

Simultaneidad, separación y vinculación de las instancias electorales. Alternativas de reforma y sus efectos posibles en Uruguay¹

PABLO MIERES.²

Resumen

El artículo discute las alternativas de reforma con respecto al calendario electoral uruguayo poniendo el foco en la simultaneidad o separación de las elecciones, así como en la existencia o no de un voto vinculado en los diferentes niveles de gobierno.

En la primera parte se presenta el estado del arte del debate académico sobre este tema y cuáles son las principales conclusiones acerca de los efectos electorales que producen las diferentes soluciones referidas a la simultaneidad o separación de las instancias electorales, así como los impactos que estos efectos generan sobre la construcción de los gobiernos en sus diferentes niveles.

En la segunda parte se presenta el panorama general de las soluciones asumidas en el concierto de nuestra región con respecto a este tema, estudiando la frecuencia de la separación, simultaneidad y vinculación del voto presidencial y parlamentario, así como las soluciones dominantes con respecto a las elecciones de gobiernos nacionales y regionales o locales.

En la tercera parte se estudia el caso uruguayo, analizando su historia constitucional y las diferentes soluciones adoptadas con respecto al calendario electoral, así como sobre la vinculación del voto en cada uno de los niveles de gobierno.

Finalmente se reflexiona sobre los efectos que tendría en el sistema político uruguayo la introducción de variantes con respecto a la separación o simultaneidad así como la vinculación del voto entre las elecciones nacionales y departamentales, así como la posibilidad de una reforma que desvinculara el voto a la Presidencia del voto al Parlamento.

PALABRAS CLAVE: REFORMA, SISTEMA ELECTORAL, URUGUAY.

Abstract

This article discusses the alternatives to reform the Uruguayan election calendar giving emphasis in the simultaneity or separation of the elections as well as in the existence or not of a linked vote in the different levels of the government.

In the first part, the state of art of the academic debate on the topic and the principal conclusions about the election effects, that produce the different solutions referred to simultaneity or separation of the election moments are showed. The impacts that these effects generate on the construction of governments in its different levels are also showed.

¹ Este artículo fue publicado en Uruguay como parte del libro "Reforma política en Uruguay. Debates y alternativas" por la Universidad Católica del Uruguay y la Fundación Konrad Adenauer.

² Abogado, sociólogo y político uruguayo perteneciente al Partido Independiente. Con la colaboración de Rossana Llamasa y Gerardo Rosas.

In the second part, the general panorama of the solutions assumed in the context of our region with respect to this topic, studying the frequency of the separation, the simultaneity and the link of the presidential and parliamentary vote as well as the dominant solutions with respect to the elections of national and regional or local governments is presented.

In the third part, the Uruguayan case is studied analyzing its constitutional history and the different solutions adopted with respect to the election calendar, as well as the link of the vote in each of the levels of the government.

Finally, there is a reflection about the effects that the introduction of some variants with respect to the separation or simultaneity as well as the links of the vote between department and national elections would have in the Uruguayan political system. Besides the possibility of a reform, that can separate the vote to Presidency from the vote to the Parliament is also analyzed.

KEY WORDS: REFORM, ELECTORAL SISTEM, URUGUAY.

1. Introducción

En este artículo se discuten las alternativas eventuales de reforma con respecto al calendario electoral uruguayo poniendo el foco en la simultaneidad o separación de las elecciones, así como en la existencia o no de un voto vinculado en los diferentes niveles de gobierno.

En tal sentido, el interés principal se concentrará en la relación existente entre las instancias de elección de los gobiernos nacionales y los gobiernos departamentales, sin embargo también se analizará la relación existente y los efectos que producen las diferentes soluciones con respecto al voto presidencial y parlamentario.

En el primer apartado presentaremos en forma resumida el estado del arte del debate académico sobre este tema y cuáles son las principales conclusiones acerca de los efectos electorales que producen las diferentes soluciones referidas a la simultaneidad o separación de las instancias electorales, así como los impactos que estos efectos generan sobre la construcción de los gobiernos en sus diferentes niveles.

En segundo término presentaremos el panorama general de las soluciones asumidas en el concierto de nuestra región con respecto a este tema, estudiando la frecuencia de la separación, simultaneidad y vinculación del voto presidencial y parlamentario, así como las soluciones dominantes con respecto a las elecciones de gobiernos nacionales y regionales o locales.

En tercer término repasaremos la historia constitucional uruguaya describiendo las diferentes soluciones adoptadas con respecto al calendario electoral, así como sobre la vinculación del voto en cada uno de los niveles de gobierno.

En el cuarto punto desarrollaremos algunas reflexiones sobre los efectos que tendría en nuestro sistema político la introducción de variantes con respecto a la separación o simultaneidad así como la vinculación del voto entre las elecciones nacionales y departamentales, incluyendo también la posibilidad de una reforma que desvinculara el voto a la Presidencia del voto al Parlamento.

El artículo termina desarrollando algunas conclusiones finales con respecto a las hipótesis de reforma.

2. Las teorías sobre los efectos de la simultaneidad y la separación de las elecciones

El tema en estudio incluye, teóricamente, la consideración de seis situaciones diversas:

- a. La discusión sobre la disyuntiva entre elecciones simultáneas o separadas para la elección del gobierno nacional y los gobiernos departamentales.
- b. En el caso de la opción por la simultaneidad, la consideración sobre la disyuntiva entre el voto vinculado (único) o desvinculado para la elección de uno u otro gobierno.
- c. En el caso de la opción por la separación de las elecciones nacionales y departamentales, la consideración de las diferentes variantes con respecto al grado de separación en el tiempo: al comienzo del período de gobierno nacional, a mitad de período o al final del período de gobierno.
- d. La discusión sobre la disyuntiva entre elecciones simultáneas o separadas para la elección del Presidente y el Parlamento.
- e. En el caso de la simultaneidad, la consideración sobre el voto vinculado o desvinculado en la elección de Presidente y Parlamento.
- f. La discusión sobre la vinculación del voto a los gobiernos departamentales y locales.

Como es evidente, estas decisiones no son meras opciones técnicas entre alternativas de ingeniería electoral. Detrás de este menú de decisiones existen dilemas relacionados, al menos, con objetivos políticos que tienen que ver con los respaldos de los gobiernos y la distribución de fuerzas entre los diferentes partidos.

En primer lugar, estas definiciones afectan una tensión siempre presente entre la prioridad por el otorgamiento de poderes mayores al gobierno electo o la prioridad por la representación de la diversidad de alternativas políticas.

Efectivamente, la decisión sobre la separación o simultaneidad de las elecciones lleva consigo una preferencia entre priorizar la representación y la heterogeneidad de las diversas alternativas partidarias o acentuar los poderes de gobierno del Presidente electo.

Esta disyuntiva es similar a la que existe detrás del debate sobre los principios de representación (mayoritarismo o proporcionalidad); aunque su impacto sea menos directo.

La segunda cuestión que está en juego detrás de la opción entre simultaneidad o separación de las instancias electorales, es la tensión entre el alcance o amplitud de la libertad del votante o el peso de las estructuras partidarias en la determinación del voto de los ciudadanos.

En definitiva, las alternativas del menú no son ociosas con respecto al equilibrio entre la capacidad del votante de manejar su poder de decisión para elegir sus gobernantes y el poder de las estructuras partidarias para limitar el alcance de la decisión del votante construyendo sus grados de libertad en función de la rigidez de la oferta presentada.

Esta segunda disyuntiva es similar a la que se plantea cuando se debe optar en un régimen electoral por el tipo de lista. Resulta muy claro que el sistema de listas cerradas y bloqueadas es el que más expresa el poder de los aparatos partidarios, mientras que el sistema de listas abiertas aumenta el poder del elector sobre los candidatos y partidos.

Pues bien, la opción entre simultaneidad o separación y, particularmente, la opción entre el voto vinculado y el voto no vinculado tiene relación directa con el grado de influencia que los aparatos partidarios tienen sobre la voluntad del elector.

Finalmente, una tercera cuestión en juego con respecto a las opciones sobre simultaneidad y separación de las elecciones tiene relación con los niveles de subordinación o cooperación dentro de las organizaciones partidarias. La simultaneidad y/o vinculación del voto favorece o acentúa la dependencia de las dirigencias locales con respecto a los liderazgos nacionales, mientras que la ausencia de vinculación del voto y la separación en el tiempo de las instancias electorales aumenta los niveles de autonomía de los dirigentes o líderes locales con respecto a sus referentes de alcance nacional.

La academia ha dedicado su atención a estos temas, aunque los debates se han concentrado en torno a la discusión entre la simultaneidad o separación entre la elección del Presidente y la elección del Parlamento. Como se sabe esta disyuntiva no ha estado presente entre las soluciones del sistema electoral uruguayo de las últimas décadas.

Esta circunstancia marca, ya de por sí, una originalidad del caso uruguayo; efectivamente, como se verá más adelante, nuestro país es una excepción con respecto a la imposibilidad de elegir Presidente y Parlamento de partidos diferentes. En términos generales, en casi todos los países de la región, con elecciones separadas o simultáneas, los respectivos regímenes electorales admiten el voto no vinculado, pudiendo elegir el votante a diferentes partidos para cada tipo de cargo.

Por lo tanto, buena parte de los análisis que se presentan a continuación tienen el foco puesto en la consideración de los efectos electorales o políticos de la separación o simultaneidad entre el voto presidencial y parlamentario, asumiendo que los electores pueden emitir dos votos diferentes.

Por último, debe indicarse que, como generalmente ocurre en los asuntos vinculados al régimen electoral, la consideración de una medida específica, en este caso las disposiciones del calendario electoral, no supone su autonomía completa con respecto al conjunto de las disposiciones normativas.

En efecto, la forma de elegir al Presidente, mayoría relativa o absoluta en primera o segunda vuelta, es una variable que, como veremos en la presentación de los estudios académicos sobre el tema, es tomada en cuenta como un factor que influye acentuando o disminuyendo los efectos de las decisiones sobre el calendario electoral.

Del mismo modo, en los análisis realizados por la academia, la consideración del tipo de representación también aparece como una variable que debe ser considerada en la valoración del impacto del calendario electoral.

Lo cierto es que las características del calendario electoral deben ser situadas en el conjunto de la normativa electoral vigente para evaluar en cada caso su efecto específico.

Presentaremos las conclusiones a las que han llegado los autores que han analizado, en particular, este aspecto de la normativa electoral.

Los trabajos inaugurales que establecieron las primeras constataciones empíricas para los países latinoamericanos son los que desarrollaron SHUGART y CAREY (1992) y luego MAINWARING y SHUGART (1997).

Estos autores encontraron, al analizar un cúmulo muy amplio y documentado de evidencia empírica en la región, que era posible establecer las siguientes tendencias.

La simultaneidad en la realización de las elecciones presidenciales y parlamentarias es un factor que provoca una tendencia a que las alternativas presidenciales arrastren la decisión del voto parlamentario. La intensidad de este efecto varía, de acuerdo con estos estudios, según el tipo de elección presidencial de que se trate.

Si la elección del presidente se realiza mediante un sistema de mayoría relativa, la concentración del voto en la elección parlamentaria será más fuerte y propiciará la reducción del número de partidos relevantes, así como facilitará la existencia de gobiernos con mayorías parlamentarias.

A su vez, si la elección del Presidente se efectúa mediante el sistema de mayoría absoluta, el efecto de concentración del voto en la elección parlamentaria se modera, lo que permite la multiplicación del número de partidos y un aumento de la dispersión del voto; aumentando, a su vez, la posibilidad de que el Presidente electo no cuente con mayoría propia en el Parlamento.

Pero, si la simultaneidad se acompaña de la obligatoriedad en la vinculación del voto presidencial y parlamentario, impidiendo que los votantes elijan partidos diferentes en cada opción, la concentración electoral se producirá de todos modos propiciando la reducción del número de partidos y favoreciendo las mayorías parlamentarias en apoyo al Presidente electo.

Por el contrario, si las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan en momentos separados y bajo la condición de que exista un régimen proporcional para la asignación de las bancas en el Parlamento, los autores concluyen que aumenta la tendencia a la dispersión del voto, aumentando, por lo tanto, el número de partidos relevantes y reduciéndose la probabilidad de que el Presidente obtenga mayoría parlamentaria propia.

Ahora bien, estos efectos se atenúan o, incluso, pueden revertirse si las elecciones parlamentarias separadas se realizan a comienzos del período de gobierno. En estos casos, el período de gracia del que todo nuevo gobernante electo goza por parte de la población en la primera parte de su gobierno, aumenta la probabilidad del voto a su partido incrementando las posibilidades de obtener un respaldo mayoritario en el Parlamento.

Por el contrario, si las elecciones parlamentarias ocurren en la mitad del período de gobierno, siempre bajo la regla de un sistema proporcional, aumenta sustancialmente la probabilidad de dispersión del voto disminuyendo la probabilidad de que el Presidente obtenga respaldo parlamentario mayoritario. Las elecciones de mitad de período suponen un plebiscito sobre la gestión del gobierno y generalmente encuentran a este en una etapa de desgaste electoral. En tal sentido, el ejemplo norteamericano es muy contundente; las elecciones parlamentarias a mitad de período en ese país consistentemente determinan la pérdida de respaldo al Presidente en el Congreso.

Finalmente, en el caso de que las elecciones parlamentarias se celebren sobre el final del período, situación poco frecuente, estas van a estar fuertemente influenciadas por el clima preelectoral de la elección presidencial subsiguiente; por lo tanto sus efectos van a acercarse a los señalados para el caso de las elecciones simultáneas.

Estas tendencias fueron comprobadas mediante el estudio empírico de las elecciones presidenciales y parlamentarias realizadas entre 1945 y 1995 en los países de América Latina. MAINWARING y SHUGART (1997) encuentran que en poco más del 50% de cuarenta y seis elecciones legislativas y presidenciales con mayoría relativa simultáneas se generan gobiernos con mayoría parlamentaria. Mientras que el porcentaje de gobiernos con mayoría propia se reduce al 15% cuando las elecciones son simultáneas pero con mayoría absoluta y doble vuelta presidencial y baja aun más, a menos del 10%, si las elecciones se realizan en forma separada.

Unos años más tarde, MOLINA (2000) vuelve a confirmar estas tendencias incorporando nueva evidencia empírica y actualizando los datos electorales disponibles.

El estudio realizado por ORTEGA (2002) incluye un análisis específico de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias diferenciando entre aquellas que se realizan con voto vinculado (único) y aquellas que se realizan sin voto vinculado. La conclusión, obviamente, es que los efectos de concentración del voto y arrastre del voto presidencial son más fuertes que en los casos en que se realizan elecciones simultáneas sin vinculación del voto.

De esta rápida síntesis surgen dos conclusiones que tienen su importancia para el estudio del caso uruguayo. En primer lugar, que en la mayor parte de los casos los electores pueden votar a Presidente por un partido y al Parlamento por otro partido y, en segundo lugar que las elecciones simultáneas a la Presidencia y al Parlamento poseen un fuerte efecto de concentración del voto en torno a los partidos con mayores posibilidades de triunfo presidencial, aunque la introducción de la segunda vuelta atenúa este efecto.

Los estudios realizados por COLOMER (2000) Y COLOMER Y NEGRETTO (2003) también son confirmatorios de estas asociaciones, las elecciones separadas para diferentes cargos aumentan la fragmentación del sistema de partidos, mientras que las elecciones simultáneas poseen un efecto concentrador sobre los partidos. En tal sentido, el estudio de COLOMER Y NEGRETTO (2003) concluye que la fórmula más deseable, a los efectos de lograr cierto equilibrio entre gobernabilidad y representación, es la combinación de elecciones simultáneas con elección presidencial con doble vuelta, para atemperar la tendencia a concentrar su voto en pocos partidos.

A su vez, COLOMER (2000) estudia el impacto de la simultaneidad o separación de las elecciones entre elecciones nacionales y elecciones regionales o departamentales. Su estudio que compila un gran número de casos de elecciones regionales registradas entre 1945 y 1995, concluye que la heterogeneidad de partidos en el gobierno a nivel vertical (nacional/regional) es sustancialmente menor si las instancias electorales son simultáneas que si se producen en tiempos separados.

En el caso de la realización de elecciones nacionales y regionales simultáneas sólo un tercio de ellas registraron resultados diferentes del resultado nacional, mientras que esta frecuencia aumenta a más del 50% cuando las instancias se separan en el tiempo.

El autor presenta el ejemplo de Argentina donde el cambio de la regla sobre la simultaneidad o separación aumentó la frecuencia de gobiernos divididos del 12% al 60%. En el mismo sentido, el estudio del caso mexicano realizado por BRAVO (2007) ratifica para este país que la simultaneidad produce un efecto de atracción hacia un voto homogéneo con el voto federal.

Estos estudios no consideran, por su carácter excepcional, la hipótesis en que la simultaneidad entre la elección nacional y las elecciones regionales esté acompañada del voto vinculado o único, aunque seguramente esta característica debe aumentar la presión hacia la homogeneidad del voto nacional y regional o departamental.

3. Las soluciones en América Latina

En la región latinoamericana la solución electoral mayoritaria consiste en la simultaneidad de la elección presidencial con la elección del Parlamento aunque sin vinculación jurídica del voto. Mientras que con respecto a las elecciones nacionales y regionales o locales, la solución mayoritaria es la separación en el tiempo entre ambas instancias electorales.

En efecto, catorce de los dieciocho países de la región poseen un calendario electoral que establece la simultaneidad de la elección del Presidente con la elección del Parlamento. En diez casos la simultaneidad está acompañada de la renovación de todo el Poder Legislativo y en otros dos casos la elección presidencial está acompañada de la elección parcial del Parlamento. Pero los doce países permiten que el elector pueda votar candidatos de diferentes partidos en cada una de las elecciones, es decir Presidente de un partido y Parlamento de otro partido.

Solo dos casos, y uno de ellos solo parcialmente, acompañan a la simultaneidad en el tiempo con la obligación del voto vinculado. En un caso se elige la mitad de la Cámara de Diputados mediante el voto vinculado con la candidatura presidencial y en el otro caso el voto está totalmente vinculado entre la elección del Presidente y el Parlamento.

Finalmente, solo cuatro países establecen tiempos diferentes para la elección presidencial y la elección parlamentaria. De ellos, en un caso, además, la separación no es completa puesto que, cada doce años, coinciden ambas elecciones porque la duración de los mandatos presidencial y parlamentario es diferente.

Cuadro N° 1. Simultaneidad y separación de elecciones presidenciales y parlamentarias en América Latina

MOMENTO DE ELECCION	PAISES
Separadas en el tiempo	Colombia, República Dominicana, Venezuela y El Salvador (periódicamente simultáneas)
Simultáneas con renovación parlamentaria parcial y sin vinculación del voto	Argentina y Brasil
Simultáneas con renovación parlamentaria total y sin vinculación del voto	Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú
Simultáneas con renovación parlamentaria total y vinculación parcial del voto	Bolivia (vinculadas para la mitad de la Cámara de Diputados)
Simultáneas con renovación parlamentaria total y voto vinculado	Uruguay

Tomado de MIERES, 2008

Como es posible apreciar, las soluciones admiten variaciones pero tienden a concentrarse en torno a la opción de la simultaneidad con renovación parlamentaria total y sin vinculación del voto. Este es el caso de Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

Esta solución, de acuerdo a los estudios realizados al respecto, favorece el efecto de "arrastre" electoral en torno a la elección presidencial pero, al mismo tiempo, deja un espacio de decisión del elector al no obligar a emitir un voto único o vinculado en los dos niveles electorales.

En Argentina y Brasil también existe la simultaneidad, pero su efecto está más atenuado por el hecho de que la renovación parlamentaria no es total. De modo que una parte de los respectivos parlamentos en esos países, se renuevan en forma separada de la elección presidencial

Venezuela, Colombia y República Dominicana tienen establecido en su Constitución la separación de las fechas entre la elección presidencial y las elecciones parlamentarias de manera permanente. Siguiendo la lógica del análisis teórico, esta construcción normativa reduce el efecto de concentración del voto entre las alternativas presidenciales, aumentando los márgenes de libertad del votante; pero al mismo tiempo aumenta las posibilidades de que se elija un gobierno sin mayoría parlamentaria o con un respaldo parlamentario más reducido que su voto presidencial.

El caso de El Salvador se ubica en una situación intermedia puesto que su normativa no prohíbe la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias en forma conjunta, pero la diferencia en la duración de los mandatos del Presidente (cuatro años) y el Parlamento (tres años) determina que solo cada doce años se produzca una instancia electoral simultánea para ambos niveles de gobierno.

Cerca de la solución mayoritaria se encuentra el caso de Bolivia. Las elecciones son simultáneas y se renueva la totalidad del Parlamento, pero la mitad de su Cámara de Diputados se vota vinculada a la elección del Presidente. Se busca reforzar el alineamiento parlamentario con el Presidente obligando a elegir en forma conjunta una parte del Parlamento.

Finalmente, el caso extremo es el de nuestro país en el que no solo se consagra la simultaneidad de la elección parlamentaria y presidencial sino que, además, el voto está totalmente vinculado, de manera que el elector no puede elegir candidatos de partidos diferentes.

Esta solución, según ya vimos en el análisis teórico, refuerza el efecto concentrador del voto en torno a los partidos y candidatos con mayor probabilidad de ganar la Presidencia y otorga mayores posibilidades de alinear el voto parlamentario con el respaldo del Presidente. En sentido inverso, es una solución que limita en forma notoria los márgenes de libertad del votante.

Veamos, ahora el panorama de la región con respecto al calendario de las elecciones nacionales y las elecciones regionales o locales.

En este caso, América Latina se vuelca mayoritariamente en un sentido diferente de lo observado para las elecciones presidenciales y parlamentarias.

En efecto, diez de los dieciocho países analizados establecen la separación en el tiempo de estas instancias electorales. En dos casos se deja librada la decisión sobre las fechas de las elecciones regionales a los gobiernos subnacionales y en un caso se establece la simultaneidad con la elección parlamentaria pero la separación con respecto a la elección presidencial.

Los cinco casos restantes prevén la simultaneidad de ambas instancias electorales aunque sin la vinculación del voto.

Cuadro N° 2. Simultaneidad y separación de elecciones nacionales y regionales en América Latina

MOMENTO DE ELECCION	PAISES
Elecciones separadas	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela
Elecciones separadas con autonomía de fijación de fecha por las unidades regionales	Argentina y México
Elecciones periódicamente simultáneas	El Salvador
Elecciones simultáneas sin voto vinculado	Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras y Panamá

Tomado de MIERES, 2008

La solución mayoritaria favorece la heterogeneidad del voto entre el gobierno nacional y los gobiernos locales o regionales, en la medida que los votantes eligen autoridades nacionales y regionales en tiempos diferentes, lo que reduce sensiblemente el condicionamiento político del voto nacional sobre el voto regional o viceversa.

En algunos de estos países las elecciones regionales o locales se producen a mitad del período del gobierno nacional, tal es el caso por ejemplo de Nicaragua, lo que según los estudios realizados potencia el efecto de evaluación de la gestión del gobierno nacional.

En otros casos están establecidas al comienzo del período de gobierno nacional, como en Uruguay y Costa Rica, lo que favorece al partido de gobierno al situarse la elección en el “período de gracia” que posee todo gobierno recién instalado.

Finalmente, en otros casos, como en Perú y Chile, las elecciones regionales se sitúan cerca del final del período de gobierno lo que puede generar una influencia de la campaña electoral nacional, posiblemente ya iniciada, sobre las elecciones regionales o locales.

En los casos de Argentina y México, las Provincias o Estados tienen autonomía establecida en la Constitución para fijar las fechas correspondientes a sus elecciones, esto puede llevar a que las elecciones puedan ser separadas o simultáneas o a que existan diferentes soluciones según del Estado o Provincia de que se trate.

En cualquier caso, la transferencia de este poder de decisión indica la existencia de mayores niveles de autonomía política de las unidades sub-nacionales que pueden favorecer la existencia de un voto independiente con respecto a los pronunciamientos nacionales.

El caso de El Salvador vuelve a aparecer como original, en la medida que las elecciones locales son simultáneas con las elecciones parlamentarias y, junto con estas, son periódicamente simultáneas con las presidenciales.

Finalmente, Brasil, Guatemala, Ecuador, Panamá y Honduras son aquellos países en los que la elección nacional coincide con las elecciones regionales, aunque en ninguno de los casos se establece la vinculación del voto. Esta es la solución en la que surge mayor presión para la manifestación de un voto homogéneo entre el nivel nacional y el nivel local, aunque esta tendencia está atemperada por la ausencia de un voto vinculado.

En síntesis, la situación de la región muestra cierta variabilidad en las soluciones adoptadas con respecto a la fijación del calendario electoral, pero básicamente su perfil mayoritario conjuga la simultaneidad de la elección parlamentaria con la presidencial sin vinculación del voto y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales con respecto a las elecciones sub-nacionales.

En tal sentido, nuestro país se alinea con la solución mayoritaria en el nivel de la valoración de las elecciones nacionales con respecto a las sub-nacionales, aunque con énfasis en el apoyo al gobierno nacional al establecer las elecciones departamentales al comienzo del período; y resulta ser el caso más definido en la presión a favor de un voto alineado entre Presidente y Parlamento sumando a la simultaneidad la nota original de su vinculación completa.

4. El sistema electoral uruguayo

La evolución institucional sobre la forma y momento de elección de los diferentes ámbitos y niveles de gobierno ha variado significativamente a lo largo de nuestra vida institucional.

4.1 Evolución de la forma y momento de elección del Presidente y el Parlamento

Durante la vigencia de la **Constitución de 1830** el Presidente de la República era elegido en forma indirecta, a través de la votación nominal de los integrantes de la Asamblea General. El Senado estaba integrado por un Senador por Departamento que era elegido en forma también indirecta a través de Colegios Electorales elegidos por voto popular. Sólo la Cámara de Diputados era elegida en forma directa mediante el voto popular, por un período de tres años y su número estaba vinculado al tamaño de la población.

A partir de la reforma constitucional que consagra la **Constitución de 1918** se introduce la elección directa del Presidente y el Consejo de Administración mediante el voto popular por el sistema de mayoría simple. También se introduce el mecanismo del doble voto simultáneo que permite votar al candidato y al partido en forma simultánea.

El Consejo de Administración que acompañaba la gestión del Presidente en esa modalidad de Poder Ejecutivo bicéfalo que estuvo vigente en nuestro país por poco más de una década, se integraba por nueve miembros, de los que seis pertenecían al partido del Presidente y los tres restantes al segundo partido.

La Constitución de 1918 mantuvo el mismo sistema de elección del Parlamento. El Senado mantuvo su forma de elección indirecta y siguió estando integrado por un miembro por Departamento, aunque por disposiciones legislativas aprobadas respectivamente en 1930 y 1932 se estableció su elección por voto popular en cada Departamento.

La Cámara de Diputados también mantuvo el mismo sistema de elección, en este caso por voto popular en forma directa, aunque a partir de 1925 se establece su integración en un número fijo de ciento veintitrés miembros.

Como se sabe, este fue el período en que se configuró el sistema de garantías y derechos electorales que permitió a nuestro país consolidar un sistema democrático fuerte y legítimo.

Sin embargo, es con la **Constitución de 1934** que se establecen las normas básicas que habrán de continuar vigentes desde entonces, con respecto a la oportunidad y vinculación del voto para los cargos ejecutivos y parlamentarios.

En efecto, la Constitución de 1934 establece, por primera vez, la simultaneidad de las elecciones del Presidente y del Parlamento vinculando, además, su voto desde el punto de vista partidario, de forma tal que, aunque se vote con hojas separadas, la normativa prohíbe que el votante pueda combinar presidente de un partido con parlamento de otro partido.

Esta Constitución vuelve a establecer el Poder Ejecutivo unipersonal con la figura del Presidente y, además, incorpora la figura institucional del Vicepresidente que es elegido en forma conjunta con el Presidente. Se eligen por mayoría simple y por un período de cuatro años.

El Parlamento, elegido en forma simultánea ya adquiere desde esta fecha su integración actual, que ha permanecido hasta el presente con noventa y nueve diputados y treinta y un senadores.

Sin embargo, durante la vigencia de esta Constitución el Senado tuvo una integración original, resultado de un acuerdo político entre los dos sectores dominantes de los partidos mayoritarios, por el que se asignaba por vía constitucional quince miembros al sector mayoritario del partido del Presidente y otros quince al sector mayoritario del partido que le seguía en votos. A esta integración se agregó el Vicepresidente como senador treinta y uno con voz y voto.

La Cámara de Diputados, por su parte, mantuvo su integración de noventa y nueve miembros que se asignaban en función de los votos alcanzados por cada partido a nivel nacional y se distribuían por Departamentos, en base a la aplicación del sistema D'Hondt de representación proporcional.

La **Constitución de 1942** mantuvo la misma normativa para la elección del Presidente y del Parlamento. La única modificación fue que el Senado pasó a elegirse mediante el sistema de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

La **Constitución de 1952** mantuvo el mismo sistema de elección y composición del Parlamento, incluyendo la simultaneidad y vinculación del voto entre las elecciones parlamentarias y presidenciales. La modificación sustantiva fue con respecto a la integración del Poder Ejecutivo que pasó de la modalidad unipersonal a un gobierno colegiado integrado por un Consejo de Gobierno

de nueve miembros. Este Consejo de Gobierno se integraba por seis miembros pertenecientes al partido mayoritario y tres miembros pertenecientes al partido que le siguiera en votos.

La Constitución de 1967 vuelve al Ejecutivo unipersonal, fortalece sus cometidos y aumenta la duración del período de gobierno a cinco años. No se modifican las normas que regulan la elección del Parlamento, y se mantiene la simultaneidad y vinculación del voto entre ambas instancias de gobierno

Finalmente, la reforma constitucional que da origen a la **Constitución de 1997** incorpora cambios en la forma de elección del Presidente. Se establece la candidatura única por partido a la Presidencia, incorporando la instancia de las elecciones internas en cada partido para seleccionar el candidato presidencial único y se agrega, además, el sistema de segunda vuelta presidencial.

Sin embargo, las normas que regulan la elección del Parlamento solo se modifican en lo que refiere a los sistemas de acumulación de votos, eliminándose el mecanismo de acumulación de las hojas de votación a la Cámara de Diputados. Pero su integración, sistema de asignación de bancas, duración del mandato y, particularmente, el carácter simultáneo y vinculado del voto con respecto a la elección presidencial, permanecen sin cambios.

En síntesis, desde hace más de setenta años nuestro sistema electoral ha adoptado la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias incluyendo la característica de la vinculación del voto entre ambos niveles de gobierno.

Durante ese período se ha modificado en varias ocasiones la integración del Poder Ejecutivo, pasando de la modalidad unipersonal al colegiado y volviendo a la solución unipersonal; se ha modificado la duración de los períodos de gobierno; se han alterado componentes que parecían sustanciales de nuestra matriz electoral como las candidaturas múltiples a la Presidencia por partido; incluso se han atenuado las modalidades de acumulación electoral entre hojas de votación para la elección de cargos al Parlamento; también se han separado en el tiempo las elecciones nacionales de las departamentales. Pero la simultaneidad con voto único de las elecciones de Presidente y Parlamento se ha mantenido como uno de los rasgos más estables de nuestro sistema electoral.

Este elemento es aun más destacable en la medida que se trata de una solución excepcional a nivel internacional, tal como surge del análisis realizado en el numeral anterior.

4.2 Evolución de la forma y momento de la elección del gobierno nacional y departamental

Veamos, ahora la evolución de las soluciones constitucionales adoptadas en nuestro país, con respecto a la elección de los gobiernos a nivel nacional y departamental.

En la **Constitución de 1830** las autoridades departamentales no eran electivas; los Jefes Políticos, eran designados por el Presidente de la República y eran representantes del Poder Ejecutivo a nivel local. Sin embargo, debe recordarse que fue, justamente, sobre estas Jefaturas Políticas que se construyeron las primeras modalidades de coparticipación en nuestro sistema político, asignando por acuerdos partidarios, Jefaturas Políticas al Partido Nacional a pesar de no ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo.

De hecho, entonces, estas estructuras de designación directa del Presidente se convirtieron en un instrumento de distribución del poder a través de sucesivos pactos que tenían lugar como forma de otorgar espacios de poder al partido en el "llano".

La Constitución de 1918 inaugura el carácter electivo de los gobiernos departamentales, estableciéndose en cada Departamento la elección por voto popular de los respectivos Concejos de Administración con función ejecutiva y una Asamblea Representativa con funciones legislativas.

A partir de la normativa incluida en la **Constitución de 1934** se fija el régimen de simultaneidad de las elecciones Nacionales con las Departamentales, que se mantendrá vigente hasta la reforma de 1996.

También en la Constitución de 1934 se crean las figuras del Intendente y las Juntas Departamentales.

Su período de gobierno, alineado con la duración del gobierno nacional, se fija en cuatro años y se establece que la Junta Departamental de Montevideo tendrá once miembros, mientras que en el resto de los Departamentos estarán integradas por nueve miembros.

El Intendente se elegía por mayoría simple, triunfando el candidato más votado del partido más votado. A su vez, la normativa establecía que el candidato ganador se llevaba la totalidad de los cargos que correspondían a su partido, repartiéndose el resto en función de los criterios de representación proporcional.

En la **Constitución de 1942** se modifica la integración de las Juntas Departamentales llevando su número a treinta y un ediles en el caso de Montevideo y a quince integrantes en el resto del país. La integración se modifica, asignándole al partido ganador la mayoría absoluta de los cargos en la Junta Departamental, con independencia de que haya obtenido mayoría electoral. Estos cargos se distribuyen proporcionalmente dentro de los sectores del partido ganador, y del mismo modo también se distribuyen los cargos correspondientes a los demás partidos.

La elección de los Intendentes se mantiene sin modificaciones con respecto a la solución anterior. También se mantiene la simultaneidad de las instancias electorales, pero las candidaturas se eligen en hojas separadas de la elección nacional.

La **Constitución de 1952**, en línea con los cambios ocurridos a nivel del gobierno nacional, establece que los gobiernos departamentales asuman también, una integración colegiada. Las Juntas Departamentales aumentan en su integración a sesenta y cinco miembros en el caso de Montevideo y a treinta y uno en los demás departamentos. El Poder Ejecutivo Departamental se denominaba Concejo Departamental y estaba integrado por siete miembros para Montevideo y cinco para los demás departamentos.

La asignación de los cargos para ambos organismos de gobierno se realizaba mediante el sistema de otorgar la mayoría de los cargos al lema ganador y el resto al lema que le seguía en votos.

Se mantiene la simultaneidad de la elección del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, incorporándose la disposición que establece que todos los candidatos para todos

los cargos deberán ser incluidos en una sola hoja de votación, ratificándose, de este modo, el voto vinculado para los dos niveles de gobierno.

La **Constitución de 1967** retornó a la solución de los ejecutivos unipersonales, lo que también se trasladó a los gobiernos departamentales. Estos volvieron a integrarse por Intendente y Junta Departamental.

Las Juntas Departamentales adquirieron una integración igualitaria de treinta y un miembros en todo el país y se mantuvo la simultaneidad de las elecciones nacionales con las departamentales, incluyendo la vinculación del voto al mismo partido para ambos niveles de gobierno.

Finalmente, la **Constitución de 1997** consagró la separación de las elecciones nacionales con respecto a las elecciones departamentales, estableciendo que estas últimas se realicen en mayo del año siguiente a la elección nacional. De este modo, se consagra la separación en el tiempo entre la elección de uno y otro nivel de gobierno, optándose por la solución que establece la fijación de la elección departamental a comienzos del período de gobierno.

En 2009 se aprueba por ley, que la propia Constitución admitía, la creación de los gobiernos locales. Este tercer nivel de gobierno se elige en forma simultánea con las elecciones departamentales, en mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

Por resolución de la Corte Electoral, la elección local, además de ser simultánea con la elección del Departamento correspondiente, es de carácter vinculado; de manera tal que los votantes no pueden elegir gobiernos departamentales de un partido y gobierno local de otro partido diferente.

De modo que en la actualidad, el sistema electoral vigente ha consagrado la separación de las elecciones nacionales con respecto de las elecciones departamentales, fijando a estas últimas en el tramo inicial del nuevo período de gobierno nacional, más concretamente se realizan sesenta días después de la asunción del nuevo gobierno nacional.

Esta solución, de acuerdo a la bibliografía existente sobre este tema, determina que la elección se realice en el momento más favorable para el partido ganador de las elecciones nacionales, puesto que se ubican en el denominado "período de gracia" del que todo nuevo gobierno goza en los primeros tiempos.

Por último, la solución adoptada para las elecciones locales, estableciendo su simultaneidad y vinculación con el voto departamental, presiona en el sentido de la homogeneidad partidaria entre ambos niveles de gobierno. Por otra parte, resulta políticamente contradictoria con la idea de promover la descentralización de los gobiernos locales, en la medida que establecen la obligatoriedad para los votantes de elegir Intendente, Juntas Departamentales y Municipios de un mismo partido.

4.3 Análisis de los efectos de la separación del voto entre la instancia electoral nacional y departamental

Analicemos, ahora el impacto que la incorporación de la separación en el tiempo de las elecciones nacionales con respecto a las elecciones departamentales ha generado en el alineamiento del voto para uno y otro mandato gubernamental.

Para ello es posible tomar como referencia de comparación el resultado de los seis ciclos electorales que han tenido lugar desde el retorno a la democracia en 1984. Justamente, en tres de los ciclos, las elecciones fueron simultáneas con voto vinculado (1984, 1989 y 1994) y en los últimos tres ciclos electorales las elecciones fueron separadas en el tiempo (1999/2000, 2004/05 y 2009/10).

Tomaremos como unidad de análisis a cada uno de los Departamentos, por lo que analizaremos cincuenta y siete elecciones simultáneas con voto vinculado y otras cincuenta y siete elecciones separadas en el tiempo.

En primer lugar, estudiaremos la coincidencia del partido ganador a nivel nacional con el partido ganador a nivel de cada Departamento. Es decir, se compara el número de Departamentos en que triunfó el partido que ganó el gobierno nacional y se analiza si estas proporciones cambiaron con la separación de las elecciones en el tiempo.

Cuadro N° 3: Coincidencia entre partido ganador del gobierno nacional y partido ganador de gobierno departamental en Uruguay (1984-2010)

Ciclo electoral	Resultados alineados	Resultados no alineados
1984	12	7
1989	16	3
1994	7	12
Resultados 1984/1994	35 (61,4%)	22 (38,6%)
1999/2000	5	14
2004/05	8	11
2009/10	5	14
Resultados 1999/2010	18 (31,6%)	39 (68,4%)

Fuente: Corte Electoral

Los resultados son muy gráficos en señalar que la introducción de la separación en el tiempo de las elecciones incrementa sustantivamente el número de casos de gobiernos departamentales que difieren del signo político del gobierno nacional. Esta evidencia está alineada con la reflexión académica generada en la materia, es decir que la desvinculación del voto, en este caso acompañada de la separación en el tiempo, impacta sobre la coincidencia entre voto nacional y voto departamental, aumentando la autonomía de la decisión electoral entre una y otra instancia. Esto ocurre a pesar de que la separación en el tiempo se produce al comienzo del período de un gobierno nacional, lo que tiende a amortiguar la desvinculación del voto.

Una segunda forma de medir el efecto de la separación de las instancias electorales nacional y departamental consiste en analizar si se generan diferencias entre el partido ganador en cada Departamento en los votos a cargos nacionales con respecto a los votos a cargos departamentales.

En este caso, la posibilidad teórica de desalineamiento en los primeros tres ciclos electorales es muy baja porque en la medida que el voto para ambos cargos está vinculado, es decir “atado”, la hipótesis de desalineamiento implica que haya un número importante de votantes que estén dispuestos a renunciar a emitir su voto en alguno de los dos niveles, porque no pueden “votar cruzado” eligiendo un partido a nivel nacional y otro a nivel departamental.

Mientras que, en el segundo conjunto de ciclos electorales, esta posibilidad es enteramente libre para los votantes, aunque como ya se ha dicho, el hecho de que las elecciones departamentales se realicen al comienzo del período de un gobierno nacional opera a favor del alineamiento con el partido ganador.

Cuadro N° 4: Comparación entre triunfos partidarios en votos nacionales y en votos departamentales para cada Departamento en Uruguay (1984-2010)

Ciclo electoral	Resultados coincidentes	Resultados no coincidentes
1984	18	1
1989	18	1
1994	19	0
Resultados 1984/1994	55 (96,5%)	2 (3,5%)
1999/2000	11	8
2004/05	15	4
2009/10	10	9
Resultados 1999/2010	36 (63,2%)	21 (36,8%)

Fuente: Corte Electoral

Los resultados comparados vuelven a demostrar la existencia de un efecto provocado por la separación de las elecciones que aumenta el número de casos en los que triunfa un partido en la votación departamental y predomina otro partido en los votos para cargos nacionales.

Como era previsible, la entidad del desalineamiento es menor puesto que se trata del mismo universo de votantes que eligen en octubre y luego en mayo del año siguiente, por lo que la posibilidad de un cambio de voto es menor, pero, de todos modos, es posible apreciar un significativo incremento de los resultados diferentes.

Ambos análisis confirman en forma clara las tendencias que las investigaciones comparadas en la materia habían postulado; pero también ponen un signo de interrogación sobre la solidez del voto por identificación partidaria, que en nuestro país ha sido históricamente importante.

4.4 Análisis de los efectos de la simultaneidad y vinculación del voto en las elecciones departamentales y municipales

Las reglas de juego fijadas para las elecciones municipales establecían un fuerte condicionamiento sobre el voto, en la medida que a la simultaneidad de la elección se agregó la decisión de la Corte Electoral de la obligación de votar a un mismo partido para los cargos departamentales y municipales.

A pesar de las reglas de juego, el desalineamiento entre los resultados verificados a nivel departamental con respecto al de los gobiernos locales alcanzó a un tercio de los casos. En efecto, uno de cada tres Municipios fue ganado por candidatos de partidos políticos diferentes al triunfante en la elección Departamental.

Cuadro N° 5. Resultados de las elecciones departamentales y municipales por partido político. Mayo 2010

Departamento	Partido ganador en el departamento	Municipios en que gana partido del intendente	Municipios en que no gana partido del intendente
MONTEVIDEO	Frente Amplio	8	0
ROCHA	Frente Amplio	4	0
PAYSANDU	Partido Nacional	3	0
LAVALLEJA	Partido Nacional	2	0
DURAZNO	Partido Nacional	2	0
SORIANO	Partido Nacional	2	0
TACUAREMBO	Partido Nacional	2	0
TREINTA Y TRES	Partido Nacional	2	0
FLORES	Partido Nacional	1	0
COLONIA	Partido Nacional	5	1
CANELONES	Frente Amplio	18	11
CERRO LARGO	Partido Nacional	1	1
FLORIDA	Partido Nacional	1	1
RIO NEGRO	Partido Nacional	1	1
SAN JOSE	Partido Nacional	1	1
ARTIGAS	Frente Amplio	1	2
RIVERA	Partido Colorado	1	2
MALDONADO	Frente Amplio	3	5
SALTO	Partido Colorado	1	5
TOTALES		59	30

Fuente: Corte Electoral

En treinta de los ochenta y nueve Municipios el triunfador fue un partido distinto al que ganó la elección departamental. Es decir que en ciertas localidades de varios Departamentos se impuso un partido diferente del que ganó el Gobierno Departamental.

En la mitad de los Departamentos los partidos ganadores del Gobierno Departamental se alzaron con el triunfo en todos los Municipios correspondientes; mientras que, en el otro extremo, en cuatro Departamentos los triunfos municipales de partidos diferentes al del Gobierno Departamental fueron más que los alcanzados por el partido triunfador a nivel departamental.

El condicionamiento de la legislación electoral no impidió, entonces, que se registraran resultados desalineados con respecto al voto departamental. A su vez, el porcentaje de casos desalineados es muy similar al que se registró en las instancias electorales nacional y departamental durante la vigencia de la simultaneidad con voto vinculado.

En efecto, entre 1984 y 1994 en el 38,6% de las elecciones departamentales triunfaron partidos diferentes al que ganó la elección nacional; en las elecciones locales de 2010 el porcentaje de elecciones municipales en que triunfaron partidos diferentes al que ganó la elección departamental representó el 33,7%.

De modo que es posible hipotetizar que la eliminación de la obligatoriedad del voto vinculado en futuras elecciones locales seguramente aumentaría el porcentaje de Municipios en manos de partidos diferentes del que gobierna el Departamento.

En síntesis, nuestro país aparece como un caso en el que las reglas de juego electorales han estado diseñadas, desde hace ya muchas décadas, en un sentido de fuerte constreñimiento de las posibilidades de elección del votante.

La simultaneidad con voto único ha sido y es la regla en la elección de Presidente y Parlamento desde hace más de siete décadas, constituyéndose en un caso excepcional. Esta también fue la solución vigente durante largas décadas para la elección entre gobierno nacional y gobierno departamental; recién a partir del ciclo electoral 1999/2000 se altera esta regla para dar paso a la experiencia de las elecciones separadas fijándose las fechas a comienzo del período de gobierno nacional.

Como se ha podido apreciar, esta modificación ha generado cambios en el alineamiento del voto en la dirección que la bibliografía comparada ha estado sugiriendo.

En el punto siguiente se exploran las diferentes alternativas de reforma posibles sobre estos asuntos y sus efectos para el funcionamiento del sistema político y del sistema de partidos.

5. Las alternativas de cambio en el calendario de las elecciones nacionales y departamentales

Al finalizar el último ciclo electoral en nuestro país, se levantaron diversas voces desde el sistema político señalando que era necesario acortar el calendario electoral. En efecto, se evaluaba que el período electoral había sido muy extenso y que generaba mucho cansancio tanto en los votantes como en las organizaciones partidarias.

Desde esta perspectiva se ensayaba una línea de reflexión en el sentido de evaluar la posibilidad de revisar la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales, tal como había existido con anterioridad a la más reciente reforma de 1997.

A su vez, la eventualidad de retornar a la simultaneidad admite dos variantes, por un lado la posibilidad de reincorporar, junto a la simultaneidad, la vinculación del voto nacional con el voto departamental reinstaurando la norma que prohíbe el voto a partidos diferentes en los dos niveles; o retornar a la simultaneidad pero sin obligar al voto vinculado entre ambos niveles de elección.

Otra línea de reflexión que también buscaba generar un descanso en el calendario electoral, proponía aumentar la separación en el tiempo entre ambos eventos, llevando la elección departamental a la mitad del período de gobierno nacional.

Finalmente, la creación de los gobiernos municipales, agregando un tercer nivel de gobierno, plantea también la discusión, no tanto sobre la simultaneidad del acto electoral, sino sobre la vinculación del voto entre la elección de los Gobiernos Departamentales y la elección de los Municipios.

De modo que vamos a evaluar, en este apartado, cuatro alternativas posibles de reforma relativas al momento de realización de las elecciones nacionales, departamentales y locales, buscando generar hipótesis sobre los posibles efectos que podrían generar en el funcionamiento político, cada una de las alternativas posibles.

a. El retorno a la simultaneidad entre la elección nacional y la elección departamental con o sin vinculación del voto

La modificación de esta normativa generaría varios efectos sobre el funcionamiento del sistema político uruguayo.

En primer lugar, se volverían a eclipsar los contenidos programáticos vinculados con las campañas departamentales. En efecto, durante la vigencia de la simultaneidad entre ambas elecciones, la superposición en el tiempo entre la elección nacional y las elecciones departamentales provocaba que los asuntos de carácter departamental quedaran en un segundo plano del debate público, en la medida que la definición de las elecciones nacionales ocupaba en forma casi total el escenario y el debate público.

La separación en el tiempo de ambas instancias electorales ha permitido que en la dilucidación del voto departamental, emerjan asuntos específicos de cada Departamento que son relevantes para su población, pero que carecen de alcance nacional. Es posible afirmar que han emergido las "campañas departamentales" que hasta 1999 estaban muy "opacadas" por la significación de la contienda presidencial y legislativa.

Desde este punto de vista, el retorno a la simultaneidad bloquearía o, al menos, reduciría la significación de los debates locales, empobreciendo la discusión sobre los asuntos que hacen referencia a los cometidos y la temática de los Gobiernos Departamentales.

En segundo lugar, restauraría el alineamiento político electoral entre los candidatos nacionales y los candidatos departamentales en cada partido. En efecto, la separación en el tiempo de las elecciones nacionales con respecto a las instancias electorales departamentales ha tenido un efecto visible en la intensidad de los vínculos de solidaridad electoral intrapartidarios.

La suerte política de los candidatos departamentales, en la medida que se define en una instancia separada y posterior en el tiempo con respecto a la elección nacional, no está tan vinculada al resultado de su candidato presidencial y de su partido a nivel nacional. Es posible lograr un resultado favorable en la elección departamental, aunque el partido haya obtenido un resultado malo en la elección nacional previa. Existen ejemplos muy notorios en la experiencia electoral reciente que avalan esta afirmación.

Es más, es posible que los candidatos departamentales reduzcan su participación en la campaña electoral nacional si perciben que el candidato presidencial de su partido no está teniendo un buen desempeño o está fracasando electoralmente. Los candidatos departamentales evalúan, en estas circunstancias, que una vinculación muy estrecha al candidato nacional puede poner en riesgo su propio resultado unos meses después.

En sentido inverso, el retorno a la simultaneidad tendría el efecto de volver a “atar la suerte” entre los candidatos nacionales y los candidatos departamentales. Efectivamente, los candidatos departamentales perderían su autonomía política y su desempeño electoral volvería a estar fuertemente condicionado por la performance de los candidatos nacionales de su propio partido.

Si, además, la simultaneidad estuviera acompañada del voto vinculado, la interdependencia de la performance entre los candidatos nacionales y los candidatos departamentales del mismo partido aumentaría sustancialmente.

De modo que la simultaneidad desalentaría la construcción de candidaturas departamentales más autónomas de la conducción nacional. Esto no quiere decir que no se puedan producir fenómenos de acumulación política en torno a las candidaturas departamentales, pero los mecanismos de asociación entre los liderazgos nacionales y los liderazgos departamentales se verían fuertemente reforzados.

En tercer lugar, y en línea con los estudios comparados ya realizados, los resultados electorales que se verificarían en los diferentes Departamentos con respecto al resultado de la elección nacional estarían más alineados. La propia evidencia que se analiza en este artículo para el caso uruguayo confirma esta afirmación; el porcentaje de Departamentos cuyo partido de gobierno coincide con el partido de gobierno nacional era del 61,4% en los ciclos electorales con simultaneidad de elecciones y se redujo al 31,6% en los ciclos electorales con elecciones separadas.

Cierto es que en los casos de simultaneidad concurría el mecanismo del voto vinculado, pero aunque la presión fuera menor, aumentaría seguramente el número de casos en que coincidiría el color partidario del gobierno nacional con el gobierno departamental.

De todos modos, no debe olvidarse que la transformación de la forma de elección del Presidente ocurrida a partir de 1997 pasando a elegirse por mayoría absoluta mediante el sistema de segunda vuelta, puede ser un elemento que atenúe el alineamiento en los resultados.

b. La separación hacia la mitad del período

El aumento de la separación entre las elecciones nacionales y las departamentales llevando estas últimas hacia la mitad del período del gobierno nacional, desde el punto de vista del desarrollo de las agendas departamentales propias, debería acentuar la especificidad y la relevancia de los temas departamentales en la opinión pública local.

Las elecciones departamentales al comienzo del período de un gobierno nacional y a tan solo seis meses de las elecciones nacionales seguramente arrastran en mayor grado el impacto de los asuntos de la agenda nacional y, en cualquier caso, reciben un fuerte impacto de los primeros actos de gobierno del Presidente electo que asume apenas dos meses antes de las elecciones departamentales.

En cambio, las elecciones departamentales realizadas luego de transcurridos dos años y medio de gestión del gobierno nacional, aparecen como sensiblemente más autónomas y con mayor capacidad de generar sus propios debates. La posibilidad de construcción de una agenda local es más alta en estas condiciones.

Desde el punto de vista de los vínculos intrapartidarios entre los dirigentes nacionales y los dirigentes departamentales, parecería que esta alternativa no influye sobre los grados de autonomía de estos últimos.

En efecto, la suerte política de los candidatos nacionales es menos relevante para los dirigentes departamentales si las elecciones de ese nivel recién se realizan dos años y medio después de las elecciones nacionales, por lo que también parece ser menos conflictivo para un candidato departamental apoyar a un candidato nacional de su partido, con independencia de su desempeño.

El impacto negativo de aparecer vinculado a un candidato nacional perdedor es menos relevante o casi inexistente, si la elección departamental se produce dos años y medio más tarde. En tal caso, probablemente las articulaciones entre candidatos nacionales y departamentales sean más fuertes que en el caso de la realización a comienzos de período.

De todos modos, no debe olvidarse que elecciones a mitad de período suelen ser asumidas como plebiscitos sobre la gestión de gobierno, en ese sentido para los candidatos departamentales la evaluación de la gestión del gobierno y de los partidos de oposición en el plano nacional no es neutra con respecto a la actitud a asumir frente a esta instancia electoral.

Es probable que los candidatos departamentales de partidos con mala evaluación de gestión en lo nacional, estén o no en el gobierno, tiendan a marcar distancias más fuertes con respecto a sus dirigentes nacionales, mientras que buscarán su identificación si la evaluación fuera positiva.

De cualquier modo, en el balance parecería que las elecciones de mitad de período tienen menor impacto sobre los vínculos entre candidatos nacionales y departamentales que si las elecciones departamentales se realizan a mitad de período, debido a la lejanía entre unas y otras.

Finalmente, desde el punto de vista del alineamiento de los resultados entre gobierno nacional y gobiernos departamentales, seguramente esta alternativa aumenta la posibilidad del desalineamiento, puesto que reduce al mínimo el impacto de las elecciones nacionales sobre las elecciones departamentales.

De todos modos, no se debe olvidar que el componente de evaluación de la gestión del gobierno nacional, si este muestra niveles extremos de aprobación o desaprobación, puede generar impactos específicos favoreciendo a los candidatos de los partidos opositores u oficialistas según los casos.

c. Las elecciones municipales

La incorporación del tercer nivel de gobierno, inaugurado en las elecciones de mayo de 2010, obliga a incluir en la reflexión algunas referencias sobre la posibilidad de que la simultaneidad de la elección departamental y municipal no se realice con voto vinculado.

En primer lugar, existe una diferencia vinculada a la jerarquía de las normas que regulan las elecciones municipales; en efecto, la simultaneidad surge de la ley que creó los gobiernos locales y la vinculación surge de una resolución de la Corte Electoral. Por lo tanto, la modificación de aspectos vinculados a la elección de los gobiernos locales no requiere de reforma constitucional, sino que basta con modificaciones legislativas o, incluso, administrativas.

En segundo término, dada la naturaleza y la justificación del surgimiento del tercer nivel de gobierno, parece poco consistente que se mantenga la disposición que obliga al voto vinculado entre la elección del gobierno departamental y el gobierno local. No se debe olvidar que la fundamentación del surgimiento de esta tercera instancia gubernamental está directamente relacionada con la promoción de la participación ciudadana y la posibilidad de que los Municipios sean representativos de la población local. Incluso estos aparecen como un ámbito institucional que reivindica el espacio local contrabalanceando el poder de los gobiernos departamentales, por lo que la posibilidad de que los votantes expresen su voto local con independencia del voto para cargos departamentales parece ser muy pertinente.

Los resultados observados en la única experiencia de elección de los gobiernos locales han demostrado que, a pesar de la vinculación del voto, el desalineamiento del voto local con respecto al partido de gobierno en los Departamentos es bastante frecuente. De hecho, en uno de cada tres Municipios triunfó un candidato de partido distinto al que ganó la elección departamental.

La eliminación del requisito de la vinculación jurídica del voto seguramente aumentaría el porcentaje de Municipios que pasarían a estar en manos de Alcaldes pertenecientes a partidos diferentes al del gobierno departamental.

Esta circunstancia, en la medida que la legislación aprobada no ha consagrado una verdadera autonomía de gestión de los gobiernos locales, sino que, más bien, ha mantenido un importante poder de los gobiernos departamentales sobre estos últimos, puede representar un motivo de tensión en las formas de relacionamiento y en los procesos de decisión entre ambos niveles.

Por otra parte, la desvinculación del voto puede ser un factor favorable a la generación de una agenda local específica, con mayor impacto y presencia que en el caso en que el voto permaneciera vinculado. Finalmente, los liderazgos locales podrían aumentar su autonomía con respecto a los alineamientos partidarios en el nivel departamental o, más aun, nacional.

De todos modos, se trata de una experiencia aun de carácter muy inicial que deberá ser objeto de mayor estudio en los próximos tiempos.

6. Las alternativas de cambio del sistema electoral en elecciones presidenciales y parlamentarias

Este tema no está en la agenda ni ha sido planteado por ninguno de los actores políticos como asunto a ser incluido en un eventual debate de reformas políticas. La tradición electoral es muy firme y duradera en el sentido ya señalado de mantener la simultaneidad con vinculación del voto a la Presidencia y al Parlamento.

Resulta motivo de interés reflexionar sobre las razones que han abonado la ausencia de experiencias diferentes en este tema o, al menos, la ausencia de un debate sobre eventuales alternativas. Sobre todo porque el registro de la experiencia comparada, como se ha dicho más arriba, identifica el caso uruguayo como una verdadera situación de excepción en el concierto regional.

Sin embargo, es posible que una de las causas, menos referida aunque probablemente más significativa, de la fortaleza de las organizaciones partidarias en nuestro país, se deba a la permanencia de esta disposición en nuestra legislación electoral. De hecho, desde que se configuró nuestra estructura normativa electoral, hace más de siete décadas, la elección simultánea y vinculada de Poder Ejecutivo y Poder Legislativo ha permanecido incambiada.

En efecto, la eliminación de la obligación del voto vinculado a Presidencia y Parlamento podría haber generado efectos críticos sobre la cohesión de los partidos políticos mayoritarios en nuestro país.

La literatura comparada no ha analizado los efectos que podría tener sobre los partidos la obligatoriedad de la vinculación del voto en las elecciones parlamentarias y presidenciales, seguramente debido a su excepcionalidad y, en todo caso, las referencias han sido laterales entendiéndola como una variante que acentuaba los efectos generados por la simultaneidad del voto.

En este sentido, se ha destacado el efecto concentrador del voto en pocos partidos que produce la simultaneidad y el poder de "arrastre" del voto presidencial sobre el voto parlamentario.

La pregunta que habría que hacerse va en sentido inverso. Si en nuestro país se hubiera introducido la posibilidad del voto desvinculado, ¿cuáles habrían sido los efectos sobre el funcionamiento del sistema de partidos?

Seguramente, al desaparecer la prohibición del "voto cruzado" a la Presidencia y al Parlamento, aunque la simultaneidad mantuviera un efecto de atracción hacia los partidos que disputan la Presidencia, es muy probable que se hubiera producido un incremento del voto desalineado. La probabilidad de que se produjera una disonancia entre el respaldo electoral obtenido por el Presidente y el de su bancada parlamentaria habría aumentado, aunque no de manera exagerada.

La probabilidad de que se produjeran niveles de autonomía en las campañas electorales entre las candidaturas legislativas con respecto a la candidatura presidencial también habría aumentado, particularmente a partir del momento en que nuestro sistema electoral incorpora la candidatura única por partido.

También es posible imaginar que los incentivos a la presentación de candidaturas parlamentarias por parte de partidos más pequeños habrían aumentado, en la medida que también habría aumentado la probabilidad de que un mayor número de votantes optara por votar para el Parlamento a partidos que no disputan la Presidencia. Esta circunstancia seguramente podría impactar sobre el número de partidos impulsando a su aumento.

Es posible suponer que también aumentaría la probabilidad de que los presidentes electos debieran recurrir a acuerdos multipartidarios, en la medida que la distribución del voto sufriría un efecto de mayor dispersión.

Desde la perspectiva de los votantes, estos aumentarían su poder de decisión y libertad electoral, permitiendo realizar combinaciones electorales más ajustadas a sus preferencias específicas. El votante podría combinar preferencias disímiles para el Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Pero, como es posible advertir, los resultados de un cambio en esta dirección serían de efecto negativo para la cohesión y la unidad de los partidos mayoritarios. Por lo tanto, en un sistema político que se ha caracterizado, históricamente, por la centralidad y protagonismo de los partidos políticos, resulta fácil entender por qué este debate no ha estado presente entre las alternativas de reforma planteadas hasta ahora. Y esta conclusión es independiente de la postura que cada uno pueda tener sobre la deseabilidad de esta alternativa.

Conclusiones

Uruguay se ha caracterizado por construir un sistema electoral que, desde la tercera década del siglo pasado, ha brindado en forma permanente garantías de credibilidad y transparencia contribuyendo en forma considerable a la estabilidad y consolidación de la democracia.

No obstante ello, en las ocho décadas de funcionamiento ha realizado múltiples modificaciones de sus reglas de juego electoral que incluyeron cambios muy diversos y abarcativos. Es así que se modificó en más de una oportunidad la conformación del Poder Ejecutivo, se modificó la duración de los períodos de gobierno, se modificaron ciertas normas que rigen la acumulación de votos para los cargos parlamentarios; más recientemente se eliminaron las candidaturas presidenciales múltiples por partido, se modificaron las mayorías requeridas para la elección del Presidente, se incluyó el mecanismo de la segunda vuelta presidencial, se separaron en el tiempo las elecciones nacionales con respecto a las departamentales, se redujo el número de candidaturas por partido para los Gobiernos Departamentales y se creó un tercer nivel de gobierno de carácter electivo a escala local.

A su vez, desde la perspectiva del calendario electoral, las soluciones han mantenido un formato muy estable optando por soluciones que concentran las decisiones electorales en un ciclo electoral más o menos breve. Desde la instalación del régimen electoral moderno hasta la

reforma constitucional de 1997, la normativa optó por una única fecha en la que se elegían en forma simultánea y vinculada, todos los cargos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales.

Una vez cada cuatro o cinco años, en una sola jornada, se distribuía el poder institucional por todo el período de gobierno siguiente.

La reforma constitucional de 1997 extendió la duración del ciclo electoral, agregando una sucesión de instancias electorales que, de todos modos, en el transcurso de un año definen todas las posiciones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno para el resto del período de gobierno.

Este cambio generó una modificación importante al separar las elecciones nacionales de las departamentales, pero mantuvo la solución de la simultaneidad con vinculación del voto para las elecciones presidencial y parlamentaria.

Esta lógica de decisión electoral se ubica, en términos comparados, en el extremo de aquellas soluciones que menos margen de decisión le otorgan al votante y mayor capacidad de determinación del voto le ofrece a las organizaciones partidarias.

Las soluciones en materia de calendario electoral en el Uruguay han favorecido o promovido la concentración del voto en torno a los partidos con mayor chance de alcanzar la Presidencia, han potenciado el efecto de "arrastre" desde el voto presidencial y han sido un factor más a favor de la cohesión de los partidos políticos en nuestro país.

El costo de esta opción ha sido la limitación del poder de decisión del votante que ha recibido, históricamente, alternativas electorales presentadas en "paquete", donde la oportunidad para el elector es seleccionar o elegir entre ciertos conjuntos de candidatos alternativos.

Pero, en el otro "plato de la balanza" parecería que el modelo electoral uruguayo, con respecto a este aspecto de la legislación electoral, ha protegido la cohesión y la unidad de los partidos, dotándolos de instrumentos de ingeniería electoral que potencian la concentración y la vinculación dentro de los partidos entre los diferentes niveles de conducción.

La excepcionalidad del caso uruguayo con respecto a la simultaneidad y vinculación del voto para los cargos del gobierno nacional no debe ser ajena al hecho de la fortaleza y continuidad de los partidos en nuestro país. Es válido interrogarse si este tipo de soluciones, tan restrictivas de la libertad del votante, no ofrecen paradójicamente, una oportunidad para fortalecer y consolidar las estructuras partidarias que en nuestro continente latinoamericano es una de las carencias más señaladas para la construcción de modelos democráticos estables.

Finalmente, con respecto a las hipótesis de reforma analizadas en este artículo, conviene señalar que la eventualidad de un retorno a la simultaneidad de las elecciones nacionales y departamentales implicaría la desaparición de las campañas electorales departamentales que volverían a estar ocultas por el predominio de la campaña nacional, esto supone también el debilitamiento o desaparición de la agenda referida a los temas de carácter local. Probablemente se restauraría una mayor dependencia política de los liderazgos departamentales con respecto a los liderazgos nacionales y se fortalecería el alineamiento del voto entre gobierno nacional y

departamental. Si, además, se agregara a la simultaneidad la vinculación del voto, estos efectos se verían aumentados.

Si, por el contrario, se optara por trasladar las elecciones departamentales a la mitad del período de gobierno nacional, las campañas electorales departamentales mantendrían la importancia que han adquirido y las agendas locales también mantendrían su relevancia y centralidad en dichas instancias. Las vinculaciones entre liderazgos nacionales y departamentales no parecen sufrir modificaciones, aunque esta relación estaría influida por la evaluación del gobierno nacional. Seguramente podría aumentar la posibilidad de la diferenciación entre el voto nacional y departamental al desaparecer el impacto de un gobierno nacional recién inaugurado.

Por su parte, la eliminación de la vinculación del voto al gobierno departamental y al gobierno municipal aumentaría el desalineamiento de los resultados a escala local y departamental, lo que está en línea con las investigaciones que se conocen sobre este tema.

Finalmente, como se dijo más arriba, la opción por la desvinculación del voto presidencial y parlamentario potenciaría un desajuste entre el respaldo electoral al Presidente y el respaldo electoral de su partido en el Parlamento, aumentarían las campañas electorales autónomas a nivel parlamentario, así como también aumentaría el incentivo para la presentación de partidos pequeños, aumentando su posibilidad de obtener representación parlamentaria. Los votantes tendrían mayor libertad para definir su voto en los diferentes niveles lo que implicaría mayor dispersión del voto. Esta combinación podría afectar, entonces, la cohesión de los partidos.

Bibliografía

- BRAVO, Marcela: "Calendario electoral y escisión del voto en México" en **Revista Estudios Políticos**, Números 10, 11 y 12, Novena Epoca. Enero-Diciembre 2007.
- BUQUET, Daniel: "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina" en **Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 16-1**. ICP-Cauce. Montevideo. 2007
- COLOMER, Josep: "Instituciones y federalismo" en **Revista Española de Ciencia Política**, Volumen 1, Número 1, pp 41-54. Madrid. 2000.
- COLOMER, Josep y NEGRETTO, Gabriel: "Gobernanza con poderes divididos en América Latina" en **Política y Gobierno**, Volumen X, Número 1. México. Setiembre 2003.
- CHASQUETTI, Daniel: "Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación". Ediciones CAUCE. Instituto de Ciencia Política. Montevideo. 2008.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew: "Presidentialism and democracy in America Latina". Cambridge University Press. 1997.
- MIERES, Pablo: "La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos". **Working Papers 158**. ICPS. Barcelona. 1999.
- MIERES, Pablo: "Las elecciones parlamentarias en América Latina a comienzos del Siglo XXI" Jurado Nacional de Elecciones. Lima. 2008.
- MOLINA, José Enrique: "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura" en **Revista América Latina Hoy N° 29** Año 2001. Salamanca. España.
- ORTEGA, Carmen: "Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina" en **VII Congreso Internacional del CAD** sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Setiembre 2002.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John: "Presidents and assemblies. Constitutional designs and electoral dynamics". Cambridge University Press. 1992.