
La reforma constitucional uruguaya de 1996

Martín Langa*

SUMARIO: 1. La evolución del sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición tras la redemocratización. 2. Los intentos fracasados de reforma político-institucional tras la redemocratización. 3. El proceso de negociación de la reforma constitucional de 1996. 4. Las principales reformas constitucionales. 4.1 Los cambios en el sistema electoral. 4.2 Las modificaciones del sistema presidencialista. Consideraciones finales.

La reforma constitucional ratificada estrechamente por el plebiscito del 8 de diciembre de 1996¹ es la culminación de un debate sobre reformas político-institucionales que se instaló en la escena política poco después de la asunción de Julio M. Sanguinetti a la presidencia en 1984 y estuvo presente con altibajos durante los tres gobiernos democráticos. La reforma constitucional uruguaya reviste especial interés para la ciencia política comparada, pues Uruguay ha sido, junto a Chile (y en la segunda mitad de este siglo, Costa Rica y Venezuela), uno de los pocos países latinoamericanos con una tradición democrática² y es uno de los países que ha llevado más adelante el afianzamiento de su régimen político democrático tras la «tercera ola democratizadora» (Huntington 1991). La relativa estabilidad democrática uruguaya tras la redemocratización se ha dado dentro de un sistema político

singular, cuya estructura y dinámica estuvieron conformadas por la trilogía compuesta por un presidencialismo atenuado por prácticas consensuales, un sistema electoral proporcional (el sistema del doble voto simultáneo o ley de lemas) y un sistema pluripartidista moderado, trilogía que ha sido modificada sustancialmente por la reforma constitucional de 1996.³

El presente artículo se propone fundamentalmente analizar distintos aspectos de la reforma constitucional uruguaya de 1996 y evaluar sus posibles repercusiones sobre el desarrollo de la democracia. Primero, se analiza la evolución del sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición, destacándose algunos puntos que sirven para comprender y evaluar las modificaciones introducidas por la reforma constitucional. Tras exponer sucintamente en un segundo punto los antecedentes de reforma tras la redemocratización. Se repasan, tercero, las circunstancias que rodearon el proceso de reforma constitucional durante la segunda presidencia de Julio M. Sanguinetti. En un cuarto punto, se presentan las principales reformas político-institucionales, se las contraponen con las correspondientes disposiciones de la constitución de 1967, y se evalúan las reformas y, a la luz de lo desarrollado en el primer punto, se intenta captar sus probables repercusiones sobre el sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición (la problemática de la gobernabilidad). Se concluye con unas consideraciones generales.

* El autor es politólogo, investigador y candidato a doctorado como becario del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

¹ La reforma constitucional abarca en total 27 artículos constitucionales y comprende cambios político-institucionales, medidas de descentralización administrativa y declaraciones respecto a la protección del medio ambiente (véase Proyecto de Ley Constitucional, octubre de 1996).

² Para una visión general de la evolución política y del problema de la inestabilidad en América Latina, véase Dieter Nohlen (1994: 12-27). La democratización del sistema político uruguayo tuvo lugar a principios del siglo XX con la elección directa del poder ejecutivo (1910) y la introducción del voto universal masculino (1918) y estuvo estrechamente ligada a un modelo de desarrollo (el Batllismo) en el que el Estado constituyó, a través de un conjunto de políticas, la principal instancia reguladora del desarrollo económico y social. Hasta 1973, el orden democrático sólo fue interrumpido por la así llamada «dictablanda» civil del Presidente Juan Terra (1932-1942), que sin embargo no alteró en lo fundamental el modelo de desarrollo heredado ni tampoco coincidió, a diferencia de otros países latinoamericanos, con la injerencia política de las fuerzas armadas en el poder. Así, el derrumbe de la democracia, que concluyó con la ocupación del parlamento por los militares y su disolución por el presidente Bordaberry en 1973, y la instalación de un régimen autoritario-militar significaron una gravísima interrupción de la tradición política uruguaya (*cf.* Finch 1991; González 1991; Nohlen 1995).

³ Para una visión general de la trilogía presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos desde una perspectiva histórico-empírica y comparada, véase Nohlen 1996.

1. La evolución del sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición tras la redemocratización

Para comprender la reforma constitucional de 1996, así como para evaluar sus posibles consecuencias sobre el funcionamiento del sistema político uruguayo, resulta importante tener presentes algunos aspectos del desarrollo político tras la redemocratización, especialmente en lo referido a la evolución del sistema de partidos, la dinámica de gobierno y las relaciones entre gobierno y oposición.

Desde el punto de vista político-institucional, el proceso de redemocratización en Uruguay consistió en la restauración de la constitución de 1967 que había regido con anterioridad al derrumbe de la democracia a principios de los años setenta.⁴ Durante la transición, el orden político emanado de la Constitución de 1967 —especialmente el sistema electoral— representaron un punto de consenso básico de la oposición democrática frente al régimen militar y, en particular, a su propio proyecto constitucional (véase Nohlen / Rial 1986; Cocchi 1988).⁵ La continua resistencia de los partidos políticos frente a las ambiciones reformistas de los militares durante las negociaciones en el Parque Hotel (1983) y el Club Naval (1984) fueron sin duda facilitadas por el fracaso del régimen militar al buscar sancionar su proyecto constitucional a través de un plebiscito en 1980 (*cf.* Rial 1990; Gillespie 1992).⁶

⁴ Para un análisis más detallado de la transición uruguayo, véase Lauga 1996.

⁵ Así lo juzgó Ángel Cocchi (1988a: 18): «En los aspectos institucionales, todos los actores vieron en el retorno a la criticada Constitución de 1967 la concreción de “lo mejor posible” —o “del mal menor” si se prefiere...». En general, los líderes partidarios y los intelectuales atribuyeron la crisis y el fracaso de la democracia no tanto a falencias institucionales, sino por sobre todo a la actitud usurpatoria de los militares, a las difíciles condiciones económicas y sociales, así como a las insuficiencias de los partidos políticos y a los antagonismos entre sus líderes (véase González 1991: 143).

⁶ En aquella oportunidad, el resultado de la votación había indicado que, contrariamente a las creencias de los militares, la mayoría de los electores uruguayos asociaba el pasado con recuerdos positivos y deseaba una restauración democrática (Nohlen 1995: 489). Uno de los primeros líderes políticos en percibir esto fue Julio M. Sanguinetti, quien ya en 1983 afirmó: «El pueblo está diciendo que el problema en Uruguay no es

Además, la movilización creciente de distintos grupos sociales y la aislación cada vez más pronunciada del régimen autoritario frente a la sociedad a medida que transcurría la transición también contribuyeron a la actitud restaurativa de los actores democráticos. Es cierto que destacados políticos y expertos opinaban que la constitución preautoritaria no había estado libre de toda responsabilidad en el derrumbe de la democracia; no obstante, todos los partidos estaban a favor de una restauración pues temían que una discusión constitucional complicaría la redemocratización, dado que, pese a todo, los militares estaban aún lejos de haber perdido todo poder de negociación (*cf.* Solari 1991: 164).

Con respecto al sistema de partidos,⁷ los resultados electorales de 1984 parecían haber restaurado también, al menos a nivel de la repartición de votos entre los lemas, el sistema de partidos anterior al derrumbe de la democracia. Una mirada más detenida permitía visualizar, empero, cambios con respecto a la situación existente a principios de los años setenta. En primer lugar, los partidos integrantes del Frente Amplio habían logrado despojarse, gracias a su participación exitosa y moderada en las negociaciones durante la transición, del rol de paria que se les había adjudicado entre 1971 y 1973. Así, creció la predisposición de aceptar un nuevo actor en el sistema «bipartidista» tradicional de Blancos y Colorados que había caracterizado al sistema político uruguayo desde la primera mitad del siglo XIX (véase De Riz 1986; Finch 1991).⁸ En segundo lugar, las corrientes conservadoras y autoritarias, que habían simpatizado con el régimen autoritario y apoyado su proyecto constitucional en

reformar la Constitución, sino aplicar su Constitución vigente». (citado en: Rehren / Huerto 1993/4: 136).

⁷ Cabe notar que en Uruguay no existe un acuerdo en cuanto al concepto de partido político, lo que tiene consecuencias sobre el análisis del sistema de partidos (véase al respecto, entre otros, Nohlen 1994: 255): La legislación electoral identifica al lema con el partido político, lo cual no deja de ser problemático, dado que el sistema electoral establece, al mismo tiempo, que dentro del lema pueden competir varias fracciones (sublemas) por el liderazgo en el lema. Desde una perspectiva histórica, el sistema de partidos uruguayo fue, de hecho, un sistema bipartidista sólo en apariencia. A nivel de los sublemas, se trató más bien de un sistema multipartidista. Además, la distancia programática entre las distintas fracciones o corrientes dentro de un mismo lema es con frecuencia mayor que la existente entre dos lemas. Todo esto es por supuesto importante para comprender la formación de alianzas y coaliciones tras las elecciones.

⁸ Las elecciones de 1971 no sólo marcaron un primer apartamiento del sistema bipartidista, sino también el surgimiento de una polarización en términos de izquierda y derecha (véase Rama 1987: 152). Al mismo tiempo, coincidieron con la inversión de las posiciones de los partidos tradicionales: los Colorados, tradicionalmente reformistas, pasaron mayoritariamente a la derecha conservadora, mientras que los Blancos se volcaron hacia la centro-izquierda.

1980, quedaron en 1984 en clara minoría dentro de los dos partidos tradicionales. En conjunto, los cambios indicaban una reducción del grado de polarización del sistema de partidos en relación a la fase preautoritaria (*cf.* Thibaut 1996: 262). Entre 1984 y 1996 se registraron las tendencias siguientes en cuanto a la evolución del sistema de partidos:

- El papel político dominante de los partidos tradicionales se diluyó definitivamente con los sucesivos triunfos electorales del Frente Amplio, que a fines de los años ochenta se estableció como una tercera fuerza política a nivel nacional (en 1994: Encuentro Progresista), ganando además en 1989 y 1994 las elecciones departamentales en Montevideo, desde entonces en manos de intendentes frenteamplistas.⁹
- Si bien aumentó la fragmentación del sistema de partidos a nivel del lema a fines de los años ochenta con la escisión de agrupaciones moderadas del Frente Amplio y la creación de un nuevo partido de centro-izquierda (Nuevo Espacio), no se redujo, sin embargo, el porcentaje de votos del Frente Amplio. Actualmente, el sistema de partidos uruguayo está caracterizado por un pluralismo moderado: Colorados, Blancos y el Frente Amplio (Encuentro Progresista) tienen respectivamente un tercio del total de los votos y el Nuevo Espacio representa un pequeño partido (*cf.* Finch 1995; véase cuadro).
- Es posible observar desde las elecciones de 1989 una tendencia hacia la fragmentación a nivel del sublema tanto entre los Colorados como entre los Blancos, estimulada por la ley de lemas (véase Thibaut 1996: 236). En el partido Colorado, la corriente batllista formada durante la transición se dividió en dos en 1990: el Batllismo Radical, encabezado por Jorge Batlle, y el Foro Batllista, bajo el liderazgo de Julio M. Sanguinetti. En el Partido Nacional la fracción Por la Patria de Wilson Ferreira perdió tras el fallecimiento de su líder su posición dominante, surgiendo dos fracciones de fuerza pareja: el Movimiento Nacional Rocha y el Movimiento Renovación y Victoria. La tendencia hacia la fragmentación dificultó hasta ahora la capacidad de acción de los tres gobiernos minoritarios. Asimismo, se lo

vinculó al problema de la gobernabilidad y se lo consideró un obstáculo para la consolidación de la democracia (*cf.* González 1986: 70).

- La tendencia hacia la reducción de la polarización parece confirmarse entre 1984 y 1996. En tal sentido parece hablar el tránsito del Frente Amplio hacia posiciones más moderadas tras las escisiones anteriores a las elecciones de 1989. A nivel del discurso político, el Frente Amplio se ha ido alejando de las convocatorias revolucionarias de la fase preautoritaria para adoptar la defensa de viejos modelos de desarrollo socioeconómico y de funciones estatales (Nohlen 1995: 510; Rial 1990: 16), que antes constituían las metas de los partidos tradicionales. De este modo, mientras hoy el Frente Amplio reivindica políticas estatales activas, los dos partidos tradicionales buscan imponer reformas en la economía y organización del Estado siguiendo en parte el modelo chileno o el argentino. Se trata de una redefinición del antiguo modelo de desarrollo que implica profundas reformas en la economía, la sociedad y el Estado. Hasta ahora, éstas han chocado con las resistencias de una «sociedad hiperintegrada» (Rama 1987) que aún no ha podido superar el recuerdo de un pasado mejor. En este contexto, la problemática de la gobernabilidad, *i.e.* la conformación de un gobierno estable, capaz de tomar e implementar

⁹ Se ha señalado la paradoja de que la carta de entrada del Frente Amplio al sistema de partidos uruguayo fue precisamente el haberse visto obligado a adaptar a la legislación electoral uruguaya (la ley de lemas), que el Frente Amplio tradicionalmente rechazó como un instrumento de los partidos tradicionales para lograr su exclusión (véase Nohlen 1994: 225).

decisiones políticas, ha estado en el centro de la discusión política y científica.

Cuadro 1: Distribución de los escaños en la Asamblea Nacional uruguaya entre 1984 y 1995 (porcentaje sobre el total de escaños a nivel de lema)

| | Diputados 1985-1989 | Senadores 1985-1989 | Diputados 1990-1994 | Senadores 1990-1994 | Diputados 1995- | Senadores 1995- |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|
| Partido Colorado | 41,4 | 45,2 | 30,3 | 29,0 | 32,3 | 35,5 |
| Partido Nacional | 35,4 | 35,5 | 39,4 | 41,9 | 31,3 | 32,2 |
| Nuevo Espacio | - | - | 9,1 | 6,5 | 5,1 | 3,2 |
| Frente Amplio (1994: Encuentro Progresista) | 21,2 | 10,0 | 21,2 | 23,3 | 31,3 | 29,0 |

Fuente: Nohlen 1993; Thibaut 1996.

En lo que se refiere a la dinámica de gobierno y las relaciones entre gobierno y oposición, hay que destacar algunas cuestiones de importancia:

- Ante la estructura del sistema de partidos y dado el sistema electoral presidencial de mayoría relativa, ninguno de los tres presidentes pudo contar con una mayoría de su partido en el parlamento. Esto contribuyó, junto a otros factores, a un cambio gradual del modo de gobierno, en comparación con la fase preautoritaria, hacia formas menos cooptativas y más coalicionales (*cf.* Thibaut 1996);
- Ninguno de los gobiernos hizo intentos serios de gobernar al margen del parlamento. El empleo de los decretos no tuvo ni siquiera durante la primera presidencia de Sanguinetti la magnitud que se observó en otros países latinoamericanos en situaciones parecidas. El uso del veto presidencial como un instrumento que permite influir sobre el proceso parlamentario, aunque fue recurrente, no dejó de ser parte de una estrategia política orientada hacia la negociación y el compromiso (*cf.* Thibaut 1996: 312; una visión diferente en: Sierra 1992);
- El cambio en el modo de gobierno se operó dentro de la continuidad de las reglas institucionales y a pesar de las desfavorables condiciones socioeconómicas. Es testimonio de un proceso de aprendizaje político de los actores políticos a partir de las experiencias con el derrumbe de la

democracia y con las dificultades de la gobernabilidad en los años ochenta y noventa (*cf.* Bodemer 1995: 159). También resulta en parte del desarrollo del sistema de partidos que a su vez está ligado al funcionamiento del sistema electoral. La configuración del sistema de partidos con el establecimiento del Frente Amplio como una tercera fuerza política capaz de acceder a la presidencia habría sido la razón fundamental que explica, según Filgueira y Filgueira (1997), no sólo la estrategia coalicional entre Colorados y Blancos en el segundo gobierno de Sanguinetti, que por primera vez involucra a los dos partidos en su totalidad, sino también la voluntad de estos dos partidos de reformar la constitución de forma de readaptar favorablemente las reglas de juego al nuevo contexto de competencia partidaria.¹⁰ Por otra parte, parece indicar también que las tesis sobre el efecto negativo del multipartidismo para el funcionamiento del presidencialismo (véase, p. ej., Lijphart 1990) deben ser tomadas *cum grano salis* (en este sentido, véase Nohlen 1995b; Thibaut 1996);

- El problema de la formación de coaliciones de gobierno estables trascendió en Uruguay el

¹⁰ Este argumento fue esgrimido por el Frente Amplio y constituyó uno de los ejes de la «Campaña por el No» conducida por Tabaré Vázquez en contra de la reforma acordada en el parlamento. Más adelante se retorna a esta idea.

marco político-estructural y estuvo vinculado estrechamente con la presencia de una crisis económica crónica y sus diversas consecuencias sobre la sociedad uruguaya. En este contexto se torna especialmente difícil la tarea de crear consenso para reformas que implican abandonar un modelo de desarrollo seguido desde principios de siglo, hoy definitivamente agotado, pero que en el pasado tuvo muchas consecuencias positivas y sigue formando parte esencial de la identidad uruguaya. Ante este trasfondo, no es sorprendente que las estrategias de resolución de conflictos sólo hayan producido correcciones graduales del modelo. Es de suponer que también en el futuro las posibilidades de avanzar cambios dependerán de que se logre ir más allá de cooperaciones puntuales, creando soluciones políticas abarcativas y apoyadas por el esfuerzo estable de una clara mayoría de los representantes.

2. Los intentos fracasados de reforma político-institucional tras la redemocratización

Poco después de haberse producido la redemocratización, comenzaron a discutirse en la ciencia y en la política diversas reformas institucionales como parte de una discusión sobre una reforma política global (*cf.* Nohlen / Rial 1986; Franco 1986/87; Nohlen / Solari 1988; Cocchi 1988). Desde entonces, el tema de una reforma institucional estuvo presente con distinta intensidad en los tres gobiernos democráticos. En general, el debate se concentró en el tema de la reforma del sistema electoral. Hubo también distintas propuestas de reforma del sistema de gobierno en el sentido de modificar el presidencialismo vigente; los planteos en términos de la alternativa entre presidencialismo y parlamentarismo tuvieron más bien una repercusión política menor. Respecto al sistema electoral, la convicción de que algunos de sus componentes habrían sido corresponsables del quiebre de la democracia y de que, consecuentemente, sería necesario emprender su revisión profunda, cursó paralelamente a la idea de que convendría conservar todo lo posible del viejo sistema, limitando sólo a lo esencial una eventual reforma (Nohlen 1994: 262). En general, la abundancia de propuestas de reformas, su motivación político-

partidaria, así como la falta de claridad y la ambigüedad de los objetivos perseguidos pueden ser vistos como un claro reflejo del problema de la gobernabilidad del sistema político uruguayo (Thibaut 1996: 211).

Pocos meses después de que Sanguinetti asumiera la presidencia en 1984, se desató un debate sobre una reforma institucional, en el que el tema dominante fue el sistema electoral, mientras que la propuesta de una parlamentarización del sistema de gobierno, propiciada por algunos renombrados intelectuales quedó relegada a un segundo plano (*cf.* Pérez 1987; 1988; Nohlen / Rial 1986; Nohlen / Rial 1988: 351). Entre 1985 y 1987, distintas fracciones de los partidos opositores presentaron varios proyectos de reforma del sistema electoral (Rial 1986: *passim*). Las iniciativas que contaron con mayor apoyo fueron las siguientes: la introducción del sistema de balotaje (mayoría absoluta con segunda vuelta) para la elección del presidente; eliminación del «doble voto simultáneo» (en la elección de todos los cargos; sólo respecto de los órganos unipersonales; o únicamente respecto de la elección de presidente); separación de las elecciones nacionales y locales (Botinelli 1986: 148s.; Rial 1986: *passim*, en particular: 206-215; Cocchi 1988a: 23ss.). Ninguna de estas primeras iniciativas de reforma tuvo verdaderas posibilidades de realización. A medida que se aproximaban las próximas elecciones, iba aumentando el interés de los Blancos de distanciarse de las políticas de Sanguinetti. A su vez, la falta de una respuesta enérgica del gobierno de Sanguinetti a los problemas económicos llevó a recordar el inmovilismo político anterior al golpe militar. En este contexto, las propuestas de reforma representaban para la oposición parlamentaria más bien una forma de expresar su insatisfacción y descontento con el gobierno; a su vez, el partido Colorado consideraba por entonces la introducción del balotaje como una amenaza para su confortable posición en el sistema político (*cf.* Rial 1988).

En la presidencia de Lacalle, el derrumbe de la primera Coincidencia (véase Crespo *et al.* 1991) colocó a la problemática del inmovilismo político y del bloqueo de las relaciones entre el gobierno y la oposición parlamentaria en el centro de la agenda política, estimulando así nuevas iniciativas de reforma. Al igual que durante el primer gobierno democrático, éstas partieron de distintos partidos y fracciones en el parlamento, mientras que el presidente Lacalle siguió poniendo el acento en la reforma de la economía y del Estado. Con respecto

al sistema electoral, en los entornos del expresidente Sanguinetti se favorecía una reforma que diera al presidente una sólida mayoría en el parlamento. A tal fin se preveía dotar al sublema (fracción partidaria) del presidente de la suficiente cantidad de escaños adicionales en la cámara de diputados como para hacer innecesaria la formación de coaliciones con otros partidos (Bodemer 1993: 53). Respecto del sistema de gobierno, aunque a principios de los años noventa se le otorgó aún mayor atención y publicidad a la cuestión del parlamentarismo como una alternativa al presidencialismo, los distintos pronunciamientos a favor de una decidida parlamentarización del sistema de gobierno de parte de diversos intelectuales (*cf.*, entre otros, González 1991; Pareja 1990; Arocena / Bodemer 1992) sólo hallaron eco en algunos sectores del Frente Amplio y en pequeños partidos como el Partido por el Gobierno del Pueblo (véase Thibaut 1996: 210). Hacia mediados de los años noventa, las iniciativas de reforma de los partidos tradicionales apuntaban, dejando de lado los detalles, a un mayor fortalecimiento del Ejecutivo, en la expectativa de poder superar de este modo el bloqueo del sistema político (Bodemer 1995: 160s.).

3. El proceso de negociación de la reforma constitucional de 1996

Tras el triunfo sumamente ajustado de los Colorados en las elecciones de 1994 que permitió el retorno de Sanguinetti a la presidencia, se llegó a una coalición de gobierno entre Colorados y Blancos basada en un acuerdo programático sobre políticas que por primera vez incluía a todas las fracciones de los dos partidos (véase Caetano / Rilla 1995; Bodemer 1995). Los ministerios y los cargos políticos se repartieron proporcionalmente entre Colorados y Blancos, por un lado, y el Partido por el Gobierno del Pueblo y la Unión Cívica, por el otro. De este modo, el gobierno de Sanguinetti se aseguró una mayoría de aproximadamente dos tercios en la Asamblea Nacional. A través de un trabajo conjunto, la coalición de gobierno logró el pasaje de leyes que habían fracasado rotundamente en los

gobiernos anteriores (en especial, la ley de reforma del sistema de seguridad social).¹¹

En el marco de esta cooperación, se pasó pronto a auspiciar una reforma constitucional que apuntara, según sus propiciadores, a mejorar la gobernabilidad del sistema político uruguayo. En este sentido se entablaron negociaciones con los demás partidos en el parlamento, en cuyo centro estuvo el sistema electoral de mayoría absoluta con segunda vuelta, impulsado por los integrantes de la coalición de gobierno. Frente a la división actual en tres tercios del espectro político uruguayo, su introducción fue interpretada por una parte importante de la izquierda como una estrategia de los partidos tradicionales para perjudicar al Frente Amplio, en tanto que se suponía que en el caso — altamente probable— de una segunda vuelta electoral entre el candidato de uno de los partidos tradicionales y el candidato del Frente Amplio, el electorado de los partidos tradicionales votaría en bloque en contra del candidato de izquierda. Aunque es cierto que esta especulación estuvo presente en los partidos tradicionales,¹² de ello no se desprende necesariamente que vaya a desfavorecer a la izquierda. Es así que la introducción del balotaje contó también con el apoyo de una importante fracción del Frente Amplio (Asamblea Uruguay). Al mismo tiempo, el hecho de que los dos partidos tradicionales le dieran prioridad a la introducción del balotaje para la elección del presidente en sus planes de reforma, le permitió al Frente Amplio introducir, a cambio de su apoyo, una serie de propuestas propias (como p. ej. la separación de las elecciones nacionales y locales; la eliminación parcial de la posibilidad de acumulación de la ley de lemas). A su vez, estas propuestas motivaron la oposición de algunos caudillos de los partidos tradicionales.

Tras más de un año de marchas y contramarchas en las negociaciones de las que participaron los cuatro partidos con representación parlamentaria, en octubre de 1996 parecía haberse llegado finalmente a un compromiso aceptable para todas las partes implicadas en el proceso de reforma. Sin embargo,

¹¹ En el pasado, los partidos de izquierda, el movimiento de los jubilados y los sindicatos habían logrado frenar varias veces la reforma de la seguridad social (Filgueira / Filgueira 1997).

¹² Óscar Botinelli (en: Cesin 1996) recordó durante el debate que la introducción del balotaje siempre estuvo unida a motivaciones políticas de corto plazo; así, p. ej. en 1986/1987 cuando las propuestas de introducir el balotaje fueron rechazadas por los mismos Colorados quienes por entonces lo consideraban una amenaza a su supuestamente cómoda situación (véase Nohlen / Rial 1986; Nohlen / Solari 1988).

antes de la votación en el parlamento, el Frente Amplio se reunió en un Plenario Nacional extraordinario que decidió por una clara mayoría de los delegados no apoyar las modificaciones constitucionales,¹³ haciendo aparecer al Frente Amplio en una actitud intransigente ante la opinión pública en la medida que muchos de sus reclamos (incluidos los de mayor importancia) habían sido atendidos en el transcurso de las negociaciones. El rechazo al proyecto de reforma también puso en evidencia la existencia de una escisión interna entre la posición favorable de algunos de sus principales dirigentes (Líber Seregni, Danilo Astori, Mariano Arana, como así también, aunque de manera ambigua, el candidato presidencial Tabaré Vázquez que hasta ese momento parecía sostener —algo fuera de lo común— una posición contraria a la de la mayoría del Frente Amplio y muy especialmente a la de su propio Partido Socialista) y la oposición de una mayoría de los delegados de base.

De acuerdo a la decisión tomada en el Plenario, la bancada parlamentaria del Frente Amplio no dio su apoyo a la reforma en el parlamento. Dentro del Frente Amplio, Asamblea Uruguay manifestó claramente su simpatía por el proyecto de reforma, pero acató la decisión del Plenario. El proyecto de reforma fue sancionado con el apoyo de los dos partidos de la coalición de gobierno y el Nuevo Espacio por un estrecho margen de votos: 67 a favor sobre un total de 98 (un diputado de la coalición de gobierno estuvo ausente y otro se abstuvo de votar a favor), superando por un voto la mayoría de dos tercios requerida constitucionalmente.¹⁴

Tal como lo prevé la constitución uruguaya, el proyecto de reforma constitucional sancionado por

la Asamblea General a mediados de octubre de 1996 tenía que ser sometido a un plebiscito dos meses más tarde, el 8 de diciembre.¹⁵ Al iniciarse la breve campaña electoral que precedió al referéndum, Tabaré Vázquez rompió con la propensión al compromiso que había mostrado hasta último momento en las negociaciones de reforma y se puso a la cabeza de la «Campaña por el No», en línea consonante con la posición adoptada por la mayoría de los delegados en el Plenario extraordinario de octubre. Desde los sectores alineados detrás de Tabaré Vázquez se pasó a denunciar en términos confrontacionistas que la reforma tendría rasgos autoritarios, no iría lo suficientemente lejos (p. ej., respecto a la eliminación parcial de la ley de lemas) y de ningún modo estaría en condiciones de resolver los verdaderos problemas del país; por el contrario, significaría más bien un fortalecimiento de la derecha que abriría la puerta a reformas de estilo neoliberal. Los que, como Líber Seregni y Danilo Astori, apoyaban la reforma constitucional dentro del Frente Amplio decidieron no participar activamente de la campaña, manifestando así su disidencia con el sector de Tabaré Vázquez. Al mismo tiempo, los partidarios de la reforma en los partidos tradicionales orquestaron una masiva campaña publicitaria a favor de la reforma en los medios de comunicación. En los partidos tradicionales también hubo algunos dirigentes (particularmente caudillos del interior) que, abandonando la línea seguida por las respectivas cúpulas partidarias, se opusieron, de forma más o menos explícita, a la reforma constitucional durante la campaña anterior al plebiscito.

El resultado definitivo del plebiscito fue proclamado por la Corte Electoral a principios de enero de 1997 tras un muy lento escrutinio de los votos observados, y arrojó un triunfo ajustado del «Sí» que sumó el 50,45% de los votos válidos, logrando una diferencia frente al «No» de menos del 1% del total de los votos válidos (algo más de 18 mil votos). Así, desde el 14 de enero de 1997 rige oficialmente una nueva constitución en Uruguay, la séptima en la historia de este país latinoamericano.

¹³ El debate en el Plenario no se limitó a la conveniencia o no de respaldar el proyecto de reforma, sino que fue tomado por las distintas corrientes del Frente Amplio sobre todo como una oportunidad para expresar sus rivalidades y estuvo consecuentemente dominado por especulaciones cortoplacistas acerca de los efectos de la reforma sobre los resultados electorales de 1999. Asamblea Uruguay, bajo el liderazgo del senador Danilo Astori, había propiciado desde un principio la reforma constitucional. Pero el resultado de la votación en el Plenario dependía de la posición de su principal rival interno, el Partido Socialista, el cual, pese a que su miembro más prominente, Tabaré Vázquez, había manifestado pocos días antes que la reforma acordada por los diputados de todos los partidos era aceptable, se opuso a la reforma por considerar que el balotaje representaría un instrumento de los partidos tradicionales surgido del resultado electoral de 1994 con el fin de evitar el ascenso de la izquierda al gobierno nacional. Finalmente, la moción contraria al proyecto triunfó con el voto de 86 de los 137 delegados presentes.

¹⁴ Cabe señalar la escasa repercusión que tuvo la noticia de la aprobación del proyecto de reforma en la prensa uruguaya: la mayoría de los diarios no le dio el estatus de título principal en la portada.

¹⁵ La constitución uruguaya dispone que todos los proyectos de reforma constitucional tienen que ser sometidos a un referéndum, cuya validez depende de que se alcance un quórum del 35% del electorado (sobre los distintos mecanismos de democracia directa en América Latina, véase Thibaut 1997). En este plebiscito los votantes podían pronunciarse por el «Sí» o por el «No» al proyecto de reforma constitucional sancionado por el parlamento.

Pese a la derrota, la buena votación del «No» (que, según distintas encuestas, al lanzarse la «Campana por el No» estaba en clara desventaja frente al «Sí») fue interpretada como un triunfo personal del exintendente de Montevideo, Tabaré Vázquez. Sin embargo, es posible hacer diversas e incluso opuestas interpretaciones sobre el significado, el alcance y las implicaciones del resultado del plebiscito. Es indudable que los partidos tradicionales y los partidarios de la reforma no lograron difundir con verdadero éxito un espíritu favorable a la reforma entre la población. Al mismo tiempo es cierto que los votos por el «No» tienen una composición heterogénea y que su volumen total no permite extraer ninguna conclusión directa sobre las posibilidades electorales futuras del Frente Amplio y los demás partidos. Queda planteada, por ejemplo, la pregunta acerca de hasta qué punto las relaciones de la alianza de izquierda con la sociedad (particularmente con aquellos votantes indecisos) y los demás partidos ha sido favorecida o perjudicada —como afirman incluso voces críticas en la propia izquierda—¹⁶ por el curso confrontacionista adoptado por Vázquez en la campaña del plebiscito. Parece más bien improbable que Vázquez mantenga una estrategia de choque en el futuro. Como se verá en el próximo punto, las mismas reformas político-institucionales aprobadas sientan incentivos para que los partidos se presenten unificados a las elecciones; además, el requisito de la mayoría absoluta de los votos para la elección del presidente significa, ante la distribución actual de las preferencias políticas en el electorado, que un candidato de izquierda tendrá que moderar su mensaje si quiere captar a esa franja decisiva de los electores de centro.

4. Las principales reformas constitucionales

¹⁶ Tras el plebiscito, tanto Líber Seregni como Danilo Astori criticaron abiertamente a Tabaré Vázquez y la posición seguida por el Frente Amplio en la campaña plebiscitaria. Líber Seregni, quien tras 25 años de liderazgo había renunciado a la presidencia del Frente Amplio en febrero de 1996, cuestionó la actitud confrontacionista de Tabaré Vázquez y la calificó como un «error histórico y político» del Frente Amplio que, al perjudicar las relaciones con los demás partidos y los sectores sociales no-frenteampelistas, reduciría el campo de maniobra futuro de la coalición de izquierda respecto a las imprescindibles negociaciones para un eventual acceso al gobierno de la izquierda (Clarín 10.12.1996).

4.1 Los cambios en el sistema electoral

La reforma constitucional de 1996 abandona lo que desde principios de siglo ha sido algo así como la columna vertebral del orden político-institucional uruguayo, el sistema electoral, la así llamada ley de lemas o sistema del doble voto simultáneo, cuyos rasgos principales, según la literatura especializada, eran los siguientes (véase Nohlen 1978; 1994; *cf.* también Cocchi 1986; Franco 1986/87; Botinelli *et al.* 1990; González 1991): primero, el sistema electoral se caracterizaba por una elevada coincidencia tanto temporal como técnica: la elección de los distintos órganos representativos (Presidencia, parlamento, etc.) tenía lugar un mismo día y mediante un único voto (de ahí su denominación: sistema del doble voto simultáneo). Segundo, la ley de lemas¹⁷ le brindaba la posibilidad al elector de elegir entre distintas corrientes políticas (sublemas) dentro del partido (lema) de su preferencia. Los votos de todas las corrientes o sublemas se acumulaban a favor del lema al que éstas pertenecían. Este rasgo del sistema electoral uruguayo resultaba clave para la elección del presidente: triunfaba el lema con la mayoría simple de los votos y dentro del lema, el candidato del sublema más votado; con frecuencia, esto llevó a consagrar presidentes por márgenes de votos sumamente estrechos y, a veces, a que no fuera elegido presidente el candidato más votado. Tercero, y con respecto a los órganos pluripersonales, la adjudicación de los votos se realizaba de acuerdo a la representación proporcional integral, en el marco de un complicado procedimiento en varias fases que, sumado a las demás características del sistema electoral, tornaba difícil para el elector saber qué pasaba con su voto.

La reforma introduce cambios sustanciales respecto a las dos primeras características mencionadas (véase cuadro 2):

- Respecto del sistema electoral presidencial (Art. 77, 151): 1. se cambia la forma de candidatura, suprimiéndose la posibilidad que tenían los partidos en el marco de la ley de lemas de postular varios candidatos en las elecciones

¹⁷ Los partidos reconocidos como lemas permanentes (es decir, con representación parlamentaria) por la Corte Electoral podían presentar varios sublemas (listas de candidatos) en las elecciones de los distintos órganos representativos.

presidenciales; en su lugar se establece que cada partido sólo puede presentar un candidato para los cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente; 2. se introduce el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta (balotaje): de no obtener ningún candidato la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta (a realizarse el último domingo de octubre), se deberá celebrar un mes más tarde una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados en la primera;

- En cuanto a la forma de nominación de los candidatos a la presidencia y vicepresidencia [Art. 77, 271; Disposición transitoria W)], se establece que los partidos que concurran a las elecciones nacionales tienen que celebrar elecciones internas para nominar al candidato presidencial. Las internas serán simultáneas, el último domingo de abril del año electoral, y el voto secreto y no obligatorio. Las internas son abiertas, pudiendo cada elector participar solamente en las internas de un partido. Se elige al candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos en las internas; y si ninguno la logra, al que obtenga más del 40% de los votos y que supere por no menos del 10% al segundo. De no darse ninguna de estas dos situaciones, el candidato es nominado por el organismo nacional del partido que se elige (por lista) en las mismas internas;
- En cuanto al sistema electoral parlamentario, la única modificación consiste en la eliminación respecto a la elección de diputados, al igual que respecto a la del presidente y vicepresidente, de la posibilidad de acumulación de votos (Art. 88). En lugar del viejo sistema que permitía al elector votar por corrientes (sublemas en forma de listas cerradas y bloqueadas de candidatos) dentro del partido (lema) de su preferencia, se establece el voto por una lista (cerrada y bloqueada) de partido. No se altera la posibilidad de acumulación y la formación de las así llamadas «cooperativas electorales» (al nivel del lema) para las elecciones de senadores y de los miembros de las juntas departamentales;¹⁸

¹⁸ Se elimina, asimismo, la distinción entre lemas permanentes y lemas no permanentes (véase Art. 79 reformado). La constitución de 1967 había establecido que sólo los lemas que hubiesen obtenido representación parlamentaria en la elección anterior eran permanentes y podían presentar más de una lista de candidatos a los distintos cargos electivos; partidos sin representación parlamentaria sólo podían presentar una única lista de candidatos. La medida tornaba más difícil el ingreso de nuevos partidos al sistema político, al tiempo que dejaba abierta la

- En cuanto a la simultaneidad de las elecciones de los distintos órganos representativos, se separan las elecciones nacionales y departamentales (Art. 77): las elecciones de juntas departamentales e intendentes ya no se realizarán simultáneamente, sino cinco meses y medio después de las elecciones presidenciales (el segundo domingo de mayo);
- Respecto del sistema electoral municipal, se limitan las candidaturas en las elecciones de intendentes [en teoría y hasta dictarse la ley correspondiente, hasta tres candidatos por partidos; véase Disposición transitoria Z): los

posibilidad de que nuevas corrientes políticas se sumaran a los lemas ya establecidos.

candidatos a la intendencia son nominados por un gremio partidario departamental elegido un año antes de las elecciones de intendentes (al cabo de las mismas internas que sirven para elegir los candidatos a la presidencia y los miembros del órgano partidario nacional), debiendo contar con un apoyo mínimo del 30% del respectivo gremio.

Cuadro 2: Características formales del sistema de gobierno uruguayo según la Constitución de 1967 y la reforma de 1996

| | Constitución de 1967 | Reforma de 1996 |
|---|--|--|
| Gobierno | Presidente. | Ídem. |
| Duración | Cinco años. | Ídem. |
| Sistema electoral | Elección directa; los partidos con representación parlamentaria pueden presentar más de un candidato (sublema); resulta elegido presidente el candidato del partido más votado que haya obtenido más votos. | Elección directa; cada partido puede presentar un único candidato; se elige a la fórmula presidencial (presidente y vicepresidente) que obtenga la mayoría absoluta de los votos. De no reunir ninguna fórmula dicha mayoría en la primera vuelta electoral, se realiza una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas. |
| Reelección | No hay reelección directa. | Ídem. |
| Competencias ejecutivas | Nombramiento y destitución de los ministros. | Ídem; se faculta al presidente a nombrar y destituir (sólo transcurrido un año en la presidencia) de los directores de la administración y de los órganos autónomos (con la venia del Senado). |
| Competencias legislativas | Iniciativa exclusiva en cuestiones presupuestarias;* posibilidad de veto a las iniciativas legislativas del parlamento; procedimiento de urgencia. | Ídem; se acortan los plazos para que el parlamento se pronuncie sobre cuestiones de urgencia y sobre el veto presidencial. |
| Parlamento | Sistema bicameral débil.** Asamblea General: Cámara de diputados (99) y senadores (30). | Ídem. |
| Duración (diputados) | Cinco años. | Ídem. |
| Duración (senadores) | Cinco años. | Ídem. |
| Sistema electoral | Principio de representación proporcional y posibilidad de presentar varios sublemas (listas de candidatos) cuyos votos se acumulan a favor del lema correspondiente. La elección de diputados se hace en circunscripciones de tamaño variable (Departamentos) a través de listas de partido cerradas y bloqueadas; conversión de votos en escaños por el método d'Hondt; en el caso de los senadores, la conversión de votos en escaños se hace a través del método d'Hondt en una circunscripción nacional única. | Ídem; se elimina la posibilidad de acumulación de votos para la elección de diputados. |
| Relación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias | Temporal y técnicamente estrecha. | Ídem. |
| Otras características | Referéndum y formas de participación directa a nivel nacional y local; toda reforma constitucional debe ser sometida a un plebiscito. | Ídem. |

* En la práctica, amplias posibilidades de utilizar el mecanismo del decreto como recurso legislativo.

** Ambas cámaras participan en igualdad en el proceso legislativo; la composición de cada cámara es empero básicamente similar (*cf.* Lijphart 1984: 99; Sartori 1994: 184).

Fuente: Thibaut 1996 (actualizado).

En lo que se refiere a la evaluación de los sistemas electorales, conviene tener presente que los

sistemas electorales son —al igual que otras instituciones políticas— multifuncionales y, por

consiguiente, es recomendable sopesar su fortaleza funcional a base de varios criterios, teniendo en cuenta al mismo tiempo que la misma importancia de cada criterio varía de acuerdo a las circunstancias concretas (véase Nohlen 1994; Krennerich / Lauga 1995: 114). Es importante que los criterios elegidos se basen en expectativas realistas, lo que implica tener una comprensión adecuada de lo que un sistema electoral puede o no lograr (véase Nohlen 1997). Con respecto a la evaluación de los sistemas electorales presidenciales, Dieter Nohlen (1995a: 145) ha propuesto los criterios de legitimidad, pragmatismo y efectos institucionales. A base de estos criterios, se pueden hacer algunas consideraciones sobre el nuevo sistema electoral presidencial.

En cuanto a la legitimidad, la elección por mayoría absoluta (con segunda vuelta) a través del voto directo del electorado asegura, a diferencia del anterior sistema de mayoría relativa, un claro respaldo mayoritario para el presidente, puesto que de no llegarse a una mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, ésta se logra en la segunda vuelta en la que sólo compiten dos candidatos. Desde el punto de vista de la legitimidad, el nuevo sistema electoral presidencial parece entonces preferible al antiguo.

Con respecto al pragmatismo, el nuevo sistema electoral implicará casi con seguridad la celebración de dos elecciones, lo que significa mayores costos y esfuerzos organizativos. Mientras que en la primera vuelta electoral podrán competir todos los aspirantes a la presidencia, en la segunda vuelta la competencia se librará sólo entre los dos candidatos más votados. Esto muy probablemente no sólo llevará a un aumento del costo de las campañas electorales, sino a mayores gastos administrativos. Por otra parte, dado que el desarrollo del proceso de escrutinio de los votos en Uruguay ha mostrado ser particularmente lento, habrá que hacer más eficiente y veloz el desempeño de las autoridades electorales que tendrán que proveer los resultados de la primera vuelta con la prontitud necesaria como para poder celebrar un mes más tarde la segunda vuelta.

Con respecto al criterio institucional, cabe señalar, primero, que, dados el mantenimiento del principio de representación proporcional para la elección del parlamento y la existencia de un sistema de partidos de naturaleza tripartita, la presencia de una mayoría parlamentaria del partido del presidente seguirá, como hasta ahora, sin estar garantizada. Por este motivo, continúa siendo de crucial importancia que los actores políticos sigan desarrollando una

comprensión parlamentaria del sistema de gobierno presidencialista, sobre todo con respecto a la formación de coaliciones de gobierno estables que provean al presidente de una mayoría parlamentaria y mejoren la gobernabilidad del sistema político uruguayo. El sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta permite que las prácticas coalicionales descritas más arriba en este mismo artículo se concreten con anterioridad a las elecciones presidenciales (*cf.* las opiniones vertidas por los politólogos Oscar Botinelli y Luis E. González en: Celsin 1996). En Chile, p. ej., los partidos que integran la Concertación que triunfó en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993 con la mayoría absoluta en la primera vuelta, desarrollaron una comprensión parlamentaria del sistema presidencial en el marco del mismo sistema electoral presidencial introducido en Uruguay (véase Nohlen 1995a: 146). Segundo, el nuevo sistema electoral presidencial puede afectar también la forma de competencia en el sistema de partidos uruguayo. Mientras González destaca que en términos generales es una institución moderadora que lleva a una competencia centrípeta entre los partidos que tendrán que presentar a la población propuestas no demasiado radicales para reunir la mayoría absoluta de los votos, Botinelli, sin descartar este desarrollo, señala que lo fundamental será la cultura política, el grado de entendimiento que se logre, dado que en sí el balotaje podría tanto polarizar en forma extrema la elección como ayudar al corrimiento hacia el centro de los dos candidatos principales (*cf.* Celsin 1996). Puesto que, como se señaló más arriba, el sistema de partidos viene exhibiendo tendencias

centrípetas desde la redemocratización, parece factible que éstas se mantengan en el marco del nuevo sistema electoral.

A diferencia del sistema electoral presidencial, el sistema electoral parlamentario sólo fue modificado levemente mediante la eliminación de la posibilidad de acumulación para la elección de diputados. En cuanto a sus efectos institucionales, cabe señalar que este cambio puede actuar, especialmente junto a la introducción de elecciones internas para la nominación del candidato a presidente y para la conformación de los organismos partidarios a nivel nacional y departamental, en el sentido de desestimular la fraccionalización de los partidos políticos uruguayos y de fortalecer las cúpulas partidarias nacionales (*cf.* Botinelli en: Celsin 1996). Es cierto

que las fracciones, dado su enraizamiento histórico y el hecho de que el sistema electoral mantiene la posibilidad de acumular votos para las elecciones de senadores, juntas departamentales y (parcialmente) intendentes, muy probablemente no desaparecerán y seguirán pesando en el plano legislativo. Pero, con las candidaturas únicas a la presidencia y la lista única para diputados, se acaba la posibilidad de que varias corrientes compitan hasta último momento por el acceso a la presidencia y a la cámara de diputados. A más tardar tras la decisión emanada del órgano partidario elegido en las internas, los partidos tendrán un candidato a presidente, y a partir de allí será central que el candidato a presidente y su partido trabajen con esfuerzos aunados en la campaña electoral para aumentar sus posibilidades de triunfo electoral. Tendencialmente, el candidato a presidente elegido tendrá un poder de decisión importante en la confección de la lista de diputados. Además, la supresión de los subtemas para diputados tiende a debilitar sobre todo a los caudillos del interior frente al órgano partidario central liderado por el candidato a presidente.

Por otra parte, desde el punto de vista de la simplicidad del sistema electoral, la eliminación de la acumulación de votos lo hace más transparente en el sentido de permitir al elector saber mejor qué pasa con su voto (véase González en: Celsin 1996). La separación de las elecciones nacionales de las departamentales le da al elector la posibilidad de diferenciar su voto que, en el marco de la simultaneidad total del viejo sistema, estaba estrechamente vinculado con la elección presidencial. La celebración de todas las elecciones un mismo día con posibilidad de voto cruzado, que los Colorados buscaron imponer hasta último momento en las negociaciones de reforma en el parlamento, habría significado un compromiso en esta misma dirección, pero que, desde el punto de vista pragmático, habría evitado los costos que la separación temporal introduce en el sistema político.

4.2 Las modificaciones del sistema presidencialista

Como se mencionó más arriba, en el orden emanado de la constitución de 1967,¹⁹ el presidente,

¹⁹ En la historia uruguaya contemporánea hubo varios cambios de importancia en el sistema de gobierno: en 1918 se reemplazó el sistema

con sus extensas competencias legislativas y su manejo de la distribución de importantes cargos públicos, estuvo en el centro de las relaciones entre un Estado, que pese a la crisis económica estructural desde los años cincuenta sigue siendo el proveedor exclusivo de servicios sociales y el más importante empleador del país, y una sociedad que, en parte por su misma estructura demográfica, depende fuertemente de los servicios estatales (véase Nohlen 1995: 493). Asimismo, la estructura y la dinámica del sistema de partidos como las formas de comportamiento de los actores políticos están orientadas decididamente hacia un sistema presidencialista. Y, en distintas encuestas (véase Latinobarómetro 1995), la población calificó al presidente como la institución más importante del sistema político uruguayo, a lo cual sin duda contribuían la alta coincidencia de las elecciones a los distintos órganos representativos fijada por el viejo sistema electoral (*cf.* Nohlen 1995a: 147s.). Según el nuevo sistema electoral la presidencia y el parlamento seguirán siendo elegidos el mismo día.

Ante este trasfondo político-institucional, la reforma del sistema presidencialista introduce cambios menos sustanciales que en el caso de los del sistema electoral, los cuales tienden a fortalecer levemente a la figura del presidente en sus relaciones con el Parlamento (Arts. 138, 139, 168, 174, 175). Por un lado, se faculta al presidente, a partir del segundo año de su mandato, a declarar que su gobierno carece de respaldo parlamentario, pudiendo reemplazar, consiguientemente y con la venia de la Cámara de senadores, a los ministros y renovar los directores de los entes autónomos y los servicios descentralizados. Por otro lado, se acortan los plazos para que el parlamento levante vetos del Ejecutivo a un proyecto de ley aprobado (y se exige a tal fin una mayoría de tres quintos de los miembros presentes de cada cámara —en lugar de una de tres quintos de los miembros presentes de la Asamblea General), así como para que resuelva sobre los proyectos enviados por el Ejecutivo con carácter de «urgente consideración» (un recurso que también está contemplado, p. ej., en las constituciones de Brasil y Chile).

presidencial de la vieja constitución de 1830 por un sistema colegiado. En 1934 se volvió al sistema presidencial aunque en el marco de un orden autoritario. Con el retorno al orden constitucional democrático en 1942 se mantuvo el sistema presidencial hasta 1952, cuando una nueva reforma constitucional reestableció el sistema colegiado. La constitución de 1967 restableció el sistema presidencial con la expectativa de que la concentración de poder en el presidente tornara más efectivo el proceso político uruguayo (*cf.*, entre otros, Nohlen 1993: 609ss.; González 1991: 19ss.).

Los nuevos poderes del presidente fueron en general exagerados en las discusiones en torno a la reforma. En esencia, la reforma constitucional de 1996 prosigue en la línea del orden político emanado de la constitución de 1967 que consagró formalmente y en la práctica presidentes con un amplio poder, apoyado en extensas facultades legislativas y en la conformación del gabinete de ministros (*cf.* Gros Espiell 1979; Gros Espiell / Arteaga 1991). Se mantienen también al mismo tiempo las disposiciones de la constitución de 1967²⁰ que posibilitarían una praxis política cercana a la de tipo parlamentaria, según las cuales el parlamento dispone del derecho de interpelar a los ministros del presidente e incluso de despedirlos mediante un voto de desconfianza para el cual se exige una mayoría de dos tercios. De no lograrse tal mayoría, el presidente puede observar la votación del parlamento. Este puede convocar a una segunda votación, pero de no reunirse esta vez una mayoría de tres quintos de los miembros de ambas cámaras, el presidente puede mantener a los ministros, disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. En la práctica política desde la redemocratización, marcada por el rol dominante del presidente en el sistema político y una propensión a formas consensuales de hacer política, el uso del voto de desconfianza fue extremadamente raro y la oposición parlamentaria prefirió emplear el mecanismo de interpelación para cuestionar la política del presidente. Y, en las circunstancias prevalecientes tras la redemocratización, ninguno de los tres presidentes se vio ante la necesidad de hacer uso de la disolución del parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones (*cf.* para mayores detalles: Rial 1991; Weinstein 1995; Thibaut 1996).

Hay sí cierto fortalecimiento de la figura presidencial desde el punto de vista político que se origina en la mayor legitimidad que le da una elección por mayoría absoluta; pero sus facultades, desde el punto de vista jurídico y en cuanto a las relaciones institucionales, no varían de modo importante; y es cierto que el poder del presidente seguirá dependiendo fundamentalmente de su habilidad para construir alianzas en un sistema multipartidario (*cf.* González en: Celsin 1996). Sin embargo, hay que destacar que el hecho de que se le permita sustituir a los directores

de los entes autónomos y los servicios descentralizados en el caso de un realineamiento de las alianzas políticas le otorga al presidente un recurso nada desestimable para manejar los asuntos de gobierno y para negociar, en el caso de que considere que su gobierno carece de apoyo parlamentario, una nueva coalición de gobierno.

5. Consideraciones finales

Las instituciones políticas son sin duda importantes para el funcionamiento del sistema político, pero al mismo tiempo hay que tener presente que operan junto a y son afectadas por otros factores (socioeconómicos, culturales, político-estructurales, etc.) y que su relevancia sólo puede determinarse respecto de situaciones específicas (*cf.* Nohlen 1994a).

En Uruguay, tras la redemocratización tuvo lugar un afianzamiento de la democracia como orden político en el marco del orden político-institucional emanado de la constitución de 1967. Hoy, las instituciones democráticas y el sistema de partidos políticos constituyen la arena en donde se procesan los problemas políticos y se intentan sus soluciones, mientras que no se visualizan amenazas para la democracia de parte de actores autoritarios. Este desarrollo positivo se refleja en parte en distintas encuestas de opinión que muestran que el orden democrático en Uruguay cuenta, en comparación con el resto de los países latinoamericanos, con una legitimidad muy alta entre la población (*cf.* Latinobarómetro 1995; 1996).

Al mismo tiempo, los gobiernos democráticos tuvieron problemas de gobernabilidad, que se expresaron especialmente las dificultades para impulsar políticas de reforma en el ámbito de la política económica y de la reestructuración del Estado encaminadas a superar la situación de crisis crónica que Uruguay viene arrastrando desde los años cincuenta y que se agravó aún más durante el régimen autoritario (*cf.* Mainwaring 1996). La oposición a los cambios al modelo tradicional de desarrollo no sólo provino del parlamento, sino también —expresada en parte a través del uso de diversos mecanismos de democracia directa— de una sociedad reticente y, no completamente sin razón, temerosa frente a las consecuencias de las reformas. Es fundamentalmente en la misma sociedad uruguaya, que aún no ha podido concebir visiones del futuro que superen el recuerdo omnipresente de un pasado mejor, y en la

²⁰ Estas disposiciones constitucionales dieron origen a confusiones conceptuales, según las cuales el sistema de gobierno uruguayo sería parlamentario. Aquí sólo es posible remitir a distintos trabajos en donde se aborda con detalle la caracterización del sistema presidencialista uruguayo: Nohlen / Rial 1986; Nohlen / Solari 1988; Nohlen / Fernández 1991; González 1991.

situación de crisis del viejo modelo de desarrollo donde debe buscarse la explicación de los problemas de gobernabilidad.

Ante este trasfondo, la reforma constitucional de 1996, fruto de compromisos políticos entre una parte mayoritaria de los actores políticos y ratificada por una estrecha mayoría de los votantes, introduce cambios que, fortaleciendo la figura presidencial en el sistema político y, de manera leve, en sus relaciones con el parlamento, permiten no romper con la búsqueda de prácticas de gobierno coalicionales ya emprendida antes de la reforma que, pese a sus muchas dificultades intrínsecas, aparecen como la forma política más viable de superar los problemas de Uruguay en el contexto social y cultural existente. Obviamente, la presencia de liderazgos políticos inteligentes es también una condición necesaria para enfrentar con posibilidades de éxito el doble desafío de mejorar la efectividad del gobierno y lograr al mismo tiempo un consenso en la sociedad para las reformas.

Bibliografía

- AROCENA, R. / BODEMER, K. (Eds.) 1992: *Reforma constitucional. Aportes para una discusión necesaria*, Montevideo.
- BODEMER, K. 1993: «Zwischen Systemblockade und zaghafte Reformansätzen - Uruguay zur Halbzeit der Regierung Lacalle», en Bodemer, K. / Licio, M. / Nolte, D. (Eds.): *Uruguay zwischen Tradition und Wandel*, Hamburgo, pp. 25-60.
- 1995: «Überwindung der Systemblockade in der "Drei-Drittel-Gesellschaft"? Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Uruguay 1994», en *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*, 12 (28), pp. 147-164.
- BOTINELLI, O. 1986: «Dilemas de la reforma electoral», en Nohlen, D. / Rial, J. (Eds.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 148-157.
- BOTINELLI, O. / NOHLEN, D. / RIAL, J. 1990: «Uruguay: Sistema electoral y resultados electorales», en *Lateinamerikaforschung*, Arbeitspapier Nr. 3, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.
- CAETANO, G. / RILLA, J. 1995: «Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8, pp. 15-34.
- CESIN, N. 1996: «Reforma constitucional. Dos análisis sin divisa: Luis Eduardo González y Oscar Botinelli», en *Brecha* (noviembre).
- COCCHI, A.M. 1986: «El sistema electoral uruguayo. Historia y estructura actual», en Nohlen, D. / Rial, J. (Eds.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 21-50.
- (Ed.) 1988: *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo.
- 1988a: «La reforma electoral en el Uruguay actual. Alternativas y perspectivas», en Cocchi, A.M. (Ed.): *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo, pp. 17-45.
- 1988b: «Las asignaturas pendientes de la redemocratización uruguaya», en Nohlen, D. / Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, pp. 187-198.
- CRESPO, I. / MIERES, P. / PÉREZ, R. 1991: «Uruguay. De la quiebra institucional a la presidencia de Lacalle (1971-1991)», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 74, pp. 297-321.
- DE RIZ, L. 1986: «Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay», en *Desarrollo Económico*, No. 100, pp. 659-682.
- FILGUEIRA, C. / FILGUEIRA, F. 1996: «Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma estructural en el Uruguay», en Nohlen, D. / Fernández, M. (Ed.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas (en prensa).
- FINCH, H. 1991: «Uruguay since 1930», en Bethell, L. (Ed.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VIII, Cambridge, pp. 195-232.
- 1995: «The Uruguayan Elections of 1994», en *Electoral Studies*, 14 (2), pp. 232-236.
- FRANCO, R. 1986/87: *El sistema electoral uruguayo: peculiaridades, perspectivas* (Tomos I y II), Montevideo.

- GILLESPIE, CH.G. 1992: «The Role of Civil-Military Pacts in Elite Settlements and Elite Convergence: Democratic Consolidation in Uruguay», en Higley, J. / Gunther, R. (Eds.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, etc., pp. 178-207.
- GONZÁLEZ, L.A. 1986: «Legislación electoral, partidos y gobernabilidad», en Nohlen, D. / Rial, J. (Ed.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 59-71.
- 1991: *Political Structures and Democracy in Uruguay*, Notre Dame.
- 1995: «Continuity and Change in the Uruguayan Party System», en Mainwaring, S. / Scully, T. (Eds.): *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*, Stanford, pp. 138-163.
- GROS ESPIELL, H. 1979: «Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, 1950-1975: Uruguay», en Gil Valdívila, G. / Chávez Tapia, J.A. (Eds.): *Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina (1950-1975)*, México.
- GROS ESPIELL, H. / ARTEAGA, J.J. 1991: *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo.
- HUNTINGTON, S.P. 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/Londres.
- KRENNERICH, M. / LAUGA, M. 1995: «Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales», en *Justicia Electoral*, Vol. IV, 5, pp. 111-126.
- Latinobarómetro 1995*: Informe completo-original, Santiago de Chile.
- Latinobarómetro 1996*: Informe de prensa, Santiago de Chile.
- LAUGA, M. 1996: «Verfassungsreformdebatte und Regierbarkeitsproblematik in Uruguay (1984-1996)», en Betz, J. (Ed.): (en prensa), Hamburgo.
- LIJPHART, A. 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven.
- 1990: «Forms of Democracy: North-South and East-West Contrasts», en Reinhard, W. / Waldmann, P. (Eds.): *Nord und Süd in Amerika: Gegensätze, Gemeinsamkeiten, europäischer Hintergrund*, Friburgo, pp. 933-942.
- MAINWARING, S. 1996: «La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas», en *Ágora* (Cuaderno de Estudios Políticos), Invierno, pp. 135-180.
- MANCEBO, M.E. 1991: «De la “Entonación” a la “Coincidencia Nacional”: Los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, pp. 29-45.
- 1992: «Modelo decisorio y régimen de gobierno en la consolidación democrática uruguayo», en Seminario *Reforma Política y Consolidación Democrática*, Universidad Complutense de Madrid (9-11 de diciembre de 1992), Madrid.
- NOHLEN, D. 1978: *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen*, Munich.
- 1993: «Uruguay», en Nohlen, D. (Coord.): *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, pp. 609-651.
- 1994: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México.
- 1994a: *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*, Arbeitspapier Nr. 14, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.
- 1995: «Uruguay», en Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 2: Südamerika, Bonn, pp. 481-516.
- 1995a: *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas.
- 1995b: «Presidencialismo y parlamentarismo», Conferencia pronunciada en el VII Curso Interamericano de Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDDH/CAPEL) en el Salón de Expresidentes de la

- Asamblea Legislativa de Costa Rica, el 29 de noviembre de 1995.
- 1996: *La trilogía presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos*, México.
- 1997: *Sistemas electorales y partidos políticos*, (2da. edición revisada) México.
- NOHLEN, D. / RIAL, J. (Eds.) 1986: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo.
- 1988: «Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas», en Nohlen, D. / Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática*. Europa y América Latina, Caracas, pp. 327-358.
- NOHLEN, D. / SOLARI, A. (Eds.) 1988: *Reforma política y consolidación democrática*. Europa y América Latina, Caracas.
- NOHLEN, D. / FERNÁNDEZ, M. (Eds.) 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas.
- PAREJA, C. 1990: *Parlamentarismo, presidencialismo y gobierno de coalición*, CLAEH, Ms., Montevideo.
- PÉREZ, R. 1987: «¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay», en *Cuadernos del CLAEH*, 43, Montevideo.
- 1988: «El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay», en Nohlen / Solari (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática*. Europa y América Latina, Caracas, pp. 287-300.
- RAMA, G.W. 1987: *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo.
- REHREN, A. / Huerto Amarillo, M. del 1993/4: «Sanguinetti: liderazgo presidencial hacia la “rutina democrática”», en *Cuadernos del CLAEH*, 68, 18, pp. 135-154.
- RIAL, J. 1984: *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Tomos I y II, Montevideo.
- 1985: *Uruguay: elecciones de 1984. Un triunfo del centro*, Montevideo.
- 1986: «Alternativas de reforma electoral», en Nohlen, D. / Rial, J. (Eds.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 171-217.
- 1988: «Reforma política, reforma constitucional, reforma electoral. La agenda política a tres años de la restauración de la democracia», en Cocchi, A.M. (Ed.): *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo, pp. 189-221.
- 1989: «Continuidad y cambio en las organizaciones partidarias en el Uruguay», en Cavarozzi, M. / Garretón, M.A. (Eds.): *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago de Chile, pp. 243-297.
- 1990: *Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay, 1985-1989*, paper PEITHO, Montevideo.
- 1991: «Uruguay: cultura política dominante y alternativas de sistema de gobierno», en Nohlen, D. / Fernández, M. (Eds.): *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, pp. 173-186.
- SARTORI, G. 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York.
- SOLARI, A. 1991: «Proceso de democratización en Uruguay», en *Síntesis*, 13, pp. 147-165.
- SIERRA, G. de 1992: *El Uruguay post-dictadura. Estado - política - actores*, Montevideo.
- THIBAUT, B. 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien*,

Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich, Opladen.

— 1997: «Instituciones de democracia directa en América Latina», en Nohlen, D. *et al.* (Ed.): *Tratado de Derecho Electoral de América Latina*, San José (en prensa).

WEINSTEIN, M. 1995: «Uruguay: The Legislature and the Reconstitution of Democracy», en Close, D. (Ed.): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder/London, pp. 137-150.