

REFORMA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN URUGUAY: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996*

DANIEL BUQUET CORLETO**

1. Introducción

En los últimos años gran cantidad de países latinoamericanos han llevado adelante importantes reformas políticas que en muchos casos han adquirido el estatus de Reformas Constitucionales. Aunque de forma variada y respondiendo a peculiaridades específicas de los países, en todas ellas ha estado y está presente el objetivo de mejorar las perspectivas de la gobernabilidad en el contexto de regímenes políticos democráticos. El supuesto que guía los procesos de las reformas políticas es que ciertos arreglos institucionales, esto es, ciertas reglas de juego, son mejores que otros para lograr la estabilidad política y un adecuado funcionamiento del sistema. A su vez, dentro de la ciencia política nadie discute que el marco normativo genera efectos en el sistema político, especialmente sobre los partidos que son los actores centrales de los regímenes democrático-liberales. En todo caso lo que es materia de polémica al respecto

es la magnitud, dirección y jerarquía de esos efectos¹.

El 8 de diciembre de 1996 se celebró en Uruguay un plebiscito que consagró la sexta reforma constitucional de la historia del país. En una votación con uno de los resultados más ajustados de la historia electoral, la ciudadanía uruguaya ratificó los cambios políticos que promovían los dos partidos tradicionales uruguayos (el Partido Colorado y el Partido Nacional) junto a un pequeño partido de centro-izquierda (Nuevo Espacio) y a los que se oponía el principal partido de izquierda (el Frente Amplio). La nueva normativa introduce modificaciones de magnitud considerable en las reglas del juego político, especialmente en el sistema electoral, pero también a nivel de la regulación de los partidos políticos y del relacionamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. El objetivo de este trabajo es analizar los posibles efectos que las nuevas disposiciones constitucionales uruguayas pueden provocar, especialmente en cuanto a la configuración del sistema político. Esas consecuencias serán evaluadas por sus probables impac-

* Este artículo es una versión corregida de una ponencia presentada en el XX Congreso de la Latin American Studies Association, en octubre de 1998.

** Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

1 Por ejemplo, diferentes posiciones sobre los efectos de los sistemas electorales se pueden encontrar en Nohlen [1994] y Sartori [1994].

tos tanto en el terreno de la fragmentación parlamentaria como en el posicionamiento del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo.

2. Las nuevas reglas

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 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 simultáneo² y iv) simultaneidad y vinculación de todas las elecciones. Las dos primeras características señaladas eran, hasta hace poco tiempo, compartidas por la casi totalidad de países latinoamericanos, mientras que las dos últimas constituyen los rasgos más distintivos del Uruguay a nivel comparativo.

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)³, ii) se limita

drásticamente el uso del múltiple voto simultáneo porque se establece la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos, un máximo de dos candidatos a Intendente Municipal y se elimina la acumulación por 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). Una cuarta modificación de importancia es la eliminación de la distinción entre lemas "permanentes" y "accidentales", lo que permite que partidos nuevos presenten diversidad de listas para la elección parlamentaria⁴. En definitiva el régimen electoral ha sufrido modificaciones de tal trascendencia que son de esperar, en el largo plazo, transformaciones muy significativas en la dinámica del sistema político.

En materia de normativa electoral, el Uruguay ha realizado un brusco viraje orientado a la confluencia con las reglas vigentes en la mayoría de los países del continente. Tanto los candidatos únicos presidenciales por partido, como la separación de las elecciones nacionales y departamentales ha sido por siempre la norma en la región. A su vez, la incorporación del sistema de dos vueltas ubica a Uruguay en el creciente grupo de países latinoamericanos que adoptan tal mecanismo. Aunque antes de la década de los 80's su utilización había sido totalmente excepcional, hoy en América del Sur sólo Paraguay y Venezuela mantienen el sistema de mayoría simple.

También a nivel de las disposiciones relativas a los partidos políticos se introducen modificaciones importantes. En primer término la eliminación del doble voto simultáneo a nivel presidencial y la obligación de candida-

2 La utilización del concepto "múltiple voto simultáneo" obedece 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 "sub-lema", 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, sub-lema, lista). Para la elección presidencial sólo se permitía el doble voto simultáneo.

3 La regla consiste en exigir para ser electo Presidente la mayoría absoluta de los votos. De no ocurrir tal situación en una primera ocasión, una segunda votación entre los dos candidatos más votados hace que necesariamente uno de ellos resulte apoyado por más de la mitad de los votos válidos.

4 Desde 1966 y hasta la elección de 1994 la diversidad de candidaturas dentro de un mismo partido, es decir el múltiple voto simultáneo, era un beneficio al que sólo podían acogerse los lemas "permanentes" que eran los que ya contaban con representación parlamentaria.

tura única, altera fuertemente las lógicas de competencia interna dentro de los partidos tradicionales. En segundo lugar la celebración de elecciones internas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos modifica los escenarios de competencia, ya no sólo para los partidos que han utilizado las múltiples candidaturas presidenciales, sino para todos. Por otra parte, esta disposición que obliga a los partidos a elegir Convenciones Nacionales de 500 integrantes e igual número de suplentes, más Convenciones Departamentales con un mínimo de 50 titulares en donde pretendan participar de las elecciones municipales, se ha constituido en fuerte traba para la constitución y supervivencia de pequeños partidos que otrora poblaron el folklore electoral uruguayo. Finalmente, la elección de autoridades partidarias nacionales y departamentales simultáneamente en elecciones internas, en combinación con el nuevo *timing* electoral y la eliminación de la acumulación por sublemas para la elección de diputados, cambia las formas de articulación entre los niveles nacional y departamental de las agrupaciones internas de los partidos.

Por último, los cambios en las normas que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder 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 en relación a las posibilidades de lograr la aprobación de leyes de urgencia y de mantenimiento de sus vetos⁵. Adicionalmente, el jefe del ejecutivo tendrá la posibilidad de poner en juego los cargos de dirección en En-

tes Autónomos y Servicios Descentralizados⁶ 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 fraccionalización 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.

La democracia uruguaya, a pesar de que puede asumirse como consolidada⁷, se enfrenta a los desafíos que en todas partes y especialmente en América Latina, ponen en peligro la estabilidad política en el largo plazo. No se trata de que existan posibilidades inmediatas de quiebre institucional, pero las dificultades socio-económicas que enfrentan los gobiernos democráticos latinoamericanos van socavando las bases de legitimidad política del régimen y cuestionando sus perspectivas en el largo plazo. Existe una extensa literatura que alerta sobre las consecuencias negativas que puede tener sobre la estabilidad política las dificultades económicas que afrontan los gobiernos democráticos de América Latina⁸. La

5 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 el Poder Ejecutivo.

6 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 (3/5) y se mantienen durante todo el período de gobierno. La nueva constitución le permite al Presidente operar la "sustitución" de directores cuando sus socios políticos dejen de apoyarlo en el parlamento.

7 Tomando, por ejemplo, la definición de Terry Lynn Karl que sostiene que "la consolidación de un régimen ocurre cuando las clases sociales y grupos políticos contendientes aceptan una serie de reglas formales o acuerdos informales" [1991:399].

8 Al respecto pueden ser ilustrativos los textos de Nelson, Haggard y Kaufman, por ejemplo.

necesidad de procesar un ajuste económico y una reforma estructural, de acuerdo con las exigencias de los organismos internacionales de crédito, que adecue el papel del estado a las nuevas condiciones e incorpore la economía nacional al creciente proceso de globalización genera procesos de descontento social que muchas veces ponen en cuestión la convivencia pacífica. Los gobernantes democráticos saben que necesitan apoyo popular para continuar en el poder y, muchas veces, las decisiones que se ven obligados a tomar erosionan ese apoyo.

Los viejos fantasmas de la fragmentación política, la polarización y los populismos no han sido sepultados en América Latina y tienen en las dificultades económicas y sociales su caldo de cultivo. Pero aunque las condiciones socio-económicas configuren un cuadro crítico, muchos entienden que distintos aspectos institucionales -sistema de partidos, régimen de gobierno y sistema electoral- pueden tener una importancia decisiva a la hora de mejorar las perspectivas de la estabilidad política⁹. Representativa de esa forma de pensar es la opinión de Stephen Haggard y Robert Kaufman cuando, inmediatamente después de plantear la existencia de "riesgos de coaliciones inestables, convocatorias populistas, favoritismo y amplios virajes en política", proponen que "la ingeniería del sistema político y electoral puede tener importantes consecuencias para la estabilidad de las mayorías electorales y legislativas y de ese modo para su capacidad de movilizar apoyo para iniciativas políticas creíbles." [1990:35]¹⁰.

En el marco de un mapa político que luce especialmente fragmentado y con un parlamento que a partir del 15 de febrero de 1995 y

por primera vez en la historia, no puede formar la tan necesaria mayoría de dos tercios sumando los votos de los dos partidos tradicionales, la idea de la existencia de un "bloqueo político" que impide gobernar había cobrado renovada fuerza en Uruguay. 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 las actitudes que hay que cambiar existieran realmente, ninguna reforma hubiera sido posible. La disciplina 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 exigió los dos tercios de votos conformes en ambas cámaras.

La reforma aprobada es un "paquete" que surgió como resultado de negociaciones interpartidarias que no necesariamente 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. En lo que sigue de este trabajo se propone proyectar posibles efectos políticos, en el mediano y largo plazo, generados por la reciente reforma constitucional uruguaya, especialmente los que resultarán como consecuencia de las importantes modificaciones introducidas al régimen electoral.

3) Los efectos políticos de la reforma

Como el proceso de gobierno tiene su piedra angular en el relacionamiento entre el Po-

9 Quizá el principal exponente con relación al régimen de gobierno sea Juan Linz [1994] y en cuanto a sistemas electorales Arend Lijphart [1994]. Reuniendo ambas cuestiones la elaboración más reciente es la de Giovanni Sartori [1994].

10 La traducción es mía.

der 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 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 del propio Poder Ejecutivo, la aprobación parlamentaria de algunas leyes. Ese 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 sólo su fracción es minoritaria sino también su partido¹¹. 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 están a su vez, 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.

El punto de partida de este análisis toma en cuenta los avances generados por una de las líneas más fructíferas de investigación en Ciencia Política: el estudio de la influencia que ejercen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. Desde su formulación clásica por Maurice Duverger [1957] -que ha conducido a que sus enunciados principales fue-

ran denominados "leyes de Duverger"¹²- hasta la actualidad, se ha generado un debate que permanece sin sentencia definitiva, en torno a la pertinencia de adjudicar efectos a la normativa electoral sobre los sistemas de partidos. Sin embargo, y más allá de que existen opiniones autorizadas en diferentes direcciones¹³, los supuestos que adjudican a los regímenes electorales influencia en la configuración de los sistemas de partidos, mantienen su vigencia y han producido un riquísimo material teórico y empírico. Desde el trabajo pionero de Douglas W. Rae [1967] en la década de los '60, pasando por la elaboración de Taagepera y Shugart [1989], y llegando a la intervención de nombres de la talla de Giovanni Sartori [1986, 1994] y Arend Lijphart [1987, 1994], los trabajos en la materia han mostrado una gran pertinencia y una capacidad fermental que confluyen en debates académicos de enorme trascendencia.

Las conclusiones a las que se ha arribado, aunque con matices importantes, muestran que algunos rasgos de los sistemas electorales (esencialmente su grado de proporcionalidad) tienen una influencia significativa para determinar el número de partidos políticos relevantes que compiten en el sistema. En términos muy simplificados se puede decir que a mayor proporcionalidad del sistema electoral

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

12 Aunque en algunas formulaciones las leyes de Duverger son tres, su versión más simple consta de dos enunciados. El primero -al que Riker [1982] denomina la "ley" - afirma que "...el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos." [1957:245] y el segundo -la "hipótesis" siempre de acuerdo a Riker- sostiene que "...el escrutinio mayoritario a dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo." [1957:266]. En términos generales muchos autores sostienen la validez de tales enunciados aunque suelen hacerse distinta clase de precisiones.

13 El principal detractor de la formulación de generalizaciones que adjudican efectos al sistema electoral sobre el sistema de partidos es Dieter Nohlen [1981, 1994].

mayor será el número de partidos relevantes en competencia y viceversa.

De todas formas, la producción en la materia tuvo su foco de atención centrado en la Europa occidental parlamentaria y, el grueso de sus conclusiones, apenas de forma muy parcial puede aplicarse a los regímenes presidencialistas de América Latina. Sólo muy recientemente unos cuantos investigadores norteamericanos han comenzado a estudiar empírica y comparativamente los sistemas políticos latinoamericanos combinando las dimensiones del sistema electoral y el sistema de gobierno¹⁴. A los conocidos efectos de los sistemas electorales (en el ámbito parlamentario) hubo que adicionar las consecuencias generadas por las elecciones presidenciales y su vinculación con las parlamentarias, tanto jerárquica como cronológicamente. De este modo se ha generado el convencimiento de que las dos variables principales de los sistemas electorales latinoamericanos son i) la fórmula de elección presidencial y ii) los ciclos electorales, es decir el *timing* entre elecciones presidenciales y parlamentarias¹⁵.

De todos modos esta línea de investigación es muy reciente y se enfrenta a dificultades muy grandes dada la magnitud comparativa de sus pretensiones. Los sistemas políticos latinoamericanos son de muy variadas densidades y los resultados de investigaciones comparativas de amplio espectro no arrojan hasta ahora más que unas cuantas ideas muy generales. Para conocer a profundidad los sistemas políticos es necesario adentrarse en las peculiaridades de los casos específicos. Sólo a título de ejemplo se puede decir que lo

que se ha avanzado en términos comparativos en el tema de la fraccionalización interna de los partidos políticos y su relación con el sistema electoral y régimen de gobierno es poco menos que nada.

En el caso uruguayo, la fuerte interconexión entre el sistema de partidos y el régimen electoral por ellos creado, en el contexto de una "partidocracia"¹⁶ que asigna a los partidos un protagonismo inusual en el quehacer político, ha llevado a proponer un cúmulo de elaboraciones que den cuenta de las relaciones entre ambos. Sin duda el principal trabajo de investigación científica que ha intentado una explicación de las características y la peripecia del sistema político uruguayo basado en sus rasgos institucionales es el de Luis E. González¹⁷. Luego de la restauración democrática en 1985 se ha desarrollado en el ámbito académico un fuerte debate sobre las consecuencias del régimen institucional -sistema electoral y presidencialismo- que ha mostrado una gran diversidad de posturas. Sin embargo, prácticamente no existen a nivel nacional trabajos de investigación que continúen en esa línea de acumulación, sea para reforzar sus conclusiones o para cuestionarlas¹⁸.

La reforma constitucional recientemente aprobada en Uruguay, aunque incluye modi-

14 Al respecto las elaboraciones más importantes son las de Shugart y Carey [1992], Jones [1995] y Mainwaring y Shugart [1997].

15 De acuerdo con Shugart y Carey "dos variables son cruciales para configurar la naturaleza de los sistemas de partidos: las reglas electorales (particularmente la magnitud circunscriptiva) y los ciclos electorales." [1992:207]

16 El término, acuñado por Caetano, Pérez y Rilla [1987], pretende dar cuenta de la centralidad excepcional de los partidos en la vida política uruguaya.

17 En síntesis, Luis Eduardo González, sostiene que la "... estabilidad del bipartidismo uruguayo es pues el resultado de la acción combinada del marco institucional y de la legislación electoral" y que la "...fraccionalización, ..., es una consecuencia del doble voto simultáneo y de la representación proporcional." [1993:53 y 57].

18 En Buquet, Chasqueti y Moraes [1998] se presenta una crítica de algunos aspectos del planteo de González, especialmente en lo que se refiere a los estímulos para la fraccionalización interna de los partidos adjudicada por González al sistema electoral uruguayo.

ficaciones 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 que se les preste la mayor atención: candidatos únicos presidenciales por partido y elección presidencial por mayoría absoluta a dos vueltas. En lo esencial, las candidaturas únicas por partido estimularían una mayor coherencia y disciplina dentro de ellos y la elección por mayoría absoluta del Presidente de la República busca reforzar su situación tanto simbólicamente (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, si se toman en cuenta las conclusiones de los principales trabajos teóricos y comparativos ya mencionados, se puede pensar en posibles consecuencias no deseadas de la implementación de las reformas electorales aprobadas. La tarea consiste en aplicar los resultados generales de la investigación a la peculiar configuración del sistema de partidos uruguayo. De más está decir que la proyección de tales efectos es puramente hipotética y cuando mucho puede asignársele una cierta probabilidad; en forma alguna puede afirmarse que ciertos fenómenos se vayan a producir necesariamente.

3.1. Balotaje y fragmentación del sistema de partidos

Nadie puede poner en duda que el uso de un sistema de elección presidencial por mayoría simple, sólo puede influir en la dirección de reducir el número de partidos y, tendencialmente en el largo plazo, estimular la permanencia de un formato bipartidista. Entre los estudiosos del caso uruguayo parece haber un consenso en la materia y la evi-

dencia comparativa lo confirma plenamente¹⁹. El hecho de que en Uruguay haya desaparecido el bipartidismo no puede adjudicarse a efecto alguno del sistema electoral; mas bien habría que afirmar que la fragmentación del sistema de partidos uruguayo sólo pudo haber crecido **a pesar** de los efectos reductores del mismo. Sin embargo, la relativamente alta fragmentación del sistema de partidos uruguayo parece haber sido el principal impulsor de la reforma constitucional y, en particular, de la inclusión del balotaje.

La inclusión de tal disposición en la reforma se constituyó en uno de los ejes del debate del proyecto y de las campañas hacia el plebiscito. Evidentemente los partidos reformistas suponen que el balotaje los favorece, del mismo modo que el Frente Amplio entiende que lo perjudica. Dado el resultado electoral de 1994 y el uso del sistema de mayoría simple, un relativamente pequeño crecimiento electoral del Frente lo hubiera colocado en el gobierno. Como en las últimas décadas el electorado frentista ha crecido de forma sistemática dicha perspectiva podía visualizarse como altamente probable. Pero con la introducción del balotaje, el mismo crecimiento de la votación del Frente no lo lleva a la presidencia sino tan sólo a la segunda vuelta, en la que se generaría una nueva chance para uno de los partidos tradicionales. El triunfo en la elección presidencial dependerá fundamentalmente del éxito en la búsqueda de los votos de los simpatizantes del partido excluido de la segunda vuelta y como los partidos tradicionales son ideológicamente más afines entre sí que con el Frente Amplio sus probabilidades de acceder al gobierno con el nuevo sistema se habrían visto incrementadas.

19 En su trabajo pionero Shugart y Carey sostienen que "...la elección por mayoría simple del presidente tiende a inducir la formación de dos bloques que compiten por la presidencia, mientras que los sistemas de mayoría absoluta están a menudo, considerablemente más fragmentados." [1992:225].

Pero dejando de lado esta especulación de coyuntura -que sin duda fue decisiva para determinar las posiciones de los partidos al respecto- hay que intentar una mirada de largo plazo. El principal efecto sistemático que debería ocasionar la incorporación del balotaje consistiría en la anulación del efecto "reductor" en el número de partidos que el sistema de mayoría simple propicia, dado que el sistema de dos vueltas ofrece un estímulo para votar a los partidos menores en la primera ronda. Tanto en términos teóricos como comparativos la mayor fragmentación de los sistemas de partidos cuando se utilizan sistemas de segunda vuelta es prácticamente incuestionable²⁰. El sistema anterior para acceder a la Presidencia de la República estimulaba a los electores a votar sólo por los partidos mayores, esto es, a emitir un "voto útil" y, en consecuencia, desalentaba la formación de nuevos partidos con aspiraciones de gobierno.

En cambio, en un escenario donde se puede tener la certeza que la primera vuelta electoral no es absolutamente decisiva, los partidos menores -que en Uruguay no son muchos pero que sin duda pueden alterar los equilibrios políticos- aunque no tengan chance de triunfar en la primera vuelta, pueden -en esa ocasión- medir sus fuerzas, participar de la elección legislativa y quedar en óptimas condiciones para negociar apoyos con posterioridad. Sus simpatizantes no se verían desestimados a votarlos ya que, por lo menos con la actual configuración partidaria, en

la primera ronda no se define el premio mayor. En resumen, el sistema de balotaje podría estimular hasta cierto punto un incremento en el número de partidos o, al menos, en ningún caso favorecerá su reducción²¹.

Por otra parte la introducción y puesta en práctica del sistema de doble vuelta, puede estimular un conflicto de poderes al incrementar la legitimidad presidencial, convertido en líder plebiscitario, y enfrentarlo a un parlamento fragmentado, constituido a través de la representación proporcional. El fortalecimiento de la posición presidencial, aunque pueda tener ventajas institucionales, modifica el balance de fuerzas entre los Poderes del Estado y transforma los equilibrios y contrapesos que funcionan en la actualidad. En términos comparativos no hay evidencia de que el uso del balotaje haya mejorado el relacionamiento entre los poderes ejecutivos y legislativos en el continente. En cambio se pueden encontrar varios ejemplos en el sentido contrario. Si bien las peripecias de Collor de Mello, Fujimori y Bucarám no pueden ser imputadas de forma terminante al uso del balotaje, es altamente significativo que en los tres casos hayan sido electos en una segunda vuelta. Aunque no pueda decirse que el balotaje provoque de por sí conflictos institucionales es muy razonable pensar que crea condiciones que favorecen potenciales enfrentamientos entre el parlamento y el presidente. Un presidente electo por mayoría simple debería presentarse al parlamento con cierta "humildad"; si bien ha recibido el mandato de gobernar el país el Poder Legislativo representa a la ciudadanía y el presidente no puede negar esa representación. En cambio un presidente electo en segunda vuelta ha recibido los votos de la mayoría ab-

20 Duverger sostuvo que "el escrutinio mayoritario de dos vueltas...tiende al multipartidismo" [1957:266]. Mainwaring y Shugart [1997] han establecido que existe una diferencia fuertemente significativa en el número de partidos entre sistemas de mayoría simple y de doble vuelta para la elección presidencial. Los sistemas con elección presidencial por mayoría simple arrojan una media de 2.53 partidos efectivos, al tiempo que los sistemas con dos vueltas llegan a 5.14 partidos efectivos como valor medio (para ambos grupos la elección parlamentaria se realiza simultáneamente a la presidencial).

21 En este punto discrepo con Mieres [1997] quien parece sostener que el sistema de balotaje desestimula la fragmentación porque "...está acotando las posibilidades de surgimiento de nuevos partidos..." [página 22]. Más adelante me referiré específicamente al tema del surgimiento de nuevos partidos.

solita del electorado lo que puede condimentar su enfrentamiento al parlamento con cierta "soberbia"; se puede sentir tanto o más representante del pueblo que el conjunto de los legisladores.

Pero sin duda el principal proceso de largo plazo que el balotaje puede propiciar es el incremento de la fragmentación del sistema político. El formato del sistema de partidos uruguayo ha mostrado hasta ahora niveles de fragmentación muy moderados²². Si bien, de una parte, no parece posible sostener que el formato "natural" del sistema de partidos uruguayo haya sido un bipartidismo en sentido estricto, por otro lado no tenemos evidencia para pensar en una tendencia al multipartidismo. Por el contrario, la fragmentación del sistema de partidos bien podría haber encontrado un "techo" en 1989 y recorrer un camino descendente en los años siguientes.

El sistema de partidos uruguayo siempre pareció ofrecer un lugar muy restringido para terceros partidos. La situación de triple empate que arrojó la elección de 1994 resulta extraordinariamente excepcional y con certeza no podría constituirse en un punto de equilibrio del sistema. La explicación del formato actual debe ser subsidiaria de los fundamentos socio-políticos del surgimiento y posterior crecimiento del Frente Amplio. Pero el sistema de partidos seguirá mostrando cambios en su formato (seguramente nunca bruscos) y, de haberse mantenido el sistema de mayoría simple para la elección presidencial, lo más probable hubiera sido que el número de partidos disminuyera en el futuro. El sistema político uruguayo actual está constituido por cuatro partidos que cuentan con representación par-

lamentaria; tres de ellos son "grandes" y presentan una casi total paridad de fuerzas mientras que el restante es un partido pequeño. Para que la fragmentación del sistema de partidos uruguayo continúe creciendo (sin que aparezcan nuevos partidos) es necesario que el partido pequeño crezca y que se mantenga una relativa paridad entre los otros tres. Tal perspectiva, desde el punto de vista de los efectos del sistema electoral que rigió hasta 1994 podría prácticamente ser descartada. En primer lugar es absolutamente improbable el mantenimiento en el mediano plazo de la paridad extrema entre los tres partidos grandes que mostró la elección de 1994 y, en segundo término, el sistema electoral uruguayo hubiera desestimulado la votación al partido pequeño impidiéndole crecer. Sin embargo, a partir de las reformas introducidas en 1996, si bien la primera circunstancia sigue siendo altamente improbable, la segunda ya no: el sistema electoral a dos vueltas puede muy bien estimular la votación de un partido pequeño en la primera vuelta porque la presidencia se define en la segunda²³.

3.2. Candidatos únicos y fraccionalización interna

La eliminación del doble voto simultáneo para la elección presidencial ha sido el otro cambio sustancial en la normativa electoral uruguaya. La presentación de diversas candidaturas presidenciales dentro del mismo partido se había constituido, a lo largo del siglo en la forma natural de la competencia política para los partidos tradicionales, además de ser el sello distintivo del sistema político uruguayo a nivel comparativo. Pero también esa norma sufrió duros cuestionamientos originados principalmente en la izquierda política y en la

22 Desde la aparición del Frente Amplio el formato es claramente un tripartidismo. La mediana del número efectivo de partidos entre 1971 y 1994 es 2.98. Para el período anterior (1942-1966) el formato era bipartidista con un número efectivo de partidos de 2.27 [Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998].

23 Algunas encuestas que simulan escenarios electorales con cuatro candidatos muestran que Michelini capta una intención de voto que duplica la votación que recibió en 1994.

academia uruguaya. Por un lado se sostenía que se trataba de una norma que mantenía artificialmente unidos a los partidos tradicionales y que los favorecía electoralmente. Por otro se decía que el doble voto simultáneo estimulaba la fraccionalización interna y la incoherencia política de blancos y colorados. Consecuentemente la candidatura única por partido conduciría a dar mayor transparencia al sistema electoral y mayor unidad interna a los partidos políticos.

Parece razonable pensar que la obligatoriedad de candidaturas únicas por partido puede lograr un efecto cohesionador en las internas partidarias al haber comprometido a la totalidad de la bancada de cada partido en el apoyo al respectivo candidato presidencial. Una vez que el partido ha determinado a su candidato presidencial, el voto por cualquiera de sus fracciones legislativas implica un apoyo a dicho candidato. Sin embargo, en el peculiar contexto del sistema de partidos uruguayo, que cuentan con un número importante de sectores internos que compiten electoralmente por los cargos legislativos, ese efecto puede ser seriamente contrarrestado.

El doble voto simultáneo a nivel presidencial ha sido un contrapeso de gran magnitud en la fraccionalización interna de los partidos. La representación proporcional en la distribución de los escaños legislativos podría estimular la proliferación de fracciones en la medida en que tal sistema reduce los costos de ingreso al Parlamento. Sin embargo la interna partidaria -en los partidos tradicionales- se ha configurado en lo esencial en torno a la disputa presidencial, que al dirimirse por la regla de mayoría simple genera una presión reductora en el número de competidores al interior de los partidos. Los grupos o dirigentes con aspiraciones legislativas se ven obligados a alinearse dentro de un mapa que termina resultando bastante simplificado²⁴.

En cambio, la comparecencia de los partidos a la elección nacional con candidatos únicos hará que la competencia interna partidaria quede a merced exclusivamente de los efectos de la representación proporcional. Aunque la candidatura única presidencial genere una mayor coherencia interna por el obligatorio apoyo de todo el partido a un mismo candidato se perdería el "efecto ordenador" interno que propicia el doble voto simultáneo a nivel del Poder Ejecutivo. El mapa interno de los partidos sería, en el mejor de los casos y tal como ocurre en la actualidad con el Frente Amplio, el mapa de las listas al Senado, que será siempre más complejo que el de los candidatos presidenciales.

Finalmente se puede intentar prefigurar la composición de las bancadas partidarias en términos de la relación numérica entre la fracción del candidato presidencial y los demás sectores de su partido. Al respecto Mieres sostiene que "...la fracción ganadora de la interna partidaria rompe el equilibrio a su favor, puesto que cuenta con el candidato presidencial y, a la hora de la elección parlamentaria - que es simultánea a la primera vuelta presidencial - puede beneficiarse de ese hecho." [1997:15]. Sin embargo no me resulta claro que tal fenómeno haya de producirse porque no veo a través de qué mecanismo el electorado tenderá a concentrar sus votos en la fracción del candidato presidencial. Desde mi punto de vista el sistema de candidatos únicos por partido elimina las ventajas con que han contado hasta ahora las fracciones presidenciales de los partidos tradicionales, es decir las que postulan candidatos a la presidencia. La simultaneidad y vinculación de las elecciones hacía que el candidato a presidente más votado en cada partido contara, a su vez, con la mayor bancada legislativa. El voto por un candidato presidencial implicó hasta ahora un

nómeno que denomino "efecto ordenador" se encuentra en Buquet, Chasquetti y Moraes [1998].

24 La explicación y contrastación empírica de este fe

voto legislativo a su fracción o coalición de fracciones. En cambio, al establecerse un candidato único presidencial, los electores de un partido no están restringidos en su opción a votar por la fracción del candidato, pueden hacerlo por cualquiera de las listas presentadas por el partido. Incluso puede suponerse que la nueva normativa crea condiciones para favorecer en la elección legislativa a las fracciones rivales a la del candidato presidencial. La fracción del candidato presidencial ha transferido el potencial electoral de su personalidad al conjunto del partido, al tiempo que las demás fracciones compiten con sus líderes como principal atractivo.

De aquí en más, la principal restricción que el sistema electoral imponía al crecimiento de la fraccionalización interna de los partidos tradicionales ha dejado de existir. Las elecciones presidenciales se realizarán a partir de 1999 por mayoría absoluta a dos vueltas y con candidatos únicos por partido seleccionados en comicios primarios. Las elecciones legislativas tendrán lugar simultáneamente con la primera vuelta presidencial y por los métodos tradicionales. La realización simultánea y vinculada de la contienda interna presidencial con la disputa por los cargos legislativos ha sido eliminada y, en consecuencia, ya no podrá verificarse en la configuración del mapa fraccional de los partidos ningún "efecto ordenador". El efecto reductor de la elección presidencial mayoritaria desaparecerá y la fraccionalización legislativa quedará a merced, pura y exclusivamente, de la proporcionalidad atenuada con la que el sistema funciona. La elección legislativa, y la competencia intrapartidaria que supone, quedará "desatada" del esquema simplificador que implica la competencia simultánea por la primera magistratura.

En las elecciones primarias es posible que se presente un efecto reductor en la configuración de la interna ya que se disputa un único cargo: la nominación presidencial. Pero luego

de establecido el candidato único la fraccionalización interna no habrá desaparecido y los distintos grupos que no alcanzaron la nominación también harán sus aprontes para competir por los cargos legislativos. El escenario así configurado se torna doblemente complejo. Por un lado la competencia fraccional legislativa no estará acotada por un efecto reductor, ya que ni los electores ni los candidatos tienen razones para simplificar el esquema de competencia, todas las fracciones son del mismo partido y el partido tiene un único candidato presidencial. En este caso sí pueden aparecer estímulos para una fraccionalización mayor dentro de los partidos y, más seguramente, esquemas legislativos que no se ajusten a los balances concretados en las primarias. En ambas cuestiones el Frente Amplio ofrece una tenue prefiguración, tanto por su relativamente alta fraccionalización interna como por la disonancia entre su configuración electoral y el balance político de fuerzas internas²⁵.

4. Conclusiones

El sistema electoral que rigió en Uruguay hasta 1994 fue acusado 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 ahora viejo sistema electoral uruguayo generaba al menos dos certezas absolutas: el partido del presidente sería una mayoría relativa (al menos) en el parlamento -contaría con

25 El sector más votado a nivel legislativo dentro del Frente Amplio y, consecuentemente, el que cuenta con la bancada parlamentaria más numerosa, no fue en 1994 el sector al que pertenece su candidato presidencial Tabaré Vázquez sino el de su principal rival interno Danilo Astori.

la mayor bancada partidaria- y la fracción del presidente sería mayoritaria dentro de su propio partido. La bancada que responde directamente al Presidente de la República ha sido hasta ahora -obligatoriamente- la mayor dentro del partido mayor por la vinculación entre la elección presidencial y legislativa. Tales certezas devienen de la lógica del sistema, para ganar la presidencia había que pertenecer al partido y encabezar la fracción más votados a nivel legislativo.

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 uruguayo no genera siquiera esa mínima ventaja para la fracción de gobierno. 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 en el parlamento porque el presidente se elige en segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera. Por lo tanto nada impide que resulte electo el candidato del segundo partido (más aún, esa contingencia es precisamente la novedad que el balotaje introduce y con la que seguramente especularon muchos promotores de la reforma), cuya bancada será consecuentemente la segunda en número de legisladores.

Resulta curioso que, a pesar que el uso de sistemas electorales de dos vueltas se ha extendido grandemente en América Latina, el triunfo en la segunda vuelta del candidato que quedó en segundo lugar en la primera es poco frecuente. En los últimos 20 años en América del Sur hasta se realizaron 17 elecciones pre-

sidenciales con sistema de dos vueltas, pero sólo en cuatro de ellas llegó a la presidencia el segundo de la primera vuelta. Es decir que en términos comparativos, la alteración más significativa del sistema político que el balotaje puede producir es poco probable. Pero el problema es que cuando dicho fenómeno se produce, el posicionamiento parlamentario del presidente es necesariamente peor y la posibilidad de un conflicto entre poderes se ve muy acrecentada²⁶. En dos de los cuatro casos mencionados se generó un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo de tal magnitud que terminó con la eliminación de uno de los poderes: Fujimori disolvió el parlamento peruano en 1992 y Bucarám fue destituido por el Poder Legislativo ecuatoriano en 1997.

Obviamente, la evidencia comparativa es demasiado escasa como para permitir generalizaciones estadísticas y los sistemas políticos de los países latinoamericanos son muy diversos como para extrapolar procesos políticos de uno a otro. Pero el sistema político uruguayo -muy estable, institucionalizado y consolidado en términos comparativos- también presenta complejidades mayores que otros países de la región. La principal de ellas es la fraccionalización interna de los partidos uruguayos y las consecuentes dificultades que genera en materia de comportamiento legislativo. Además de la disminución del peso legislativo del partido del Presidente que puede producir el balotaje, 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

26 Mientras que promedialmente el peso legislativo de los presidentes en América del Sur en los últimos 20 años está muy próximo al 40%, ese porcentaje cae por debajo de un tercio cuando se trata de sistemas de dos vueltas y supera apenas un cuarto en los casos en que el Presidente fue el segundo más votado en la primera vuelta.

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 escenarios 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 parlamentario. Si bien dicho fenómeno es tan sólo probable, lo importante es que con las reglas anteriores era imposible y ahora ya no. Tal situación, sumada a un presidente que cuenta con la acrecentada legitimidad que proporciona la mayoría absoluta permite imaginar situaciones en las que el relacionamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se desarrolle en condiciones de una extrema conflictividad. Situación por cierto nada auspiciosa en términos de gobernabilidad y estabilidad política.

Por otra parte, la debilidad legislativa del presidente podría acrecentarse en el largo plazo por los estímulos centrífugos de la nueva normativa. Si asumimos por un lado que 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, en una primera línea de razonamiento, este efecto puede verse reforzado por los conflictos 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 partido²⁷. Si esto ya ha ocurrido con el sistema anterior, es factible que

las reformas realizadas estimulen esta clase de comportamientos. Primero porque los canales de expresión de las fracciones minoritarias al interior del partido se verán limitados al obligar al apoyo del candidato designado, segundo porque la primera ronda no es decisiva con relación a la competencia presidencial y puede estimular el voto por partidos nuevos o pequeños y tercero porque la eliminación de la distinción entre lemas accidentales y permanentes permite que los partidos nuevos utilicen el doble voto simultáneo en el ámbito legislativo.

En todo caso, e independientemente del comportamiento a largo plazo de las fracciones minoritarias de los partidos, lo que sí se puede prever con seguridad es un corrimiento de los electores de los partidos luego de designado el candidato único. Muchos simpatizantes de candidatos perdedores en abril, no van a acompañar en octubre al mismo partido porque posiblemente encuentren que están más próximos a algún otro candidato. No es muy fácil intentar cuantificar *a priori* esos traslados de votos ni definir en qué dirección se producirán, pero se puede anticipar que el Nuevo Espacio puede ser un gran beneficiario de tal efecto, tanto por su ubicación privilegiada en el centro del espectro político como por su bajo perfil en términos de adhesión simbólica. A diferencia del sistema anterior, que disciplinaba fuertemente al electorado en términos partidarios, el sistema actual le da al votante una gran libertad, que siendo buena para los ciudadanos puede quizá producir resultados poco consistentes para el sistema político.

Todos los efectos mencionados configuran escenarios probables que en términos de proceso de gobierno pueden conducir a una

dos en el momento de la elección interna porque prohíbe la formación de nuevos partidos 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.

27 La nueva constitución "congela" al sistema de parti

menor fluidez y a la aparición de bloqueos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Un mayor número de partidos, niveles más altos de fraccionalización interna y una reducción del peso legislativo del presidente se tornan en obstáculos para la implementación de un programa de gobierno. 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 poderes.

Sin embargo, tales escenarios son descritos en este trabajo sólo a través del **formato** del sistema político. El mapa debe ser completado con los rasgos de dinámica del sistema que surgen de los comportamientos políticos. En este terreno los distintos actores políticos podrán optar por estrategias de cooperación o confrontación. A este nivel la nueva constitución pretende incorporar normas que estimulen los acuerdos políticos y la negociación, la formación de coaliciones y la estabilidad de los gabinetes. Pero no lo hace a través de disposiciones directas (la inclusión de normas parlamentaristas) sino indirectamente, reforzando la posición presidencial tanto simbólica como jurídicamente²⁸. Tampoco existen razones teóricas ni comparativas para suponer que este nuevo sistema estimule especialmente la moderación política (por lo menos que la estimule más que el sistema anterior) ni que favorezca la formación de acuerdos políticos o coaliciones estables más allá de posibles acuerdos electorales para la segunda vuelta. Es decir que al tiempo que se favorecen configuraciones políticas más fragmen-

tadas no se proporcionan instrumentos de gobierno relevantes que sirvan para neutralizar esa fragmentación.

El transcurso de la coyuntura política uruguaya en los umbrales del tercer milenio está fuertemente condicionado por esta reforma constitucional, tanto por las peculiaridades de su formulación y aprobación como por las posibles consecuencias de su aplicación. Las predicciones posibles, basadas en los constreñimientos institucionales creados, conducen en casi todos los terrenos a posiciones pesimistas. Sin embargo también hay un espacio para el optimismo fundado en la esperanza de que los aprendizajes realizados por las elites partidarias uruguayas en los últimos años les permitan sortear las complejidades que seguramente llegarán a presentar los próximos escenarios políticos.

BIBLIOGRAFIA

Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay*. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1998.

Caetano, Gerardo, Romeo Pérez y José Rilla. "La Partidocracia Uruguaya", en *Cuadernos de Claeh* No. 44. Claeh, Montevideo, 1987.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

González, Luis E. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman. "Institutions and Economic Adjustment", en Nelson, Joan M. (ed.), 1990.

Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1995.

Karl, Terry Lynn. "Dilemas de la Democratización en América Latina", en *Foro Internacional*, No. 3, México, 1991.

28 La única disposición de la nueva constitución que favorece la realización de acuerdos parlamentarios duraderos es la que permite al presidente sustituir a los directores de los entes autónomos cuando no recibe apoyo parlamentario. Sin embargo esta norma no obliga a la formación de coaliciones y su puesta en marcha no parece sencilla.

- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Lijphart, Arend. *Las Democracias Contemporáneas. Un Estudio Comparativo*. Ariel, Barcelona, 1987.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela. *The failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press, 1994.
- Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart. *Presidentialism in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
- Mieres, Pablo. "La Reforma Constitucional de 1996 en Uruguay y sus Posibles Efectos Sobre los Partidos y el Sistema de Partidos", en *Cuadernos del CLAEH*, segunda serie, año 22, N° 80, pp 5-29, Montevideo, 1997.
- Nelson, Joan M. (ed.). "Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World", Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Rae, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.
- Real de Azúa, Carlos. *Partidos, Política y Poder en el Uruguay*. Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo, 1988.
- Riker, William H. "Two Party Systems and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science" en *American Political Science Review*, 76:753-766, 1982.
- Sartori, Giovanni. "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Yale University Press, New Haven, London, 1986.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Shugart, Mathew y John Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Solari, Aldo E. *Partidos Políticos y Sistema Electoral*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- Taagepera, Rein y Mathew S. Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven

RESUMEN

Uruguay reformó su Constitución en 1997 modificando especialmente su antiguo sistema electoral. Este artículo analiza desde una perspectiva institucionalista y comparativa, los posibles efectos políticos que las nuevas disposiciones constitucionales pueden provocar. Esas consecuencias serán evaluadas por sus probables impactos en el terreno de la fragmentación parlamentaria y de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. El análisis prevé una mayor fragmentación del sistema de partidos y un debilitamiento del peso legislativo del Presidente, que pueden conducir a una menor fluidez y a la aparición de bloqueos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. 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 poderes.

ABSTRACT

Uruguay reformed its Constitution in 1997 specially modifying its old electoral rules. This article analyzes, from an institutional approach and with comparative evidence, the possible political impacts that the new constitution could produce. Those effects will be evaluated in terms of parliamentary fragmentation and executive-legislative relations. The article predicts a greater fragmentation of the party system and legislative weakness of the president. In consequence there could be less fluid relations between the President and the Assembly. Given this scenario, with a President with high popular support but poor political and institutional resources, we could be promoting dangerous conflicts between powers.