Globethics Repository



Uruguay

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Caetano, Gerardo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-01 09:47:36
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219227

Uruguay

Nuevas reglas y apertura del calendario electoral

Gerardo Caetano

La reciente reforma de la Constitución en Uruguay trajo consigo cambios considerables en el sistema electoral. Sin embargo, esa reforma genera dudas acerca de cómo las nuevas disposiciones y normativas habrán de condicionar y estimular el comportamiento de los partidos políticos y de los ciudadanos en general. No todos los uruguayos estarían concientes hoy de los impactos derivados de las nuevas reglas, tanto en el sistema de partidos como en la gobernabilidad del país.

En la política uruguaya se puede reconocer un conjunto de patrones tradicionales que han tenido y tienen una influencia indesmentible. Primero, el reconocimiento de una política de partidos, en la que el sistema partidario ocupa un lugar destacado. Segundo, una política de permanencias, que refiere una tradición más continuista que disruptiva, obsesionada por absorber el conflicto y evitar de alguna manera cambios o reformas demasiado tajantes. En tercer término, una política en la que la preeminencia de las configuraciones ciudadanas resulta muy marcada respecto a las relaciones corporativas. En cuarto lugar, una política de fuerte articulación electoral, con una cultura masiva del voto. En quinto término, una política estatista, con la referencia dominante de un Estado amplio y central. El sexto rasgo estaría dado por la presencia de una sociedad civil con grandes dificultades para producir hegemonías sociales y políticas persistentes. Finalmente, como último patrón tradicional, una política con una muy débil receptividad ante fenómenos de implantación populista neta.

Este esquema tradicional de la cultura política uruguaya entró en crisis en los años 60 y su caída progresiva dejó el camino expedito para el golpe de Estado de 1973. Así se inauguró una dictatura militar que quiso desarrollar un proyecto de ruptura con esa matriz que fracasó en su proyecto de consti-

Gerardo Caetano: historiador y analista político; profesor titular e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y en el Centro Latinoamericano de Economía Humana; autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

Palabras clave: partidos políticos, sistema electoral, elecciones, Uruguay.

tuir una «nueva república» de corte antiliberal. La transición democrática, que se inició en 1980 con el rechazo ciudadano a la Constitución plebiscitada por el régimen militar, adoptó un signo fuertemente restaurador respecto a los patrones acostumbrados. Sin embargo, rápidamente esta transición, que se cimentaba en la idea de que la democracia se recuperaba sobre la base del retorno de las viejas maneras de concebir la política, encontró sus límites. La restauración no pudo disimular la necesidad de ciertas innovaciones, a lo que vino a sumarse el giro internacional, que empujó de manera decisiva el advenimiento de un nuevo periodo signado por un ciclo de reformas, que también alcanzaban el ámbito político.

En este contexto, durante la posdictadura (marcada por procesos significativos que van desde la sucesión de gobiernos blancos y colorados hasta el ingreso del Uruguay al Mercosur en 1991), pudo observarse un incremento notorio en la competitividad y en la imprevisibilidad del sistema partidario uruguayo, por tradición muy «aburrido» en sus tendencias electorales, que afirmaban un bipartidismo clásico hasta por lo menos 1966 (entonces el Partido Nacional y el Partido Colorado reunían en conjunto cerca del 90% del electorado). A partir de 1971 y sobre todo en las últimas tres elecciones (1984, 1989 y 1994), el panorama electoral ha variado dramáticamente. En la última elección nacional de noviembre de 1994, el Partido Colorado ganó con el 32,36% de los votos, seguido por el Partido Nacional que obtuvo el 31,21%, y el Encuentro Progresista (coalición de izquierda con la neta hegemonía del Frente Amplio), que reunió el 30,61%. Se daba una situación de paridad muy fuerte entre los tres grandes partidos, con la presencia del llamado Nuevo Espacio, un grupo de centro-izquierda que reunió el 5,16% de los sufragios.

En el marco de todos estos procesos de cambio, se vivió también recientemente un trámite muy azaroso de reforma constitucional. Los uruguayos tienen la vieja costumbre de transferir grandes expectativas a estas faenas de enmienda, de discutir sus asuntos primordiales en términos de redefinición de reglas de juego. En la última década y media se dio una sucesión casi interminable de propuestas para cambiar la Constitución, que luego de muchos fracasos culminó con la aprobación –con final de bandera verde– de una importante reforma en 1996. En efecto, en el plebiscito de ratificación constitucional del 8 de diciembre de ese año, la propuesta por el Sí obtuvo una mayoría de apenas el 50,45% del electorado, tan sólo 9.103 votos más de los necesarios en los 2.013.451 de votos válidos totales, lo cual reveló una estrechez muy marcada en ese arbitraje de reglas de juego institucionales.

Esta reforma incorporó cambios muy fuertes, de algún modo revolucionarios, en lo que tiene que ver con el tradicional sistema electoral uruguayo, pero no innovó mayormente (salvo un número restringido de disposiciones en el sentido de la descentralización y de un reforzamiento moderado de ciertas atribuciones institucionales del Poder Ejecutivo) en cuanto al punto neurálgico de las relaciones del régimen de gobierno. Entre las reformas sustanciales en materia de elecciones pueden destacarse: candidaturas únicas a la

presidencia de la República por cada lema, primarias a padrón abierto para la elección de los candidatos por partido, elección presidencial a dos vueltas, separación de las distintas elecciones en un calendario comicial extendido, restricciones severas en varios planos a la acumulación de votos, entre otras.

Como ha sintetizado con acierto el politólogo Daniel Buquet, el viejo sistema electoral se definía a través de cuatro rasgos centrales: a) mayoría simple para la elección presidencial; b) representación proporcional a nivel parlamentario; c) múltiple voto simultáneo; d) simultaneidad y vinculación de todas las elecciones el mismo día. El nuevo sistema introdujo cambios sustantivos en tres de esos cuatro rasgos: a) se instituyó una elección presidencial por mayoría absoluta a dos vueltas; b) se estableció un límite fuerte al múltiple voto simultáneo (exigencia de candidaturas presidenciales únicas, habilitación restringida a dos candidatos a Intendente por lema, eliminación del uso de sublemas para la elección de diputados); c) se dispuso la autonomización y separación de las distintas elecciones, estableciéndose un calendario electoral extendido que prevé internas en abril, legislativas y primera vuelta presidencial en octubre, *ballotage* en noviembre, y municipales en mayo del año entrante.

La inauguración del nuevo sistema y las futuras incertidumbres

El pasado 25 de abril de 1999 se inauguró este nuevo sistema, desarrollándose las llamadas «elecciones internas» (que también fueron «primarias» de cara a un calendario electoral que recién empieza) para la definición de las candidaturas presidenciales únicas y para la conformación de las convenciones nacionales y departamentales a nivel de cada uno de los lemas. Los primeros escrutinios disponibles al momento de escribirse este artículo señalan que sobre un total de 2.399.707 habilitados hubo 1.289.817 votos válidos (un 53,74%), porcentaje de votación que estaba entre los márgenes previstos antes de los comicios.

Dentro del Partido Colorado triunfó la candidatura del senador Jorge Batlle (con el 55,1% de los votos); en el Partido Nacional lo hizo el ex-presidente Luis Alberto Lacalle (con el 48,2%, pero con más de 10% de ventaja sobre su competidor más cercano, lo que de acuerdo al nuevo texto constitucional le asegura también la designación directa sin pasar por la decisión de la Convención); en el Encuentro Progresista-Frente Amplio le correspondieron ventajas categóricas al ex-intendente de Montevideo, Tabaré Vázquez (81,7%); por último, en el Nuevo Espacio, la candidatura del senador Rafael Michelini fue la única presentada. Los cuatro candidatos victoriosos ya han sido con anterioridad postulantes a la presidencia de la República: sería la quinta oportunidad para Batlle y la segunda para Lacalle, Vázquez y Michelini. Sin embargo, de los cuatro sólo Lacalle obtuvo finalmente la presidencia, luego de su victoria en los comicios de 1989, donde también emergió Vázquez como Intendente de Montevideo, en el primer triunfo electoral de la izquierda en la historia política del país. Más allá de los comentarios de coyuntura y de los

cálculos y previsiones sobre los escenarios venideros, la inauguración del nuevo sistema vuelve a traer a la discusión cuestiones acerca de cómo las recientes disposiciones y normativas habrán de condicionar y estimular los comportamientos partidarios y ciudadanos en el futuro. En esa dirección y a título de mera reseña no exhaustiva, formulemos algunas preguntas: ¿Hasta qué punto se cumplirá el pronóstico de quienes defendieron el proyecto de reforma constitucional enfatizando que su implementación provocaría el afianzamiento de la cohesión orgánica de los partidos? ¿Hasta qué punto variará o no la fuente de legitimidad política de esos partidos, desde unas elecciones internas en las que el voto fue voluntario? ¿Será efectivamente, como se ha dicho, el «tiempo del ciudadano» o el militante –aquel más cercano al funcionamiento del aparato partidario– el que consolidará o profundizará sus bases de poder? ¿Habrá, como se pronostica, un descenso en la fraccionalización intrapartidaria y un aumento en la personalización del funcionamiento partidario?

Al mismo tiempo, también se proyectan varias incertidumbres respecto a los estímulos o desestímulos que las nuevas reglas promoverán en el funcionamiento del sistema de partidos y ya no con respecto a la acción de los mismos como unidades separadas. En este sentido, algunos interrogantes podrían ser: ¿Variará o no el número de partidos como consecuencia de la nueva dialéctica de ganadores y perdedores a instaurarse con la aplicación de las elecciones internas y del *ballotage*? ¿Este último promoverá efectivamente un giro de política moderadora y una disputa por el centro o, por el contrario, coadyuvará de modo indirecto a un esquema de polarización, que en ciertos momentos pareció insinuarse en el pasado reciente y que no se corresponde en forma razonable con las restricciones del nuevo contexto internacional y regional? ¿Surgirán partidos o agrupamientos electorales de tipo regional, a raíz de la separación de las elecciones departamentales de las nacionales?

Una historia de reglas y de actores

Desde hace ya varias décadas se ha venido perfilando un fuerte debate académico acerca de los efectos derivados de los sistemas electorales, del papel que tienen las reglas de juego en la propia evolución política. Algunos teóricos contemporáneos, como Giovanni Sartori, consideran al sistema electoral como el más potente instrumento para la manipulación de la política. Otros teóricos, como Dieter Nohlen –que ha trabajado con profundidad el caso uruguayo–, conceden a estos sistemas una influencia menos extensa, dependiente además en sus efectos de la combinación con otros factores sociopolíticos y de cultura política, que resultan poco manejables o medibles. Más allá de estas disparidades de criterios, existe sin embargo un consenso mayor que el sociólogo mexicano Leonardo Valdés ha definido así en uno de sus últimos trabajos sobre «Cambios institucionales en las transiciones latinoamericanas»: «los sistemas electorales crean un conjunto de oportunidades y de restricciones que afectan las percepciones, estrategias y alineamientos de los partidos políticos que intervienen en la competencia».

Un trabajo reciente de Arend Lijphart, «Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias», cuyo eje es precisamente el análisis de muchos cambios constitucionales que se han dado en la última etapa de la historia latinoamericana, hace hincapié en este dato y nos llama a la prudencia respecto a la necesidad de evitar hipótesis apresuradas que planteen una suerte de determinación jurídica en la evolución de la política y del sistema de partidos en relación al cambio de reglas electorales. Lijphart insiste en su investigación sobre la idea de que los sistemas electorales no determinan la evolución política y que la diferencia en lo que respecta a los efectos del cambio de reglas de un país a otro tiene que ver con otros datos de cultura política, que vienen de la matriz histórica de cada país, de su mayor o menor grado de estabilidad y de otras pautas de comportamiento de los actores partidarios y ciudadanos.

Puede decirse que varios de los cambios electorales aprobados (con la excepción del *ballotage*) tenían una base de consenso muy importante, incluso de parte de quienes manifestaron una posición negativa en ocasión del plebiscito: la izquierda uruguaya históricamente ha discutido y rechazado siempre la llamada «ley de lemas». Sin embargo, la gran pregunta es si el *ballotage*, introducido entre otros motivos para dificultar la posibilidad del acceso al gobierno de la izquierda, no puede generar una situación de inestabilidad y de gobernabilidad comprometida. Esta posibilidad se acrecienta si se tiene en cuenta que el Parlamento será elegido en su totalidad en la primera vuelta de octubre y bajo la aplicación de la representación proporcional casi integral. Ese cotejo extraño entre Ejecutivo y Legislativo dentro del nuevo formato institucional, sumado a la hipotética marginación de una izquierda en ascenso, en efecto resultan factores que deberían asumirse en su verdadera dimensión. Sobre todo si se tiene en cuenta que las nuevas reglas pueden empeorar la representación parlamentaria de la fracción del presidente electo y que sigue pendiente de una resolución clara la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de gobierno. Respecto a este punto debe recordarse que la experiencia comparada nos señala que el tema de la gobernabilidad no solo tiene que ver con la posibilidad de que el gobierno electo obtenga las mayorías parlamentarias que le permitan actuar, sino que también se vincula con la cuestión del lugar de la oposición en todo sistema político, que por cierto define también los límites y alcances de la gobernabilidad.

De todos modos, lo que pase en adelante, para bien o para mal, no dependerá sólo del efecto de las nuevas reglas sino también de cómo los actores jueguen con ellas y definan sus desempeños.

Partidos, candidatos y perspectivas

En lo que se refiere más explícitamente a la coyuntura, no cabe duda de que los cuatro principales partidos salen de los comicios del 25 de abril de modo muy diferente. El que emerge más fortalecido es el Partido Colorado: aunque

sea un indicador relativo y no extrapolable a los próximos turnos electorales, fue el partido que obtuvo un mayor caudal de votos en la elección; su candidato triunfador, Jorge Batlle, supo aunar a su reconocida estatura política un tono de moderación algo menos habitual, que resaltó, por ejemplo, en su sabia administración de la victoria, sellando la unidad partidaria al completar rápidamente la fórmula colorada con la candidatura presidencial de su principal derrotado en la instancia, el senador Luis Antonio Hierro.

En contraposición, el partido que sale con una situación más difícil y comprometida es el Partido Nacional: aunque por un margen estrecho, de las tres grandes organizaciones tuvo menor número de sufragios; la rispidez y el encono de la confrontación interna llegaron a sus niveles máximos, con acusaciones directas y fortísimas entre los precandidatos. Al momento de escribir este texto, el abanderado nacionalista Lacalle –sobre el que han arreciado las acusaciones de corrupción– no ha podido restablecer, como era su propósito, un clima de mínima concordia partidaria y ha quedado enfrentado con el Poder Judicial y con la prensa, a quienes ha acusado –primero en forma genérica y luego con puntería mucho más precisa y selectiva– de sumarse a la campaña en su contra. De todos modos y pese a la gravedad del cuadro, pocos analistas se atreven a descartar de plano sus chances.

Por su parte, el Encuentro Progresista-Frente Amplio sale de la elección en medio de diversas y ambiguas circunstancias. La victoria de Tabaré Vázquez sobre su retador en la interna, el senador Danilo Astori, fue absolutamente categórica, quizás demasiado para una fuerza política que debe tejer con cuidado sus propias síntesis para convocar mejor a la ciudadanía de centro y al electorado independiente, en particular de cara a un muy probable *ballotage*. Vázquez y su entorno parecen haber adquirido rápida conciencia de esto último: a los diez días de los comicios presentó un conjunto de propuestas sobre la campaña electoral, un programa común de gobierno y un plan de emergencia nacional, a la vez que envió a los candidatos victoriosos de los otros partidos una carta invitándolos a conformar una «mesa de diálogo» para apresurar «la búsqueda de eventuales soluciones para los problemas más acuciantes de los uruguayos».

Más allá de estas señales, luego de los comicios de abril siguen pendientes de solución muchos de los factores que provocaron el diferendo interno en la izquierda, entre otros: la consolidación de un nuevo estilo de conducción que combine ejecutividad con nuevas formas de negociación pluralista, sin caídas en caudillismos decisionistas ni en una ingeniería política que impida resolver; la construcción efectiva de una oferta política que acredite ante la ciudadanía –sobre todo en relación «a los de afuera», a «los no convencidos»– condiciones de gobernante; la conformación de un clima interno más hospitalario a las disidencias, sin cohesiones rígidas ni aparatos disciplinadores; la superación del perfil de confrontación y la recuperación de la capacidad de interlocución y negociación que supo tener el general Seregni en relación con los otros partidos.

En cuanto al Nuevo Espacio, como se preveía, la falta de competencia interna le inhibió de recoger una votación razonable. De todos modos, los candidatos finalmente triunfantes, en especial de los partidos tradicionales, parecen confirmar una oportunidad propicia para ratificar la vigencia de ese «cuarto espacio» que desde hace ya una década presenta la política uruguaya, perfilándose incluso la posibilidad de una buena votación en las elecciones legislativas y en la primera vuelta presidencial de octubre. De concretarse esto último y habida cuenta de la previsible dispersión de la representación parlamentaria, el Nuevo Espacio pasaría a constituirse en una fuerza decisiva para dilucidar el *ballotage* y a la conformación del nuevo gobierno.

De abril a octubre y noviembre. Iniciativas y estrategias

Aunque el escenario final todavía no está plenamente configurado y puede variar con celeridad con respecto a diversos imprevistos (piénsese tan sólo en la extrema sensibilidad de la economía uruguaya frente a los avatares de los mercados comerciales y financieros de la región), es posible perfilar sin embargo algunas pistas según los siguientes turnos del calendario electoral.

En primer término, en mayor o menor medida, los candidatos vencedores en los tres grandes partidos necesitan del concurso de sus derrotados. Las recomposiciones partidarias, la reconstitución de nuevas síntesis desde las ecuaciones electorales emergentes, constituyen sin duda el primer imperativo en la estrategia de todos los candidatos. Pese a que la personalización de la contienda ha sido fuerte y seguramente tenderá a confirmarse en los próximos turnos de la campaña, para el electorado uruguayo los partidos nunca son sólo sus candidatos. A este respecto, como vimos, las situaciones resultan bien contrastantes entre colorados y blancos, con una postura algo intermedia e incierta a nivel de la izquierda.

En segundo lugar, parece perfilarse una elección «rara», sin candidatos netamente de centro, muchos de los cuales figuran entre los derrotados de abril (Hierro, Ramírez, Volonté, incluso Astori desde una perspectiva más de centro-izquierda). Ello parece augurar una disputa crucial por el electorado de centro, siempre cuantioso en el Uruguay. Si este giro, tan propio de una competencia moderadora, parece bastante evidente en relación con el turno de octubre (primera vuelta presidencial y elección parlamentaria), no es tan previsible que lo mismo se confirme respecto al casi seguro *ballotage* de noviembre. La reiterada invocación de la llamada «tesis de las familias ideológicas» (que reuniría «naturalmente» a blancos y colorados contra la izquierda) y ciertos anticipos ensayados de síntesis polarizadoras («patria vs. antipatria», «pueblo vs. oligarquía», «responsabilidad vs. demagogia») no permiten descartar un escenario más radicalmente confrontativo en noviembre.

En tercer término, la interrogante acerca de cómo ganar la campaña que se avecina parece orientarse –a contramano de lo que pasó en las internas– en una perspectiva más exigente y demandante de iniciativas y estrategias. Por

supuesto que los puntos de partida no son los mismos para todos los candidatos y algunos de ellos tienen ante sí cuestas más empinadas que superar. Sin embargo, con seguridad nadie podrá ganar en octubre y sobre todo en noviembre basándose en ingeniosos operativos mediáticos, campañas de imagen y un manejo sensato de silencios y postulados generales. El electorado se ha mostrado muy segmentado y las nuevas reglas tienden a agregar incertidumbres acerca de su destino final. ¿Los dirigentes están en condiciones de administrar disciplinadamente sus caudales de votos de abril?; ¿cómo se captará a ese fuerte porcentaje de ciudadanos que no concurrió a votar en las internas?; ¿cómo disputar con ventaja la voluntad más exigente y recelosa de un electorado flotante consistente, de los fronterizos o indecisos, y también de los votos de la llamada «ciudadanía antipolítica»?

En cuarto lugar, en un sistema político en el que el imperativo de una cultura coalicionista para la conformación del gobierno vino para quedarse, nunca como en esta elección parece confirmarse el aserto de que no basta prepararse para ganar sino que al mismo tiempo hay que hacerlo para gobernar. Esto es así, entre otras cosas, porque difícilmente un candidato pueda alcanzar esas mayorías ampliadas que impone el *ballotage* sin acreditar condiciones de gobernante y a la vez de cogobernante, lo que supone una serie de tareas impostergables: la necesidad de repensar y no cerrar, desde ninguna perspectiva, la posibilidad de alternativas coalicionistas diferentes a la actual o de «coaliciones más anchas y sólidas», como invocó al final de su campaña el senador Hierro, lo que entre otras cosas significa integrar definitivamente –aunque sea desde fórmulas diversas– a las izquierdas dentro del viejo estatuto coparticipativo de la política uruguaya; el atender de manera debida –con mayor distancia de la demasiado absorbente contienda presidencial– la elección legislativa y la conformación final del Parlamento, institución que sigue manteniendo potestades de cogobierno en la Constitución vigente; el establecimiento de una agenda electoral más exigente y efectivamente debatida, que no eluda de cara a la decisión ciudadana temas impostergables y acuciosos para el país (el difícil momento del Mercosur, la cuestión del desempleo y la reformulación del mercado de trabajo, la reforma educativa, las políticas sociales, el relanzamiento del país productivo, etc.).

Se trata en suma de la apertura de un proceso electoral con múltiples novedades, sin historia en relación con muchas de sus facetas y características, que además se ubica en una encrucijada nacional y regional. Con nuevas reglas, con actores compitiendo y ensayando, con muchas incertidumbres aún, la evolución de este extendido calendario electoral que apenas se ha iniciado tal vez pueda expresar más cabalmente los cambios de un país que suele disimularlos.