

URUGUAY: REFORMAS POLÍTICAS EN LA NUEVA ETAPA DEMOCRÁTICA

Jorge LANZARO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma electoral de 1996: del añejo sistema pluralista a la alternativa mayoritaria*. III. *Características formales del sistema político uruguayo*.

I. INTRODUCCIÓN

En Uruguay, la vuelta a la democracia se produjo en 1985 luego de un régimen autoritario que comenzó en 1973 y en virtud de las elecciones de apertura de 1984. La reforma más significativa de la nueva etapa democrática proviene de la Constitución sancionada en 1996, que introduce un cambio de gran calado en el régimen electoral, el cual había regido con algunas enmiendas desde principios del siglo XX. El dispositivo electoral de la nueva Constitución incluye normas que afectan a la vida interna de los partidos y es acompañado asimismo por unas pocas reglas que retocan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, reforzando en algunos puntos las facultades presidenciales.

En el mismo periodo se adoptan por ley o por decreto municipal otras iniciativas que reglamentan los ejercicios de democracia directa (en concreto, los recursos de referéndum, que en estos años se multiplicaron en número e importancia), regulan aspectos puntuales de la actividad de los partidos, amplían el control de la función pública (auditoría financiera, transparencia en los ingresos de los jerarcas estatales) y crean organismos de protección de derechos ciudadanos (comisionado Parlamentario para las Cárceles, defensor del Vecino).

Este trabajo da cuenta de tales figuras, tendentes a mejorar la calidad de un sistema democrático que recuperó sus marcas seculares de consis-

tencia. Pero nuestro análisis se centra, sobre todo, en la reforma electoral de 1996 —su gestación, las reglas que establece, sus primeras consecuencias—, que es por lejos la innovación normativa más importante del ciclo de cambios que se registra en el país desde la transición democrática y con el avance consecutivo de la transición liberal.

La reforma es el resultado de un realineamiento que rompe con el bipartidismo tradicional (Partido Colorado, PC, y Partido Nacional, PN), dando paso a una estructura multipartidista en virtud del ascenso de la izquierda nucleada en el Frente Amplio (FA). Precisamente, la reforma es la respuesta defensiva de una coalición de los viejos partidos del *establishment* ante el crecimiento sostenido de esa tercería desafiante, a través de un procedimiento constituyente que tuvo sin embargo un carácter relativamente negocial y pluralista, se ajustó a las normas jurídicas vigentes y permitió por añadidura ensanchar los márgenes de consenso y acotar el agravio.

Con este *background*, la Constitución de 1996 aporta novedades considerables, alineándose en varios aspectos con las corrientes predominantes en América Latina. En lo principal:

- a) Establecimiento de la elección presidencial mayoritaria en dos vueltas con *ballotage*, con base en candidaturas únicas por partido, seleccionadas por primarias abiertas, obligatorias y simultáneas.
- b) Mantenimiento del principio de representación proporcional para la elección parlamentaria, que se cumple en una sola vuelta, en concurrencia con el primer turno presidencial.
- c) Separación en el tiempo de las elecciones nacionales y las municipales.

Al observar la evolución posterior, veremos que la reforma aumenta las complicaciones que padecen los partidos tradicionales y no impide la llegada de la izquierda al gobierno, aunque la posterga por un periodo presidencial y pronuncia las tendencias de moderación ideológica y competencia hacia el centro, que ya estaban en obra. Más allá de esto, nuestro análisis tratará, asimismo, de mostrar que la reforma no parece tener efectos unívocos en lo que toca a la fortaleza de los partidos y la efectividad gubernamental, la representación política, la transparencia electoral y la participación ciudadana.

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996: DEL AÑEJO SISTEMA PLURALISTA A LA ALTERNATIVA MAYORITARIA

1. *Los rasgos principales del* ancien régime

La reforma constitucional de 1996 alteró las bases del régimen electoral uruguayo que rigió a lo largo del siglo XX, a partir de la ley madre de 1910, con antecedentes en el último tercio del siglo XIX y desarrollos complementarios introducidos por Constituciones y leyes sucesivas.¹

En términos sumarios, este régimen —que mantiene su vigencia en todo lo que la nueva Constitución no modifica— presenta las siguientes características:

- a) Elección unitaria y directa, vinculada y simultánea, para todo el periodo de gobierno (cinco años), realizada el mismo día para el conjunto de los cargos electivos, a nivel nacional y departamental, con voto obligatorio y solamente con base en candidaturas presentadas por partidos y sectores de un partido (“lemas” y “sub-lemas”), mediante lista cerrada, bloqueada y hojas de votación identificadas por número.²
- b) Sistema de “doble voto simultáneo” —por partido y por distintas candidaturas dentro del partido— con acumulación de los sufragios

¹ Lanzaro, Jorge, “Régimen electoral y sistema de partidos en el Uruguay”, en Prudhomme, Jean-François y Vega, Juan E. (coords.), *Estudios sobre sistemas electorales de América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1993; Díez de Medina, Álvaro, *El voto que el alma pronuncia*, Montevideo, FCU, 1994; Buquet, Daniel y Castellanos, Ernesto, “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 8, 1995; Buquet, Daniel, “Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 10, 1998.

² El voto es obligatorio (Constitución de 1966, artículo 77, numeral 2; reglamentado por las leyes núm. 13.882 del 18 de septiembre de 1970 y 16.017 del 20 de enero de 1989, que establecen sanciones para quienes no cumplan con la norma). También es obligatoria la inscripción en el Registro Cívico (artículo 77, numeral 1). La Ley núm. 7.690 del 9 de enero de 1924, que creó la Corte Electoral, instauró en su órbita el Registro Cívico Nacional, como un registro independiente, que se cumple mediante un procedimiento propio ante las oficinas electorales y lleva a la expedición de la credencial cívica. Es un trámite distinto del que se realiza en el Registro Civil para la obtención de la cédula de identidad.

obtenidos por las distintas listas, en una adaptación del método del belga Jean Borely, propuesta por la cátedra de derecho constitucional.³ Esto implica que la contienda interna de cada colectividad se ventila abiertamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un partido midan sus fuerzas en público, al tiempo que acumulan sus votos en una competencia que se traba a la vez entre los partidos y los sectores de partido, dirimiéndose en un único acto electoral.

- c) Elección presidencial a pluralidad, por mayoría simple, con la posibilidad de varias candidaturas por partido y acumulación entre ellas por el doble voto simultáneo, ganando la elección el candidato más votado dentro del partido más votado. El régimen admite la reelección no inmediata del presidente.
- d) Elección parlamentaria concurrente y atada a las candidaturas presidenciales, con base en el principio de representación proporcional “integral” para las dos cámaras, con adjudicación de bancas mediante el método D’Hondt.⁴

2. *Realineamiento del sistema de partidos y reforma electoral*

Este régimen, conocido como “ley de lemas”, tuvo un sello distintivo en el horizonte comparado y aportó uno de los elementos fundamentales de la civilización política uruguaya, afianzando el principio poliárquico de una democracia pluralista, en lo que toca a los patrones de representa-

³ Borely, Jean, *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, Paris, Germer Baillièrre, 1870; Jiménez de Aréchaga, Justino, *La libertad política*, Montevideo, Librería Nacional, 1884.

⁴ Magnitud de las circunscripciones: 1) Cámara de Senadores: circunscripción nacional única de 30 bancas (artículos 94 y 95 de la Constitución). 2) Cámara de Diputados: a) la distribución de bancas por partido toma como base la circunscripción nacional de 99 diputados, a fin de que la Cámara se integre de “acuerdo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país” (artículo 88, inciso 1); b) la distribución de bancas al interior de los partidos se hace por circunscripción departamental. Para cada elección, la Corte Electoral establece el número de representantes por departamento, en proporción al número de ciudadanos inscritos en el Registro Cívico. Pero cada departamento debe tener como mínimo dos representantes (artículo 88, inciso 3).

Para la elección de 2004 Montevideo tuvo 41 diputados. Hubo además una circunscripción departamental de 14,1 de 5,1 de 4,4 de 3 y 11 de 2.

ción y de competencia, la arquitectura del Estado y el gobierno presidencial.⁵ Con su matriz *consociational*, el sistema estuvo asociado al bipartidismo tradicional —uno de los más antiguos del mundo— que se gestó en el *building* originario del siglo XIX y mantuvo su predominio hasta las postrimerías del siglo XX. Desde 1971 y marcadamente con la nueva etapa democrática, se produce un realineamiento político que acarrea cambios en los partidos y el modo de gobierno, generando la reforma electoral de 1996.

TABLA 1. APOYO ELECTORAL POR BLOQUES
(% DE VOTOS VÁLIDOS), 1971-2004

	<i>PC + PN</i>	<i>FA</i>
1971	81	18
1984	76	21
1989	69	21
1994	63	30
1999	55	40
2004	46	52

FUENTE: Instituto de Ciencia Política, Banco de Datos.

La prosperidad del FA se explica por su afirmación como un partido *catch-all* de tipo electoral e ideología moderada, que va ajustándose al patrón de competencia hacia el centro que prevalece en un sistema como el uruguayo: que después de la dictadura volvió a ser altamente institucionalizado, sin polarización, con un espectro izquierda-derecha que muestra una curva ideológica “normal”.⁶ La elección presidencial mayoritaria

⁵ Lanzaro, Jorge, “Democracia pluralista y estructura política del Estado”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 14, 2003; Lanzaro, Jorge (ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, Montevideo, FCU, 2000; Pérez, Romeo y Castellanos, Alfredo, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya*, Montevideo, ClaeH, 1980.

⁶ Lanzaro, Jorge (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo, 2004.

—adoptada en 1996— pronunció los incentivos para adentrarse en tal estrategia.

A medida que la izquierda crece y los presidentes pierden sus apoyos propios, los partidos tradicionales estrechan su cooperación y su convergencia ideológica, acudiendo a un “presidencialismo de coalición”, similar al de otros países de América Latina.⁷ Habrá entonces una política de bloques que “ordena” el nuevo multipartidismo.

TABLA 2. PARTIDO Y FRACCIÓN DEL PRESIDENTE
SOBRE EL TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS (%), 1984-2004

<i>Elección</i>	<i>Partido</i>	<i>Fracción</i>
1984	41	31
1989	39	23
1994	32	25
1999	33	16
2004	52	—

FUENTE: Instituto de Ciencia Política, Banco de Datos.

Los comicios de 1994 marcan un punto de inflexión en este trayecto, puesto que dejan un saldo terciado (PC 32.2%, PN 31.2%, FA 30.6%) y llevan a conformar una coalición de gobierno robusta —con la participación de todos los sectores colorados y blancos— que dará impulso a la reforma de 1996. Por su perfil, es ésta “una estrategia común frente a otros sujetos pertenecientes al mismo sistema”, que en un cuadro de partidos en tríada configura una coalición de “dos contra uno”.⁸

Sin embargo, por su vocación política y como efecto de los balances que genera el pluripartidismo, este gobierno de coalición se apejó en general a una conducta de centro que siguió el temperamento gradualista predominante en la política uruguaya y buscó contemplar a los adversa-

⁷ Lanzaro, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.

⁸ Caplow, Theodore, *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las tríadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1974.

rios. Hubo preocupación por ensanchar el consenso y acotar el disenso, tratando de neutralizar a los *veto players*. Estas pautas incrementales se ponen de manifiesto en el carácter moderado y en la procesalidad de las iniciativas mayores, como la reforma de la seguridad social y la propia reforma de la Constitución.

La reforma electoral tiene un carácter “defensivo” y está destinada a contener el ascenso de la izquierda, tratando de asegurar las posiciones de los partidos tradicionales. Los socios de la coalición modifican el sistema, incluyendo normas que según sus cálculos podían favorecer su permanencia política y que estaban destinadas a dificultar el acceso del FA al gobierno, imponiendo una barrera de llegada más alta.⁹ El diseño “mixto” perseguía estas dos finalidades conjugadas, mediante el establecimiento de la elección presidencial mayoritaria, que en la primera vuelta puede preservar a su vez la presencia plural de los partidos, en clave de representación proporcional. Al mismo tiempo se buscaba dar mayor transparencia a la elección y aportar certidumbre a las opciones de los ciudadanos a través de las candidaturas únicas a la Presidencia y suprimiendo la acumulación de votos para la Cámara de Diputados.

En las intenciones de la alianza reformista —aunque no necesariamente en la aplicación del nuevo sistema—, al eliminar la alternativa de una presidencia a simple pluralidad, en un horizonte de tres partidos, se podría asimismo descartar la eventualidad de un presidente minoritario, remontando la tendencia reductiva que se venía registrando. Se asumió que la elección mayoritaria del presidente actuaría en ese sentido, por la propia acumulación de votos y a través de las coaliciones que podía estimular, procurando mejores condiciones de legitimidad, eficiencia y gobernabilidad. Pero estos propósitos se combinan con una respuesta al desafío que representaba el FA.¹⁰ Aumentar los márgenes de consenso y

⁹ Hubo otras reformas constitucionales (especialmente en 1917 y 1951) que intercalaron el propósito de limitar a los actores políticos “amenazantes”, de orientación progresista, como fueron en su época los líderes históricos del “*batllismo*”.

¹⁰ “Lo que está en el espíritu de la... reforma constitucional... es restaurar las condiciones de un consenso nacional. Si el tercer hombre ganaba con un tercio más uno, volvíamos a romper el consenso... para muchos eso era como un allendismo póstumo... Ese presidente, con consenso mayoritario y no de un tercio más uno, va a tener que arreglarse con el Parlamento, no electo en la segunda vuelta, sino por un mecanismo distinto” (Methol Ferré, Alberto, *Reforma constitucional y estructuras políticas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998).

evitar el “síndrome de Allende”, es decir, la circunstancia de llegar al estremo en gobierno de minoría —con un presidente respaldado por un “mal tercio”— fue también un motivo para que dirigentes importantes y votantes de la izquierda se sumaran a la iniciativa, que, como veremos, no necesariamente tiene tales derivaciones. Para unos y otros, los que impulsaron la reforma y los que la acompañaron desde la izquierda, también pesó la idea de que el régimen sancionado permitiría reconocer mejor el mapa de identidades ciudadanas y las adscripciones partidarias, alineando al electorado en campos políticos mayores y consolidando las “familias ideológicas”.

El procesamiento de la reforma y sus contenidos muestran los referidos designios, que tienen en cuenta la necesidad de obtener las mayorías especiales exigidas constitucionalmente para la sanción de la reforma, así como la voluntad de limitar el agravio de aquellos contra los cuales ésta se impulsaba, alentando la diferenciación política en el propio seno de la izquierda.

Atento a ello, la reforma se prepara por una comisión integrada por todos los partidos con representación parlamentaria, incluyendo los delegados del FA, quienes participaron activamente. La elaboración se hizo hasta el final en términos compartidos, mediante una negociación a través de la cual, en el afán de que el FA transara con la elección presidencial mayoritaria, los partidos tradicionales contemplaron casi todas sus propuestas.

Esto llevó a incorporar una serie muy importante de concesiones, incluyendo la derogación de piezas claves del *ancien régime*, que la izquierda había denostado históricamente, con críticas asumidas por la sabiduría convencional. Esas críticas hacían carne en una parte de las elites políticas, pero sólo lograron imponerse por transacción: en virtud de lo mucho que entregaron los sectores reformistas en su desvelo por atajar el ascenso del FA. Tal ilusión los indujo a sacrificar las “joyas de la corona”, derribando el sistema del doble voto simultáneo que había amparado por casi un siglo la reproducción del bipartidismo tradicional.

Las concesiones que se realizaron en esta comisión representativa permitieron elaborar unas “bases” de acuerdo que sirvieron de guión general para redactar la nueva normativa, contando con la aquiescencia de los delegados y supuestamente de sus partidos. Un golpe de timón de Tabaré Vázquez dio por tierra con ese “consenso básico”. La decisión ubicó al

FA en posición de franco rechazo, dejó a sus negociadores en falsa escuadra y provocó descontentos en sectores de la izquierda comprometidos con la reforma. Fue una hábil maniobra competitiva que jugó a dos bandas: hacia el bloque de los partidos tradicionales y hacia la interna frenteamplista, en un episodio que remató la disputa por el liderazgo.

De todos modos, se llegó a elaborar una ley constitucional, obteniendo la mayoría especial requerida (dos tercios de votos del total de miembros de cada una de las cámaras —artículo 331, literal D, de la Constitución—). Esta ley fue ratificada en diciembre de 1996 mediante plebiscito ciudadano, por una mayoría más que ajustada: 50.4% de votos por “sí”, que pasan raspando la mayoría absoluta exigida al efecto por las normas constitucionales; 46.2% de votos por “no”, más 1.9% de votos en blanco (que cuentan también en contra) y 1.4% de votos anulados. En el voto afirmativo se alinea el PC, el PN y unos cuantos frentistas.¹¹ En el “no” se ubica el grueso del FA y algunos sectores de los partidos tradicionales, resistentes a la pérdida de sus viejos recursos electorales.

3. *Los trazos de la reforma constitucional de 1996*

La reforma no cambia el régimen de gobierno y las pocas innovaciones que se introducen a este respecto en modo alguno tienden a equilibrar las relaciones entre los poderes de gobierno, sino que pronuncian la asimetría que se ha dibujado desde la década de 1930.¹² En efecto, la nueva carta viene a reforzar en algunos puntos la posición del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, aumentando las mayorías parlamentarias exigidas para levantar los vetos presidenciales y abreviando el trámite de las “leyes de urgencia”. Sin embargo —a diferencia de lo que ocurrió en 1966—, en esta reforma el realce del centro presidencial se busca más bien a través de la elección mayoritaria, con la pretensión de que esa fórmula pueda brindar más apoyo a las candidaturas y consecutivamente a las gestiones gubernamentales, mediante votos propios o coaliciones políticas.

¹¹ En la delantera el general Seregni y el senador Danilo Astori, luego ministro de Economía del primer gobierno de la izquierda.

¹² Lanzaro, Jorge, “El Parlamento en una época de transición”, *La segunda generación de reformas parlamentarias*, Montevideo, CLAEH, 2004.

La representación proporcional en el Parlamento no se toca. El doble voto simultáneo, que desaparece para la elección presidencial y se limita para la elección de intendentes municipales, queda también recortado en la Cámara de Representantes, al prohibirse la acumulación por sub-lemas para la elección de diputados, con ánimo de desestimular las “cooperativas” políticas.

En lo fundamental, la reforma se focaliza en la elección del presidente, se aparta del viejo principio de pluralidad y pone en obra un sistema mayoritario que alinea al Uruguay con las pautas dominantes en América Latina, adoptadas por la tanda de Constituciones recientes en casi todos los países de la región. En todo lo restante y cuando no media indicación expresa, queda vigente el régimen precedente.

La nueva normativa instaura un *ballotage* “puro”: con exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta —sin umbral reducido— y con segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas en caso de que ninguna alcance en la cita inicial el 50% de los votos emitidos. La primera ronda —presidencial y parlamentaria, conjuntamente— está prevista para el último domingo de octubre, cada cinco años. El segundo turno, sólo presidencial, tiene lugar un mes después.

Para la elección de presidente y vicepresidente se requieren candidaturas únicas por partido, eliminando a este nivel el viejo expediente del doble voto simultáneo. La nominación de candidatos únicos se hace por medio de elecciones primarias, simultáneas y obligatorias para todos los partidos, reguladas por la propia Constitución. Esta primera instancia —de lo que puede ser una elección presidencial a tres vueltas— se realiza en junio del año de los comicios nacionales. Pueden participar todos los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico, a padrón abierto. Pero a diferencia de las elecciones nacionales y departamentales, aunque las primarias sean preceptivas para todos los partidos, el voto no es obligatorio para los ciudadanos. Una vez que entran en esta instancia, para evitar el “transfuguismo” de los perdedores, en la misma temporada electoral los candidatos no están autorizados a cambiar de partido. En las primarias obra un *ballotage* de umbral reducido.¹³

¹³ Triunfan los precandidatos que obtienen mayoría absoluta o superan el 40% de los votos de su partido, aventajando a los que siguen por no menos del 10%. Si no se alcanzan tales marcas, la investidura se hará por la convención del partido (surgida de las propias internas), mediante votación nominal y pública, eligiendo entre los dos precandidatos más votados.

Con las nuevas reglas, la carrera presidencial transcurre sobre bases mayoritarias y en términos más concentrados. Dentro de cada partido y en la primera ronda, con el régimen de candidaturas únicas. Entre los dos candidatos en punta, cuando hay *ballotage*, se reduce la diversificación y supuestamente el fraccionamiento (del lado de la oferta y del lado del voto), procurando que las alternativas sean más cerradas, ajustándose a saldos de mayoría absoluta y con la posibilidad de una “personalización” de las opciones,¹⁴ en la medida en que los candidatos pesen más que los partidos.

Gracias a la unidad de las elecciones y al doble voto simultáneo, en el régimen anterior todos los participantes jugaban en la final y medían sus fuerzas a la vez que las acumulaban, en una lógica que admitía un número relativamente amplio de ganadores y postergaba la definición del resultado, acotando las divisiones. Ahora hay un sistema de “eliminatórias” que exige una concentración de las energías electorales en torno a los ganadores, pero puede eventualmente restar incentivos para que esto ocurra.

El diseño propone la concurrencia en torno a un menor número de figuras y de opciones políticas, queriendo promover la hechura de coaliciones electorales que podrían a su vez proyectarse como coaliciones de gobierno: en las internas de cada partido, en el apronte de la primera vuelta y, llegado el caso, para enfrentar el *ballotage*.

Durante el ejercicio de gobierno, en tren de facilitar el armado de coaliciones, se abre la posibilidad de que el presidente de la República remueva a los directores de los entes públicos y proceda a nuevos nombramientos, sujetos siempre a la venia del Senado, con mayoría especial, con base en la recomposición de los acuerdos políticos. Esta norma modifica el perfil que la coparticipación había tenido secularmente, desde los diseños fundacionales, dado que el acceso a los directorios de los entes públicos ya no sería una opción independiente del compromiso con el gobierno. Pasamos a una suerte de coparticipación condicionada que puede alejarse de las opciones “consociativas”, para obrar como factor coalicional. Su efectividad queda eventualmente ligada al tejido de mayorías de gobierno y a la composición o recomposición del gabinete, en

¹⁴ Mieres, Pablo, “La reforma constitucional de 1996 y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 80, 1997.

una apoyatura de la gestión presidencial que tiene un sesgo de “parlamentarización”.¹⁵

La reforma separa en el tiempo las elecciones nacionales y las municipales, rompiendo con el principio de unidad y con la atadura que existía entre ambas votaciones, aunque, felizmente, con un intervalo relativamente corto (seis o siete meses), evitando los perjuicios de las elecciones a medio camino, que pueden convertirse en un plebiscito furtivo para el gobierno. Para la elección de intendentes municipales se mantiene el doble voto simultáneo, con acumulación por lema y no por sub-lemas, pero se limitan a dos las candidaturas por partido, previendo la posibilidad de que la ley establezca la candidatura única.

4. Los partidos y el sistema de partidos después de la reforma

En 1999, al estrenarse el régimen electoral, cuajaron en cierta medida los propósitos inmediatos del reformismo: demorar el triunfo de la izquierda y promover una coalición electoral entre los partidos tradicionales, que se convirtió en coalición de gobierno. Pero el FA afirmó su línea de crecimiento, ganando la primera vuelta (40%). En los comicios siguientes (en 2004) se hizo efectiva la alternancia, por mayoría absoluta en la primera vuelta. En las municipales de 2005 la izquierda logró también un resultado significativo, pasando a gobernar en 8 de las 19 intendencias.

Las nuevas reglas contribuyen a acentuar ciertas tendencias que ya estaban presentes en la fase anterior, del lado de la izquierda y del lado de los partidos tradicionales. El FA estaba habituado desde su fundación al régimen de candidatura única, en una postura que tomaba distancia de los “artificios” del doble voto simultáneo. Esta práctica y el liderazgo de Tabaré Vázquez aportaron una ventaja respecto a los demás partidos y hasta hoy le proporcionan al FA un foco de unidad que le ha permitido se-

¹⁵ Si se logra el quórum requerido para la venia de designación, el procedimiento permite dejar afuera de los directorios de los entes a los conjuntos que no entren en tales acuerdos. Esta posibilidad —que efectivamente se produjo en los últimos gobiernos de los partidos tradicionales y en el estreno del FA— descarta un elemento positivo del sistema político uruguayo que había moldeado por mucho tiempo las relaciones entre gobierno y oposición, ensanchando los márgenes de pluralidad, al amparo de una regla participativa de gestión pública que ahora queda desdibujada.

guir siendo el conjunto más fragmentado del sistema uruguayo, con sus trazas de “partido de coalición” y el rastrillo electoral más extenso.¹⁶

La elección presidencial mayoritaria indujo al FA a subrayar la estrategia “a dos puntas” cultivada a lo largo de los años noventa, manteniendo sus tesis opositoras, pero acentuando la moderación ideológica y la competencia hacia el centro, para traspasar la barrera levantada *ex profeso* por la reforma. En este sentido, puede decirse que se cumplieron los designios de quienes apoyaron la reforma, desde los partidos tradicionales y en tiendas de la izquierda. Precisamente, el *ballotage* y las otras escalas de la elección presidencial previstas por el régimen de 1996 tienden en principio a reclamar conductas moderadas, con una competencia de inclinaciones centripetas, que por lo general no favorecen las posturas extremas. Esto confirma las proposiciones acerca de los efectos moderadores que se atribuyen al *ballotage*, en cuadros que tienden por definición a producir bipolaridad, pero no necesariamente generan polarización.¹⁷ Hay, pues, un cierto refuerzo en el tiraje hacia el centro, que es una regla usual de la competencia política en sistemas institucionalizados y de curva ideológica “normal”, con la mayor parte de los electores ubicados hacia el medio del espectro izquierda-derecha.¹⁸

La reforma dio un respiro a los partidos tradicionales, que todavía lograron ganar en 1999, gracias al *ballotage*. Pero la tendencia al descenso electoral se mantuvo. Como apuntamos, ante la tercería de la izquierda, blancos y colorados pasan por un proceso de convergencia, formando un polo político y una familia ideológica, con proximidad creciente y relativa indiferenciación.¹⁹ En virtud de la superposición ideológica y la aso-

¹⁶ Varios jefes de frenteamplistas han planteado la idea de la reelección de Tabaré Vázquez, mediante una reforma constitucional, que daría marcha atrás en algunas de las innovaciones de 1996. Esto ha puesto en el tapete una alternativa que ha tenido curso en otros países de América Latina y que en las elecciones uruguayas de 1971 se puso a votación —sin éxito— con el fin de prorrogar el mandato de Jorge Pacheco Areco, un exponente fogoso de la derecha colorada.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁸ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957; Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.

¹⁹ Según cálculos realizados con base en encuestas de Equipos-Mori y de Cifra (Lanzaro, Jorge (ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, cit., nota 5), la superposición entre el PC y el PN, que en 1984 se ubicaba en el 77%, en 1999 se acercó al 90%. En el mismo periodo, la distancia ideológica entre ellos bajó de 12% a 3.3%. De acuerdo con

ciación política que implican las reiteradas coaliciones, encuentran dificultades para cultivar sus identidades, articular opciones distintivas y competir entre ambos, de cara al tercer partido. Se encoge asimismo la diferenciación interna y las posibilidades de acumulación que brindaba la convivencia de sectores ubicados a la derecha y a la izquierda, dentro de cada uno de los conjuntos tradicionales. La competencia del FA y las tareas de gobierno —ante el estrechamiento de los apoyos electorales y la representación parlamentaria— multiplican los requerimientos de disciplina, promoviendo la disminución de las fracciones y su acercamiento. A diferencia del FA, en los partidos tradicionales la bipolaridad genera concentración interna.

TABLA 3. NÚMERO EFECTIVO DE FRACCIONES PARTIDARIAS (1971-2004), CÁMARA DE SENADORES

<i>Elección</i>	<i>PC</i>	<i>PN</i>	<i>FA</i>
1971	2.7	3.8	3.6
1984	2.3	1.8	2.6
1989	2.5	2.9	2.3
1994	1.9	4.2	3.5
1999	2.0	1.7	4.8
2004	1.8	2.5	4.6

FUENTE: Instituto de Ciencia, Banco de Datos.

Aunque no parece tener consecuencias unívocas, el régimen sancionado en 1996 viene a agudizar estas complicaciones y plantea nuevos requerimientos. Como tendencia y por obra de varios ingredientes del sistema, las nuevas reglas pueden favorecer la pluralidad partidaria.

De acuerdo con los propósitos que abrigaron los reformadores, esto ocurre al combinar la elección presidencial a dos vueltas con la elección parlamentaria por representación proporcional, realizada simultáneamen-

los criterios de Sartori y Sani se dibuja un círculo de familia, puesto que la superposición pasa del 85% y la distancia es menor a 5%.

te en la primera ronda, en forma definitiva y atada, con listas completas y cerradas, sin posibilidades de separar las opciones de voto.

Este dispositivo tiende a ordenar el espectro de partidos y las alternativas electorales en grandes bloques, en términos de una bipolaridad que se presenta de manera forzosa en la segunda vuelta y que eventualmente puede tener efectos de “arrastre” en la primera ronda. No obstante —respondiendo a una preocupación central de los constituyentes—, el mecanismo deja a salvo las posibilidades de subsistencia de un esquema multipartidista y puede considerarse como un resorte de garantía para los partidos reformistas, que siendo socios políticos no dejan de ser socios competidores.

En la hipótesis clásica que surge de las “leyes” de Duverger, el escrutinio mayoritario a dos vueltas y la representación proporcional son considerados factores propicios para el pluripartidismo.

Aunque “la influencia general no puede ser idéntica” y depende de las modalidades electorales de cada país, “la tendencia de la segunda vuelta a engendrar un multipartidismo no parece dudosa” y es confirmada por la observación empírica comparada. La “diversidad de partidos vecinos no perjudica su representación global, ya que siempre pueden reagruparse en [la] votación complementaria. Los fenómenos de polarización y de subrepresentación no funcionan aquí o funcionan solamente en la segunda vuelta, conservando integralmente cada partido sus oportunidades en la primera”.²⁰

Sin embargo, no hay que excluir la eventualidad de que intervenga acá el “voto útil”, con un efecto de arrastre hacia las opciones mayores: dado que en la primera vuelta, si bien se marcan más libremente las preferencias ciudadanas, hay también una competencia por entrar en el *ballotage* y quedar al menos segundo. En ciertas circunstancias ello vendría a incidir en el voto primario de algunos electores. Por otra parte, la forma en que se perfila la segunda vuelta y la valorización de las candidaturas en términos de esa carrera, que será necesariamente bipolar, se hace sentir de alguna manera en la primera vuelta; puede haber una influencia “anticipada” y eventualmente efectos de succión, en especial cuando la competencia se concentra en dos candidaturas de punta despegadas del resto, si hay asimetrías en la densidad política y en la convocatoria ciudadana de los postulantes.

²⁰ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, cit., nota 18.

Las candidaturas presidenciales únicas tienden a recortar las posibilidades de diferenciación política al interior de los partidos. Aunque nada impide la presentación de varias fracciones a nivel parlamentario, todas ellas deben alinearse detrás del ganador de las primarias y pierden la posibilidad de comparecer con candidatos múltiples que aseguraba el doble voto simultáneo. La carencia de un competidor propio para la primera magistratura afecta el perfil de cada sector, su marca de singularidad más destacada y sus alternativas de reproducción, disminuyendo la capacidad de rastrillo del conjunto del partido. Por el momento y durante un periodo de vigencia relativamente corto, estas nuevas reglas no han tenido consecuencias parejas. Como vimos, mientras que en el FA todavía persiste la fraccionalización, en los partidos tradicionales hay fenómenos de concentración interna —más pronunciados en el PC que en el PN— en una tendencia que ya se dibujaba antes de la reforma (tabla 3).

Las primarias obligatorias alargan la temporada electoral, la encarecen y complican la vida de los partidos. En el antiguo régimen podía haber varios candidatos, que en el mismo acto competían entre sí y acumulaban sus votos para competir con los otros partidos. Actualmente, los precandidatos deben competir en las primarias y luego alistarse con el ganador para los comicios nacionales. De este modo, si hay polarización adversativa en la interna, después resulta difícil acompañar al candidato oficial y la división puede perjudicar al partido.²¹ Habría, pues, que optar por una competencia primaria “cordial” o por un pacto que facilite la cooperación posterior. Esta última alternativa puede dar réditos al partido que presenta una configuración unitaria. Pero también puede rebajar las posibilidades de diferenciación, achicando el abanico de ofertas y, por tanto, el arco de convocatoria de cada sector y del partido en su conjunto.²²

²¹ Esto le ocurrió al PN en 1999, al estrenarse el nuevo régimen. Para el periodo siguiente (2004) ya había tomado nota de la enseñanza y cambió sustancialmente su patrón de competencia en las primarias, mejorando sus marcas en las elecciones nacionales.

²² A esto hay que agregar una advertencia de Colomer (“Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal, Juan Manuel (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, 2002), que debería ponerse a prueba mediante investigaciones empíricas extensas: “los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las correspondientes elecciones presidenciales... menor es la influencia de los líderes de partidos orientados a ganar elecciones, mayor la influencia de los activistas y los votantes con pre-

La separación de las elecciones nacionales y municipales deja espacio para la “regionalización” de la política, en términos de mayor especificidad y autonomía. Los partidos encuentran en este plano nuevos desafíos, con oportunidades para un desempeño diferenciado, pero también con riesgos de desdibujamiento, dado que las nuevas dinámicas pueden debilitar las adscripciones partidarias. A diferencia de lo que sucedía cuando ambas elecciones estaban atadas, los líderes regionales se cuidan en las rondas nacionales, reservan sus fuerzas para cuando los ganadores a ese nivel están definidos y las emplean a fondo en la campaña específica de su circunscripción departamental. Ésta se cumple en términos de cierta independencia y lleva a tejer alianzas de alcance local que pueden diferir de los alineamientos nacionales y cruzar transversalmente las fronteras de los partidos. Al mantenerse la elección a pluralidad para los intendentes municipales se estrecha el número de fracciones en carrera,²³ y en algunos casos la competencia tiende a ser más personalizada y llega incluso a ser binaria, ventilándose eventualmente entre dos grandes bloques, sin que se respeten las líneas de división de los tres conjuntos partidarios que obran en el ámbito nacional.

Estas incidencias se inscriben en una crisis de gran calado de los partidos tradicionales, que viene de atrás y tiene un punto de inflexión con la alternancia de 2004, una alternancia entre bloques y ya no una alternancia “familiar” entre los miembros de la vieja pareja bipartidista. Esto implica un cambio de lugares y de funciones en el sistema. Ahora están los dos en el llano y en situación de relativa “exterioridad”, sin los recursos políticos provenientes del asentamiento en el gobierno y en el Estado, obligados a realizar un aprendizaje para encarar el ejercicio de una oposición que resulte conducente ante el nuevo oficialismo y genere a su vez diferenciación entre ellos. Una tarea que no es en sí misma nada sencilla y que se hace más problemática, dado que el FA es una fuerza mayoritaria consistente —en posición dominante—, con un caudal político que ningún partido uruguayo había logrado después de los años cincuenta (en una de las épocas de oro del Partido Colorado) y una cobertura ideológica de amplio espectro que va desde la extrema izquierda hacia las

ferencias político-ideológicas extremas o minoritarias y mayor la distancia entre el ganador en la primaria y la preferencia del votante mediano en el conjunto del electorado”.

²³ Buquet, Daniel, “Los cambios que aseguraron la continuidad”, en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

posturas de centro más moderadas y “liberales”. Con estas trazas, el FA es el *pivot* de una dinámica política animada por su propia competencia interna, de modo tal que el gobierno encuentra los pases de oposición dentro sus mismas filas.

En este enredo, las colectividades tradicionales —cada una a su manera y con sus distintas texturas— experimentan dificultades en las líneas de falla en las que se suelen plasmar las crisis de los partidos: liderazgo, matriz de organización, oferta política y patrón de vínculos con la ciudadanía. Tienen pues que afrontar los desafíos de una recomposición de envergadura, compitiendo en el cuadro de un régimen electoral que ellos mismos se ocuparon de reformar. Todo lo cual implica un proceso arduo y prolongado de producción política, con aprendizajes y reacomodos, en sintonía con el nuevo marco constitucional.

5. *Régimen electoral y alternativas de gobierno*

En lo que toca a los modos de gobierno, el régimen electoral sancionado tampoco ha de acarrear efectos unívocos. Por lo pronto, hay que tener en cuenta que se abandonó el principio de unidad y el proceso electoral transcurre en instancias sucesivas y diferenciadas, desde las internas partidarias hasta las municipales, pasando eventualmente por dos vueltas de elección nacional. La complejidad del régimen anterior es sustituida por una nueva complejidad. El tablero de fuerzas partidarias quedará entonces armado en rondas sucesivas, con posibilidades de diferenciación y repercusiones cruzadas.

De hecho y de derecho, la fórmula mixta de elección presidencial mayoritaria con la elección parlamentaria por representación proporcional, en concurrencia con la primera vuelta, permite albergar distintas lógicas políticas. La construcción de mayorías amplias fue una de las aspiraciones de la reforma constitucional. Las nuevas normas no aseguran que ello ocurra y podrían sobrevenir entonces problemas de eficiencia en el ejercicio del gobierno. Por el contrario, si se configura efectivamente una composición mayoritaria, se plantearían desafíos para las gramáticas pluralistas que han marcado tradicionalmente la política uruguaya.

En un cuadro que franquea la reproducción de la pluralidad de partidos, cabe la posibilidad de que ningún candidato logre la mayoría absoluta en la primera vuelta. Consecuentemente, el partido del presidente

electo en la segunda vuelta no tendrá por sí solo mayoría parlamentaria. Si gana el *ballotage* el que entró segundo en la primera vuelta, es posible incluso que el partido del presidente no constituya ni siquiera la minoría mayor y que su sector no sea el más numeroso dentro de su partido, a diferencia de lo que ocurría necesariamente en el sistema derogado.²⁴

Aquí surgen distintas alternativas. En una confirmación de las proyecciones que inspiraron la reforma, cabe esperar la celebración de coaliciones preelectorales o al menos un juego de aproximaciones —en contextos de competencia “cordial” y con miras a la segunda vuelta presidencial— que prefiguren a su vez los compromisos o las coaliciones de gobierno.

Por otra parte, aunque es muy difícil que esto ocurra, dado el peso del sistema de partidos en el Uruguay, no hay que descartar que un postulante consiga la mayoría en la segunda vuelta mediante convocatoria directa a la ciudadanía. El candidato que se las ingenió para ganar tendrá que ingeniárselas luego para ejercer la Presidencia sin mayoría parlamentaria, sintonía que es por hipótesis la más trabajosa. Este esquema podría funcionar regularmente dentro de la gramática constitucional, con las dificultades del caso, pero sin rupturas. Como eventualidad, esta hipótesis de gobierno “dividido” abre asimismo la alternativa riesgosa de una “política de adversarios”, confrontaciones y bloqueo.

Puede haber, en fin, una fórmula de corte mayoritario: con un candidato que gana por mayoría absoluta en la primera vuelta, obteniendo una representación correspondiente en las cámaras. Tal hipótesis no descarta la alternativa de acudir a una lógica de compromisos en los ejercicios de gobierno. Aunque largue con una baza fuerte, el presidente tendría que lidiar con las fracciones de su propio partido y estaría obligado a negociar con los demás partidos, por inclinación política o a fin de cumplir con los requisitos constitucionales que exigen mayorías parlamentarias especiales para la designación de algunos cargos públicos relevantes, la sanción de ciertas leyes y el procesamiento de reformas mayores.

En estas distintas figuras ha de incidir el “estilo de liderazgo” del presidente. En principio, el *ballotage*, así como otras piezas del régimen constitucional, inducen a cultivar conductas moderadas y reclaman cierta tendencia a la composición política, con el fin de construir mayorías amplias a través de las escalas electorales (internas, primera y segunda vuel-

²⁴ Buquet, Daniel, “Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996”, *op. cit.*, nota 1.

ta) y en los ejercicios posteriores de gobierno. Es ésta una de las alternativas del sistema de “doble lógica”, en el que la elección presidencial mayoritaria se cruza con una integración parlamentaria de representación proporcional, condicionando los itinerarios legislativos, la composición de los órganos de contralor, las designaciones de los funcionarios de rango (civiles, militares, judiciales y diplomáticos), el nombramiento de los directorios de los entes públicos y, eventualmente, la propia formación del gabinete.

La arquitectura constitucional también abre vías para las siluetas de corte mayoritario, que bien pueden transitar con cuidado por los canales institucionales, pero que podrían caer igualmente en un presidencialismo más “duro”, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el “mito del mandato” popular,²⁵ el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociales, topándose a su vez con una oposición acantonada en las cámaras legislativas, que viene de los otros partidos y hasta de sus propias tiendas.

Los dos periodos de gobierno que hemos tenido desde la sanción de la reforma de 1996 se ubican en este arco de alternativas, cada uno con su perfil propio. En la elección de 1999 se estrenó el nuevo régimen y quedaron a la vista algunas de las consecuencias que éste puede producir, en particular los resultados de la ruptura del principio de unidad y el dispositivo de rondas electorales sucesivas, que dejan en cada escala saldos diversos de ganadores y perdedores.

El candidato triunfante —Jorge Batlle del PC— salió segundo en la contienda de octubre y se impuso en el turno siguiente, mediante una alianza con el PN. El partido del presidente no fue por tanto la minoría mayor, como ocurría por norma en el régimen derogado. Tampoco el sector del presidente era mayoritario dentro de su propio partido: la fracción liderada por el ex presidente Sanguinetti perdió las internas, pero en la primera vuelta de las nacionales prácticamente emparejó en votos al sector del ganador, y en virtud del sistema de adjudicación de bancas obtuvo una representación parlamentaria más numerosa. La bancada mayor fue la del FA, que ganó la primera vuelta (40%). Las primarias del PN

²⁵ Dahl, Robert, “El mito del mandato presidencial”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 67, 1993.

fueron conflictivas y generaron deserciones, con lo que los blancos obtuvieron un resultado muy malo en la elección presidencial, quedando en tercer lugar. En las municipales consecutivas el PN repechó considerablemente. El FA, en cambio, aunque aumentó su convocatoria a nivel regional, no consiguió traspasar las fronteras de la capital.

Respondiendo a una de las expectativas que alentaron la reforma, hubo una coalición electoral inédita entre los dos partidos tradicionales, que en seguida da continuidad a las fórmulas de coalición de gobierno experimentadas desde 1990. El presidente electo en *ballotage* (54% de los votos) va a asumir por un lado una proyección republicana, con base en la convocatoria de corte “plebiscitario” y a la asignación ciudadana que ese mecanismo comporta. Pero al mismo tiempo, queda acotado por los círculos de partido, en una posición relativamente débil, en su propia colectividad y dentro de la coalición vencedora, con mayorías parlamentarias muy justas y de cara a una oposición acrecida.

Estos factores y el perfil que adoptó para abrirse paso en una campaña electoral muy exigente, indujeron a Batlle a ejercer una presidencia de corte moderado, más orientada hacia la derecha que la precedente, aunque menos “radical” de lo que podía esperarse de su trayectoria previa.²⁶ Hubo un avance en los procesos de liberalización, pero a raíz de las determinaciones políticas —régimen electoral y triángulo partidario complicado— el presidente ajustó su “hoja de ruta” y se atuvo paradójicamente a una estrategia “gradualista”. Tejió también un nuevo *statu quo* con la izquierda e inauguró una política de cierta apertura en materia de derechos humanos.

La elección de 2004 deja novedades trascendentes.²⁷ Se produce el estreno de la izquierda y por primera vez en la historia uruguaya el gobierno no es ocupado por uno de los partidos tradicionales. El PN salió segundo (36%) y el PC, que fue durante décadas el partido predominante (con periodos de gobierno que suman más de 130 años), apenas llegó al 10%.

Además, apartándose de lo que fue usual en la etapa democrática que se abre con posterioridad a la dictadura, este debut de la izquierda da lu-

²⁶ Lanzaro, Jorge, “Autoridad presidencial, relaciones de gobierno en el mandato de Jorge Batlle”, *Elecciones 1999-2000*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

²⁷ Lanzaro, Jorge, “La izquierda en Uruguay”, *El debate político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

gar a un gobierno mayoritario, que en la primera vuelta gana la presidencia y la mayor bancada parlamentaria (52%), con una posición comparable a la del Partido Colorado por los años cincuenta.

La izquierda logró también un triunfo significativo en las elecciones municipales siguientes (2005). Después de tres periodos seguidos en la administración de Montevideo (1990-2005), el FA conserva este bastión (61% de votos en esta circunscripción, que concentra el 42% del electorado) y conquista otras 7 intendencias (los blancos retuvieron 10 y los colorados sólo una). Pasa a administrar así 8 departamentos, incluyendo los más importantes del país, que cubren el 73% de la población y más de tres cuartos del PBI.

La “nueva mayoría” instaaura entonces un gobierno de partido, sin los componentes de coalición que se dieron en las tres presidencias anteriores, contando con un respaldo parlamentario propio, suficiente para sancionar leyes ordinarias, evitar la censura de sus ministros y designar a los directores de las empresas y los servicios públicos. Con este panorama se reproduce en otras claves la “política de bloques”. En general, el gobierno entrante prescinde de la oposición para concretar sus iniciativas políticas, legales y administrativas. No ha habido tampoco coparticipación en los entes públicos, de modo que a los blancos y a los colorados les toca la suerte que tuvo el FA desde 1990, quedando relegados a una oposición parlamentaria —relativamente inocua— y afuera de los circuitos ejecutivos del Estado. Este andamio en solitario tiene sus límites y en la medida en que no prospera la convencionalidad con los otros partidos no ha habido posibilidades de resolver aquellas cuestiones para las cuales se requieren mayorías especiales. Se posterga la renovación de ciertos organismos estratégicos de contralor (Corte Electoral, Tribunal de Cuentas) y por un tiempo quedó bloqueada la designación del fiscal de Corte.

El centro de gravedad de la gestión política está en el Consejo de Ministros —articulado a la jerarquía presidencial— en una dinámica que modela la relación del gobierno con el partido de gobierno y, en particular, con su bancada parlamentaria, la cual compone una mayoría ajustada y reclama por tanto una disciplina exigente.

En un esquema de gobierno mayoritario, la competencia política que anima los ejercicios de gobierno transita por las aristas de ese triángulo. Resulta pues en una competencia más que nada intrapartidaria, que se entabla entre los sectores del FA y visiblemente entre sus jefes más in-

fluyentes, que ocupan carteras ministeriales, perfilando una suerte de “gobierno de gabinete”. Como suele ocurrir en los desempeños de partidos de gran tamaño, con asimetría respecto a los demás partidos, los círculos del gobierno encierran en sí mismos un juego propio de oficialismo-oposición, en cursos políticos que llegan a ser excluyentes, respondiendo al fraccionamiento interno, pero recortando el pluralismo general del sistema.

A pesar de su condición mayoritaria, este primer gobierno de la izquierda lleva adelante políticas de orientación moderada, de corte social democrático. Aunque la alternancia es significativa, las continuidades son considerables y hay innovaciones importantes, que no tienen sin embargo un signo radical.

Este temperamento se ajusta al sistema de condicionantes contextuales y en particular al peso que tienen las restricciones de orden económico, nacionales e internacionales. Pero el acatamiento de tales restricciones y en general el sello moderado del gobierno responde, asimismo, y de manera decisiva, a las dinámicas de la competencia política, dentro de los cuadros institucionales en que ésta se desenvuelve. Originariamente, la conversión de la izquierda uruguaya a una línea social democrática es producto del proceso que realizó a lo largo de varios años para lograr un crecimiento electoral, dentro de los cauces estrechos de una democracia pluralista y en el marco de un sistema de partidos consistente, fuertemente competitivo y exigente, que fue cambiando pero mantiene un alto grado de institucionalización.²⁸ Como se apuntó, al establecer la elección presidencial mayoritaria, la reforma de 1996 indujo al FA a profundizar su estrategia de moderación ideológica, en aras de la competencia hacia el centro. Una vez en el gobierno, hay competencia entre los sectores frenteamplistas y median controversias en torno a los márgenes de maniobra y las opciones posibles. Pero la gran mayoría de la izquierda —con el liderazgo del presidente y sus ministros de punta— se alinea en este horizonte político, pronunciando desde el oficialismo las posturas moderadas y pragmáticas que fueron asumidas desde la oposición.

La trayectoria uruguaya es comparable a la de la izquierda en Brasil y Chile. En los tres países, la competencia política —en sistemas de partidos relativamente institucionalizados, con elección presidencial mayoritaria—

²⁸ Lanzaro, Jorge (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, cit., nota 6.

taria— lleva a evoluciones partidarias semejantes y ha dado lugar al estreno de gobiernos de tipo social democrático, en una experiencia inédita para la región.²⁹

Las mismas reglas electorales que permiten la constitución de un gobierno mayoritario tienen efectos de inducción sobre las estrategias de competencia, dando lugar a modalidades de desarrollo político que condicionan a su vez las producciones ulteriores de gobierno y el patrón general de competencia en el que sus protagonistas se desempeñan. Así pues —por hipótesis—, la reforma puede dar cabida a un gobierno de bases plebiscitarias y a prácticas de autoridad ejecutiva fuertes, merced a los acentos derivados de la elección del presidente, con o sin equivalencias a nivel parlamentario. En principio, sin embargo, la articulación de las nuevas disposiciones con un sistema de partidos que sigue siendo robusto, apunta hacia las facturas del presidencialismo moderado, sea con figuras de compromiso o de coalición, sea con figuras mayoritarias, en un compás de novedades pero, asimismo, de continuidad respecto a la trayectoria histórica uruguaya.

El nuevo régimen no vino a satisfacer las aspiraciones “defensivas” de la coalición reformista, ya que las tendencias que motivaron su sanción se mantuvieron en obra y de hecho se pronunciaron, sin frenar el ascenso del FA y sin que se hayan remediado los focos de crisis que afectan a las colectividades tradicionales.

Pero acompasándose con dichas tendencias, la nueva Constitución cumplió con algunas de las expectativas que cabía esperar de sus dispositivos, en correspondencia con las previsiones teóricas y los enfoques de algunos agentes reformistas. En particular, cabe subrayar que contribuyó a encausar el realineamiento electoral que venía de atrás y ayudó a que una alternancia tan significativa como la que se produjo, se ajustara al gradualismo que suele modelar los cambios en el sistema uruguayo, llevando a la afirmación de los temperamentos moderados de la izquierda que se estrenó en la presidencia. Con los diversos problemas que plantea y además de las alternativas que genera en materia de representación política y de certidumbre electoral, la reforma agregó por esta vía su aporte a la estabilidad democrática y la gobernabilidad, en términos de eficien-

²⁹ Lanzaro, Jorge, “La «tercera ola» de las izquierdas en América Latina: entre el populismo y la social democracia”, en Pérez Herrero, Pedro (ed.), *La izquierda en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2006.

cia y de legitimidad. Tales insumos son en sí mismos valiosos y representan ventajas comparativas en la coyuntura crítica por la que atraviesa nuestra región, cuando la “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas da lugar a gobiernos de distinto tipo, en un espectro que va de los nuevos populismos a los estrenos social-democráticos.³⁰

En el tiempo que ha corrido desde 1996 —con dos ciclos electorales y sendos gobiernos— se han podido observar los primeros impactos de la reforma, y con sus diferencias, todos los partidos han debido ajustar su desempeño a las nuevas reglas, siendo en cierta medida “prisioneros” de la armadura institucional que contribuyeron a moldear a través de la contraposición política. Las consecuencias del nuevo estatuto han de ser apreciadas a más largo plazo, en los cursos de un proceso complejo en el que las tendencias previsibles del régimen electoral interactúan con la vitalidad de la política y especialmente con la competencia partidaria, promoviendo variaciones en el sistema de partidos y los modos de gobierno.

III. CARACTERÍSTICAS FORMALES DEL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

1. *Relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo* (*Constitución de 1996*)

En una democracia presidencial —como en los regímenes parlamentarios, pero con un patrón propio—, el eje central de la producción política pasa por las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Cada uno a su manera, ambos son poderes representativos e integran el núcleo de los órganos superiores de gobierno, en una relación de separación institucional y de equilibrios políticos —en una ingeniería de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*)— que remite a dinámicas de coordinación y de competencia, con alternativas de cooperación y alternativas mutuas de veto. Por disposición constitucional y de manera marcada en los regímenes presidenciales —a través de ese diseño de separación e independencia—, los dos cuerpos *comparten el poder y compiten por él*; en rigor, son orgánica y normativamente *alentados a competir*, a

³⁰ *Idem.*

fin de hacer valer su propia representación y para concretar su participación en los procesos de gobierno. Este vínculo responde a la normatividad jurídica, pero está a su vez moldeado por las relaciones partidarias.³¹

Por encima de ello, hay una tendencia histórica universal de larga data que afecta a todos los sistemas democráticos —tanto a los regímenes presidenciales como a los parlamentarios— que redundan en el reforzamiento del papel del Poder Ejecutivo y de las demás unidades de la administración en los procesos decisivos.³² Más que un órgano de ejecución de mandatos legales —como pudo ser concebido alguna vez, en una fórmula que dio origen a su nombre— el Poder Ejecutivo se constituye en el centro prioritario del “poder gubernamental”.

Esto ha generado una asimetría con el Parlamento —más o menos marcada, según el tipo de régimen de gobierno— que es resultado de la ampliación de los aparatos ejecutivos del Estado y de la acumulación de recursos institucionales en ese polo.³³ Pero tal asimetría deriva asimismo de las normas constitucionales que se han ido sancionando, que vienen a limitar el quehacer parlamentario, a la vez que ensanchan las facultades propias de la jefatura de gobierno, en particular sus atribuciones en el proceso legislativo, que consolidan el “poder de agenda”.

Aunque puede decirse que mantiene varias disposiciones que favorecen un relativo equilibrio institucional —conservando algunos de los elementos propios del formato del presidencialismo pluralista—,³⁴ el régimen uruguayo no escapa a esta tendencia general, que despunta en el país con la Constitución de 1934 y se ha ido pronunciando con las refor-

³¹ A tal punto que Duverger (*Los partidos políticos, cit.*, nota 18) llega a sostener que en el mundo contemporáneo las configuraciones políticas dependen más de la estructura del sistema de partidos que de la naturaleza del régimen de gobierno.

³² Como es sabido, esta tendencia se abre camino sobre todo a partir de la Guerra de 1914, en el recodo de los años treinta y marcadamente en la segunda mitad del siglo XX, en las dos grandes oleadas del constitucionalismo de aquel entonces.

³³ Hay aquí una acumulación asimétrica de recursos institucionales y financieros, saberes y elencos especializados, destreza técnica y tecnologías, flujos de información y capacidades administrativas, que a menudo es acompañada por procesos de centralización, en el conjunto de la institucionalidad pública, dentro de las propias redes de la administración ejecutiva, en relación con el Parlamento, con los gobiernos locales y otras instancias del Estado.

³⁴ Lanzaro, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, cit.*, nota 7.

mas sucesivas, en particular en la Constitución de 1966 y marginalmente en la más reciente Constitución de 1996, que es más que nada una reforma electoral.³⁵

En este marco institucional, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo —concretamente los intercambios y el juego de equilibrios entre ambos cuerpos gubernamentales— remiten a las sucesivas configuraciones del sistema de partidos, que durante muchas décadas estuvieron signadas por las distintas formas en que plasmó históricamente el bipartidismo, pasando en los últimos años a un esquema multipartidista, el cual tuvo por un momento una dinámica triangular y entró enseguida en una política de bloques, primero con gobiernos formados por los partidos tradicionales y desde 2005 con el gobierno mayoritario de la izquierda, nucleada en el Frente Amplio.³⁶

Con este patrón constitucional, el Parlamento mantiene sus potestades de control político, su intervención en ciertas designaciones estratégicas que requieren mayorías especiales,³⁷ así como su participación en otra serie de actos de naturaleza administrativa, pero de importancia política.

Sin embargo, al mismo tiempo su competencia legislativa se ve limitada en la medida en que se amplían las facultades que tiene en esta materia el presidente. Lo que ha ocurrido al establecer el régimen de “urgente consideración” con posibilidades de sanción ficta, abreviando luego los plazos para este trámite (artículo 168, numeral 7), al ampliar las materias de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo (artículos 86, inciso 2; 133, incisos 2 y 3; 168, numeral 19; 214 y 215), o al plantear más exigencias en la formación de mayorías para el levantamiento de sus vetos, con posibilidad de aceptación ficta de las observaciones realizadas (artículos 137-142). Con ello se recorta sobre todo la incidencia del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal, en la imposición de tributos, creación

³⁵ Lanzaro, Jorge (ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, cit., nota 6.

³⁶ Algunos estudios dan cuenta de las modalidades de producción legislativa en el último periodo, desde que se concretó la transición democrática en 1985, una vez que se fue asentando el multipartidismo y surgieron las nuevas experiencias de coalición (Lanzaro, Jorge (ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, cit., nota 5).

³⁷ Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, directorios de las empresas y servicios públicos, magistrados y fiscales, diplomáticos y militares.

de empleos y fijación de salarios o beneficios jubilatorios, en las asignaciones de gasto público y los compromisos de deuda.³⁸

2. *Facultades legislativas del presidente*

A. *Iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo*

Además de la iniciativa común en materia legislativa (artículos 133 y 168, numeral 7), el Poder Ejecutivo tiene iniciativa privativa en toda otra ley que signifique gastos (creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios —artículo 86, inciso 2—, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada —artículo 133, incisos 2 y 3—).

Presupuesto nacional. El Poder Ejecutivo —con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y, en la práctica, con la participación decisiva del Ministerio de Economía— tiene también iniciativa privativa en la elaboración de la ley de presupuesto nacional, que regirá por todo el periodo de gobierno (cinco años, sin perjuicio de las modificaciones introducidas por las leyes anuales de rendición de cuentas). El proyecto de presupuesto debe ser presentado al Poder Legislativo, con una estructura que la propia Constitución establece, dentro de los seis primeros meses de su mandato (artículos 168, numeral 19; 214 y 215).

Cada cámara dispone de 45 días para pronunciarse sobre los proyectos de presupuesto remitidos por el Poder Ejecutivo. De no mediar pronunciamiento, el proyecto se considera rechazado (artículo 217), quedando en vigencia la ley de presupuesto correspondiente al periodo de gobierno precedente.

B. *Poder de veto*

Mediante vetos totales o parciales (“objeciones u observaciones”), el Ejecutivo devuelve los proyectos de ley dentro de los diez días siguien-

³⁸ Se trata, como es obvio, de aumentar las capacidades del Poder Ejecutivo en el diseño y en el disciplinamiento fiscal, así como de escapar a los efectos que en este orden llegan a tener las líneas de representación que los miembros de las cámaras pueden asumir, por la dinámica de las distintas fracciones partidarias y por su mayor receptividad ante las demandas sociales (particulares, sectoriales, regionales), a raíz de la competencia política y las preocupaciones electorales.

tes a su sanción. En tal caso se estará a lo que resuelva la Asamblea General por el voto nominal de los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las cámaras (Diputados y Senadores), quienes podrán aceptar o rechazar las observaciones. Transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso, las observaciones del Poder Ejecutivo se considerarán aceptadas (artículos 137-142 y 168, numeral 6).

C. Proyectos de ley de urgente consideración

Los proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración deberán ser considerados por la cámara que los reciba dentro de los 40 días y por la segunda cámara dentro de los 30 días. Cada cámara podrá dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración por el voto de 3/5 del total de sus componentes, pero luego de una convocatoria a sesión extraordinaria y permanente. Vencido un plazo breve (30 días para la primera Cámara, 15 días para la segunda), habrá aprobación ficta del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Si hay modificaciones, la primera Cámara dispondrá de 15 días para considerarlas, y si no media acuerdo, la Asamblea General sólo tendrá 10 días para decidir (artículo 168, numeral 7).

El Poder Ejecutivo no podrá enviar más de un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración simultáneamente, ni mandar uno nuevo mientras corren los plazos para la consideración de otro anterior. La declaratoria no puede hacerse en el caso del presupuesto nacional ni para proyectos que requieran para su sanción mayorías parlamentarias especiales.

D. Poder de agenda

El poder presidencial de control sobre la agenda parlamentaria deriva de la suma de facultades legislativas indicadas y de la atribución expresa de convocar a sesiones extraordinarias para la consideración de asuntos determinados o de proyectos con declaratoria de urgencia (artículos 104 y 168, numeral 8).

E. *Gobierno por decreto*

En principio, el Poder Ejecutivo no tiene facultades para actuar por decreto en materias de reserva legal. Fuera de tales límites de legalidad, tiene una esfera amplia de potestades reglamentarias y de administración, incluyendo naturalmente la reglamentación por decreto de ciertas normas constitucionales y de las leyes sancionadas. Esta última facultad se ha extendido en forma importante y con márgenes de dudosa constitucionalidad, a través de las normas habilitantes que las propias leyes establecen, en lo que significa una delegación (cuando no una declinación) de la autoridad legislativa.

Medidas prontas de seguridad (artículo 168, numeral 17). Excepcionalmente, el Poder Ejecutivo puede tomar “medidas prontas de seguridad, en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General”, o en periodo de receso parlamentario a la Comisión Permanente, estando a lo que éstas resuelvan. En cuanto a las personas, estas medidas sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas dentro del territorio, siempre que no optasen por salir de él.

Con una clara marca de excepcionalidad, este instituto —que a veces se compara con el estado de sitio (el cual no existe en el orden jurídico uruguayo)— no autoriza a legislar, sino a adoptar medidas administrativas en casos de urgencia. Sin embargo, en lo que supone una degeneración francamente inconstitucional, ha sido utilizado para otras finalidades en periodos de polarización política —con cadencias autoritarias— como el que tuvimos desde la segunda mitad de los años sesenta, en la antesala de la dictadura.

F. *Convocatoria a referendo o plebiscito*

La iniciativa y el recurso de referéndum en materia legislativa corresponde a la ciudadanía (artículo 79, inciso 2), y en estos casos tanto la convocatoria como el proceso respectivo son competencia de la Corte Electoral (artículo 322, apartado C). El Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de reforma constitucional que si son aprobados por la Asamblea General (mayoría absoluta) serán sometidos a una Convención Constituyente especialmente electa a tal efecto. Los textos resultantes quedarán luego sujetos a plebiscito ciudadano (artículo 331, C).

3. *Poderes presidenciales no legislativos*

A. *Formación del gabinete*

La formación del gabinete tiene características típicas del régimen presidencial y así funciona regularmente en la práctica. Pero incluye aspectos —que en general no se aplican— que suponen cierta “parlamentarización” del presidencialismo (requerimiento de apoyo parlamentario, voto de confianza y procedimiento de censura).

El Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente actuando con los ministros respectivos o con el Consejo de Ministros (artículos 149 y 168). Los ministros serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente (artículo 179).

El presidente de la República tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo” (artículo 174, inciso 2). Para ser ministro se requieren las mismas calidades que para ser senador: 30 años, ciudadanía natural o legal, teniendo igualmente las mismas inmunidades, incompatibilidades y prohibiciones que los legisladores (artículos 176, 178 y 98-100). Cada Ministerio tiene un subsecretario que ingresa con el ministro y cesa con él (artículo 183).

Voto de confianza (expreso o ficto). El presidente de la República podrá eventualmente requerir a la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto, éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de las 72 horas de recibida la comunicación presidencial. Si la Asamblea no se reúne dentro de dicho plazo o reuniéndose no adoptase resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado (artículo 174, inciso 3).

La Constitución no estipula expresamente qué ocurre si media un voto negativo expreso. Se supone que el presidente habrá de proceder a nuevos nombramientos.

B. *Destitución de ministros*

Los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente (artículo 174, inciso 4) o por el procedimiento de censura.

C. Voto de censura a ministros (artículos 147 y 148)

a. Censura o desaprobación

Cualquiera de las cámaras podrá juzgar la gestión de los ministros, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno (artículo 147).

La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, según afecte a un ministro, a más de uno o a la mayoría del Consejo de Ministros, debiendo ser pronunciada en cualquier caso por la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Consejo de Ministros, según los casos (artículo 148, incisos 1-3).

b. Veto presidencial de la censura

El presidente de la República puede observar el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea. En tal caso, la Asamblea será convocada nuevamente. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura se considerará revocada (artículo 148, incisos 4-6). Si la Asamblea mantiene la censura por el voto de 3/5 del total de componentes, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar.

c. Mantenimiento de los ministros censurados, disolución de las cámaras y nueva elección parlamentaria

Si la Asamblea General mantiene la censura por un voto inferior a los 3/5 del total de componentes, dentro de las 48 horas, el presidente de la República podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las cámaras, convocando inmediatamente a nueva elección de senadores y diputados para el octavo domingo siguiente. Los tres actos deben ser adoptados simultáneamente en la misma resolución (artículo 148, incisos 7-9).

En el ínterin, las cámaras quedarán suspendidas, pero los legisladores conservarán su estatuto y los fueros parlamentarios. Si el Poder Ejecutivo

vo no da cumplimiento a la convocatoria electoral, las cámaras volverán a reunirse de pleno derecho, recobrarán sus facultades y caerá el Consejo de Ministros (artículo 148, incisos 10 y 13). Las cámaras disueltas también recobrarán sus derechos si la Corte Electoral demora más de 90 días en proclamar los resultados de la nueva elección (artículo 148, inciso 14).

d. Nuevas cámaras y resolución final

Proclamadas las nuevas cámaras, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho; dentro de los 15 días de su constitución deberá resolver si mantiene o revoca la censura por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato, pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura originaria haya sido individual o parcial (artículo 148, incisos 15-17).

4. Reelección presidencial, revocatoria de mandato, juicio político

La reelección presidencial sólo está permitida en forma no inmediata, una vez que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese, incluso cuando los titulares ocupan el cargo por vacancia (artículo 152).

La posibilidad de reelección inmediata fue objeto de una propuesta de enmienda constitucional en las elecciones de 1971 (con miras a la renovación del mandato del presidente Jorge Pacheco Areco, exponente de la derecha del Partido Colorado), pero no alcanzó los votos necesarios para la aprobación de la reforma. El tema ha vuelto a plantearse actualmente en torno a la posible reelección de Tabaré Vázquez (el primer presidente electo por la izquierda, nucleada en el Frente Amplio).

En el Uruguay no existe la revocatoria de mandato en sentido estricto. Está previsto el juicio político al presidente (vicepresidente, ministros, miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y de los miembros de ambas cámaras, diputados y senadores). El juicio político se tramita ante la Cámara de Senadores por iniciativa exclusiva de la Cámara de Diputados —a petición de alguno de sus miembros y habiendo declarado que hay lugar para la formación de causa— por violación de la Constitución u otros delitos graves (artículo 93).

La Cámara de Senadores abrirá juicio público a los acusados y pronunciará sentencia por dos tercios de votos del total de sus componentes,

al solo efecto de separarlos de su cargo, habilitando el juicio regular consecutivo ante la justicia ordinaria (artículos 102 y 103).

5. *Institutos de democracia directa*

A. *A nivel nacional*

a. Plebiscitos constitucionales

Destinados a sancionar o rechazar las propuestas de reforma constitucional, ya sea de aquellas surgidas “desde abajo”, por iniciativa popular del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico (artículo 331, apartado A), o bien de aquellas surgidas “desde arriba”, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los integrantes del Poder Legislativo (artículo 331, apartados B, C y D), que para ser aprobadas requieren, según el caso, la mayoría absoluta de los votos emitidos o una mayoría que no sea inferior al 35% de los inscritos en el Registro.

b. Recursos de referéndum y derecho de iniciativa

De acuerdo con el artículo 79, inciso 2, incorporado en la reforma constitucional de 1966, el 25% del total de inscritos habilitados para votar puede interponer el recurso de referéndum contra las leyes, dentro del año de su promulgación y también ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos procedimientos no son aplicables a las leyes que establezcan tributos ni aquellas que son de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos deben ser reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara.

El recurso de referéndum ha sido reglamentado por la Ley núm. 16.017 del 20 de enero de 1989 y posteriormente por la Ley núm. 17.244 del 30 de junio de 2000, conformando entre ambas el estatuto actualmente vigente. En vista de la multiplicación de iniciativas de referéndum, la última ley tiene un espíritu más restrictivo que la primera y modificó el mecanismo de “facilitación” que aquella había previsto.

De acuerdo con la normativa resultante de dichas leyes, hay dos procedimientos para tramitar el recurso de referéndum. El primero supone la presentación directa del recurso ante la Corte Electoral, dentro del plazo

de un año, una vez reunidas las firmas requeridas por la Constitución. Como es preciso juntar dichas firmas en el periodo de un año, esta fórmula se denomina comúnmente “vía larga”.

Según lo previsto en la Ley núm. 17.244, para poner en marcha la llamada “vía corta” —dentro de los 150 días siguientes a la promulgación de la ley que se desea impugnar— el 2% de los inscritos habilitados para votar puede solicitar a la Corte Electoral que organice una convocatoria pública, a fin de que la ciudadanía interesada adhiera al recurso y éste se tendrá por interpuesto si en dicha convocatoria se alcanza el 25% del total de inscritos habilitados para votar, requerido por la Constitución. La Ley 16.017 de 1989 —que creó este procedimiento de “facilitación”— acordaba esta posibilidad al cinco por mil de los inscritos y dentro de un plazo más extenso, permitiendo realizar dos convocatorias consecutivas si en la primera de ellas no se reunían las adhesiones necesarias.

Interpuesto el recurso por uno u otro de los procedimientos previstos, la Corte Electoral procede a convocar al referéndum. El voto es en este caso obligatorio y se considera que el recurso ha tenido andamio —acarreado, por tanto, la derogación de las normas legales impugnadas— “cuando sufraguen por *sí* más de la mitad de los votantes cuyo voto sea considerado válido” (artículos 38 y 43 de la Ley 16.017).

B. A nivel municipal

a. Recurso de apelación

Los decretos de las juntas departamentales (equivalentes a las leyes de los Parlamentos municipales) y las resoluciones de los intendentes municipales —que no sean impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo— pueden ser apelados ante la Cámara de Diputados por mil ciudadanos inscritos en el Departamento (recurso sin efecto suspensivo). Si la Cámara de Diputados no adopta resolución dentro de 60 días, “el recurso se tendrá por no interpuesto” (artículo 303).

b. Recursos de referéndum y derecho de iniciativa

La ley —por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara— podrá reglamentar el recurso de referéndum contra los decretos

de las juntas departamentales y también instituir el derecho de iniciativa popular en materia municipal (artículo 304). Aunque se establece que el 15% de los inscritos en una determinada circunscripción local tienen derecho de iniciativa ante los órganos de gobierno departamental en asuntos de dicha circunscripción (artículo 305).

*C. Referéndum y plebiscitos en la democracia uruguaya
(1980-2004)*

La vida política uruguaya del último cuarto de siglo (1980-2004) está signada por la realización de varios actos significativos de democracia directa, que pueden clasificarse por su origen, por la participación de los partidos y las organizaciones sociales —en particular la central sindical— o por la materia a que se refieren (véase tabla 4).

Los primeros actos de este género —en el ciclo 1980-1989— se refieren a la recuperación de la democracia y a cuestiones de derechos humanos, marcando los pasos de la transición democrática. La segunda tanda —en el ciclo 1989-2004— se refiere básicamente a la reforma del Estado y las privatizaciones, marcando en buena medida el itinerario uruguayo de la transición liberal.

La transición democrática uruguaya se abre y se cierra con pronunciamientos directos de la ciudadanía. En 1980 hubo un plebiscito constitucional convocado por el gobierno dictatorial con el fin de institucionalizar un régimen autoritario (a semejanza de lo que ocurrió paralelamente en Chile, con el plebiscito convocado por Pinochet, que dio lugar a la Constitución aún vigente). A pesar de que el acto se realizó en medio de una severa limitación de las libertades públicas, el gobierno —que parecía tener todas las de ganar— sufrió una dura derrota, al ser rechazada la propuesta constitucional (57% de votos en contra) en un hecho muy marcante de efectos políticos y simbólicos duraderos.

Este acontecimiento genera una inflexión fundamental para el derrotero uruguayo, incluyendo los pasos siguientes de la transición y la posibilidad de una recomposición conducente del sistema político. El proceso de democratización, que se inició con un intento de transición controlada por la dictadura, dio lugar entonces a la reanimación de los partidos y los movimientos sociales, desembocando finalmente en una transición pactada.

A su vez, puede decirse que la transición democrática tiene un punto final provisorio (*rebus sic stantibus*) con el recurso de referéndum que se interpuso en contra de la Ley de Amnistía sancionada a fines de 1986, que exoneró a los militares por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el periodo *de facto*. El referéndum —igualmente marcante— se celebró en 1989 y tuvo como resultado la ratificación ciudadana de dicha Ley de Amnistía (por un porcentaje de votos del orden del 56%, similar al que en 1980 rechazó la Constitución propuesta por la dictadura).³⁹

A partir de 1989 se cierra un ciclo y se abre otro, que llega hasta el estreno de la izquierda, mediante la alternancia que se produce con las elecciones de 2004. Una reforma aprobada por plebiscito, conjuntamente con las elecciones nacionales de 1989, dio rango de norma constitucional a un sistema de “escala móvil”, estableciendo el ajuste automático de las jubilaciones. De allí en adelante hubo once iniciativas de democracia directa (cinco plebiscitos y seis recursos de referéndum), de las cuales cinco tuvieron éxito (dos plebiscitos y tres referéndums).

En su mayoría, estos actos trataban de cuestiones propias de la transición liberal, en particular de la reforma del Estado y las privatizaciones (véase tabla 4). Ello contribuyó a modelar la forma que tuvo dicha transición en el caso uruguayo, con un signo gradualista y de liberalización acotada, que resulta distintivo en el horizonte de América Latina.⁴⁰

Esta ingeniería gradualista es producto de la competencia inter e intrapartidaria: entre los tres partidos que integran el sistema uruguayo y al interior de ellos, por el juego de sus distintas fracciones. A ello hay que agregar la participación de los movimientos sociales, y en particular de la central sindical, participación que pudo tener mayores o menores al-

³⁹ La izquierda tuvo un papel muy destacado en el desarrollo de este referéndum y fue en esos lances que Tabaré Vázquez —el actual presidente— hizo sus primeras armas en política. Pero el Frente Amplio y su candidato presidencial triunfante se comprometieron firmemente a no derogar la Ley de Amnistía contra la cual se ventiló en su momento el referéndum. Y así ha sido, aunque el primer gobierno de la izquierda ha adoptado una interpretación de la Ley de Amnistía más flexible que la que mantuvieron los gobiernos precedentes de los partidos tradicionales. Esto ha permitido el procesamiento de militares y civiles (incluyendo al presidente Bordaberry, que inició el periodo de gobierno *de facto*) que no se consideran alcanzados por las normas de amnistía.

⁴⁰ Lanzaro, Jorge, “El Frente Amplio: un partido de coalición”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 12, 2000.

cances, dependiendo precisamente de la disposición de los partidos y especialmente de la actitud que tuvo en cada caso la izquierda nucleada en el Frente Amplio. Para éste, como para los movimientos sociales a los que ha estado hermanado, los plebiscitos y el referéndum fueron una herramienta que permitía sortear las instancias de decisión propias de la democracia representativa y obtener por esa vía una capacidad de oposición y una incidencia en los procesos de liberalización que en dichas instancias no alcanzaban a tener. Hubo así un efecto “moderador” agregado, tanto por los casos en que los plebiscitos y referéndums resultaron exitosos, como por el “potencial de amenaza” que estos procedimientos planteaban y que llevaron a una moderación anticipada de las iniciativas de liberalización.

El acto más significativo en el ciclo de la transición liberal y el que tuvo una proyección política a largo plazo fue el recurso de referéndum contra la ley que autorizaba la privatización de algunas empresas públicas y, en particular, de la telefónica estatal. Este referéndum se realizó en 1992 y determinó la derogación de dicha ley, por una mayoría abrumadora (72% de votos). Este resultado se logró gracias a una coalición “negativa” muy extensa que incluyó por supuesto a la izquierda y a los sindicatos, pero también a sectores importantes de dirigentes y votantes de los partidos tradicionales, que mostraron aquí sus posturas estatistas.⁴¹ A partir de este mojón fundamental, la reforma del Estado se orientó menos a las privatizaciones y más a la modernización de las empresas públicas (incluyendo la desmonopolización y las aplicaciones del *new public management*).

Esto quiere decir que en el ejemplo uruguayo los actos de democracia directa —iniciados mayormente “desde abajo”— se acoplan a la competencia partidaria y, de hecho, hacen parte de ella. Operan pues como pieza complementaria de una democracia representativa integrada y fuerte, insertos en el contexto de un sistema de partidos consistente. Hay aquí una diferencia importante con las manifestaciones de este género que sobrevienen en sistemas de partidos de menor grado de institucionalización o francamente en crisis, en los cuales el plebiscito de las urnas se codea con el “plebiscito de las calles”, dando lugar a severas alteraciones de la

⁴¹ Téngase en cuenta que en 1992 el voto contra la ley de privatizaciones alcanzó el 72%, mientras que el FA obtuvo el 21% de los votos en las elecciones de 1989 y el 30% en las elecciones consecutivas de 1994.

democracia representativa, al paso de experiencias de democracia plebiscitaria o populistas, impulsadas a veces “desde arriba”.

6. *Control de la función pública y defensa ciudadana*

El control político funciona razonablemente en Uruguay, en particular con base en el desempeño parlamentario y por existir un sistema de partidos plural, competitivo e institucionalizado. De todos modos, en esta materia se pueden mencionar algunas novedades recientes.

A. Junta Anticorrupción y nuevas normas en materia de control, transparencia y responsabilidad de la gestión pública

La Ley núm. 17.060 del 23 de diciembre de 1998 dictó una serie de normas relativas al “uso indebido del poder público” (corrupción), estableciendo nuevas disposiciones en materia de control, transparencia y responsabilidad de la gestión pública, que complementan las existentes en esta materia desde hace décadas (especialmente las que ponen en obra al Tribunal de Cuentas).

Dicha ley creó la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (denominada usualmente Junta Anticorrupción), que se integra por “tres personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral”, designadas (y eventualmente destituidas) por el presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada por 3/5 del total de sus componentes.

La Junta tiene competencia en los delitos cometidos por funcionarios públicos contra la administración, la economía y la hacienda pública, así como en otros procedimientos establecidos en la propia ley, en particular:

- a) “Control social” y campañas de difusión para promover la transparencia pública y la responsabilidad de los funcionarios del Estado, incluyendo la debida publicidad de las adquisiciones y de la contratación de servicios.
- b) Declaración jurada de bienes e ingresos que deben realizar cada dos años los jerarcas con responsabilidades públicas, en una amplia lista que va desde el presidente de la República hasta los funcionarios encargados de la gestión tributaria y financiera. Las declaraciones

quedan en depósito y son archivadas en un registro que lleva la Junta.

- c) Contratos y movimientos de fondos a nivel internacional. Se crean figuras delictivas y procedimientos de vigilancia para prevenir y perseguir judicialmente actos de cohecho, sobornos y blanqueo de capitales.

B. Auditoría Interna de la Nación

La Ley 16.736 del 12 de enero de 1996 (Ley de Presupuesto Nacional, artículos 45-52) creó la Auditoría Interna de la Nación para reemplazar a la vieja Inspección General de Hacienda y unificar otros servicios, modernizando el sistema de control y asesoramiento en materia económico-financiera. La Auditoría cumple una función interna en la administración pública, que complementa los controles de la legalidad del gasto a cargo del Tribunal de Cuentas.

C. Comisionado Parlamentario para el Control de las Cárceles

La Ley núm. 17.684 del 29 de agosto de 2003 creó el Comisionado Parlamentario con el cometido de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa nacional e internacional que regula la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial, incluyendo la supervisión de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado.

El Comisionado Parlamentario —que debe ser persona con reconocida especialización en derechos humanos y cuestiones carcelarias— será designado por la Asamblea General, en reunión de ambas cámaras, por tres quintos de sus componentes. Tendrá un mandato de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.

El Comisionado Parlamentario tiene como función promover el respeto de los derechos humanos y vigilar las condiciones de vida de los reclusos. Está habilitado para formular recomendaciones a las autoridades carcelarias, que están obligadas a dar respuesta por escrito. Le cabe recibir denuncias o quejas, que darán lugar a una investigación administrativa sumaria, sin perjuicio de la posibilidad de presentar denuncia penal

cuando corresponda, pudiendo interponer los recursos de *habeas corpus* o de amparo. Para cumplir sus cometidos está autorizado a realizar inspecciones, promover estudios y pedir informes. Las actuaciones tendrán carácter reservado y confidencial.

Debe presentar una relatoría anual o informes extraordinarios ante la Asamblea General Legislativa. Todos los organismos y funcionarios competentes están obligados a cooperar con el Comisionado, y a su vez éste ha de cooperar con los organismos u organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos y asistan y defiendan los derechos de los encausados.

D. *Defensor del Vecino* (Ombudsman municipal)

En la Intendencia de Montevideo se creó el Defensor del Vecino (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo núm. 30.592 del 18 de diciembre de 2003). Se trata de un *Ombudsman* municipal cuya función es “promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión departamental”.

El Defensor del Vecino tiene un estatuto independiente y amplias facultades para cumplir sus funciones, pudiendo actuar de oficio o a petición de parte, sustanciando las denuncias o quejas que presenten los habitantes del Departamento.

El Defensor del Vecino es designado por la Junta Departamental (Parlamento municipal), por una mayoría de dos tercios, con base en una lista de candidatos propuesta por una comisión especialmente nombrada a tal efecto, integrada por todos los partidos con representación en la Junta. La comisión debe abrir un periodo de consultas sobre los precandidatos que seleccione, solicitando la opinión de organizaciones sociales y personalidades destacadas del Departamento. El Defensor del Vecino tiene un mandato inicial de seis años, prorrogables por tres más, sin posibilidades de reelección.

Vale aclarar que Montevideo es el departamento de la capital que concentra más del 40% de la población, y desde 1990 es gobernado por la izquierda (Frente Amplio, que llegó a obtener más del 60% de los votos del Departamento y lleva cuatro periodos consecutivos).

La creación del Defensor del Vecino se realizó con base en un acuerdo con el Partido Nacional.

La figura del Defensor del Vecino fue adoptada inicialmente —en términos parecidos y mediante un acuerdo político similar— por la Intendencia de Maldonado, otro de los departamentos más importantes del país, que al dictar la norma respectiva estaba gobernado por el Partido Nacional y desde 2005 es gobernado por el Frente Amplio (Decreto de la Junta Departamental de Maldonado núm. 3778 del 16 de mayo de 2003).

7. Regulación de los partidos políticos

La vida de los partidos no ha sido en general objeto de una reglamentación específica, más allá de lo que deriva de las normas electorales contenidas en la Constitución y las leyes. Esta constante histórica —que deja anchos márgenes de autonomía y reposa de hecho en la autorregulación de los partidos— se mantiene en la nueva etapa democrática, con algunas novedades.

En efecto, la innovación más importante en lo que toca a los partidos proviene de la reforma de 1996 y hace parte de la nueva Constitución: teniendo en cuenta la incidencia del conjunto del régimen electoral, y particularmente el establecimiento de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la nominación de candidatos a presidente de la República e intendente municipal, organizadas y controladas públicamente por la Corte Electoral (artículo 77, numeral 12, Disposiciones Transitorias y Especiales, letra W, de la Constitución). Estas normas regulan asimismo la forma de elección de las convenciones partidarias, que deben actuar en ciertos casos como colegio elector, especialmente cuando ningún precandidato llega a la mayoría absoluta o al umbral reducido en la vuelta inicial de las elecciones primarias.

Estos procedimientos —que vienen con la exigencia de candidaturas únicas impuesta por la reforma de 1996— buscan ampliar las prácticas democráticas y remiten a la discusión acerca de los efectos de los sistemas de primarias sobre la fortaleza de los partidos, generada por la experiencia de otros países. Por lo demás, han obligado a los partidos a ajustar su vida a la nueva normatividad, incluso para mantener paralelamente elecciones internas reguladas por su propio estatuto, como en el caso del Frente Amplio.

Financiamiento de los partidos políticos

A pesar de que mucho se ha hablado del asunto y aunque hay en la materia algunos proyectos de ley en curso parlamentario, no existe todavía una regulación general del financiamiento de los partidos.

Los partidos se financian por aportes de sus dirigentes y por contribuciones privadas, más la adjudicación de fondos públicos en proporción a los votos obtenidos en las elecciones precedentes. Esta asignación se establece por ley en el periodo siguiente a la elección respectiva, fijando la partida a recibir por cada voto, que es administrada por la Corte Electoral.⁴² De la suma resultante para cada partido, el 20% se asigna a la candidatura presidencial, 40% a las listas al Senado y 40% a las listas a diputados, en proporción a los votos obtenidos (leyes 17.157 del 20 de agosto de 1999 y 17.787 del 29 de junio de 2004).

Sólo para la elección nacional de 2004, pero sentando un precedente, la Ley 17.799 del 12 de agosto de ese mismo año, obligó a los candidatos a declarar la suma total gastada en su campaña (fórmula presidencial, Senado y diputados), incluyendo un detalle estimativo del gasto en publicidad (oral y escrita, televisión, vía pública, etcétera). Dicha ley exigió también la nómina de contribuyentes y las sumas aportadas por cada persona física o jurídica, estableciendo como límite para el conjunto de las donaciones, el 10% del gasto total presupuestado. El incumplimiento de estas normas acarrea la retención de los subsidios públicos.

En lo que toca a las campañas electorales, la Ley 16.019 del 5 de abril de 1989 impuso la veda de publicidad en las 48 horas anteriores a los comicios. Reduciendo hacia atrás el periodo de campaña y los insumos respectivos, posteriormente se estableció la prohibición de realizar publicidad en medios de comunicación masiva hasta treinta días antes de las elecciones primarias, nacionales o departamentales y hasta quince días antes en caso de segunda vuelta presidencial (leyes 17.045 del 14 de diciembre de 1998 y 17.818 del 6 de septiembre de 2004).

La citada Ley 17.045 dispuso que los canales de televisión y las radios de la red del servicio oficial (SODRE) otorgaran en forma gratuita a cada candidato presidencial de los partidos políticos con representación

⁴² El subsidio por voto representó USD \$8.4 para 1999 y USD \$4.5 para 2004.

parlamentaria, un espacio en horario central para hacer llegar su mensaje a la población (5 minutos al inicio de la campaña y 15 minutos al final; si hay segunda vuelta, 15 minutos a cada candidatura). Todos los candidatos han de transmitir su mensaje a la misma hora y en determinados días hábiles. Una posibilidad similar se acuerda a los candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria que, aun sin ganar en las primarias, hayan alcanzado un mínimo del 3% de los habilitados para votar.

El proyecto originario incluía normas sobre el acceso de los partidos a los medios privados de comunicación. No obstante, la asociación gremial que reúne a estas empresas logró frenar esta disposición. A cambio, se impuso la práctica de negociar con los partidos un espacio para que los canales de televisión transmitan en cadena el mensaje de cada candidato presidencial.

La misma Ley 17.045 establece que las consultas o encuestas realizadas el día del acto comicial —elecciones primarias, nacionales y departamentales, plebiscitos y referéndum— sólo podrán ser difundidas una vez culminado el horario de votación dispuesto por la Corte Electoral.

Un proyecto de ley elaborado recientemente por una comisión del Senado contiene un verdadero código general en estas materias, que recoge y amplía en forma sistemática las normas que se han venido dictando en los últimos años. El proyecto establece el financiamiento público de los gastos electorales y también del funcionamiento permanente de los partidos, con fórmulas similares a las de las leyes precedentes, agregando un porcentaje de incentivo para aquellos que cumplan con la cuota de género en sus listas de candidatos. Regula asimismo el financiamiento privado, los presupuestos de campaña y la rendición de cuentas. Extiende la normativa, previendo también el acceso gratuito y equitativo a los medios de comunicación de propiedad privada. En fin, proclama la autonomía de los partidos para dictar sus propios estatutos orgánicos, pero adopta una definición de partidos políticos, renueva el procedimiento de su inscripción ante la Corte Electoral y regula la existencia de las fundaciones partidarias.

Es un proyecto ambicioso que se aparta de la política de “pequeños pasos” seguida en este campo, pero no tiene aún sanción parlamentaria ni cuenta con la conformidad del Poder Ejecutivo, requerida para toda ley que genere gastos públicos.

8. *Discriminación positiva*

No hay normas sobre discriminación positiva, si bien el debate es creciente en el Parlamento y al interior de los partidos en referencia a la cuestión de género, particularmente con respecto al régimen de cuota femenina.

A pesar de haber sido un país de avanzada en América Latina, al establecer el voto femenino en 1932, Uruguay sigue sin sumarse a la tendencia predominante en la región desde mediados de los años noventa, que lleva a adoptar por ley sistemas de cuotas por sexo aplicadas a las listas electorales. Ha habido varios proyectos de ley en este sentido (el primero en 1988, el último en 2006), pero no han tenido andamio.

Uruguay parece seguir a este respecto el camino europeo de adopción voluntaria de la cuota por cada partido político. Aunque en realidad son muy pocas las colectividades con representación parlamentaria que han tomado esta medida y todas ellas constituyen agrupamientos de la constelación de la izquierda, nucleados en el Frente Amplio (Partido Socialista en 1992, Nuevo Espacio en 1998, Vertiente Artiguista en 2006).

Como se indicó, un proyecto de ley elaborado recientemente por una comisión del Senado establece el financiamiento público de los gastos electorales y también del funcionamiento permanente de los partidos, agregando un porcentaje de incentivo para aquellos que cumplan con la cuota de género en sus listas de candidatos (de acuerdo con las pautas que la propia ley establece).

9. *Candidaturas y movimientos políticos independientes*

La reforma constitucional de 1996 eliminó la antigua distinción entre “lemas” (partidos) permanentes y accidentales, en términos de acumulación de votos, que hasta ese momento sólo era autorizada para los “lemas permanentes” (nueva redacción del artículo 79, inciso 1).

Este cambio facilita formalmente la presentación de candidaturas y grupos políticos independientes. Lo que de todos modos viene a ser una posibilidad relativamente lejana, en un país con alta institucionalización de los partidos y del sistema de partidos en su conjunto.

TABLA 4. PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS EN URUGUAY (1985-2004)

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Tipo de consulta promovida</i>	<i>Origen de la iniciativa</i>	<i>Posición del gobierno</i>	<i>Posición del Frente Amplio</i>	<i>Resultado</i>
1989	Derogación de la Ley de Caducidad que impedía juzgar las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar.	Referéndum	Movimientos sociales y fracciones de partidos	En contra	A favor	No aprobado
1989	Establece los criterios de ajuste de jubilaciones y pensiones.	Plebiscito	Movimientos sociales	A favor	A favor	Aprobado
1992	Derogación de cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado
1994	Inconstitucionalidad de las modificaciones en el régimen jubilatorio y de pensiones por vía de rendición de cuentas.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado
1994	Establece que la educación recibirá al menos 27% del presupuesto nacional.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No aprobado
1998	Derogación de la Ley de Marco Regulatorio Energético (UTE).	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (25%)

TABLA 4. PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS EN URUGUAY (1985-2004) (continuación)

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Tipo de consulta promovida</i>	<i>Origen de la iniciativa</i>	<i>Posición del gobierno</i>	<i>Posición del Frente Amplio</i>	<i>Resultado</i>
1999	Derogación de artículos respecto a los plazos de prescripción y caducidad de reclamos laborales de la Ley de Inversiones.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (25%)
1999	Consagra la autonomía presupuestal para el Poder Judicial.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No aprobado
1999	Derogación de la Ley de Seguridad Social (AFAP's).	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	No llegó al mínimo requerido (10%)
2001	Derogación de trece artículos de la primera Ley de Urgencia.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	No se pronuncia	No llegó al mínimo requerido (25%)
2002	Derogación de las normas de Ancel-Antel incorporadas en el presupuesto.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	El gobierno derogó la ley al alcanzarse las firmas
2003	Derogación de la Ley de desmonopolización y asociación de ANCAP.	Referéndum	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado
2004	Estatización de la propiedad y gestión de recursos acuíferos.	Plebiscito	Movimientos sociales	En contra	A favor	Aprobado