

Capítulo Quinto

EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO: UN BALANCE

EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO: UN BALANCE*

Me han pedido unas conclusiones finales, tal vez por pensar que como observador internacional del debate podría yo jugar el rol de árbitro en una competición donde unos estaban más bien en una posición de favorecer reformas o un pensamiento en esta dirección y otros estaban más bien en una posición de defensa del orden político en vigencia, incluyendo el sistema electoral que rige en el Uruguay.

Me parece que llegar a conclusiones es muy difícil, ante esta situación de discrepancias que se desarrollaron nítidamente en el debate. Es muy positivo que se desprendieran tanto, porque así se aclararon muchas cosas.

Ante la dificultad de una síntesis por la enorme cantidad de temas que se han tocado y, nuevamente, por las discrepancias que hubo en casi todos los temas que se desarrollaron, como observador alemán —insisto ahora en alemán y no internacional— quisiera en primer lugar destacar el alto nivel del debate. Ahora entiendo perfectamente bien que la complejidad del sistema electoral uruguayo tiene más bien como causa la admirable ingeniería electoral que existe casi en todas las cabezas

* Conclusiones del Seminario: Uruguay y su legislación electoral, organizado por FESUR en el Fortín de Santa Rosa, el 9 de abril de 1986, publicado en Nohlen, D./Rial, J. (ed.) 1986, págs. 255-260.

que —al revés— el sistema electoral uruguayo es complejo y que cuesta mucho a los uruguayos estudiarlo y comprenderlo bien. Me parece que la relación causa-efecto es contraria a lo que pensaba desde fuera, y esto es un aprendizaje que suscita en mí, ahora, el esfuerzo de llegar a esa altura de la ingeniería electoral.

Quiero mencionar algunas disyuntivas que aparecieron en la discusión, las cuales encuentro interesantes retomar ahora. Tal vez podrían servir de base para otros encuentros entre académicos, políticos y expertos de los órganos electorales, donde se podría discutir más detalladamente para llegar a consensos y resultados más concretos.

En cuanto a la incidencia política del sistema electoral, hubo dos posiciones. La primera decía más o menos: el sistema electoral tiene incidencia, no es neutral. Esta afirmación sirvió de base para decir, que siendo así, tenemos que pensar en reformar, tal vez, el sistema electoral vigente para influir por medio de la tecnología social en el desarrollo de los partidos políticos, en el desarrollo del sistema de partidos políticos y en la política en general. La segunda posición era más cautelosa en relación a reformas. Preciso: esta posición empezó articulándose con una afirmación muy rígida para luego desembocar en un pensamiento moderado.

Decía que el sistema electoral no es causante de todos los males que se han señalado en el caso uruguayo, sino son otros los factores —fuera de la sistemática electoral— que llevaron al país a situaciones que se señalaron como indeseables. De ahí se cuestionó la necesidad o el sentido mismo de una reforma electoral. Ahora, bien: me parece que la afirmación inicial de la segunda posición no es exactamente la negación de la primera posición, incluso no resulta ser una respuesta a algo que se afirmó en el coloquio, porque nadie de la primera posición decía que el factor sistema electoral es causante de todos los males. Esta posición fue mucho más refinada; se decía que generalmente hay una cierta incidencia del sistema electoral y hay que

pensar cuál es la que podemos encontrar en el caso individual uruguayo.

Con base en esta averiguación se optó por un cambio en el sistema electoral, tratando de discutir algunos aspectos de reforma, como por ejemplo hoy lo ha desarrollado bien Juan RIAL en su ponencia. Se estudió los posibles efectos de uno u otro tipo de reforma que, tal vez, combinan mejor con un pensamiento que va en la dirección de consolidación de la democracia, de no repetir los errores del pasado, etc. Esta afirmación categórica inicial de la segunda posición desembocó —decía yo— en un pensamiento muy cauteloso respecto a una reforma electoral. El argumento fue que cualquier reforma lleva a situaciones indecisas o muy difíciles de pronosticar. Cambiar las reglas del juego significa exponerse a situaciones, cuyo desenlace es incierto. No se puede saber a dónde se llega al final.

Por lo demás, cambiar el sistema electoral significa —como se ha planteado correctamente— la adaptación de los que están allí en competición por el poder político al nuevo sistema electoral. Es probable que un partido político pueda adaptarse mejor que otro y aprovechar mejor. Por estar en juego el poder o cuotas de poder, hay incertidumbre en los actores políticos. Esto se puede observar en todos los debates sobre reformas electorales. Siempre aparece esta posición que dice ¡cuidado! porque se pueden crear problemas aún mayores a la situación que se quiere mejorar y sanar. A mi modo de ver, es muy comprensible e incluso aceptable —desde el punto de vista de un estudioso de la materia— esa posición cautelosa. Hay que proceder con mucho cuidado —lo que no es equivalente a renunciar a las reformas.

En estas circunstancias, una respuesta adecuada a desarrollar en el debate que seguramente va a continuar (esto es un pronóstico mío) sería fijar primero objetivos, adónde se quiere llegar, y en segundo lugar medios. Me parece que un panelista llamó la atención sobre esta relación. Esto incluye no pensar en reformas: en primer lugar, por-

que el pasado ha sido, tal vez, indicativo para reformar algo —argumento bastante valedero como veremos— sino pensar primero en adónde uno quiere llegar respecto a la futura institucionalidad, segundo, por cuáles medios del campo de la sistemática electoral y, tercero, por otros medios fuera de la sistemática electoral pero que tienen incidencia en el ámbito en discusión. Sería necesario determinar bien cuáles son las medidas para acercarse mejor y con seguridad a los objetivos de una reforma y evitar efectos no queridos que podrían cambiar todo el panorama.

Llegar a este nivel del debate es imprescindible porque muchas veces ocurre lo siguiente: existe en la mente un cierto objetivo, pero los medios propuestos para alcanzarlo ya no corresponden. Un buen ejemplo es el objetivo de parlamentarizar más el sistema político del Uruguay. Me permiten, cuestionar ya la rectitud del diagnóstico. Para mí el sistema político uruguayo no es parlamentario, en términos del gobierno comparado está muy lejos de serlo, es presidencialista. Aquí, no quiero entrar más en este tema, pero pensando en el objetivo de parlamentarizar más el sistema uruguayo y al mismo tiempo pensar en el *ballotage* como posible reforma para alcanzarlo es algo, a mi modo de ver, equivocado. porque tal reforma del sistema electoral va a aumentar el peso político del presidente. Tampoco quiero opinar más sobre este punto para no abrir de nuevo el debate aquí que no corresponde a la función de estas palabras. Pero las experiencias señalan que el *ballotage* refuerza al Presidente. El parlamentarismo significa justamente lo contrario, es decir, fortalecer el Parlamento en cuanto a su composición, en cuanto a sus estructuras internas, en cuanto a su capacidad de gobernar por medio de su mayoría política. Incluso pensando en el tripartidismo existente ahora a nivel de Lemas en el Parlamento uruguayo, el *ballotage* podría dificultar bastante la gobernabilidad del país, concepto, sobre el cual se ha hablado mucho en este coloquio. En unas elecciones binominales, es decir, cuando la decisión está entre la mayor fuerza y la segunda,

formar mayorías parlamentarias después, cuando el candidato de la segunda fuerza ha sido claramente vencido en el *ballotage*, formar con él o su grupo político un gobierno de coalición es, a mi modo de ver, mucho más difícil que en la situación actual, con la ley vigente, cuando todos los partidos llegan al Parlamento con su cuota de poder electoral, todos con un cierto porcentaje de votos y ninguno superando el 50% del total de los votos. En síntesis: pienso que el *ballotage* va a aumentar el poder político del presidente. Si es así, no conviene plantear esta reforma en función de parlamentarizar más el sistema político uruguayo, lo que no invalida el tipo de reforma dentro de un pensamiento presidencialista o político-partidista pensando en las ventajas que podrían obtener unas u otras tiendas políticas de la introducción del *ballotage*.

Ahora quisiera referirme a la multidimensionalidad del tema de la reforma electoral. Esta inquietud de que se trata de un problema multidimensional, se expresó en términos no solamente de discutir la ley electoral, el sistema electoral, sino de pensar por ejemplo en un Estatuto de Partidos Políticos. Algunos panelistas hacían esta proposición para enfocar el problema en discusión en forma más global, otros introdujeron esta proposición más bien en un intento —si no me equivoco— de desviar la discusión del tema de la reforma de la ley electoral, argumentando que no conviene discutir tanto sobre algo que no tiene validez en relación al objetivo de cambiar los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, porque el punto clave para una reforma reside en algo diferente, en una ley de partidos políticos.

Me inclino más hacia la primera afirmación: el problema que está planteado, el sistema de partidos políticos y su funcionalidad democrática, requiere un enfoque más global. El sistema electoral es solamente una parte del problema, otra parte es la ley de partidos políticos, otra parte es el mismo sistema de gobierno, el presidencialismo. Esto ha sido planteado así por muchos panelistas y me parece que

ha sido muy oportuno. En mi ponencia, hice bastante hincapié en correlacionar el sistema electoral con el sistema de gobierno, con el presidencialismo, destacué la importancia de analizar los efectos que producen los dos elementos conjuntamente sobre el sistema de partidos políticos a nivel de Parlamento. Es justamente la interacción de diferentes elementos la que hay que estudiar. Aislar el sistema electoral es lícito solamente en términos analítico-descriptivos, pero no en términos de un análisis causal, necesariamente contextual. Con mayor razón aún, esta afirmación es válida para cualquier debate sobre reforma electoral.

Un aspecto que no se ha tocado o solamente lateralmente y que encuentro muy importante, es el comportamiento electoral.

Aquí se habló en una u otra oportunidad sobre el clientelismo. No identifico el comportamiento electoral de los uruguayos exclusivamente con el clientelismo —por lo demás, en las últimas elecciones ha jugado un papel mucho menor que antes.

A mi modo de ver, pensar en reformas electorales hace necesario pensar también en los factores determinantes del voto. ¿Qué importancia tiene por ejemplo la identificación partidaria en el Uruguay? ¿Qué magnitud tiene el electorado flotante? ¿Cómo se comportaría (en términos del voto) el electorado frente a un cambio en el sistema electoral? Es decir, sería necesario añadir la parte sociológica al fenómeno institucionalista que hemos debatido. Es otro elemento más para completar el cuadro analítico y socialtecnológico de una reforma electoral. En síntesis: estoy en favor de un debate multidimensional, pluridisciplinario que relacione adecuadamente los medios con los fines para asegurar pronósticos válidos y mejorar la viabilidad de reformas. A este último aspecto me voy a referir ahora.

Para un observador alemán la idea de que la destrucción o el derrumbe de la democracia en el Uruguay no ha sido solamente un fenómeno, como aquí se ha dicho, de

capricho de los militares, es algo obvio. Es obvio para mí, porque Alemania ha vivido una experiencia parecida. Respecto a la caída de la República de Weimar, los estudiosos, sobre todo los historiadores, han hecho mucho hincapié en que el fascismo no llegó al poder solamente por su propia fuerza, sino por la incapacidad de los demócratas para conservar la democracia, por su incapacidad para ponerse de acuerdo sobre la forma de gobierno y sobre contenidos políticos para poder conservar la democracia. Esto se ha dicho también en relación a la historia reciente del Uruguay. Con este diagnóstico, me parece que todos los panelistas han estado de acuerdo, pues no hubo ningún argumento en contra. Pero, si es así, que el sistema político o la forma en la cual actuaron los políticos, los partidos políticos dentro del orden establecido, tiene alguna responsabilidad, entonces, a mi modo de ver, es válido pensar en reformas. No entiendo bien una posición que está con la afirmación de que el sistema político ha sido, en términos generales, en parte responsable del derrumbe de la democracia —con las consecuencias que todos conocemos y ustedes mucho más que yo— y termina en decir: seguimos adelante con el mismo sistema político. Eso para un observador alemán es muy extraño, tal vez, por pensar yo demasiado a la manera alemana. Cuando se restituyó la democracia en la Alemania de posguerra, lo primero en el debate constitucional ha sido sacar las consecuencias del derrumbe de la democracia. La Constitución de la República Federal de Alemania no se puede interpretar bien sin recurrir a la historia de la República de Weimar. Muchos de sus arreglos, incluso la ley electoral, o la moción de censura constructiva o el tipo de federalismo, son comprensibles exclusivamente a base de un razonamiento constitucional que se funda en la experiencia del derrumbe de la República de Weimar.

En una situación fundacional de un orden político viable, en Alemania Federal, los diferentes partidos políticos, muy ideologizados aún en esa época, —la socialdemo-

cracia autodefiniéndose todavía partido de clase— acordaron un consenso de —digamos— ruptura con la tradición constitucional y crear algo nuevo (a pesar de provisorio según su entender), sacando las conclusiones de la historia política.

Repito, para mí como alemán, como observador alemán en su país —y me pidieron unas palabras en esa función— esto es algo muy difícil de comprender: que hay un consenso en cuanto a que el sistema político ha sido, tal vez, en algún sentido culpable del derrumbe de la democracia, que los militares no se tomaron el poder por capricho sino que hay todo este proceso de debilitamiento de la democracia tradicional desde los años 50, y que este pensamiento se combine con el de que en el Uruguay es mejor no cambiar nada y esperar, porque las reformas llevan, tal vez, a situaciones inciertas cuyo desenlace es difícil de pronosticar. La experiencia alemana es muy diferente y llamativa, a pesar de las grandes diferencias entre los dos países, lo que ha sido señalado aquí en este coloquio.

Para terminar quisiera repetir otra cosa que expuse en mi ponencia: no he venido a este país para exportar ni un modelo, de ninguna manera, ni experiencias concretas. Las comparaciones siempre hay que hacerlas con mucho cuidado. No comprueban nada, no indican caminos seguros a seguir, no imponen lecciones históricas válidas para cualquier país y sin referencia al tiempo. Pero las comparaciones —en forma heurística— tal vez pueden dar para pensar y fortalecer un pensamiento ya existente que va en una dirección determinada y compatible con esta experiencia foránea.