

Globethics Repository



Uruguay fin de siglo [Uruguay end of the century]

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	Daniel, Buquet Corleto
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-09-21 16:22:17
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219353

Nueva Sociedad Nro. 155 Mayo-Junio 1998, pp. 6-14.

Uruguay fin de siglo: tiempos de coalición

Daniel Buquet Corleto

Daniel Buquet Corleto: doctor en Ciencias Políticas por Flacso-México; docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.

Palabras clave: reforma constitucional, sistema político, Uruguay.

Luego de una década democrática, la elección de 1994 presentó un conjunto de novedades que configuraron un esquema complejo y se convirtieron en un fuerte desafío para la clase política¹. El presidente y el partido de gobierno en minoría parlamentaria y las dificultades para formar bloques mayoritarios pusieron en tela de juicio la fluidez del proceso de gobierno. Para alcanzar la mayoría de dos tercios –necesaria para gran cantidad de decisiones²– el Partido Colorado ha tenido que contar en primer lugar con la disciplina absoluta dentro de sus filas –relativamente fácil de lograr–; en segundo lugar con el apoyo del Partido Nacional y también con su disciplina total –algo no tan sencillo–; y, en tercer término, con los votos de un pequeño partido de centroizquierda, el Nuevo Espacio. El Partido Colorado y el Partido Nacional han constituido expresamente una coalición de gobierno que impulsó un conjunto de leyes y de medidas con un impacto considerable en la sociedad uruguaya. Entre los partidos tradicionales existe una extensa historia de colaboración interpartidaria, pero los acuerdos nunca hasta ahora habían adquirido la forma ni la denominación de coalición gobernante, por lo menos con los niveles de disciplina y estabilidad que hoy se observan.

En apretada síntesis se pueden mencionar las más importantes medidas aprobadas. En primer término, en la ley de presupuesto quinquenal de 1995 se incluyeron trascendentes disposiciones orientadas a una reforma administrativa del Estado e incluyeron una reforma del sistema de enseñanza pública (primaria, secundaria y técnica). Luego se aprobó una importante ley de reforma de la seguridad social que significó el pasaje del viejo sistema estatal de reparto a un sistema doblemente mixto, reparto y ahorro personal a través de instituciones

¹ La votación arrojó el siguiente resultado:

Partido Colorado 32,35% (**Senadores** 11, **Diputados** 32); **Partido Nacional** 31,21% (**Senadores** 10, **Diputados** 31); **Frente Amplio** 30,61% (**Senadores** 9, **Diputados** 31); **Nuevo Espacio** 5,16% (**Senadores** 1, **Diputados** 5).

² Fundamentalmente para el nombramiento de una gran cantidad de cargos jerárquicos en distintos organismos del Estado y para la aprobación de ciertas leyes.

estatales y privadas. También en la órbita policial y judicial la coalición adoptó medidas de trascendencia; se aprobaron una ley de seguridad ciudadana y un nuevo código del proceso penal que apuntan a una más eficiente prevención y represión del delito y a una más fluida administración de justicia. Finalmente la coalición se mantuvo firme en el terreno fiscal al aprobar sucesivas rendiciones de cuentas con «gasto cero», lo que estaría favoreciendo la sensible disminución de la inflación que el país ha experimentado en los últimos años.

La reducción inflacionaria unida a un relativamente importante crecimiento económico –y a un comportamiento favorable de otro indicadores– redondea un desempeño aceptable de la coalición que se refleja en niveles superiores de aprobación del gobierno a nivel de la opinión pública. En general, los indicadores macroeconómicos arrojan cifras favorables con la única excepción del desempleo³.

Pero las distintas medidas llevadas adelante por la coalición de gobierno, independientemente de su trascendencia, tendrán un lugar marginal en la historia futura por cuanto quedarán opacadas por la reforma constitucional. En cierto modo la nueva Constitución es el hijo privilegiado de este gobierno; pretende ser la solución institucional a las complejidades del sistema político uruguayo, puestas muy de manifiesto con los resultados de esta última elección. El tema ha estado en el centro del debate político desde la recuperación misma de la democracia, ocupó un lugar privilegiado en la agenda del gobierno, se dirimió en una votación popular por margen mínimo (50,4 de votos favorables) y su impacto en la futura evolución del sistema político será seguramente enorme.

La nueva Constitución

Los partidos Colorado, Nacional y Nuevo Espacio aprobaron en el parlamento una ley de reforma constitucional que plebiscitada en diciembre de 1996 supuso, fundamentalmente, una transformación radical del peculiar y ya añejo sistema electoral uruguayo⁴. La nueva normativa introduce modificaciones de magnitud considerable en las reglas del juego político, especialmente en el sistema electoral, pero también en cuanto a la regulación de los partidos políticos y del relacionamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo⁵. El supuesto implícito que orientó el proceso de la reforma política es que ciertos arreglos institucionales, esto es, ciertas reglas de juego, son mejores que otras para lograr la estabilidad política y un adecuado funcionamiento del sistema. El objetivo explícito es el de

³ En los dos últimos años el PBI creció por encima del 5 anual; la inflación fue cayendo aceleradamente y se ubicó en un 15% anual al cierre de 1997; el desempleo, desde 1995, es algo superior al 10%.

⁴ Una descripción de los principales aspectos de la reforma y de sus posibles impactos políticos puede encontrarse en el texto de autoría colectiva **La Reforma Política**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.

⁵ La nueva Constitución incluye también un capítulo sobre descentralización y otras disposiciones que no se consideran en este artículo.

mejorar las perspectivas de la gobernabilidad en el contexto de un régimen político democrático.

De todos los cambios que la nueva Constitución introduce, sin lugar a dudas, los referidos al sistema electoral son los de mayor envergadura. El régimen que por muchas décadas reguló la competencia electoral en Uruguay –y que lo popularizó internacionalmente– se puede caracterizar de manera sintética a través de los siguientes rasgos sustanciales: i) mayoría simple para la elección presidencial; ii) representación proporcional a nivel parlamentario; iii) múltiple voto simultáneo⁶; y iv) simultaneidad y vinculación de todas las elecciones⁷. La normativa que comenzará a aplicarse en el año 1999 modifica tres de las cuatro características principales del sistema electoral: i) se sustituye la mayoría simple para la elección del presidente por la mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje); ii) se limita drásticamente el uso del múltiple voto simultáneo (candidatos presidenciales únicos, un máximo de dos candidatos a intendente municipal y eliminación del uso de sublemas para la elección de diputados); y iii) se desvinculan y separan elecciones (la interna de la general, la nacional de la municipal y, parcialmente, la parlamentaria de la presidencial). En definitiva el régimen electoral sufre modificaciones de tal trascendencia que son de esperar, tanto en el corto como en el largo plazo, transformaciones muy significativas en la dinámica del sistema político.

Por otra parte, además del impacto global en el sistema político, las modificaciones electorales tendrán consecuencias específicas al interior de los partidos políticos. En primer término la eliminación del doble voto simultáneo a nivel presidencial y la obligación de candidaturas únicas, altera fuertemente las lógicas de competencia interna dentro de los partidos tradicionales⁸. En segundo lugar la celebración de elecciones internas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos modifica los escenarios de competencia, ya no solo páralos partidos que han utilizado las múltiples candidaturas presidenciales, sino para todos. Finalmente, la elección de autoridades partidarias nacionales y departamentales simultáneamente en elecciones internas en combinación con el nuevo *timing* electoral y la eliminación del triple voto simultáneo para diputados (la llamada «acumulación por sublemas»), cambia las formas de articulación entre los niveles nacional y departamental de las agrupaciones internas de los partidos.

⁶ El «múltiple voto simultáneo» se refiere a la posibilidad de seleccionar al interior de un partido a dos niveles. Al emitir un voto en favor de un partido político («lema») se puede votar directamente por una de sus listas de candidatos o, si esa lista forma parte de un «sublema», se vota por un agrupamiento de listas y luego por una de ellas en particular. El primer caso implica un doble voto simultáneo (partido-lista) y el segundo un triple voto simultáneo (partido, sublema, lista). Para la elección presidencial sólo se permite el doble voto simultáneo.

⁷ Las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se realizaban cada cinco años en un mismo acto y con la obligación para el elector de votar candidatos de un mismo partido para todos los niveles.

⁸ El Frente Amplio desde su formación en 1971 presentó siempre un único candidato presidencial.

Por último, los cambios en las normas que regulan las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, aunque menos drásticos que los anteriores, pueden alterar las formas de relacionamiento inter e intra partidario y la dinámica del proceso de gobierno. En primer término, el presidente está mejor posicionado con relación a la posibilidad de lograr la aprobación de leyes de urgencia y de mantenimiento de sus vetos⁹. Adicionalmente, el jefe del Ejecutivo tendrá la posibilidad de poner en juego los cargos de dirección en entes autónomos y servicios descentralizados¹⁰ ante la falta de apoyo parlamentario. Todas las disposiciones mencionadas, por separado y de forma combinada, pueden tener impactos considerables en el sistema político. Pueden influir en el número de partidos del sistema y en los niveles de fraccionización interna de los mismos. Pueden modificar las lógicas de la competencia y de los relacionamientos políticos en los niveles inter e intra partidarios. Finalmente, pueden generar impactos sobre el proceso de gobierno, en la formación de coaliciones y en la fluidez de los ciclos decisionales.

Durante largas décadas el régimen político uruguayo mostró una extraordinaria funcionalidad que lo había tomado hacia 1970 en el sistema político más estable de América Latina y hoy sigue siendo el que acumula mayor cantidad de tiempo de vida democrática. Aunque a lo largo del siglo se produjeron diversas reformas constitucionales, éstas habían siempre modificado lo accesorio, dejando incólume –incluso profundizando– lo esencial, esto es, los rasgos fundamentales del sistema electoral ya mencionados. Pero asumiendo que existe una fuerte articulación entre el andamiaje institucional y un sistema de partidos que había mostrado una enorme continuidad y una centralidad política poco común, parece razonable que un cambio importante en la configuración de este último redunde en tensiones institucionales y disfuncionalidades. Un régimen institucional pergeñado por un sistema bipartidista que contaba, además, con una ciudadanía fuertemente identificada con sus partidos, debe mostrar disfuncionalidades importantes cuando el sistema político muestra cambios significativos en su configuración. Un escenario diseñado para el desempeño de ciertos actores, puede no resultar adecuado cuando estos cambian.

La nueva Constitución contiene instrumentos que supuestamente estimularían la formación de bloques mayoritarios dentro del poder legislativo y facilitarían las tareas del gobierno y la implementación de su programa. Sin embargo, resulta paradójico que esta reforma intente promover fenómenos que han sido necesarios para su propio trámite, mostrando que si los problemas a resolver tuvieran la magnitud que se les asigna, ninguna reforma hubiera sido posible. La disciplina

⁹ Se acortan los plazos para tratar los proyectos que envía el poder ejecutivo con el rótulo de «urgente consideración» y se dificulta relativamente la conformación de la mayoría exigida para levantar los vetos interpuestos por aquél.

¹⁰ Se trata de empresas y organismos del Estado que no dependen del gobierno central ni de gobiernos departamentales. Sus directorios son designados por el parlamento con una mayoría especial y se mantienen durante todo el periodo de gobierno. La nueva Constitución le permite al presidente operar la «sustitución» de directores cuando sus socios políticos dejen de apoyarlo en el parlamento.

política, de partido y de coalición, contracara de la fragmentación y fraccionalización partidarias, han sido imprescindibles para aprobar en las condiciones del presente mapa político una ley constitucional que exige los dos tercios de votos conformes en ambas cámaras.

El proyecto aprobado es un «paquete» que surgió como resultado de negociaciones interpartidarias y que no responden a una lógica única. Perspectivas de largo plazo e intereses coyunturales, así como diferentes enfoques políticos se combinan en un producto que perfectamente puede arrojar resultados diferentes e incluso opuestos a los originalmente previstos.

La reforma y la coyuntura política

En 1998 ya se están apreciando ciertos fenómenos políticos novedosos que pueden atribuirse parcialmente al escenario creado por la reforma constitucional. En primer término, se observa la anticipación de los aprontes preelectorales, centrados en el lanzamiento y posicionamiento de los precandidatos y el reordenamiento de los distintos grupos y fracciones internas de los partidos tradicionales en torno a ellos¹¹. El adelantamiento de los procesos preelectorales obedece mecánicamente a la fijación de elecciones internas siete meses antes de las generales, traspasando al año previo fenómenos que en muchos casos se desarrollaban en el mismo año electoral.

El Partido Colorado tiene dos líderes de sector que seguramente serán precandidatos en abril de 1999, Jorge Batlle y Pablo Millor, pero el sector mayoritario del partido que lidera el presidente Sanguinetti (el Foro Batllista) se enfrenta al problema de la sucesión, dada la ausencia de reelección presidencial inmediata. El año pasado comenzó la danza de nombres que hoy parece estar concentrada en dos competidores principales: Hugo Fernández Faingold, primer senador del oficialismo, y Ricardo Lombardo, presidente de Antel, la empresa telefónica del Estado. Si bien las encuestas muestran un apoyo mayoritario para Jorge Batlle, es posible que el Foro Batllista una vez definida su candidatura esté en condiciones de revertir la situación.

Por su parte, dentro del Partido Nacional se perfilan tres claros competidores: el ex-presidente Luis A. Lacalle; el presidente del Partido Nacional y principal artífice de la coalición de gobierno, Alberto Volonté; y Juan A. Ramírez, quien fuera ministro del Interior de Lacalle, luego candidato presidencial por su sector y finalmente alejado del mismo. Las encuestas muestran por el momento una relativa paridad entre las tres figuras.

Un segundo rasgo llamativo de la coyuntura política es el mantenimiento de la coalición de gobierno entre los partidos tradicionales durante el año previo a las elecciones. Bajo las condicionantes propias del presidencialismo es de esperar un

¹¹ Fundamentalmente en los partidos tradicionales y a que el Frente Amplio tiene en Tabaré Vázquez un candidato único «natural».

agotamiento de los acuerdos de gobierno en función de la proximidad de las siguientes elecciones. Esto ocurrió con las dos administraciones anteriores al promediar los periodos¹²; un fenómeno consistente con un comportamiento racional de los actores políticos. En un primer momento los políticos de la oposición encuentran ventajoso colaborar con el gobierno ya que pueden usufructuar los beneficios de compartir el gobierno sin pagar costos electorales. Pero cuando las elecciones se aproximan solo pueden esperar algún beneficio de un alejamiento del gobierno, ya que si al gobierno le va mal serán castigados por su colaboración y si al gobierno le va bien el que está mejor posicionado para capitalizar políticamente sus logros es el partido de gobierno.

Aunque atribuir esta última novedad a la reforma constitucional puede resultar excesivo en términos institucionales (difícilmente las nuevas reglas de juego favorezcan el mantenimiento de coaliciones de gobierno), la conexión puede explicarse en términos coyunturales. El principal impulsor de la coalición y de la reforma –además del presidente Sanguinetti– es Alberto Volonté, quien ha centrado su posicionamiento político precisamente en la defensa de ambas cuestiones y por lo tanto, un distanciamiento del gobierno haría perder peso a su figura dentro del nacionalismo. Por otra parte la inclusión del balotaje en la peculiar configuración político partidaria uruguaya hace prever una segunda vuelta entre el candidato de la izquierda –seguramente Tabaré Vázquez– y un candidato de uno de los partidos tradicionales. Los perfiles de comportamiento político sugieren como muy factible un acuerdo entre los dos partidos tradicionales para esa segunda vuelta¹³, y por lo tanto la colaboración que hoy se presta puede ser vista sin gran esfuerzo como la contrapartida del apoyo político que el año próximo se espera recibir. En cierto modo puede decirse que este mantenimiento extemporáneo de la coalición de gobierno es una «externalidad positiva» generada por la reforma constitucional en el marco de ciertas apuestas y especulaciones coyunturales. La reforma constitucional tuvo en Sanguinetti y Volonté a sus principales impulsores y puede ser vista parcialmente como el mecanismo que permitiría al segundo transformarse en sucesor del primero.

Efectos políticos de la reforma constitucional

Más allá de las consecuencias más inmediatas de la reforma es necesario reflexionar acerca de sus posibles efectos en términos de mediano plazo. Como el proceso de gobierno tiene su piedra angular en la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, el análisis debe centrarse en sus posibles conformaciones. El sistema presidencialista ubica a un partido (más estrictamente a una fracción de un partido para el caso de Uruguay) en el poder ejecutivo. Sin

¹² Un estudio detallado de los «ciclos de gobierno» entre 1985 y 1994 puede encontrarse en Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes: *Fragmentación política y gobierno en Uruguay*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1998.

¹³ El sentido común indica que esa fue la motivación coyuntural de la reforma. Ese sentido común está expresado de forma excelente por el historiador José de Torres Wiison: «No hay que llamar a Sheriok Holmes para descubrir que el segundo y el tercero se unen para poder ganarle al primero. Elemental, Watson» (en *La República*, 23/4/98, p. 6).

entrar en un análisis específico del formato institucional, un hecho irrefutable es que una acción de gobierno que pretenda llevar adelante alguna clase de proyecto o programa de cierta envergadura requiere, además de las potestades presidenciales, la aprobación parlamentaria de algunas leyes.

La relación entre Ejecutivo y Legislativo es el punto en el que el proceso de gobierno puede bloquearse o funcionar fluidamente. El presidente, para poder llevar adelante su gobierno, debe contar con apoyo de un parlamento en el que no solo su fracción es minoritaria sino también su partido¹⁴. En consecuencia, la acción del poder ejecutivo requiere buscar alianzas dentro del mapa político parlamentario, tanto dentro como fuera de las fronteras partidarias. Los votos que necesita el gobierno son los votos de los legisladores, que a su vez están organizados en bancadas partidarias y de sector. Los partidos y las fracciones instalados en el parlamento son los protagonistas de este proceso. Por lo tanto las consecuencias que la nueva normativa puede generar deben referirse privilegiadamente a sus efectos en la configuración del mapa parlamentario y su relación con la figura presidencial.

La reforma constitucional recientemente aprobada en Uruguay, aunque incluye modificaciones que afectan varios capítulos de la Carta Magna, está articulada en torno a una reforma electoral que constituye su núcleo central. Dentro de dicho capítulo existen dos disposiciones que por su trascendencia merecen mayor atención: candidatos únicos presidenciales por partido y elección presidencial por mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje). En lo esencial, las candidaturas únicas por partido estimularían una mayor coherencia y disciplina interna; la elección presidencial por mayoría absoluta busca reforzar su situación, tanto simbólica (lo apoya la mayoría del electorado) como políticamente (debió realizar alianzas con otros sectores para resultar electo). Sin embargo, y a pesar de que dichos efectos puedan verificarse en mayor o menor medida, también se puede pensar en consecuencias no deseadas de estas reformas electorales.

El sistema electoral que rigió en Uruguay hasta 1994 fue señalado de producir gobiernos crónicamente minoritarios; ni el partido del presidente, ni mucho menos su fracción, han tenido perspectivas de alcanzar mayorías parlamentarias propias en el último cuarto de siglo. Pero la combinación de candidatos únicos y balotaje puede contribuir a empeorar la posición parlamentaria del presidente electo. El viejo sistema electoral daba al menos dos certezas absolutas: el partido del presidente sería una mayoría relativa (por lo menos) en el parlamento –contaría con la mayor bancada partidaria– y la fracción del presidente sería mayoritaria dentro de su propio partido. La bancada que responde directamente al presidente ha sido hasta ahora –obligatoriamente– la más numerosa dentro del partido mayor, por la vinculación entre elección presidencial y legislativa. Tales certezas

¹⁴ Desde la aparición del Frente Amplio en 1971 hasta la actualidad nunca un partido tuvo mayoría absoluta de cargos en ninguna de las ramas legislativas. Hasta 1966 las mayorías absolutas partidarias eran frecuentes.

devienen de la lógica del sistema, para ganar la presidencia hay que pertenecer al partido y encabezar la fracción más votados.

Quizá pueda decirse con razón que tal certeza es muy poca cosa en la perspectiva de facilitar la tarea de gobierno. Pero lo malo es que el nuevo sistema electoral no genera siquiera esa mínima ventaja para la fracción oficialista. La primera ronda electoral cumple con dos funciones a partir de los mismos votos: i) adjudicar los cargos parlamentarios y ii) determinar los dos competidores de la segunda ronda (siempre que ninguno haya alcanzado la mayoría absoluta de votantes). Los competidores de la segunda ronda son los dos más votados en la primera –cuentan con la primera y segunda bancadas legislativas– y cualquiera de los dos puede resultar electo. En consecuencia la bancada legislativa del partido de gobierno no tiene por qué ser la mayor. Nada impide que resulte electo el candidato del segundo partido, cuya bancada será consecuentemente la segunda en número de legisladores¹⁵.

Por otra parte, ninguna disposición de la nueva Constitución garantiza el peso legislativo de la fracción del presidente. El presidente electo es candidato único de su partido y se lo puede votar junto a cualquiera de las listas parlamentarias del mismo. Los votos que obtenga la fracción del presidente son independientes del potencial electoral de su figura y en consecuencia puede resultar minoritaria dentro de su partido. Nada asegura que dentro de su partido el presidente cuente con una mayoría porque tampoco nada impide que las fracciones derrotadas en la interna emerjan como triunfadoras en la elección legislativa. Resulta así que –proyectando por cierto un escenario en la más negativa de sus posibilidades– el nuevo sistema electoral uruguayo podría generar gobiernos mucho más minoritarios que los actuales y, en el extremo, presidentes que prácticamente no cuenten con apoyo parlamentario¹⁶. Si bien dicho fenómeno es tan solo probable, lo importante es que con las reglas anteriores era imposible y ahora ya no.

Por otra parte, la debilidad legislativa del presidente podría acrecentarse en el largo plazo a partir de lo que podrían denominarse estímulos centrífugos de la nueva normativa. La implementación de la segunda vuelta electoral puede generar un estímulo para la proliferación de partidos que no serían castigados en la primera vuelta por no ser decisiva, tal como lo verifica la investigación comparativa más reciente¹⁷. A su vez, este efecto puede verse reforzado por los conflictos

¹⁵ No solo es posible, esa contingencia es precisamente la novedad que el balotaje introduce y que, como se dijo antes, parece ser la más fuerte motivación coyuntural de la reforma.

¹⁶ Incluso sería posible que un partido que alcance la mayoría absoluta del parlamento quede en la oposición, porque para la distribución de las bancas no se consideran los votos anulados y en blanco y la mayoría absoluta exigida para ser electo presidente en la primera vuelta es sobre el total de votantes. Aunque tal extremo es sumamente improbable, teóricamente es posible.

¹⁷ En las investigaciones comparativas se verifica que el «número efectivo de partidos» es sensiblemente superior en los sistemas que utilizan el balotaje que en los sistemas que utilizan la mayoría simple; v. por ej., Mathew S. Shugart y John Carey. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press,

internos surgidos de la competencia por la candidatura presidencial única. Las fracciones perdedoras en la interna tendrán un aliciente para especular con una futura participación electoral fuera del partido¹⁸. Si por un lado los canales de expresión de las fracciones minoritarias al interior de los partidos se pueden ver limitados al obligar al apoyo del candidato designado y, por otro lado, el sistema de doble vuelta podría favorecer a los partidos pequeños, las nuevas reglas electorales contienen evidentemente algunos dispositivos atomizadores¹⁹. Todos los efectos mencionados apuntan a la configuración de escenarios probables que en términos de proceso de gobierno pueden conducir a una menor fluidez y a la aparición de verdaderos bloqueos políticos. Un mayor número de partidos, niveles más altos de fraccionalización interna y una reducción del peso legislativo del presidente se tomarían en obstáculos, no solo para la implementación de un programa de gobierno, sino también para la mera tarea administrativa de gobernar. Dicho escenario complementado con un presidente muy fortalecido simbólicamente pero con pocos recursos político-institucionales puede crear condiciones favorables para peligrosos enfrentamientos y conflictos entre los poderes²⁰.

El transcurso de la coyuntura política uruguaya de fin de siglo está fuertemente condicionado por esta reforma constitucional, tanto por las peculiaridades de su formulación y aprobación como por las posibles consecuencias de su aplicación. Si las predicciones posibles, basadas en los constreñimientos institucionales creados, conducen a posiciones pesimistas, el único espacio para el optimismo sólo puede fundarse en la esperanza de que los aprendizajes realizados por las elites políticas uruguayas en los últimos años les permitan sortearlas complejidades que seguramente llegarán a presentar los próximos escenarios políticos.

Cambridge, 1992; y Scott Maiwaring y Mathew S. Shugart: *Presidentialism in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

¹⁸ La nueva Constitución «congela» al sistema de partidos en el momento de la elección interna porque prohíbe la formación de nuevas agrupaciones con posterioridad a ella y prohíbe a los candidatos que se presentaron por un partido en la interna figurar en otros en la elección nacional. Pero estas disposiciones no impiden las disidencias, sólo las dificultan o las postergan.

¹⁹ A esto habría que agregar la eliminación de las ventajas de los «lemas permanentes» que desestimulaban la formación de coaliciones electorales al impedirles el uso del múltiple voto simultáneo a los partidos nuevos.

²⁰ Si se repasan las crisis políticas más recientes en países de América Latina se encuentran, no por casualidad, varios presidentes electos en segunda vuelta como protagonistas (Collor de Mello, Fujimori y Bucaram).