinetti, Pacheco y Batlle o Lacalle, Aguirre y C.J. Pereyra, más recientemente se incorporó Volonté, quien lidera un importante sector escindido del Herrerismo y de Renovación y Victoria.

También el Frente Amplio tuvo que crear una dirección de "transición" o "emergencia" compuesta por los líderes (o representantes) de los sectores más relevantes que componen la coalición. Pero la figura de T. Vazquez en hechos como el voto negativo a la "maxi reforma" o a favor de la "mini", son muestras de ejemplo de cómo la figura presidencial, que puede equipararse al liderazgo, ejerce una influencia decisiva de acatamiento al conjunto de la coalición.

Esta realidad compuesta por dos variables : partidos "catch all" y liderazgos fuertes, creo sirve para ampliar el contexto de análisis sobre la legislación partidaria.

En primer término los tres grandes Lemas-Partidos se sitúan en el presente como partidos pluriclasistas, abarcando un amplio espectro de izquierda-derecha o moderados-izquierda radical, que si lo midiéramos en un continuo veríamos que las distancias intersectoriales comparadas no estarían muy alejadas, pues las fronteras de las izquierdas de los Partidos Tradicionales están muy cerca de los moderados del Encuentro Progresista e incluso del Frente Amplio y los sectores más a la derecha y más a la izquierda poseen inclinaciones de carácter autoritario.

Esta característica - catch-all - que fue identificatoria de los Partidos Tradicionales a través de toda su historia, hoy ha permeado a lo que fue la izquierda tradicional en su discurso y propuestas. Las diferencias ideológicas y estratégicas al interior del Frente Amplio, son importantes, pero no rupturistas o al menos se trata en última instancia que no lo sean.

En cuanto a la influencia de los líderes, que a su vez son los candidatos presidenciales y en el caso del Frente Amplio los titulares al Senado, conforman el último ratio de los acuerdos de cúpula de cada partido.

Aquí es donde podemos preguntarnos ¿ dónde está el partido en la toma de las decisiones ? ¿ dónde está la expresión de los organismos intermedios que componen los partidos ?

Se puede decir que en el Frente Amplio existe una mayor participación de los organismos ejecutivos, pero es notoria la influencia del candidato presidencial en la toma de decisiones y la declinación de los organismos intermedios.

Por otra parte donde mejor se reflejan los acuerdos partidarios es a nivel del

parlamento, pues es en el Poder Legislativo donde se negocian las leyes que definirán la implementación o no del programa que quiera llevar adelante el Poder Ejecutivo. En un régimen donde el sistema no es del todo parlamentario ni tampoco presidencialista, la negociación y el acuerdo es imprescindible, de lo contrario buscar otros caminos, sería repetir el proceso de 1968 a 1973.

Todo lo anteriormente expuesto nos muestra la magnitud de la complejidad, como para sostener la tesis que una regulación partidaria fuertemente disciplinada resolvería los problemas de "gobernabilidad" que tiene el Uruguay.

La tendencia actual de formar nuevos partidos, caso Nuevo Espacio (con el Diputado Rafael Michelini), Partido Azúl, Partido Verde Eto-Ecologista que en la elección de 1989 -antes de la escisión- supero la mitad de un cociente entero para diputado, El Partido del Sol, etc., que según las encuestas últimas algunos de ellos cuentan con el 2 % de las preferencias de voto, crean un fenómeno nuevo en el panorama político nacional.

Pero no cambia lo que parece la consolidación de un sistema de pluralismo moderado de tres partidos.

La flexibilidad que permiten electoralmente las leyes de lemas, en el presente, demuestra una consolidación en la aceptación del Lema-Partido, pues los distintos candidatos de las fracciones más importantes de los partidos tradicionales han actuado coordinadamente, incluso el Partido Nacional eligiendo un candidato común a la Intendencia de Montevideo, y dos de las fracciones de mayor peso electoral del Partido Colorado también, conjuntamente con el P.G.P., proclaron un candidato común a la Intendencia de Montevideo. Este último caso demuestra como una fracción que se había escindido del Partido Colorado, pero que mantuvo un perfil ideológico cercano al Batllismo tradicional, pudo realizar un acuerdo político-electoral con una fracción mayoritaria dentro del P.C. (según las encuestas de opinión en relación a las preferencias de voto) luego de 23 años de separación del lema.

¿ Qué nos demuestran estos hechos ? ¿ El fraccionalismo ha debilitado o ha fortalecido a los Lemas-Partidos más importantes en los últimos 10 años ?

La respuesta parece que la estructura creada a la sombra de las leyes electorales goza

de buena salud.

La posibilidad de crear nuevas fracciones que a su vez significan otras candidaturas presidenciales amplían el espectro de captación de votos y fortalecen al partido. El caso del Partido Nacional con tres candidaturas presidenciales incrementó en los últimos meses sus posibilidades electorales, pasando del tercer al segundo lugar en las posibilidades de ganar la elección - según las Encuestas de Opinión- y continuar creciendo. La escisión en el Herrerismo, fracción mayoritaria del Partido Nacional, no produjo enfrentamientos, sino que posibilitó la solución de un conflicto, que de no existir esa posibilidad de más de una candidatura presidencial por partido y de crear nuevas agrupaciones con diferentes sub lemas, seguramente hubiera provocado crisis mayores.

Si observamos los discursos y planteos programáticos de cada uno de los candidatos presidenciales, vemos que se evitan enfrentamientos y más bien se hace referencia a los "matices" que cada uno ofrece en beneficio del partido.

Donde existe mayor tensión es en el Partido Colorado, fundamentalmente entre la Lista 15 y el Foro Batllista, pero se evita la confrontación abierta y llegado el momento de situaciones críticas se actúa de consuno, previa reunión de cúpula. También este fenómeno es interesante, pues se ha concentrado en tres líderes, mientras que en 1990 eran cuatro, hoy el Senador Millor, si bien mantiene su fracción acepta el liderazgo de Sanguinetti.

Esta permanente elasticidad y cambios de concentración de poder dentro de los partidos desde 1985, nos muestra la movilidad de una elección a otra del crecimiento y debilitamiento de las diferentes fracciones, pero no de los Lemas-Partidos, que con variaciones han mantenido los porcentajes desde 1984.

Todo este proceso hace pensar que en nuestro país se ha creado un sistema de partidos donde cada uno de ellos tiene características propias, que los acuerdos intra y extra partidarios algunas veces se logran a nivel de cúpula y otras a nivel parlamentario.

Donde los partidos funcionan fundamentalmente con características de acuerdos electorales, aunque existe una identificación histórica común y los acuerdos políticos se negocian en función a las fuerzas parlamentaria que cada fracción posee, en esta

última fase el partido como tal queda al margen, a lo sumo legitima lo actuado por los legisladores.

La "rendición de cuentas" más que a las autoridades partidarias, llamese Convención, Congreso, Asamblea, Comité Ejecutivo, Directorio, se rinde al electorado cada 5 años, que premia o castiga al actor político, en razón de sus dichos y acciones.

La cultura política que se ha procesado en Uruguay está atada más al proceso electoral que a la funcionalidad partidaria.

La participación política en estos diez últimos años se ha manifestado más que en la militancia partidaria, en el ejercicio del sufragio y los plebiscitos son un ejemplo acabado.

¿ Esta realidad puede ser modificada bruscamente, eliminando el DVS, la multiplicidad de candidaturas presidenciales, de sub lemas y candidatos a Intendentes, y que los partidos sean organismos funcionales con poder de decisión política ?

Me atrevo a decir que es muy difícil, pues sería un experimento de base cero, sin experiencia anteriormente conocida en el país.

Las soluciones políticas no pasan por fórmulas de abstracción pura, pues los hechos sociales son cambiantes, son los procesos de consensos y madurez los que hacen posible tanto, los acuerdos intra partidarios como los inter partidarios, por supuesto es necesario un marco de referencia que haga posible una acción coherente en la identificación partidaria.

En razón de esto último creo que la ley de partidos políticos aprobada por la Cámara de Diputados es un paso muy importante, pues es el resultado de negociaciones y acuerdos de los actores políticos que en definitiva son los representantes de la ciudadanía y responsables de la conducción política de sus partidos. El logro final, es la realidad que se pudo alcanzar, otra cosa es el ideal, que generalmente está lejos de esa realidad.

El problema de la gobernabilidad pasa por encontrar soluciones institucionales, que hagan posible superar el "empate" en tercios que existe hoy en el sistema político, adecuar el marco constitucional a esa realidad es probablemente la prioridad, aunque la ley de partidos políticos logre la aprobación del Senado.

VIII. BIBLIOGRAFIA.

- 1) BOTTINELLI, Oscar., LAS REFORMAS POSIBLES HACIA UNA LEY DE PARTIDOS POLITICOS., Mimeo.,1991.
- 2) GONZALEZ, Luis Edo., (1990-1991), LEGISLACION ELECTORAL Y SISTEMAS DE PARTIDOS : EL CASO URUGUAYO, Rev. Uruguay de CIENCIA POLITICA, N° 4, F.C.U. - Instituto de Ciencias Políticas - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- 3) GONZALEZ, Luis Edo., 1993, ESTRUCTURAS POLITICAS y DEMOCRACIA en URUGUAY, F.C.U. - INST. de CIENCIA POLITICA, 1ra.Edición en Español.
- 4) K. BODEMER/Ma.ELENA LAURNAGA - Compiladores, ESTRUCTURA y FUNCIONAMIENTO de los PARTIDOS POLITICOS : UNA REFORMA POSIBLE, Ed. TRILCE - FESUR, 1993.
- 5) LAURNAGA, Ma.ELENA, 1993, FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO y DISCIPLINA POLITICA en el GOBIERNO del PARTIDO NACIONAL, Revista Uruguaya de CIENCIA POLITICA, pags. 57-79, F.C.U - INST. de CIENCIA POLITICA.
- 6) PEREZ PEREZ, Alberto Dr., LA " LEY DE LEMAS " : DETERMINACION DE SU CONTENIDO, ALCANCE E INCONVENIENTES Y SUGERENCIAS PARA SU REFORMA, F.C.U., Fotocopia.
- 7) SARTORI, Giovanni,(1976), PARTIDOS y sistemas de partidos, Alianza Universidad.

- 8) SOLARI, Aldo., (1991), URUGUAY PARTIDOS POLITICOS Y SISTEMA ELECTORAL, F.C.U.
- 9) PAZ AGUIRRE, Eduardo, Proyecto : ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS,"Carp. N° 576/86",Diario Sesiones de la Cámara de Senadores, 12 de agosto de 1986.
- 10) CORTE ELECTORAL,(30/10/1987),ANTEPROYECTO LEY DE PARTIDOS DE LA FUNDACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS,3810/87.
- 11) ANTEPROYECTO FRENTE AMPLIO, (Mayo de 1988), ORGANIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS, Carpeta N ° 576 de 1988.
- 12) DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES, (1993), Números : 2363 - Tomo 683 -;2365 - Tomo 683 -;2366 -Tomo 683-;2372 - Tomo 683 -;2373 - Tomo 683 -; 2374 - Tomo 683 - 2374 - 683 -;2378 - Tomo 684 -;2380 - Tomo 684 -.
- 13) MANHEIM, J. y RICH, R., (1988) ANALISIS POLITICO EMPIRICO - Métodos de investigación en ciencia política, Alianza Universidad Textos.
- 14) VAN CAMPENHOUDT, Quivy, (1992), MANUAL DE INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES, Limusa - Noriega Editores.