

SUBORDINACIÓN VS. AUTONOMÍA: SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN CANELONES. 1999-2004*

Pablo Martínez **

Revista Uruguaya de Ciencia Política N°15. 2006. pp. 83-105. ISSN 0797 9789

Resumen: En este artículo se describen y clasifican los diferentes procesos de selección de candidatos (PSC) a la Cámara Baja utilizados en el Departamento de Canelones en las elecciones de 1999 y 2004, lo cual resulta novedoso ya que no se han realizado estudios de esta naturaleza en Uruguay. El trabajo parte de la hipótesis de que los PSC afectan la conducta legislativa y que los que son electos por procedimientos autónomos tienden a tener más iniciativas legislativas -tanto individuales como colectivas- orientadas a temas de su distrito, que aquellos que fueron electos por un procedimientos centralizados.

Palabras clave: Sistemas electorales - Selección de candidatos – Partidos políticos

Abstract: On this paper, the different Processes of Candidate Appointment (PCA) to the House of Representatives used in the District of Canelones in the 1999 and 2004 election are described and classified, which is entirely novel, as this kind of study was never done in Uruguay before. The study inquires into the hypothesis which states that PCA affect legislative behaviour because candidates elected in autonomous PCA tend to have more legislative initiatives –both, individual and collective- and simultaneously, the proportion of issues related to their district they deal with, is higher than the undertaken by candidates elected in a centralized PCA.

Words Key: Electoral System – Candidate Selection – Political Parties

Introducción

El propósito de este trabajo es estudiar el proceso de selección de candidatos (PSC) para la Cámara de Diputados en Uruguay, procurando entender cuáles son los tipos de selección de candidatos (TSC) utilizados y qué efectos producen sobre el comportamiento de los legisladores.

El proceso por el cual un partido político selecciona un candidato ayuda a comprender, al menos parcialmente, el funcionamiento interno del partido. Conocer un poco más acerca de los respaldos que tuvo un candidato ayuda a comprender la cohesión del partido y por tanto la disciplina partidaria en el Parlamento[i]. Diversos estudios sostienen que el comportamiento de los legisladores está determinado por el TSC. Por ejemplo, cuanto menos individuos participen en el PSC, más cohesionados estarán los legisladores de un partido (y por tanto la disciplina partidaria será más alta[ii]), ya que los mismos deben

su nominación a un líder o a un pequeño grupo de líderes al que tendrán que obedecer.

En el año 1996 se aprobó en Uruguay una reforma constitucional que modifica algunas reglas del sistema electoral. Dicha enmienda genera cambios en las pautas de comportamiento de los políticos y votantes, dado que impone lógicas de acción diferentes a las conocidas hasta ese momento. Por ese motivo, para comprender cómo funciona el nuevo sistema electoral uruguayo se vuelve imprescindible estudiar los ciclos electorales de 1999 y 2004.

Los partidos políticos que se estudiarán en este artículo son el Partido Colorado (PC), el Partido Nacional (PN) y el Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (FA). Se toma como objeto de estudio el departamento de Canelones, ya que, en el análisis de la conformación de listas a diputados aparece como un caso especialmente interesante. Por un lado, el número de bancas a asignar -catorce (14)- hace que la competencia por los segundos y terceros lugares de cada lista sea relevante, convirtiendo tal conformación (y no sólo la instancia de nombramiento de su líder) en una arena de negociación con importantes recompensas en juego. Este fenómeno se diferencia claramente de lo que ocurre en aquellos departamentos que asignan dos bancas y donde cada partido puede aspirar, a lo sumo, a una única banca.

Por otro lado, el importante número de escaños, la proximidad geográfica y demográfica de Canelones respecto de Montevideo hace que dicha circunscripción sea vista por muchos dirigentes montevideanos como un “aeropuerto de alternativa” desde donde lograr un lugar en el Parlamento, si se ven relegados a la hora de la conformación de las listas en la capital del país. Tal característica lleva a que se dé una particular competencia entre líderes locales y nacionales, cada uno de los cuales tiene bases de apoyo diferentes y, en consecuencia, presumiblemente, *modus operandis* políticos distintos una vez que alcancen el Parlamento. También, en este sentido, el caso de Canelones presenta diferencias con otros departamentos más pequeños y alejados de la capital, donde, por lo general la dirigencia partidaria nacional intenta captar el apoyo de liderazgos locales, que por su parte, ya tienen estructuras de base a cuyos referentes se les asignan puestos preferenciales dentro de la lista.

Otro factor que hace interesante al departamento de Canelones, es que muchos analistas y políticos creen que “el que gana Canelones gana el país”. Esta convicción reposa parcialmente en el hecho que los resultados electorales de Canelones son muy similares a los del promedio de todo el país, tanto a nivel del candidato presidencial victorioso como de los porcentajes de votación obtenidos por cada partido. Este hecho lleva a que Canelones sea considerado un distrito estratégico a conquistar. La serie histórica de elecciones en Canelones (1925^[iii] a 2004) respalda esta afirmación, dado que el promedio de diferencias entre ambos resultados es de tan solo 2.92 %^[iv].

En concreto, lo que se pretende aquí es mostrar, para el caso del departamento de Canelones, quiénes deciden, cómo se decide, qué nombres integran las listas de candidatos y en qué lugar. El objetivo principal es crear una tipología que permita ubicar a los partidos y fracciones, procurando corroborar más tarde si el TSC afecta el comportamiento de los diputados en la cámara.

1. El sistema electoral uruguayo

Uruguay tuvo un sistema de electoral, diseñado entre 1910 y 1925, que a pesar de haber sufrido algunos cambios, mantuvo muchas de sus principales características hasta la reforma constitucional de 1996. El Doble Votos Simultáneo (DVS) establecido en Uruguay en 1910 permitió bajar el costo de acceso para las candidaturas a legisladores, ya que era posible abrir diversas listas bajo un mismo lema, al tiempo que, en combinación con la Representación Proporcional (RP), aumentaba la posibilidad de un candidato de acceder a una banca. Este mecanismo permitió la presentación de varias listas dentro de un mismo partido, evitando la generación del efecto psicológico del voto perdido. Dicho dispositivo favoreció el incremento de la competencia dentro de los partidos, al permitir el fácil surgimiento de nuevos líderes que podían medir su capital político a través de sus propias listas. El efecto del DVS sobre la lealtad va en dirección de desestimular la disciplina partidaria, ya que el jefe partidario no puede impedir el surgimiento de nuevos liderazgos, ya que éstos no dependen tanto del aparato partidario, ni del financiamiento corporativo. Si bien la competencia intrapartidaria incentiva el cultivo del voto personal, este efecto se ve minimizado porque las listas son cerradas y bloqueadas, con lo cual los líderes de las fracciones tienen sus lugares asegurados en las listas, al tiempo que la adjudicación de las bancas se hace primero a través del lema, por lo que si bien deben en la competencia diferenciarse de los otros líderes, también deben tratar de maximizar los votos de sus partidos (lemas). En suma, la competencia intrapartidaria no es personal sino fraccional.

Según Moraes (2004) la combinación del DVS, RP y la lista cerrada y bloqueada induce a los líderes a tener su propia base organizativa dentro del partido, en donde ellos son quienes tienen la discreción de seleccionar los candidatos al Parlamento. Además los partidos tienen débiles mecanismos para contrapesar las decisiones de los líderes de las fracciones. Sin embargo, estos líderes [\[v\]](#) tienen un poder diferenciado al momento de seleccionar los candidatos a diputados (como se verá más adelante) y estas diferencias se deben a los distintos mecanismos de conformación de las listas.

2. Precisiones Metodológicas

Para efectuar este trabajo se realizaron treinta y ocho entrevistas abiertas a personas que fueron integrantes de alguna lista de Diputados, en alguna de las dos elecciones post-reforma electoral en el departamento de Canelones. Casi la totalidad de los entrevistados estuvieron en un lugar de privilegio en las listas. Para corroborar la veracidad de la información, se optó por realizar entrevistas a dos personas por lista. Pero cabe mencionar que en ninguno de los casos hubo contradicciones relevantes en sus respuestas.

La mayoría de los autores sostiene que el sistema electoral interactúa con la variable procesos de selección, para producir efectos que ninguna ocasionaría por sí sola. En este trabajo se consideran siete variables del PSC.

La primera es la de los requisitos para que un individuo sea nominado. Para operacionalizarla se consideran las leyes nacionales, los Estatutos y Cartas Orgánicas de los partidos, los reglamentos internos de las fracciones. Como se parte del supuesto de que en ciertas ocasiones estos reglamentos escritos no se respetan, se realizaron entrevistas que permiten develar lo que ocurrió realmente en los diferentes PSC.

La segunda variable del estudio referida a quiénes pueden ser nominados. Este interrogante puede asumir tres valores posibles: todos los ciudadanos, los miembros del partido, y los miembros partidarios que cumplan algunos requisitos (ver diagrama 1).

Diagrama 1

Otra variable considerada es el grado de burocratización. Norris (1997) realiza una clasificación de los procesos de selección a partir de dos categorías, *burocratic* y *patronage*". Los procesos *burocratic* se dan en países con partidos altamente institucionalizados, y están conformados por reglas partidarias explícitas que se emplean en forma estandarizada. Los pasos a seguir en estos procesos son transparentes y además existen procedimientos formales de apelación ante posibles irregularidades. En los sistemas de *patronage*, en cambio, los procedimientos son raramente explícitos, cambiantes y poco respetados. En general, suelen ser procedimientos cerrados en donde las elites tienen considerable poder de discreción[[vi](#)].

La cuarta variable es el grado de centralización, ya señalada de forma abstracta por Norris (1997). En este trabajo se considerará que un PSC será centralizado cuando exista participación de algún líder o referente que no pertenece al distrito, en este caso departamento. La participación de un líder foráneo al departamento puede darse de dos formas no excluyentes, la primera cuando el mismo es una de las personas que eligió u ordenó los nombres de la lista, y la segunda cuando quien ordena se encuentra en la propia lista de candidatos. A su vez, se un PSC es considerado como descentralizado cuando no se producen ninguna de las dos situaciones mencionadas.

La quinta variable se relaciona con el grado de burocratización y refiere a la existencia o no de cambios relevantes en las reglas del PSC. Si los cambios son variados y relevantes, el PSC se inclinará hacia el *patronage*. En otras palabras, se da por supuesto que si los líderes cambian las reglas de juego de una elección a otra, lo hacen para obtener un beneficio propio. De este modo, se considera que hubo un cambio relevante si el grado de centralización se modifica entre una elección a otra, dado que este tipo de modificación no es menor y altera por completo el PSC. También se considera que hubo cambios relevantes -aún sin que hubiera modificaciones en el grado de centralización- cuando se produce un cambio significativo en la cantidad de personas que intervienen en la nominación.

Otra variable es la referida al nivel de competitividad del PSC. Para ser considerado como competitivo, una agrupación política o sus principales líderes debieron haber acordado que para que un candidato esté en la lista, debe haber participado previamente en las elecciones internas. En este caso, luego de la interna, los lugares en la lista son asignados de acuerdo al respaldo electoral obtenido por cada agrupación. El PSC será semicompetitivo cuando una agrupación participó en las elecciones internas, pero los lugares obtenidos responden medianamente a los resultados electorales, debido a que uno o varios líderes tienen el poder discrecional de alterar el orden de la lista. El PSC será no competitivo cuando la lista se confecciona sin tomar en cuenta el resultado de la elección interna.

Finalmente, se considera la variable referida a quiénes nominan a los candidatos. Para ello no se crean categorías en las cuales enmarcar a las agrupaciones, sino que se describe brevemente cada caso particular, para consignar fielmente como fue el PSC y no perder información relevante en la categorización.

3. La selección de candidatos a diputados en Canelones

Requisitos ¿formales o informales?

En general, los requisitos para integrar las listas de los tres partidos en el departamento de Canelones son bajos, con la excepción de algunas agrupaciones del Frente Amplio. Un rasgo común de las tres fracciones del Partido Colorado es que no presentan reglamento interno alguno que defina cómo debe realizarse la selección de los candidatos a diputados, provocando procesos informales en la confección de listas. En segundo lugar, casi la totalidad de los PSC pueden caracterizarse como de *patronage* (salvo el de la lista 2005 del Partido Nacional para el año 2004), aunque alguno estuvo limitado por la competencia. Esto significa que los líderes locales respetaron el resultado electoral de las elecciones internas. En tercer lugar, se observa otro rasgo común a las tres listas coloradas, consistente en que sus listas fueron armadas con personas de diferentes zonas del departamento, para que las ciudades y pueblos más importantes estuvieran representados, (Canelones cuenta con 65 localidades de más de 3.000 habitantes).

De los 17 PSC que hubo en el Partido Nacional en el período, 10 fueron investigados en profundidad, pudiéndose constatar que en el seno de este partido, se desarrolló un gran número de alianzas, lo cual trajo como contrapartida que el número de listas fuera bastante inferior al número de fracciones que efectivamente representan.

Al igual que en el Partido Colorado la mayoría de los PSC nacionalistas pueden catalogarse como de *patronage*, pese a que algunos estuvieron delimitados por la competencia. Sin embargo, la misma en ningún caso fue lo suficientemente determinante como para catalogar al PSC de alguna lista como competitivo. Para que fuera competitivo, los nombres en las listas debieron haber estado ordenados conforme a los resultados de las elecciones internas. Nuevamente aparecen en las listas personas de diferentes zonas del departamento, producto de la distribución demográfica peculiar, salvo en el caso de la lista 531, donde casi todos sus integrantes pertenecían a la Ciudad de Pando.

En el Frente Amplio aparecen algunas listas (77, 90, 2121, 871001, 931001) que se diferencian de las de los otros partidos y de la mayoría de las de su partido (que fueron de *patronage*), porque tuvieron un PSC *burocratic* y por tanto poseyeron requisitos formales (ser afiliado y cierta antigüedad), que en todos los casos fueron respetados. Ninguna lista tuvo competencia interna en las elecciones nacionales previstas

por la Constitución. Sin embargo, los comunistas (871001 para el año 1999 y 931001 para el año 2004) y los socialistas (90) tuvieron competencia interna en sus procesos de selección, en elecciones organizadas por ellos mismos, aunque no se realizaron a padrón abierto, es decir votaron sólo sus afiliados. Lo importante de estas elecciones es que los electores reunidos en un congreso o asamblea no reciben de antemano una propuesta hecha por sus principales líderes, que suelen ser confirmadas sin cambios significantes como pasa en la mayoría de las fracciones que utilizan las asambleas como medio de selección.

Criterios para seleccionar candidatos

Los criterios para seleccionar candidatos fueron bastante parecidos en los tres partidos. Los entrevistados de todos los grupos resaltaron que el principal factor para estar en una lista es el trabajar para su agrupación. En segundo orden resaltaron el carisma y respaldo electoral que podían tener algunas personas, salvo los entrevistados de la lista 90 que dijeron que, en su agrupación, se le daba menor importancia a esto, ya que los votos que recibían iban a la lista y no a un candidato en particular. En tercer lugar de importancia estaba la antigüedad. Quienes más priorizaron esto fueron las agrupaciones de izquierda, que además, exigieron un mínimo de años para poder estar en la lista.

Todos los entrevistados de las fracciones de los tres partidos coincidieron en que un elevado grado de avance en la educación formal no era un factor de importancia a la hora de seleccionar candidatos. Por supuesto, son muy valorados la experiencia y los conocimientos que han adquirido a lo largo de su carrera política los postulantes, aunque éstos no provengan del ámbito académico. También consideraban poco importante los aportes financieros a la campaña electoral a la hora de nominar candidatos. Lo que resulta curioso es que muchos entrevistados dijeron que, en otras agrupaciones, eso era lo más importante, pero que en su agrupación no sucedía así.

Un elemento diferenciador de los PSC de las agrupaciones mencionadas es que tan sólo los entrevistados de las listas 326 y 1968 mencionaron que sus candidatos debían tener un determinado compromiso ideológico (tendencias marxistas).

4. Proceso de conformación de las listas

En este artículo solo se describirán algunos PSC con el fin de mostrar procesos bien diferentes [\[vii\]](#). La tabla 1 presenta información sobre el conjunto de listas presentadas por los tres partidos estudiados. En negrita aparecen las listas analizadas.

Tabla 1

Partido Colorado

El PC presentó la misma cantidad de listas para las dos elecciones analizadas. Las tres han utilizado diferentes procesos de selección de candidatos y, en algún caso, diferentes de una elección a otra. Cabe destacar que la listas 15 y 321 participaron de las contiendas electorales de los años estudiados bajo el mismo sublema.

Las tres listas presentaron en todos los casos un elevado grado de inclusión, a la hora de conformar la lista partidaria, ya que no se exigió ningún requisito en particular para ser seleccionado como candidato. Ni siquiera se exigió que los nominados fueran asociados y estuvieran al día con aportes financieros. Por lo cual, cualquier ciudadano que hubiese cumplido con los requisitos constitucionales pudo haber estado en alguna lista colorada, por lo que las tres listas del PC pueden ubicarse en el extremo de mayor inclusión del diagrama 1.

Partido Nacional

En este partido hubo una gran volatilidad en las listas, con apariciones, desapariciones, alianzas y disociaciones de diversos grupos y fracciones. Para mostrar más claramente estos movimientos, se expondrán, a modo de ejemplo, algunos nombres y los pasajes de una lista a otra en las diferentes elecciones.

A simple vista se puede observar que, de una elección a otra, no se repiten los números de las listas presentadas, salvo la lista 400. Esto no es de menor importancia ya que, desde la década del cincuenta del pasado siglo, los números son de gran importancia para identificar a las agrupaciones, personas y modos de hacer política. Por lo cual, se puede inferir, fuera por la causa que fuera, que la inestabilidad fue moneda corriente dentro del Partido Nacional y que los cambios fueron relevantes de una elección a otra.

Las diez listas estudiadas presentaron, al igual que en el Partido Colorado, un elevado grado de inclusión a la hora de conformar la lista partidaria, ya que no se exigió ningún requisito para ser seleccionado. Cualquier ciudadano que hubiese cumplido con las exigencias constitucionales pudo haber estado en alguna lista blanca. Con lo cual las diez listas del Partido Nacional tuvieron un elevado grado de inclusión.

Frente Amplio

Este partido presentó muchas más listas que el Partido Colorado y el Partido Nacional en ambas elecciones. Al igual que en los partidos anteriores se pueden ver diferentes PSC. Pero lo particular de este partido es que hubo algunas fracciones que utilizaron un PSC *burocratic* (o sea, en donde existieron reglamentos internos que especificaban los pasos a seguir para conformar las listas).

Como se puede apreciar en la tabla 1, la continuidad de los números de las listas es bastante alta. Los números en negritas son las agrupaciones estudiadas. Todas las listas que alcanzaron alguna banca en la Cámara de Representantes fueron investigadas, además también se estudiaron varias listas pequeñas.

La mayoría de las fracciones tuvieron un importante grado de inclusión, en donde, como máximo, se les exigía a los candidatos que fueran afiliados a su agrupación y, en algunos casos, ni eso. En otros, la disposición de ser afiliado puede ser revocada por una asamblea. Por ejemplo, para ser miembro de la lista 2121, se les exigía a los candidatos ser afiliados a Asamblea Uruguay, sin embargo, una asamblea departamental otorgó permiso para que personas no afiliadas aparecieran en la lista. Esto fue producto de alianzas con otras agrupaciones.

En grandes líneas, casi todas las fracciones pueden ser clasificadas como de alta inclusión. Sin embargo, una excepción la constituiría la lista 90 que está conformada por distintas agrupaciones reunidas bajo el denominado Espacio 90. La inmensa mayoría de individuos que aparecen en la lista 90 pertenecen al Partido Socialista, que exige a sus afiliados tener dos años de antigüedad y estar al día con sus aportes financieros (no se les exige un monto determinado, los desocupados y personas con poco dinero pueden presentar una carta para que se los exonere). Por esto, a esta lista la podemos ubicar a la derecha de la línea del diagrama, en un sector difuso que puede estar bordeando el centro (miembros partidistas) ya que las exigencias no son muy grandes, ni difíciles de cumplir. También en este lugar se puede ubicar a las listas 871001 y 931001 porque, sus afiliados deben tener cuatro años de antigüedad y estar al día con aportes financieros (en su mayoría muy bajos).

Una fracción que puede ser calificada con un menor grado de inclusión es la que se identifica con el número 1968, ya que para ser candidatos sus integrantes no pueden ser personas con mucho dinero, ni ser patrones, deben ser asalariados o trabajadores independientes.

5. Tipos de selección de candidatos y sus efectos

La información sobre los TSC utilizados por las diferentes agrupaciones permite desarrollar una tipología que agrupe las diversas modalidades. La tipología debe ser lo suficientemente amplia como para no agrupar casos diferentes, pero también deberá ser suficientemente exhaustiva como para determinar con

claridad tipos específicos de TSC.

En principio, existirían dos grandes tipos de selección de candidatos: el *TSC Autónomo* donde las personas que seleccionan pertenecían solamente a ese distrito, y el *TSC Centralizado*, donde hay una participación determinante de personas vinculadas al liderazgo nacional del partido. El primer tipo puede ser a su vez dividido en dos variantes, *el TSC Autónomo Participativo* y *el TSC Autónomo Elitista*.

El *TSC Autónomo Participativo* estaría integrado por aquellas agrupaciones en donde, además de no participar ciudadanos ajenos al distrito, el número de éstos debe ser medianamente elevado. En otras palabras, quienes seleccionan no serán unos pocos o una elite local. En esta categoría estarían contempladas las agrupaciones que utilizan un PSC competitivo y las que utilizan asambleas independientes[viii]. También en esta dirección irían los PSC donde hay un proceso *burocratic* pues estos suelen utilizar normas en la cuales se asegura una participación amplia, aunque puede darse el caso de que las normas otorguen el poder de seleccionar a unos pocos.

El *TSC Autónomo Elitista* estaría integrado por las agrupaciones en donde uno o algunos líderes locales (pocos), tienen el poder de seleccionar los candidatos. También aquí estarían las agrupaciones que utilizan asambleas subordinadas[ix] y donde el PSC suele ser de *patronage*.

El *TSC Centralizado* permite la participación en el PSC de personas ajenas al distrito, las cuales pertenecen a la cúpula partidaria nacional. Los métodos de *by-pass* serían los casos extremos de centralización, donde la cúpula partidaria nacional termina por subordinar al PSC.

Para construir la tipología de forma sistemática se elaboraron cuatro indicadores a partir de las variables exploradas. Las variables se codifican con los valores 0 y 1 y, en un caso, también se utiliza el valor 2. El valor 0 representa tanto autonomía como participación en el PSC y el valor 1 o 2 representa mayor centralización o elitismo en el PSC. Los resultados que asume la tipología son consecuencia de la suma de los valores que se asignaron a las cuatro variables presentadas en la siguiente tabla. Cuanto menor sea el resultado de la suma de los valores de las variables, el PSC será más autónomo y/o participativo, y viceversa, cuanto mayor sea el puntaje obtenido, será más centralizado y elitista. Los valores 0 y 1 fueron clasificados como un *TSC Autónomo Participativo*, los valores 2 y 3 como un *TSC Autónomo Elitista*, y los valores 4 y 5 como un *TSC Centralizado*. La tabla 2 presenta un resumen de los resultados para cada una de las 34 listas estudiadas.

Tabla 2

Como podrá apreciarse, existe un cambio muy importante entre una elección a otra, ya que el número de personas escogidas por TSC Autónomos pasa de 8 en 1999 a 12 en 2004. Esta modificación va en dirección de aumentar la autonomía local, y es posible que afecte la conducta de los legisladores electos. El Partido Nacional es quien produce este aumento al pasar de 2 (uno participativo y otro elitista) en 1999 a 7 (dos participativos y cinco elitistas) en 2004. El Frente Amplio reduce levemente los TSC autónomos de 7 a 6, en tanto el Partido Colorado pasa de 1 TSC autónomo a ninguno en la última

elección.

Tabla 3

El cambio señalado muestra un lento avance de la autonomía local, lo cual desde el punto de vista de la democracia resulta un cambio significativo. Sin embargo, debe recordarse que el pasaje de un TSC Centralizado a uno Autónomo no implica que haya más democracia, sino puede simplemente suponer el pasaje de poder de una élite nacional a una oligarquía local. Para razonable creer que para que haya un TSC medianamente democrático es necesario que existan TSC Autónomos participativos.

Por supuesto que democratizar los PSC puede generar algunos inconvenientes: a) disminución de la disciplina partidaria, b) preocupación por la reputación personal, mayor que la del colectivo del partido, c) disminución de la cohesión ideológica partidaria, d) acentuación de los conflictos intrapartidarios. Estos son algunos de los inconvenientes que se corren al democratizar los PSC, lo cual no quiere decir que democratizar los partidos políticos sea poco conveniente, sino que hay que tomar precauciones para que los procesos democráticos no generen los inconvenientes anotados.

Considerando ahora las listas, encontramos que de 6 listas que obtuvieron una banca, al menos, en los dos períodos: dos mantuvieron un TSC Autónomo en los dos períodos, dos cambiaron de Centralizado a Autónomo; una se mantuvo Centralizada y, tan solo una lista cambió de Autónomo a Centralizado. Los cambios también afectaron a las agrupaciones que no obtuvieron bancas, los cuales, también en este caso, no fueron en un sólo sentido.

Esta corroboración es muy importante, ya que contradice lo que varios estudiosos del tema aseguran sobre que los PSC. Como afirman Bille (2001) y Lundell (2004), los PSC utilizados por los partidos tienden a ser estables y es raro ver cambios importantes.

De los cambios producidos por la reforma electoral del año 1996, uno de los de mayor impacto sobre la oferta electoral fue la supresión de la acumulación por sublemas a Diputados. Esto implicó que todas las listas presentadas compitieran entre sí, sin posibilidad de agrupamientos intermedios como había sucedido hasta 1994. Ello generó incentivos para que no hubiera una gran proliferación de listas, ya que las pequeñas tienen escasas posibilidades frente a las listas grandes. Si dentro de un partido, se produce una gran concentración de listas, se generan fuertes incentivos para que las demás agrupaciones también se concentren ya que la adjudicación de bancas dentro de un lema favorece claramente los agrupamientos voluminosos y no a la dispersión. Esto trajo aparejado que, decenas de agrupaciones tuvieran que unir fuerzas bajo una misma lista, y generó grandes problemas para los actores partidarios que debieron entablar negociaciones incluso con personas de otros partidos.

Tal vez este proceso de negociación entre diferentes sectores sea un factor explicativo de por qué una gran cantidad de agrupaciones utilizaron diferentes TSC. Queda claro entonces que la mayoría de las agrupaciones muestran cambios en sus TSC de una elección a otra (de las 12 listas [\[x\]](#) que estuvieron presentes en las dos elecciones, 7 mostraron cambios relevantes).

La diferencia principal entre los partidos estuvo dada por el hecho de que el Partido Colorado y Partido Nacional presentaron una gran cantidad de listas para las elecciones internas (abril de 1999 y junio de 2004) mientras que las agrupaciones del Frente Amplio no tuvieron competencia interna abierta a todos los ciudadanos. Sin embargo, esta diferencia se vio matizada porque -salvo la lista 2005 para el año 2004- el resultado de las internas no fue fielmente utilizado para conformar las listas.

Otra diferencia interpartidaria, fue que muchas de las agrupaciones del Frente Amplio utilizaron asambleas para seleccionar a sus candidatos, lo que haría pensar que la selección de los primeros lugares fue hecha por un número elevado de ciudadanos. No obstante, muchas de estas asambleas fueron subordinadas por liderazgos fuertes, en donde uno o unos pocos arman la lista definitiva al igual que la mayoría de las agrupaciones blancas y coloradas. Las escasas diferencias interpartidarias hacen pensar en que el factor ideológico no es relevante a la hora de conformar la lista.

El método *by-pass*, que según Altair Magri (2001), tuvo consecuencias negativas para las agrupaciones que lo introdujeron en las elecciones de 1999, cinco años más tarde, no dejó de utilizarse, pero cabe resaltar que quienes lo utilizaron en 1999 no lo volvieron a utilizar en el 2004, salvo la lista 609 del Frente Amplio (ver tabla 4).

Tabla 4

6. El comportamiento de los legisladores según el tipo de selección de candidatos

Los candidatos electos por un TSC Autónomo deberían tener en el Parlamento un comportamiento del tipo *constituent servants*[xi]. Esto supone que los legisladores se preocupan más por atender las demandas de los votantes de su distrito, que de las cuestiones nacionales. Puesto que ellos deben su lugar en la lista a los votos obtenidos por sí mismos, su trabajo debería estar dedicado a los problemas locales. En cambio los ciudadanos electos por un TSC Centralizado deberían tener un actuación del tipo *party loyalists* (Siavelis y Morgenstern, 2004). Dado que estos candidatos han obtenido un buen lugar en la lista como resultado de la intervención de un líder, se preocuparán menos por los problemas del distrito por el cual fueron electos y más por los problemas nacionales que son los que le interesan a la elite partidaria.

Una forma de corroborar estos supuestos, es observar la cantidad de iniciativas que los candidatos electos presentan durante su mandato. El número de iniciativas sobre temas exclusivos de Canelones debería ser mayor en el caso de los legisladores que pasaron por un proceso de selección Autónomo, que en el caso de los electos por un TSC Centralizado.

Para corroborar esta hipótesis, se tomaron en cuenta todas las iniciativas presentadas por los diputados electos y sus respectivos suplentes (42 en total) a lo largo del período 2000-2005. Fueron tomadas en

cuenta en primera instancia, solamente la iniciativas exclusivas, ya que en las que son firmadas por varias personas, no significa que todos hayan trabajado, sino que, para darle más respaldo éstas son refrendadas por toda la bancada del partido.

Tampoco se diferenció entre los electos por un partido o por otro, ya que lo que importa en sí de la actividad parlamentaria es la proporción del trabajo que le destinan a su distrito y a los temas nacionales. Se debe aclarar que las iniciativas exclusivas pueden ser proyectos de ley, pedidos particulares (por ejemplo que se ponga un teléfono público en una plaza), etc, es decir, se incluyen como iniciativas asuntos muy diferentes. Finalmente, debe mencionarse que la mitad de los diputados que se controlan en este estudio fueron seleccionados a través de un TSC Autónomo (21 en total), en tanto la otra mitad fueron seleccionados a través de un TSC Centralizado (21 en total). De este modo, la comparación no sufrirá sesgos relativos al volumen o división del trabajo.

Los resultados obtenidos confirman la hipótesis de que los representantes electos por un TSC Autónomo tienden a tener una orientación más pronunciada hacia su distrito (mayor porcentaje de iniciativas referidas a Canelones), que los que son elegidos con un TSC Centralizado (ver tabla 5).

Tabla 5

Es llamativo que, siendo la misma cantidad de diputados para ambos TSC, los Autónomos más que duplican las iniciativas tanto de los temas exclusivos de su distrito como de los temas nacionales. Esto podría responder al hecho de que quienes pertenecen a un TSC Autónomo deben sus votos en parte a su desempeño como parlamentario, por lo cual tenderán a trabajar en asuntos parlamentarios de todo tipo, sean estos nacionales o locales. Ello se ve corroborado si se toman en cuenta todas las iniciativas en las que participaron los diputados[xii].

7. Conclusión

En este trabajo se describieron y clasificaron los PSC utilizados en el Departamento de Canelones en las elecciones de 1999 y 2004, para la confección de listas de candidatos a diputados.

En tal sentido, se pudo ver que existen PSC muy disímiles entre sí, y que esas diferencias no derivan de la pertenencia a distintos partidos políticos sino de otros aspectos vinculados con el peso de las élites locales y nacionales. Asimismo, se creó una tipología con tres grandes modelos de selección de candidatos, a partir del control de determinadas variables.

El tipo de PSC que denominamos *Autónomo Participativo* supone un proceso de selección centrado en el ámbito local donde participa un número elevado de individuos. Ejemplos nítidos de esta modalidad son

los PSC en la lista 90 del Frente Amplio y en la 2005 del Partido Colorado durante la última elección.

El tipo de PSC *Autónomo Elitista* privilegia también el ámbito local pero el número de individuos que participa de la selección es reducido. Buenos ejemplos de esta modalidad pueden observarse en la lista 71 del Herrerismo en el Partido Nacional en 1999 o las listas de Alianza Nacional, 20004 y 20041, en la última elección, correspondientes al mismo partido. Entre las listas frenteamplistas pueden mencionarse la 2121 de Asamblea Uruguay y la 738 de la Alianza Progresista.

El tercer tipo es el *Centralizado*, el cual puede definirse como un PSC en el que predominan los dirigentes de las fracciones nacionales. Los principales ejemplos pueden verse en ambas elecciones en la lista 15 del Partido Colorado o en la lista 609 del Movimiento de Participación Popular del Frente Amplio.

Por último, el trabajo procuró contrastar la hipótesis que sostiene que aquellos legisladores que deben su lugar en las listas a procesos de selección autónomos, deberían mostrar una mayor propensión a actuar en el Parlamento en favor de intereses locales. Los registros de actuación legislativa de los diputados de Canelones confirmaron la hipótesis.

Contrariamente a la opinión de algunos autores, que afirman que el nivel nacional siempre está presente a la hora de seleccionar candidatos, ya sea tomando la iniciativa o modificando lo ya realizado por los niveles subnacionales, se pudo comprobar que en el caso de Canelones la mayoría de los PSC no tuvo participación la elite partidaria nacional. Probablemente esta contradicción con la teoría se deba a que en otros casos los partidos presentan una sola lista de candidatos a la cámara (donde el liderazgo cuenta con un gran poder), en tanto en Uruguay el instituto del *Doble Voto Simultaneo* posibilita la presentación de muchas listas por partido.

El estudio de estos dos períodos electorales muestra que los diferentes sectores políticos han ido cambiando el PSC. La inestabilidad ha sido moneda frecuente a la hora de seleccionar a los candidatos, por lo que habrá que seguir investigando estos en futuras elecciones, a los efectos de constatar si esas modificaciones obedecen a un proceso de adaptación a la reforma electoral de 1996 o si obedecen a factores de tipo coyuntural.

Es importante resaltar que si bien las fracciones partidarias son agrupaciones de nivel nacional jerárquicamente ordenadas, donde los líderes nacionales tienen gran poder de decisión, el mismo no se ve plasmado en forma directa sobre el conjunto de las agrupaciones a la hora de nominar a los candidatos. Como queda aquí demostrado, hubo más agrupaciones con TSC Autónomos que Centralizados y además hubo más personas electas por los primeros que por los segundos.

Muchos autores han criticado la visión reduccionista de Robert Michels y su “Ley de Hierro de la Oligarquía”. Pero a pesar de los años, su visión de la política sigue vigente: “*La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía*” (1991:189).

Esquematisando exageradamente la visión de Michels, se puede afirmar que, en una organización, por más que se intente que sus integrantes tengan los mismos derechos y el mismo poder de decisión, los que ocupan lugares de conducción terminan adquiriendo, por diversas razones, un poder sobre los demás integrantes.

Aquí no se pretende afirmar que los líderes de las distintas agrupaciones tienen un poder determinante sobre sus compañeros de grupo, pero sí que sin duda tienen más poder. Esto puede verse con nitidez en la conformación de las listas, incluso en las listas conformadas a través de TSC Autónomo Participativo, en las cuales los líderes son, en general, quienes las encabezan. Con esto no se quiere afirmar que ello esté mal, ya que, si un individuo desarrolla durante mucho tiempo una labor política resulta lógico que, como recompensa, obtenga un lugar importante en una lista. A nadie se le ocurriría colocar a alguien completamente nuevo en los primeros lugares. Si alguien obtiene una banca en el Parlamento y tiene un desempeño medianamente bueno, parecería lógico que mantuviera esa posición.

Por ejemplo, la lista 99000 del Nuevo Espacio en el año 2004 fue encabezada por Horacio Yanes, quien había sido en el período anterior primer suplente del Diputado saliente Ricardo Falero. Yanes fue además fue Edil departamental por dos períodos. Cuando con anterioridad a la elección de 2004, Falero se aleja de la agrupación, resultaba lógico e indiscutible que el liderazgo pasara a manos de Horacio Yanes. El haber ocupado cargos de dirección, le otorgaron un poder casi incuestionable. De acuerdo a las entrevistas realizadas, ningún miembro de la agrupación cuestionó que fuera él quien encabezara la lista. Este es sólo un ejemplo de que La Ley de Hierro de la Oligarquía termina por cumplirse. Como señala Robert Michels ni siquiera el sector más izquierdizado puede impedir esta evolución.

Bibliografía

- Bille, Lars (2001). “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?” en *Party Politics*, 7: 363–380. SAGE Publications.
- Bottinelli, Oscar, Daniel Buquet y otros (2000). *Elecciones 1999/2000*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Bottinelli, Oscar (1991). “Estructura y funcionamiento de los partidos políticos en Uruguay” en Bodemer, Klus y María Elena Laurnaga (copiladores), *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible*. FESUR. Montevideo.
- Bottinelli, Oscar (1997). “La reglamentación de la nueva constitución: las elecciones internas”, “Los puntos a tratar al reglamentarse la nueva constitución”, “Nuevas reglas ¿nuevas conductas?”, “Ante la Nueva Constitución (I) Los principales impactos”. Disponible en El Espectador <http://www.espectador.com>.
- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti (2004). “Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-1999)”. Paper presentado en el Simposio *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Wake Forest University, EEUU. Disponible en <http://www.wfu.edu/politics/conference/>.

- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Moraes Juan (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay. ¿Un Enfermo Imaginario?* Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Cardarello, Salvador (1999). “¿Cambio en la representación política en el Uruguay?. Efectos de la eliminación de acumulación por sublemas en diputados 1984 – 1994”. Documento de Trabajo. N° 17. Instituto de Ciencia Política. Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (2000). “*La renovación del Parlamento. 1985-1999*”. Documento de Trabajo. N° 20. Instituto de Ciencia Política. Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (2003). “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX” en *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política.
- Corte Electoral de Uruguay. Resultados de elecciones internas de los partidos. Abril de 1999 y Junio de 2004.
- Freidenberg, Flavia y Francisco Sánchez López (2001). “Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas.” Trabajo presentado en el *XXIII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Washington, D.C.
- Gallagher, Michael y Michael Marsh (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Hernández, María (2000). “El impacto de la reforma constitucional: sistema de partidos y fraccionalización partidaria”. Monografía final. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Katz, Richard (2001). “The Problem Of Candidate Selection And Models Of Party Democracy” en *Party Politics*, vol 7: 277-296. SAGE Publications.
- Kirchheimer, Otto (1990). “The match-all party” en Mair, Peter (Ed.) *The Transformation of the Western European Party Systems*. Oxford University Press. UK.
- Lundell, Krister (2002). “Determinants of Candidate Selection: A Study of 109 Selection Processes”. Uppsats sammanställd för den XIII Nordiska kongressen I statskunskap, Aalborg, 15-17 augusti 2002.
- Lundell, Krister (2004). “Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective” en *Party Politics*. Vol 10: 25-47. SAGE Publications.
- Magri, Altair (2001). *El proceso electoral 1999 – 2000 en el departamento de Canelones*. Documento de Trabajo. N° 24. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina” en *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Piados, Buenos Aires.
- Martínez, Pablo (2005). “Procesos de decisión para la conformación de las listas partidarias: El análisis de la experiencia de Canelones 1999, 2004”. Monografía Final de Licenciatura. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Michels, Robert (1991). *Los partidos políticos*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Moraes, Juan Andrés (2004). “Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay”. Paper presentado en el Simposio *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Wake Forest University, EEUU. Disponible en <http://www.wfu.edu/politics/conference/>

- Morgenstern, Scott (2001). “Organized Factions And Disorganized Parties. Electoral Incentives In Uruguay” en *Party Politics*, Vol 7: 235–256. SAGE Publications.
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Nohlen, Dieter (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, Cambio Institucional Y Desempeño Económico*. FCE, México.
- Norris, Pippa (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Oroño Abel (2004). *El sistema de partidos en Canelones. ¿Bipartidismo de nuevo tipo?* Documento de Trabajo. N° 45. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Ostrogorski, Moisede (1902). *Democracy and the Organization of Political Parties*. Haskell House, New York.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Alianza Universidad. Madrid.
- Pennings, Paul y Hazan Reuven (2001). “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences” en *Party Politics*. Vol 7: 267-275. SAGE Publications.
- Piñeiro, Rafael (2002). “Elecciones de diputados y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942 – 1999)”. Monografía final. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Rahat, Gideon y Hazan Reuven (2001). “Candidate Selection Methods: An Analytic Framework” en *Party Politics*. Vol 7: 297–322. SAGE Publications.
- Sartori, Giovanni (2000). *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial. Madrid.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (2003). “Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis.” Paper presentado en el Simposio *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Wake Forest University, EEUU. Disponible en <http://www.wfu.edu/politics/conference/>
- Taylor, Steven (2000). “Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America.” Trabajo presentado en el *XXII International Conference of the Latin American Studies Association*. Miami, Florida.

ANEXOS

Tabla 6

Tabla 7

NOTAS

* Artículo recibido el 14 de junio de 2006 y aceptado para su publicación el 15 de octubre de 2006

** Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

[i] En los últimos 15 años han aflorado en América Latina una gran cantidad de estudios relacionados con la democracia y los sistemas electorales. Sin embargo se ha dejado de lado la preocupación de cómo los presidentes y legisladores nacionales llegan a ocupar esos cargos.

[ii] Entiendo que hay un alto grado de disciplinamiento partidario cuando los legisladores de un mismo partido votan lo mismo en el parlamento, casi todo el tiempo. Contrariamente hay baja disciplina partidaria, si los legisladores de un mismo partido votan cosas diferentes, la mayoría de las veces que lo hacen (Mainwaring y Shugart, 2002).

[iii] Se ha tomado como fecha de arranque los resultados de las elecciones de 1925 ya que estas son “*las primeras con garantías tanto de ciudadanos habilitados como en el cómputo de votos válidos emitidos, a partir de la creación del Registro Cívico Nacional y de la Corte Electoral(9 de enero de 1924), de la “Ley de Elecciones”(16 de enero de 1925) y la “Ley Complementaria de elecciones”(22 de octubre de 1925), que regularon todo el procedimiento y transparencia del sufragio.*” (Oroño, 2004: 3).

[iv] Las operaciones fueron realizadas con datos de la Corte Electoral y de Oscar Bottinelli, Buquet, y otros (2000).

[v] El término fracción hace referencia a la terminología utilizada por Sartori (2000). Las fracciones son organizaciones de carácter nacional de corte jerárquico, en donde la cima es ocupada por los candidatos a Presidente si los hay, luego siguen los Senadores y subordinados a ellos están los Representantes, (ver Panebianco (1990), Buquet y otros (1998), Morgenstern (2001), Moraes (2004)).

[vi] “*El poder es, por tanto, un tipo de relación, asimétrica, pero recíproca, que se manifiesta en una “negociación desequilibrada”, en un intercambio desigual en el que un actor gana más que el otro.*” (Panebianco, 1990:64).

[vii] Para ver los demás casos, ver la Monografía Final en Ciencia Política. Martínez (2005).

[viii] Se llamará Asamblea Independiente, a la asamblea que no se le presenta una posible lista prefabricada anteriormente por un pequeño grupo de personas, la cual es aprobada sin mayores modificaciones. Ya que por lo general el pequeño grupo mencionado suele estar compuesto por los líderes locales o delegados que responden a estos.

[ix] En contraposición a Asamblea Independiente, la Asamblea Subordinada, es la que recibe una lista prefabricada por unos pocos y que es aprobada sin grandes cambios, suelen ser asambleas donde las votaciones no son con voto secreto, lo cual hace más difícil estar en contra del líder o de los líderes.

[x] Se contó a la lista 871001 y al 931001 como la misma lista.

[xi] Ver Siavelis y Morgenstern (2003).

[xii] Como se dijo anteriormente, aquí existe el problema de no saber en cuantas iniciativas participaron activamente y en cuantas solo pusieron la firma.