

Antonio Cardarello

La búsqueda de saberse inmortal

La reelección inmediata
de los ejecutivos subnacionales



bibliotecaplural

Antonio Cardarelo

La búsqueda de saberse inmortal
La reelección inmediata
de los ejecutivos subnacionales

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión
Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la
República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de
Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales
integrado por Adriana Berdía, Ruben Tansini y Daniel Chasquetti.

© Antonio Cardarello, 2011

© Universidad de la República, 2011

Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

José Enrique Rodó 1827 - Montevideo C.P.: 11200

Tels.: (+598) 2408 57 14 - (+598) 2408 29 06

Telefax: (+598) 2409 77 20

www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm

infoed@edic.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-0816-8

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i>	9
AGRADECIMIENTOS.....	11
RESUMEN	13
INTRODUCCIÓN.....	15
Presentación y justificación del tema	15
PREFACIO	16
CAPÍTULO 1. LA REELECCIÓN INMEDIATA. HISTORIA Y EFECTOS ATRIBUIDOS.....	19
Un abordaje neoinstitucionalista.....	19
Breve historia de la prohibición de la reelección inmediata en América Latina.....	23
Las variantes de la reelección.....	30
Efectos de la reelección sobre el sistema de partidos.....	41
La pertinencia de comparar unidades subnacionales.....	44
Preguntas e hipótesis.....	47
La relevancia del federalismo.....	49
Acerca del término <i>incumbent</i>	52
A modo de síntesis.....	53
CAPÍTULO 2. LOS GOBERNADORES ARGENTINOS Y LA REELECCIÓN.....	55
El sistema institucional argentino.....	55
Los sistemas electorales provinciales.....	56
Los cambios de reglas en los sistemas políticos provinciales.....	62
El desempeño de la reelección 1987-2007.....	78
Nuevas reformas a la reelección y resultados en 2007.....	90
Síntesis del capítulo.....	95
CAPÍTULO 3. LOS GOBERNADORES Y LA REELECCIÓN EN BRASIL.....	97
El sistema institucional brasileño.....	97
El péndulo entre gobierno federal y los gobernadores.....	98
Federalismo, gobernadores y sistema de partidos.....	107
Los gobernadores y la reelección.....	108
La nacionalización de las elecciones estatales.....	111
Política de alianzas para los gobiernos estatales en 1994 y 1998.....	117
Síntesis del capítulo.....	128

CAPÍTULO 4. LOS EJECUTIVOS SUBNACIONALES EN URUGUAY.....	133
El sistema institucional uruguayo.....	133
La evolución institucional.....	134
El creciente rol de los intendentes tras la redemocratización.....	142
El régimen de gobierno municipal, todo el poder a los intendentes.....	150
El sistema electoral departamental, un régimen distintivo.....	151
Breve historia de la reelección (1984-2005).....	154
Las elecciones del 8 de mayo de 2005.....	159
Síntesis del capítulo.....	168
CAPÍTULO 5. LOS EFECTOS OBSERVABLES DE LA REELECCIÓN INMEDIATA.....	171
Efectos de la presentación del <i>incumbent</i>	171
La presencia <i>incumbent</i> y la competencia intrapartidaria en Uruguay.....	192
Síntesis del capítulo.....	194
CONSIDERACIONES FINALES.....	197
BIBLIOGRAFÍA.....	201
DATOS ELECTORALES.....	208
LISTA DE ABREVIACIONES.....	208

GRÁFICOS Y TABLAS

CAPÍTULO 1

Tabla 1. Situación de la reelección presidencial en 1992.....	27
Tabla 2. Situación de la reelección presidencial en 2009.....	28
Tabla 3. Modalidades de reelección.....	31
Tabla 4. Las modalidades de reelección y su impacto sobre variables.....	31
Figura 1. Tiempo de gobierno efectivo.....	36

CAPÍTULO 2

Tabla 1. Características de la elección de gobernador por provincia.....	57
Tabla 2. Organización de los legislativos provinciales.....	58
Tabla 3. Gobernadores electos por provincia 1983-1991.....	60
Tabla 4. Gobernadores electos por provincia 1995-2005.....	61
Tabla 5. Gobernadores electos por provincia 2007.....	62
Tabla 6. Provincias donde se produjo una segunda vuelta.....	64
Tabla 7. Adopción DVS para la elección de Gobernador por provincia.....	67
Tabla 8. Concurrencia elecciones presidenciales y para gobernador (1983-2007).....	70
Gráfico 1. Elecciones concurrentes gobernador y presidente 1983-2007 (%).....	71
Tabla 9. Adopción de la reelección inmediata del gobernador por provincia.....	73
Tabla 10. Modalidades de reelección por provincia.....	74
Tabla 11. Régimen de reelección por provincia.....	76
Gráfico 2. Modalidad de reelección por provincia.....	76
Tabla 12. Reelección de gobernadores en Argentina (1983-2005).....	80
Tabla 13. Fragmentación electoral en elecciones de gobernador por distrito 1983-2003[1].....	82
Tabla 14. Reelección de partido y gobernador en las elecciones 2003-2005.....	83
Tabla 15. Provincias con reelección indefinida.....	85
Gráfico 3. Gobernadores reelectos por partido 1987-2007 (%).....	86
Tabla 16. Provincias gobernadas por partido por elección 1983-2007.....	87
Gráfico 4. Provincias gobernadas por partido 1983-2007.....	87
Tabla 17. Partido triunfador en la elección de gobernador por provincia 1983-2007.....	88
Tabla 18. Gobernaciones y sentido de la competencia por partido, 1983-2007.....	89
Gráfico 5. Provincias por sentido de la competencia.....	90
Figura 1. Modalidad de reelección por provincia.....	91
Gráfico 6. Estado de la reelección en 2007.....	91
Tabla 19. Estado de la competencia en 2007.....	93
Tabla 20. Reelección de partido y gobernador en las elecciones 2007.....	94

CAPÍTULO 3

Tabla 1. Total Diputados en los legislativos estadales.....	110
Tabla 2. Promedio de bancas por elección por partido en las Asambleas Estadales (%).....	113
Tabla 3. Partido del Gobernador por Estado 1982-2006.....	114
Tabla 4. Estados obtenidos por cada partido 1982-2006.....	116
Tabla 5. Estados obtenidos por cada partido 1982-2006(%).....	116
Gráfico 1. Estados por partido 1982-2006.....	117
Gráfico 2. Estados por partidos mayores 1982-2006 (%).....	117
Tabla 6. Gobernadores electos por Estado 1982-1990.....	119
Tabla 7. Gobernadores electos por Estado 1994-1998.....	120
Tabla 8. Gobernadores electos por Estado 2002-06.....	121
Tabla 9. Reelección de Gobernadores en Brasil 1998-2006.....	122
Gráfico 3. Gobernadores reelectos por partido 1998-2006.....	123
Tabla 10. Gobernadores reelectos por partido 1998-2006.....	123
Tabla 11. Gobernadores reelectos que cambian de partido (1998-2006).....	125
Tabla 12. Candidatos a la reelección por Estado 1998-2006.....	126
Tabla 13. NRC y NEP en Estados con incumbent en 2006.....	127
Tabla 14. NRC y NEP en Estados sin incumbent en 2006.....	128

CAPÍTULO 4

Tabla 1. Número de integrantes en los órganos departamentales.....	137
Tabla 2. Partido triunfador en la elección de Intendente 1984-2005.....	145
Tabla 3. Gobiernos departamentales ganados por partido 1984-2005.....	145
Gráfico 4. Departamentos gobernados por partido por elección (1984-2005).....	146
Gráfico 5. Departamentos gobernado por partido por elección 1984-2005 (%).....	146

Gráfico 6. Departamentos gobernados por partido 1984-2005.....	146
Tabla 4. Intendentes electos por partido y departamento 1984-1994 [1].....	148
Tabla 5. Intendentes electos por partido y departamento 2000-2005.....	149
Tabla 6. Intendentes buscadores de reelección 1946-2005.....	155
Tabla 7. Intendentes reelectos 1942-2005.....	156
Gráfico 7. Tasa reelección 1989-2005.....	157
Tabla 9. Buscadores de reelección por partido 1984-2005.....	157
Tabla 10. Reelectos por partido 1984-2005.....	157
Tabla 11. Porcentaje de éxito de incumbents por partido 1984-2005.....	157
Tabla 12. Intendentes reelectos 1989-2005.....	158
Figura 1. Mapas políticos departamentales 2000-2005.....	161
Tabla 13. Número efectivo de partidos por departamento (2000-2005).....	163
Tabla 14. Número efectivo de candidatos por departamento (2000-2005).....	164
Tabla 15. Número efectivo de candidatos con y sin incumbent (2005).....	165
Tabla 16. El DVS y la presencia incumbent en la Fraccionalización (2005).....	166
Tabla 17. Porcentaje de los ediles del Intendente sobre su partido.....	167

CAPÍTULO 5

Tabla 1. Reelección del partido por incumbent.....	173
Tabla 2. Reelección del partido por incumbent Argentina.....	173
Tabla 3. Reelección partido por incumbent Brasil.....	173
Tabla 4. Reelección partido 1986-1994 y 1998-2006.....	174
Tabla 5. Reelección del partido por incumbent Uruguay.....	175
Tabla 6. Reelección partido 1989-1994 y 2000-2005.....	175
Tabla 7. Porcentaje partido ganador por incumbent total.....	177
Tabla 8. Porcentaje partido ganador por incumbent en Argentina.....	177
Tabla 9. Porcentaje partido ganador por incumbent Brasil.....	178
Tabla 10. Porcentaje partido ganador 1986-1994 y 1998-2006.....	178
Tabla 11. Porcentaje partido ganador por incumbent Uruguay.....	178
Tabla 12. Porcentaje partido ganador 1989-1994 y 2000-2005.....	179
Tabla 13. Peso del partido de gobierno por incumbent.....	179
Tabla 14. Porcentaje partido de gobierno por incumbent Argentina.....	180
Tabla 15. Porcentaje partido gobierno por incumbent Brasil.....	180
Tabla 16. Porcentaje partido de gobierno 1986-1994 y 1998-2006.....	180
Tabla 17. Porcentaje partido gobierno por incumbent Uruguay.....	181
Tabla 18. Porcentaje partido de gobierno 1989-1994 y 2000-2005.....	181
Tabla 19. Fragmentación (NEP) por incumbent.....	181
Tabla 20. Fragmentación por incumbent Argentina.....	182
Tabla 21. Fragmentación por incumbent Brasil.....	183
Tabla 22. Fragmentación por incumbent 1986-1994 y 1998-2006.....	183
Tabla 23. Fragmentación por incumbent Uruguay.....	184
Tabla 24. Fragmentación por incumbent 1989-1994 y 2000-2005.....	185
Tabla 25. Fragmentación legislativa por incumbent total.....	185
Tabla 26. Fragmentación legislativa por incumbent Argentina.....	185
Tabla 27. Fragmentación legislativa por incumbent Brasil.....	186
Tabla 29. Fragmentación legislativa por incumbent Uruguay.....	186
Tabla 30. Fragmentación legislativa 1989-1994 y 2000-2005.....	187
Tabla 31. Contingente legislativo por incumbent.....	187
Tabla 32. Contingente legislativo por incumbent Argentina.....	188
Tabla 33. Contingente legislativo por incumbent Brasil.....	189
Tabla 34. Contingente legislativo por incumbent 1986-1994 y 1998-2006.....	189
Tabla 35. Contingente legislativo por incumbent Uruguay.....	191
Tabla 36. Contingente legislativo por incumbent 1989-1994 y 2000-2005.....	191
Tabla 37. Porcentaje intendente electo sobre total por incumbent.....	192
Tabla 38. Porcentaje intendente electo sobre total por incumbent 1989-1994 y 2000-2005.....	192
Tabla 39. Porcentaje intendente sobre partido x incumbent.....	193
Tabla 40. Porcentaje intendente sobre partido por incumbent 1989-1994 y 2000-2005.....	193
Tabla 41. Fraccionalización electoral por incumbent.....	193
Tabla 42. Fraccionalización electoral por incumbent 1989-1994 y 2000-2005.....	194
Tabla 43. Impacto de la reelección en el sentido esperado.....	194

Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ése es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber sólo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no sólo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; ésta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Agradecimientos

*Todo hombre que completa un nuevo paso en la vida, por grande o insignificante que sea.
Lo logra gracias a la ayuda de otro hombre*

Ningún emprendimiento es totalmente individual y este libro no es la excepción. Son varias las personas a las que he recurrido en busca de ayuda, apoyo y consejo y en todos los casos los aportes han sido valiosos y han contribuido a su desarrollo. Huelga decir que todos los errores y carencias que pueda contener, son de mi exclusiva responsabilidad.

Al Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande Do Sul. Por haberme dado la oportunidad de estudiar en sus aulas, a todos: autoridades, funcionarios, docentes y compañeros de generación.

Al Brasil todo por haberme recibido con los brazos abiertos, a su gobierno por haber posibilitado la oportunidad de estudiar en su tierra, a su pueblo por su cariño y amabilidad. A la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) por la beca que me permitió concretar esta experiencia.

A mi orientador André Marengo, por sus excelentes consejos y por su paciencia ante mis dudas y recaudos.

Al Instituto de Ciencia Política, por haberme estimulado a salir a estudiar fuera de fronteras y apoyarme en todas mis ideas.

Corriendo el riesgo de cometer algún olvido involuntario, no puedo dejar de mencionar: A Daniel Buquet, Daniel Chasquetti, Juan Andrés Moraes, Rafael Piñeiro y Federico Traversa, por sus comentarios, críticas y sugerencias. A Sabrina Siniscalchi, por su ayuda en el procesamiento de la base de datos. A Constanza Moreira, por su aliento y estímulo constante. A quienes hicieron lecturas de los borradores y aportaron sugerencias y críticas del mayor provecho: Miguel De Luca, Rafael Madeira, Andrés Malamud y Cleber Martins.

A Manuela Abrahan, por la edición final.

A mi familia y amigos, por aguantar estoicamente mis reclamos y protestas en la «desigual» lucha sostenida para terminar.

A Natalia y Agustina, por todo.

Antonio Cardarello,
Montevideo, noviembre de 2011

Resumen

El presente libro tiene como objetivo realizar un estudio de los efectos de la reelección inmediata sobre los ejecutivos de las unidades subnacionales de Argentina, Brasil y Uruguay entre 1982-2007. A partir de este trabajo se pretende constatar cuales son los efectos verdaderamente apreciables de este mecanismo sobre los sistemas políticos subnacionales. Se parte de la hipótesis de que esta modalidad de reelección provoca efectos en los niveles de competencia del sistema de partidos, en la permanencia del partido de gobierno, y en la interna de éste.

Esta investigación intenta profundizar en la discusión (presente en una vasta literatura) sobre los efectos de las reglas electorales sobre los sistemas políticos y en particular de la reelección inmediata hoy adoptada por algunos países latinoamericanos y en debate en varios de ellos a nivel presidencial. El objetivo final de este trabajo no es pronunciarse a favor —o en contra— de la reelección inmediata, ni se trata de un debate elementalmente normativo, sino que intenta presentar algunas cuestiones puntuales que pueden servir para mejorar el nivel de discusión acerca de la misma.

Palabras clave: *reelección inmedidata, ejecutivo subnacional, sistema de partidos.*

Introducción

*Ser inmortal es baladí;
menos el hombre, todas las criaturas lo son, pues ignoran la muerte;
lo divino, lo terrible, lo incomprensible, es saberse inmortal.*

Jorge Luis Borges, *El Inmortal*

Presentación y justificación del tema

Este libro está basado en mi tesis de doctorado y tiene como objetivo realizar un estudio de los efectos de la reelección inmediata sobre los ejecutivos de las unidades subnacionales de Argentina, Brasil y Uruguay entre 1982-2007. A partir de este trabajo se pretende constatar cuáles son los efectos verdaderamente apreciables de este mecanismo sobre los sistemas políticos subnacionales. Se parte de la hipótesis de que esta modalidad de reelección provoca efectos como: reducir los niveles de competencia del sistema de partidos generando un menor nivel de fragmentación en términos del número efectivo de partidos, favorecer la permanencia del partido de gobierno, y acrecentar el contingente legislativo gubernista. En la interna del partido: reducir la racionalización, concentrando la competencia en torno al candidato que compite por la reelección.

Esta investigación intenta profundizar en la discusión (presente en una vasta literatura) de los efectos y las reglas electorales sobre los sistemas políticos y en particular de la reelección inmediata hoy adoptada por algunos países latinoamericanos y en debate en varios de ellos a nivel presidencial.

El objetivo final de este trabajo no es pronunciarse a favor o en contra de la reelección inmediata ni se trata de un debate fundamentalmente normativo, sino que intenta presentar algunas cuestiones puntuales que pueden servir para mejorar el nivel de discusión acerca de ella.

Fases del proceso de investigación	
Pregunta inicial	¿En qué medida influye la reelección inmediata en los sistemas políticos subnacionales?
	¿Qué variables y procesos explica?
Hipótesis: variables dependientes e independientes	Variables dependientes: fragmentación del sistema de partidos, posibilidad del partido en el gobierno de mantenerse en el poder; contingente legislativo
	Variable independiente: reelección inmediata.
Universo de estudio	Unidades subnacionales: Argentina, Brasil y Uruguay
Método o modelo de investigación	Método o modelo estadístico comparativo
Fuentes de información secundaria	Resultados electorales.
	Series de resultados electorales para cubrir todo el período: desde 1982 a 2007.

Prefacio

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los efectos de la reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales sobre los sistemas políticos locales. El abordaje de este estudio privilegia el análisis neoinstitucionalista, es decir se adscribe a la línea de trabajos que otorga a las reglas de juego cierto determinismo o influencia sobre el comportamiento de los actores.

En lo que hace al objeto de estudio, este trabajo abarcará las unidades subnacionales de Argentina, Brasil y Uruguay electas desde la redemocratización respectiva de estos países. Por consiguiente, son consideradas las elecciones entre 1983 y 2005 para el caso argentino, las elecciones que transcurren entre 1982 y 2006 en Brasil y finalmente aquellas que van desde 1984 a 2005 en Uruguay.

Se ha constatado en el conjunto de la literatura sobre este tema (en el centro del debate actualmente en América Latina, AL) que son pocos o casi ninguno los estudios que se enfocan sobre esta temática. Si bien existen algunos estudios para casos como el de Estados Unidos (EEUU) donde siempre se ha permitido la reelección: en AL este debate se ha centrado más en términos normativos, en parte debido a la escasa experiencia y los pocos casos con que se cuenta para poder estudiar los efectos que este mecanismo tiene.

Es por esa razón que decidimos para este estudio bajar un nivel, abordando la experiencia de las subunidades nacionales que brindan un amplio campo para el análisis, con un elevado número de casos que permite un estudio comparativo-estadístico.

En su estudio Jones (1999) halló una fuerte correspondencia entre la reelección inmediata y variables que hacen a la competencia y al apoyo del gobierno. En particular nos proponemos abordar, y testear algunas de las hipótesis previstas por Jones sobre el caso de los presidencialismos, pero llevándolo a nivel subnacional, lo cual es una novedad y permitirá ver cómo influye la concurrencia con elecciones nacionales, en particular las presidenciales. Creemos que este análisis permitirá conocer qué efectos provoca este mecanismo sobre algunas de las variables más relevantes cuando se estudia un sistema de partidos y un sistema político en general: permanencia de un partido en el poder, fragmentación del sistema de partidos, grado de fraccionalización de estos, número efectivo de partido y candidatos que compiten en las elecciones que obtienen representación, así como el contingente legislativo de los jefes de gobierno.

El trabajo está estructurado en torno a cinco capítulos que se suceden de la siguiente forma. En el primer capítulo, será presentado un resumen del estado del arte sobre la discusión que acaezca de los efectos positivos e inconvenientes que la reelección inmediata acarrea desde los argumentos clásicos a favor y en contra, hasta aquellos que ven efectos capaces de ser mensurables.

En un apartado de este capítulo, se encontrará un detalle que trata sobre la conveniencia de realizar estudios comparativos a nivel subnacional. La ventaja de centrar el estudio en las unidades subnacionales (Estados, provincias o departamentos según el caso) radica en que permite contar con un elevado número de elecciones, lo que entre

otras ventajas tiende a minimizar uno de los principales problemas metodológicos característicos del N pequeña.¹

A posteriori, se presentarán las hipótesis que serán puestas a prueba a lo largo del trabajo. En definitiva el capítulo intenta rescatar, por un lado, la validez y vigencia de estudiar este instituto y, por otro, la conveniencia de hacerlo en la forma en que aquí se realiza.

A partir de los capítulos siguientes entramos en la descripción y también en el análisis de nuestros casos. En el segundo capítulo, será la descripción del sistema argentino o mejor dicho de los sistemas provinciales. Sin dudas, el caso argentino cuenta con una serie de particularidades, y es probablemente que sea el más rico en su variedad de los tres países, en este sentido, ya que su sistema fuertemente federal permite que cada provincia cuente con su propia constitución y por ende con su propio sistema electoral. Dado que no hay un único sistema electoral para la elección del gobernador y que éste varía según la provincia, tenemos distritos con reelección mediata, inmediata por un período e inmediata ilimitada. En algunas provincias se exige una mayoría calificada (MC), mientras que en otras la mayoría simple (MS). Algunas provincias permiten también el Doble Voto Simultáneo (DVS), esto es la posibilidad de que cada partido presente múltiples candidatos al Ejecutivo local. Tiene como gran ventaja, el hecho de que en un único país convivan diferentes versiones de reelección y que a su vez se combinen con otros elementos del sistema electoral.

En el tercer capítulo se aborda el caso brasileño que se inicia con las elecciones directas de gobernadores en 1982, se repasa la importancia que han tenido los gobernadores a lo largo de la historia en el proceso político brasileño y en particular en la actualidad. Un rasgo central y recurrente en la historia brasileña, es la oscilación entre gobiernos visceralmente centralizadores y otros que han promovido la fortaleza de las unidades de la federación frente al poder central.

En lo que hace a la reelección inmediata de los gobernadores, Brasil adoptó esta modalidad conjuntamente con la que permitió para el presidente en 1997, mientras que la exigencia de la mayoría absoluta data desde la Constitución aprobada en 1988. Este caso permite observar variaciones dentro del mismo país. Por otra parte, permite ver el éxito o fracaso de los gobernadores en un sistema de partidos que a menudo ha sido percibido como débil (Mainwaring, 2001; Samuels, 2000). Es a partir de las elecciones de 1998 que presentaremos una serie de datos que permiten ver el desempeño de los gobernadores buscando su permanencia en el cargo.

En el cuarto capítulo toca turno al caso uruguayo, en el que presentamos una evolución del sistema electoral para la elección de los ejecutivos comunales en el devenir constitucional. Pese a sus constantes modificaciones de la normativa electoral, esta no ha incluido el tema de la reelección y se ha centrado —al igual que a nivel nacional— en el carácter individual o colegiado del cargo ejecutivo. La reelección por tanto no ha

1 Según la clásica afirmación de Lijphart (1971), el dilema de los estudios con un N pequeña consiste en tener que abordar una investigación con muchas variables y pocos casos.

sido mayormente cuestionada, y pese a que el sistema político en general se muestra poco propicio o francamente reacio a permitir la reelección inmediata a nivel presidencial, esta no se discute para los intendentes, ya que este caso está permitido desde la reforma constitucional de 1934.

Si bien el caso uruguayo comparte con el brasileño la reelección inmediata, a diferencia de este último en el caso oriental la elección del Ejecutivo es por MS o *plurality* y tiene la particularidad del DVS. Por otra parte, hasta la elección de 1994 en Uruguay las elecciones estaban vinculadas (en los partidos) y eran simultáneas (se realizaban conjuntamente con las elecciones nacionales). Esta situación sería modificada por la reforma de 1997 que separó los comicios para las autoridades locales, estableciendo que las mismas se lleven a cabo siete meses después de las presidenciales y legislativas. Otra reforma importante en este ámbito fue la limitación impuesta al sistema de DVS para la elección de intendentes, reduciendo la presentación de estos a dos candidatos o tres, en especiales circunstancias en las que abundaremos en el capítulo correspondiente.

En el quinto capítulo se lleva adelante la tesis propiamente dicha, el tratamiento de los datos en la base construida para tal fin. Es aquí que se verificarán o no las hipótesis presentadas oportunamente, se operacionalizarán, y se procederá a controlarlas a partir de la información recabada.

El control de las hipótesis que guían el trabajo, se planteará a través de indicadores relevantes como son las tasas de buscadores de reelección, las tasas de éxito y fracaso, la probabilidad de que el partido de gobierno se mantenga en el poder, los contingentes legislativos de los mandatarios, etcétera.

Finalmente, se presentan las conclusiones que no pretenden de modo alguno cerrar la discusión sino, por el contrario, dejar la puerta abierta al debate y con la única expectativa de haber arrojado algo de luz sobre la materia o al menos provocar la curiosidad sobre la temática por parte del lector.

La reelección inmediata. Historia y efectos atribuidos

Un abordaje neoinstitucionalista

El debate acerca de la importancia de las instituciones (North, 1990) es quizá el que ha suscitado mayor polémica dentro del campo de la política comparada y marca el desarrollo de esta área específica de la Ciencia Política. Dicho debate se plantea de diversa manera, según se atribuya a las instituciones políticas el carácter de variable independiente o dependiente. En otras palabras, la pregunta es a qué variables se les puede conceder la función explicativa del proceso político. En este debate está presente el supuesto de la relación entre instituciones y rendimiento político.

Las instituciones políticas a menudo llamadas las *reglas de juego* pueden ser definidas como *arreglos formales* y pueden ser vistas también como cualquier tipo de conducta repetitiva que influencia los procesos políticos. Asimismo podría reservarse el término *Instituciones políticas* para las reglas formales que han establecido decisiones en un proceso político.²

La tercera ola de democratización, según la definición de Huntington (1995), en AL y Europa Oriental hacia la década de los 80 tuvo un rol decisivo en el renovado interés acerca de la importancia de las instituciones políticas. También jugaron su parte en esta resurrección el declive de grandes teorías como el conductismo, el estructural-funcionalismo y el marxismo.

Es destacable el hecho de que este creciente interés en el análisis institucional, tuvo lugar simultáneamente en disciplinas que teórica y metodológicamente eran diferentes. De este modo, diferentes ciencias han desempeñado un rol central para redescubrir las instituciones. Enfoques económicos como la teoría de la *rational choice* y la teoría de juegos fueron factores primordiales en este *redescubrimiento*. La ingeniería institucional recobró así mucha de la centralidad perdida durante la era del conductismo y la teoría de grupo.

Las teorías neoinstitucionales³ —a partir de los señeros trabajos de Douglas North (1990), B. Guy Peters (1998) y Peter Hall (1996)— reivindican el rol independiente que desempeñan las instituciones en la formación y transformación de las preferencias individuales cuando se convierten en acciones y opciones colectivas. En sus distintas

2 En ese sentido Rothstein (1996) sostiene que, si se limita la definición de reglas limitando a las formas, se corre el riesgo de perder una cantidad de reglas no formalizadas que existen en cualquier organización política y que determinan conductas políticas.

3 Pueden distinguirse el institucionalismo normativo, el *rational choice*, el histórico, el empírico, el sociológico, las instituciones de mediación de intereses, y el institucionalismo internacional.

versiones⁴ el institucionalismo asume que el modo en que son construidas las instituciones determina a su vez el nivel de influencia y poder de los distintos intereses que compiten políticamente.

Dentro de la Ciencia Política se produjo el crecimiento de un subcampo que vino a ser conocido como neoinstitucionalismo desde March y Olsen (1984), y que ha tomado a las variables políticas, en vez de las económicas, sociales y culturales, como el centro de la explicación de productos políticos.

El neoinstitucionalismo es una perspectiva teórica que atribuye gran relevancia a los diseños institucionales. Considera que las reglas de juego si bien no determinan el accionar y las conductas de los actores políticos, sí los impacta fuertemente. Esto no implica que desconozca otros constreñimientos o limitaciones llamadas informales, que por cierto afectan a los decisores políticos (tradicción, liderazgo, etcétera). Pero privilegia la influencia o primacía de las instituciones sobre los acontecimientos políticos, sociales y económicos.

Este trabajo, de corte institucionalista, se aproxima a la postura de la teoría de la *rational choice* que sustenta que las preferencias estratégicas son determinadas por las reglas formales de la propia política, de modo que el comportamiento cambia, cualquiera que sean las actitudes culturales subyacentes, cuando las instituciones se modifican. Sin embargo, desde la perspectiva neoinstitucionalista, los argumentos de los teóricos de la opción racional, tienden a ser probabilísticos y no deterministas, dado que existen límites de su autonomía como variable independiente y por ello la relación existente. Por ejemplo, entre el sistema electoral y el sistema de partidos no puede catalogarse como monocausal y la propia conformación del sistema de partidos afecta las repercusiones del sistema electoral.

4 Rossana Castiglioni (2001) menciona que para Steinmo y Thelen (1992), dentro del enfoque institucionalista, se pueden distinguir al menos dos grandes tradiciones: el institucionalismo de la opción racional y el institucionalismo histórico. Para la primera, las instituciones son elementos centrales del contexto estratégico dado que imponen límites al comportamiento autointeresado y restringen así el abanico de estrategias que los actores políticos pueden adoptar cuando avanzan sus objetivos. De esta forma, las instituciones son la arena en la cual las acciones políticas tienen lugar. Se pueden enmarcar dentro de esta perspectiva los trabajos de Gary Cox, Morris Fiorina, Michael Laver, Kenneth Shepsle o George Tsebelis, entre otros. Más cercano a la tradición sociológica, sobre todo la enmarcada en la teoría organizacional, el segundo enfoque intenta comprender de qué manera las pugnas políticas son mediadas por los arreglos institucionales en los que tienen lugar (Steinmo y Thelen, 1992: 2). Sostienen que una definición de instituciones adecuada debe incluir tanto a las organizaciones formales como a las reglas y procedimientos informales que estructuran el comportamiento. Los institucionalistas históricos, al igual que los de la acción racional, consideran que las instituciones limitan la acción; sin embargo, añaden que las instituciones son fundamentales para entender los resultados políticos (*policy outcomes*). En esta perspectiva, las instituciones no son solamente importantes por constituir el contexto estratégico de la acción política, sino también por su impacto sobre la política misma y su evolución histórica. Los trabajos de Peter Hall, Theda Skocpol, Sven Steinmo o Kathleen Thelen lo ilustran.

La redemocratización de AL dio un renovado brío al estudio de los diseños constitucionales y las consecuencias de la elección institucional. Tanto los académicos como los políticos han estado examinando desde entonces dos aspectos principales de las estructuras políticas latinoamericanas:

- el régimen de gobierno, considerando la estructura y funcionamiento del presidencialismo y la posibilidad de la alternativa parlamentarista (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992).
- el sistema electoral, entendido como el régimen electoral, sufragio, organización y sistema electoral (en sentido estricto, esto es, el método de trasladar votos en bancas).

El análisis de los sistemas electorales dentro de la ciencia política se ha centrado básicamente desde dos perspectivas. La primera, aborda el estudio de las reglas de juego analizando sus efectos sobre el sistema político y sus distintos componentes, ya sea la dinámica parlamentaria, las relaciones ejecutivo-legislativas, la configuración del sistema de partidos o el funcionamiento interno de estos últimos. La segunda perspectiva, intenta explicar cómo un determinado contexto político y los actores que de él participan influyen sobre la definición, cambio o mantenimiento de las reglas electorales (Nohlen, 1980; Colomer, 2004). La primera perspectiva trata al sistema electoral como variable independiente, mientras que la segunda lo sitúa como variable dependiente.

Este trabajo se inserta en la primera perspectiva de análisis e indaga sobre cómo las instituciones y las reglas electorales (en las diferentes modalidades de reelección) actúan sobre un determinado sistema de partidos.

Los efectos de los sistemas electorales han sido largamente estudiados; desde la clásica postulación de Duverger (1957), conocida comúnmente como *leyes de Duverger*, se ha generado un intenso debate acerca de los efectos de los sistemas electorales. Los supuestos que adjudican influencia al sistema electoral han producido un extenso material, entre los más importantes cabe destacar los trabajos de Douglas Rae (1967), Taagepera y Shugart (1989), Giovanni Sartori (1994) y Arend Lijphart (1984 y 1994) que han estado dirigidos fundamentalmente a los sistemas parlamentaristas de Europa Occidental y por tanto son poco aplicables a la realidad presidencialista de AL.

A partir de la década del noventa, algunos investigadores estadounidenses —Shugart y Carey⁵ (1992), Mainwaring y Shugart⁶ (1997), Mark Jones⁷ (1995 y 1997), Michael Coppedge⁸ (1994)— comenzaron a estudiar empírica y comparativamente los sistemas políticos latinoamericanos combinando las dimensiones del sistema electoral y el sistema de gobierno. A los efectos conocidos de los sistemas electorales en el ámbito parlamentario hubo que adicionar las consecuencias generadas por las elecciones presidenciales y su vinculación con las parlamentarias.

5 Shugart y Carey realizan una extensa investigación comparativa sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

6 La obra de Mainwaring y Shugart es un estudio de la relación entre presidencialismo y sistema de partidos en AL.

7 El trabajo de Jones (1997) analiza la relación entre la legislación electoral y el presidencialismo.

8 Coppedge realiza un pormenorizado estudio de los partidos políticos venezolanos.

El debate sobre sistema electoral, es quizá el único que ha jugado y continúa jugando un rol preeminente en las discusiones de reforma político institucional. La relevancia de la temática parte de: cuál es el sistema que asegura un mejor funcionamiento institucional, que favorezca la gobernabilidad y por tanto a la consolidación de la democracia. La preocupación se centra en conocer cómo los actores políticos estratégicos operan basados en marcos político institucionales, con el fin de tomar y ejecutar decisiones.

En este contexto, la investigación teórica y empírica acerca de la sucesión presidencial (Cardarello, 2002) cobra mayor relevancia. A partir de las últimas dos décadas los países latinoamericanos debieron abordar la compleja tarea de realizar, más o menos simultáneamente, dos transiciones de gran relieve. En el plano político, desde el autoritarismo a la democracia y en el plano económico, desde el viejo esquema intervencionista y proteccionista a un nuevo modelo de desarrollo, más orientado hacia el mercado y decididamente abierto al mundo; proceso al que se ha dado en llamar la doble transición (Lanzaro, 2000). De cara a estos desafíos, algunos sistemas políticos latinoamericanos rompieron con la vieja tradición antireeleccionista y realizaron reformas constitucionales que habilitaron el uso de este instituto.

Esto vale también a nivel subnacional; sobre todo en los países federales, los gobiernos regionales son extremadamente importantes ya que manejan grandes presupuestos y ejercen una significativa influencia en políticas públicas vitales como seguridad, salud y educación. Puede afirmarse que después del presidente y algunos ministros claves (como el de economía), los gobernadores son los actores políticos más poderosos⁹.

La relevancia que cobra la reelección se justifica por la centralidad política que el Poder Ejecutivo ha tenido en la historia de AL. En la mayoría de los países del continente, la pugna por el poder se ha centrado en la elección presidencial como sustentadora de la institucionalidad. La estabilidad política y la efectividad de gobierno dependen en gran medida de la sucesión del presidente donde se concentra el poder.

El modelo de reelección adoptado no solamente afecta el liderazgo político y el proceso electoral, sino que influye también de manera decisiva sobre los partidos y el sistema político en general, llegando incluso a influir en la gobernabilidad interna de una administración, a través de la dinámica de rivalidades y competencias entre el mandatario y dirigentes de su partido.

Este trabajo procura contribuir acerca de la influencia de las estructuras formales en el comportamiento de los actores políticos. Se preocupa en cómo las reglas electorales —en este caso las variantes de reelección— afectan a los partidos y al sistema de partidos, el número de candidatos y partidos políticos efectivo y la *performance* del partido de gobierno.

9 Sobre federalismo y el peso de los gobernadores ver Riker (1964, 1975 y 1987) Jones (1997), Abrucio y Samuels (1997), Abrucio (1998), Mainwaring (1999), Stepan (1999) y Calvo y Abal Medina (2001).

Breve historia de la prohibición de la reelección inmediata en América Latina

La reelección fue un mecanismo mayoritariamente rechazado por los ordenamientos constitucionales de AL en función de la connotación negativa que la asociaba con la personalización del régimen político, la concentración de la autoridad y el probable abuso de poder, con la perpetuación en el gobierno y con la dictadura. El temor al autoritarismo ejercido por el Ejecutivo y el recuerdo de gobiernos que duraban toda la vida crearon —más allá de la teoría— la demanda de no reelección. De ahí que en la mayoría de los países se estableciera la prohibición de la reelección, al menos para un mandato inmediato.

Si bien en AL no se implantó un modelo único de presidencialismo, las diversas variantes compartían una serie de elementos. En ese sentido pueden señalarse tres características que resisten la prueba de la generalización, y que son aspectos constituyentes del presidencialismo:

- a. la legitimidad autónoma del cargo presidencial (debido a la elección directa de este);
- b. las amplias facultades del presidente; y
- c. la ausencia de control institucional suficiente.

Otro elemento fundamental que compartían los presidencialismos latinoamericanos y que los diferenciaba del presidencialismo norteamericano, cuya influencia es notoria en varios otros aspectos constitucionales, fue su condición no reeleccionista¹⁰. Sin duda, en esto influyó el hecho de que en el continente no se produjeron institucionalmente los *checks and balances*¹¹ (frenos y contrapesos) del sistema norteamericano.

Los regímenes presidencialistas de AL se caracterizaban entonces por su fuerte personalización, por la ausencia de controles institucionales suficientes, por la hipertrofia presidencial y por un marcado desequilibrio de poderes. Esto agregaba, a la fuerte primacía del Ejecutivo, una amplia facultad legislativa del presidente, que de esta manera contaba con mayores poderes que en el modelo original. Este marcado desbalance entre un Poder Ejecutivo (PE) con importantes poderes legislativos y por otro lado un Legislativo extremadamente débil resultó en un esquema poco favorable a la estabilidad democrática según el análisis de Shugart y Carey (1992).

En este sentido, la experiencia histórica de AL marcó la existencia de comportamientos presidenciales reñidos con las prácticas democráticas como el sistemático

10 La excepción pudo constituir la constitución venezolana de 1819 fruto del Congreso de Angostura, donde se rechazó la propuesta de Bolívar de la presidencia vitalicia, que consagraba la posibilidad de reelección del presidente por una vez, con un mandato de cuatro años.

11 «Madison en *El Federalista* señaló con especial énfasis que no era deseable otorgar a cada órgano el total de las funciones que se le atribuían. Cada órgano contaría con la posibilidad de influir en las decisiones de los otros («intervención parcial»). El mecanismo de *checks and balances* se sustentaba en otorgar las funciones clásicas y determinadas a los diferentes órganos, pero no todas las funciones. La coordinación se hacía de este modo necesaria, y el control político, posible», citado en Serrafero (1998: 4).

desconocimiento del Poder Legislativo, y un uso excesivo del decreto.¹² La prohibición de reelección inmediata para el presidente estuvo vigente hasta entrados los años noventa en la mayoría de los países de AL.¹³ Fue uno de los recursos más utilizados para intentar disminuir el poder de los presidentes y se constituyó en una especie de costumbre constitucional, adquiriendo en muchos países una gran importancia simbólica.

Mientras en EEUU los *padres fundadores* habían alertado de la tiranía del Legislativo y se propusieron reforzar al Ejecutivo mediante la capacidad de veto en el trámite legislativo, la remuneración fija y la reelección; en AL sucedió a la inversa. El autoritarismo se relacionó con la fortaleza del Ejecutivo y se propuso combatirla principalmente con la prohibición de la reelección. El hecho de que los presidentes fueran exageradamente poderosos, se relativizaba en parte si se podía evitar el continuismo.

En 1853, cuando se discutía la Constitución argentina, Juan Bautista Alberdi proponía limitar la reelección. Según sus palabras: «[...] admitir la reelección es extender a doce años el término de la presidencia. El presidente tiene siempre medios de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo. Toda reelección es agitada, porque lucha con prevenciones nacidas del primer período».¹⁴

En Chile la reelección fue permitida hasta 1871. En Costa Rica era permitida por dos períodos hasta que en 1857 el presidente Juan Rafael Mora intentó reformar la carta para permanecer en el poder, con el resultado de que fue eliminada tal posibilidad en las constituciones siguientes de 1869 y 1871. En Brasil la posibilidad de reelección del presidente fue considerada al establecerse la República en 1889 y redactarse. Sin embargo, tal eventualidad fue descartada por Magna Rui Barbosa, quien fue el principal autor intelectual de la constitución en 1891, él entendía que Brasil no contaba con las instituciones de los sistemas parlamentarios europeos ni de los *checks and balances* del sistema norteamericano y en ese sentido la única manera de establecer cierto control sobre la presidencia era limitar la reelección.

Con la prohibición de la reelección se buscaba provocar la alternancia de las personas en la titularidad del Ejecutivo para limitar el personalismo. Un buen ejemplo de ello son los casos de Porfirio Díaz y Juan Manuel Ortiz de Rosas, ya que ambos gobernaron por largos períodos en forma personalista y dictatorial. Díaz gobernó México primero como presidente constitucional 1877-81 y luego entre 1884 y 1911, en tanto que Rosas ejerció el gobierno con mano firme en Argentina entre 1835 y 1852.

Respecto a la trascendencia otorgada a la prohibición de la reelección, Linz (1997: 49) señala:

12 El poder de decreto en AL tiene una vigencia más nítida a partir de la redemocratización de la tercera ola. Los casos de Argentina y Brasil son ilustrativos al respecto. Para el primer caso ver el estudio de Ferreira Rubio y Goretti (1996). Sobre los poderes proactivos de los presidentes y el peso del decreto ver: Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1997) Figueiredo y Limongi (2001).

13 La excepción la conformaban Paraguay, Nicaragua y República Dominicana que no podían tildarse precisamente de democráticos.

14 Alberdi, Juan Bautista (1915). *Bases y puntos para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: La cultura argentina: 276, citado por Serrafiero (1997: 109).

[...] la importancia que se concede al principio de no reelección se refleja en el hecho de que el Tratado General de Paz y Amistad firmado por todos los gobiernos de Centro América en Washington el 7 de febrero de 1927, declara que: «Las partes contrayentes se comprometen a mantener en sus respectivas Constituciones el principio de no reelección para el cargo de presidente y Vice presidente de la República, y a aquellas partes contrayentes cuyas Constituciones incluyen la reelección, se comprometen a introducir una reforma constitucional a este efecto en la próxima sesión legislativa después de la ratificación del presente Tratado».

Una postura similar se sostuvo en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, llevada a cabo en Santiago de Chile entre el 12 y el 18 de agosto de 1959. En la declaración de Santiago de Chile se condenó la reelección por ser contraria a la consolidación de la democracia en la región.

En el siglo XX algunos presidentes, en diferentes países, impulsaron reformas constitucionales que les permitiesen reelegirse de manera de continuar en el poder. Este es el caso del presidente Augusto Leguía, en Perú en los años veinte, cuando la prohibición de la reelección inmediata fue suspendida durante su administración expresamente para posibilitar su propia reelección. Otro tanto ocurriría en la segunda posguerra en la Argentina bajo la presidencia de Perón y en Bolivia con el gobierno de Paz Estenssoro.

Leguía, quien ocupó la presidencia de Perú entre 1908 y 1912, hubo de refugiarse en Europa al finalizar su mandato. Tras ser elegido presidente nuevamente en 1919, Leguía y sus partidarios dieron un golpe de Estado en la madrugada del 4 de julio de 1919, apresando al presidente Prado. Una vez en el poder, como presidente provisional disolvió el congreso y convocó a un plebiscito para reformar la Constitución de 1860 que regía en ese momento. Posteriormente llamó a elecciones para integrar un nuevo congreso que se denominó Asamblea Nacional, el cual el 2 de octubre de 1919 eligió a Leguía como presidente constitucional por cinco años (antes era por cuatro años). El 12 de octubre asumió el mando y el 18 de enero de 1920 empezó a regir la nueva constitución, que fue alterada en 1923 para permitir la reelección de Leguía en 1924. En 1929 su gobierno, bautizado como *La Patria Nueva*, volvió a hacer enmiendas a la constitución para permitir una nueva reelección. Cuando ya se hablaba de una tercera enmienda para volver a reelegirse (iban ya once años de gobierno) estalló una revolución en Arequipa, el 22 de agosto de 1930, dirigida por el comandante Sánchez Cerro. El 25 del mismo mes Leguía renunció al mando; el 27 quedó en calidad de prisionero siendo encerrado en el Panóptico donde permaneció hasta su fallecimiento en el Hospital Naval el 6 de febrero de 1932.

En Argentina, la Constitución de 1853 prohibía que el titular del Poder Ejecutivo pudiese ser reelecto inmediatamente al vencimiento de su período. Para poder ser reelecto el presidente debía esperar el transcurso de un mandato. Solo dos presidentes Julio A. Roca (1880-86 y 1898-1904) e Hipólito Irigoyen (1916-22 y 1928-30) fueron reelectos de ese modo.

Esto se modificó cuando Perón, quien accedió al poder en las elecciones de 1946, impulsó en 1949 una reforma constitucional que incorporaba una cláusula que permitía

la reelección inmediata sin restricciones. En el anteproyecto de reforma aprobado por el Consejo Superior del Partido Justicialista se expresaba: «[...] la prohibición actual de la reelección supone una ofensa para la ciudadanía argentina [...] tan antidemocrático es imponerle votar a quien no quiere, como impedirle votar a quien quiere» (citado por Serrafiero 1997: 123). En palabras del convencional Arturo Sampay:

[...] si la suerte de esta empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido presidente de la república por el voto libre de sus conciudadanos debe quitarse de la Constitución ese impedimento que no aconsejan ni la prudencia política ni la circunstancia histórica que vive el país.¹⁵

La nueva constitución fue aprobada sustituyendo la casi centenaria Constitución de 1853 y Perón logró su reelección en 1952. Esta reforma, en un país profundamente dividido políticamente, contó con una oposición constante que debilitó su legitimidad. Luego del derrocamiento de Perón, por el golpe de Estado del 21 de setiembre de 1955 bautizado por sus autores como la *Revolución Libertadora*, la convención constituyente convocada por el gobierno militar derogó la Constitución de 1949 y volvió a implantar la prohibición reeleccionista.

En Bolivia, Víctor Paz Estenssoro, quien ya había gobernado entre 1952-1956, intentó permanecer tras su período 1960-64, incluyendo una enmienda constitucional que permitiese la reelección en un Congreso dominado por su partido: el Movimiento Nacional Revolucionario. Sin embargo, a los pocos meses de iniciado su nuevo mandato fue destituido por un golpe militar el 4 de noviembre de 1964.

También puede mencionarse el caso de Getulio Vargas, quien gobernó Brasil entre 1930 y 1945 (incluido el Estado Novo, 1937-45), aunque difícilmente podamos tildar de competitivo a ese período. Cabe destacar que en todos los casos los presidentes que hicieron reformas que permitieran su reelección fueron destituidos, restableciéndose la prohibición de la reelección.

Hacia fines de la década de 1980 solo Nicaragua, Paraguay y República Dominicana permitían la reelección inmediata del presidente sin límite. En Panamá y Venezuela el presidente no podía ser reelecto para un segundo período salvo pasado un intervalo de dos mandatos y en el resto de AL después de un período. En México, donde el lema de la revolución mexicana de 1910 había sido sufragio *efectivo y no reelección*, se fue más lejos aún y se estableció la prohibición total de la reelección. Igual camino seguían Colombia (1991), Costa Rica (1969), Guatemala (1993) y Honduras (1998).

15 *Convención Nacional Constituyente de 1949*. Buenos Aires: Congreso de la Nación: 189. Citado por J. Carey (2003).

Tabla 1. Situación de la reelección presidencial en 1992.				
No-reelección	Intervalo de dos períodos	Intervalo de un período	Dos mandatos consecutivos	Ilimitada
Colombia (1991)	Panamá	Argentina	EEUU	Dominicana
Costa Rica	Venezuela	Bolivia		Nicaragua
Guatemala		Brasil		Paraguay
El Salvador		Chile		
Honduras		Colombia pre 91		
México		Ecuador		
Ecuador (1979)		Perú		
		Uruguay		
Fuente: Elaboración propia en base a Shugart y Carey 1992				

No obstante, a partir de la década de los noventa comienza a percibirse un cambio de rumbo la tendencia a favor de permitir la reelección inmediata en AL se incrementa paulatinamente (Cardarello, 2002; Silva, 2006).

En la República Dominicana la reelección inmediata, que había sido sustituida por la mediata en 1994, fue reintroducida por el Congreso a fines de 2002, situación que produjo un enfrentamiento al interior del partido de gobierno, el PRD, entre el presidente Mejía que buscaba su reelección para las elecciones de 2004 y sus opositores. A la postre Mejía resultó derrotado por el expresidente Leonel Fernández, que logró así su reelección mediata.

En Costa Rica, donde la posibilidad de la reelección mediata estaba prohibida desde 1969, fue reinstalada vía judicial por la sala constitucional en el año 2003.

En Colombia, el tema de la reelección se instaló en la agenda política desde el año 2003, cuando el presidente Uribe intentó levantar la prohibición que existía en la materia. Si bien no lo consiguió en esa instancia, el presidente colombiano aprovechó su elevada popularidad para continuar impulsándola. Finalmente, la reforma constitucional que facilitaría su reelección se hizo posible en 2005 y se concretó en 2006.

En Bolivia, la propuesta de la reelección inmediata partió del gobierno del presidente Evo Morales y fue aprobada, junto con otras reformas, en la Asamblea Constituyente electa a tal fin, el 9 de diciembre de 2007. Mientras en Ecuador, que había pasado de la prohibición total a permitir la reelección después de un mandato presidencial, fue aprobado en 2008 el proyecto de reforma constitucional impulsado por el presidente Rafael Correa, que incluye la reelección inmediata por una única vez.

La legislación latinoamericana tradicionalmente esquiva a la reelección inmediata, ha variado en la actualidad y en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y República Dominicana) la permiten. En otros tantos (Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) la reelección solo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. Por su parte, en cuatro

naciones (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada. Puede detectarse entonces una tendencia favorable a la reelección durante los últimos quince años. En tal sentido, de diez países que modificaron su normativa sobre el tema, ocho lo hicieron a favor y solo tres en sentido contrario a ella.

Un total de ocho países pasaron de la reelección alterna a la inmediata: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y República Dominicana. Caminos diferentes siguieron Colombia y Perú, mientras que el primero, tras el período reeleccionista de Fujimori, volvió a la reelección mediata en noviembre de 2000.¹⁶ Por su parte, Colombia que en 1991 había pasado de permitir la reelección alterna a la prohibición total se inclinó por la inmediata en 2005.

Tabla 2. Situación de la reelección presidencial en 2009				
No-reelección	Intervalo de dos períodos	Intervalo de un período	Dos mandatos consecutivos	Ilimitada
Paraguay	Panamá	Chile	Argentina (1994)	Venezuela (2009)
Guatemala		Uruguay	Bolivia (2007)	
Honduras		Perú	Brasil (1997)	
México		Costa Rica	Colombia (2005)	
		El Salvador	Ecuador (2008)	
		Nicaragua	EEUU	
			Dominicana	

Fuente: Elaboración propia

En contrapartida, la situación de aquellos países donde, al inicio de la redemocratización del continente, la reelección inmediata existía ha cambiado: hoy esa posibilidad no es posible. En Paraguay, desde 1992 está prohibida en todo momento; en Nicaragua, solo se admite la reelección después de transcurrido un período. También en Costa Rica, la decisión de la Sala Constitucional reimplantó la reelección de manera alterna.

En suma, la mayoría de las modificaciones se inclinaron por permitir la reelección presidencial (inmediata en siete países y alterna en dos), mientras que otras tres reformas la prohibieron (por completo en dos casos y en lo inmediato en uno).

En el caso de las reformas a favor de la reelección inmediata, en cada uno de los países su impulso y aprobación tuvieron nombre y apellido. Nos estamos refiriendo a quienes se beneficiarían de ello directamente, esto es, los mandatarios de turno: Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, Mejía en República Dominicana, Uribe en Colombia, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador.

¹⁶ El Artículo 112° establece que: El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones (*Artículo modificado por Ley N.º 27.365 del 5 de noviembre de 2000*).

En definitiva, en todos los países referidos las reformas se llevaron a cabo durante la administración de mandatarios carismáticos que buscaban su reelección inmediata y el éxito los acompañó en la mayoría de los casos, a excepción del dominicano Mejía que fracasó en su intento de mantenerse en el cargo.

En otras naciones, donde rige o regía la posibilidad de reelección tras el intervalo de un período, los exmandatarios pudieron ocupar nuevamente su cargo. Estos son los casos de Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia, Julio María Sanguinetti en Uruguay, Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera en Venezuela, a los que se han sumado recientemente Oscar Arias en Costa Rica, Leonel Fernández en la República Dominicana y Alan García en Perú. También en Nicaragua Daniel Ortega, tras haber procurado infructuosamente en varias oportunidades retornar al poder, alcanzó finalmente el éxito en 2006. Mientras que en El Salvador y Chile, si bien la reelección mediata está permitida, ningún expresidente lo ha intentado hasta la fecha. Por su parte, en Panamá el expresidente Guillermo Endara (1989-94) fracasó en su intento de regresar al poder en 2004. En este mismo país Ernesto Balladares, quien ejerció la presidencia entre 1994-99, no consiguió aprobar durante su mandato, vía referéndum, una reforma para pasar de la reelección alterna a la consecutiva. Por último, cabe señalar que en Ecuador varios exmandatarios —Borja, Febres Cordero y Hurtado— han intentado infructuosamente un nuevo mandato.

En Uruguay, el tema de una reforma constitucional que habilitara la reelección inmediata del primer mandatario fue manejado en forma insistente por varios dirigentes del partido de gobierno y allegados al presidente. Se creó una comisión reeleccionista encargada de recolectar firmas para plebiscitar la modificación constitucional a tal efecto, esto a pesar de ser descartada dicha posibilidad por el propio presidente Tabaré Vázquez, en junio de 2007.

Finalmente, en la tierra de Bolívar, el presidente Hugo Chávez si bien vio naufragar la propuesta de aprobar una reforma que permitiese la reelección indefinida en el referéndum constitucional llevado a cabo el 2 de diciembre de 2007, en el que el *No* obtuvo 50,7% frente a 49,3%, su perseverancia resultó recompensada en un nuevo intento llevado a cabo el 15 de febrero de 2009. La ansiada aprobación de la reelección ilimitada fue conseguida tras obtener 55% de los sufragios y casi un tercio de abstención, lo que le permitirá ser nuevamente candidato en las presidenciales de 2012.

En síntesis, dentro de AL se veía reflejada toda la gama de variantes en cuanto a la posibilidad de la reelección, predominando su prohibición en forma inmediata, panorama que como vimos comenzó a variar en forma significativa en los últimos tres lustros.

Las variantes de la reelección

En este apartado veremos las diferentes formas que puede adoptar la reelección. La primera gran división que podemos realizar es si el presidente puede ser reelecto o si esta posibilidad no es permitida bajo ninguna circunstancia. Si la reelección está permitida debemos distinguir si ésta puede producirse en forma inmediata o mediata, esto es, después de un intervalo de uno o más períodos.

Otra variable, una vez que la reelección es posible, es si ésta se permite por única vez o si puede serlo en forma indefinida después de uno o más períodos. En definitiva, cuando un presidente reelecto finaliza su segundo mandato y puede volver después de un intervalo su lógica de acción es la misma que la de un mandatario que se encuentra en situación de reelección mediata.

Podemos definir entonces que la reelección de un presidente puede asumir tres modalidades: reelección inmediata, reelección mediata y prohibición de la reelección. La primera hace referencia a la posibilidad que tiene el presidente de presentarse a elecciones con el objetivo de mantenerse en su puesto; la reelección mediata significa que el mandatario no puede presentarse en forma inmediata, pero puede volver a ocupar el cargo después de un intervalo de uno o más períodos; la última modalidad implica que el presidente está impedido de desempeñar nuevamente dicho cargo.

Dentro de estos tres grandes procedimientos podemos distinguir diferentes modos de resolver la reelección. En un extremo tenemos la reelección indefinida o sin límites, en la que se ubica Venezuela a partir de 2009 que pasa a ocupar ese sitio vacío por quince años¹⁷. En el otro, la imposibilidad de por vida para que una persona pueda repetir el ejercicio de la presidencia, es decir, la prohibición absoluta (México). Formatos intermedios son:

- a. la reelección inmediata por un período con la posibilidad de que después de un intervalo equivalente a un mandato el presidente pueda volver a ocupar el cargo y ser nuevamente reelecto (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela);
- b. la posibilidad de que solo pueda ser reelecto una vez y nunca más volver a la presidencia (EEUU);
- c. la reelección mediata, por la cual el presidente puede volver a ocupar la titularidad del ejecutivo en el futuro, sea después de uno (Uruguay) o dos períodos (Venezuela antes de 1998, Panamá) y repetir el proceso; y
- d. la mediata con solo una posibilidad de reelección (Bolivia tras la reforma de 1994 y hasta 2007). Este panorama puede simplificarse en el siguiente cuadro.

17 Tras la reforma que la eliminó de Paraguay en la reforma de 1992 y en la República Dominicana en 1994.

Tabla 3. Modalidades de reelección		
Modalidad reelección	Indefinida	Por única vez
Reelección mediata	Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay	Bolivia (hasta 2007)
Reelección inmediata	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y República Dominicana	EEUU
Reelección Indefinida	Venezuela	
Prohibición de la reelección	Guatemala, Honduras, México y Paraguay	
Fuente: Elaboración propia		

En este apartado realizaremos una presentación de las ventajas y desventajas, vicios y virtudes que las distintas modalidades de reelección ofrecen a través de su posible impacto sobre una serie de variables que hacen a la competencia y la gobernabilidad.

Tabla 4 Las modalidades de reelección y su impacto sobre variables			
Impactos	Reelección Inmediata	Reelección mediata	No reelección
Alternancia	Negativa	Positiva	Positiva
Accountability	Positiva	Negativa	Negativa
Relación partido-líder	Positiva	Negativa	
Experiencia	Positiva	Positiva	Negativa
Perpetuación en el poder	Negativa	Positiva	Positiva
Eficacia en el mandato	Positiva	Negativa	Negativa
Libertad del elector	Positiva	Negativa	Negativa
Fuente: Elaboración propia			

La perpetuación en el cargo

Uno de los argumentos más poderosos en contra de la reelección inmediata ha sido, históricamente, la necesidad de evitar los gobiernos autoritarios. Por lo general, la no reelección del presidente en AL ha sido un intento por impedir que acontezca la perpetuación de individuos, grupos y partidos en el poder. Se basan, para ello, en la experiencia histórica de AL. En palabras de Dieter Nohlen, la modalidad de no reelección:

[...] tiene una larga tradición histórica, y su más sólida fundamentación es la propia experiencia histórico-política. Básicamente son dos fenómenos que confluyen en el origen de la no reelección como previsión constitucional [...] el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias [...] el principio

de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.¹⁸

Un caso ilustrativo de la prohibición total de reelección es el de México, que durante casi setenta años se caracterizó por un sistema de partidos hegemónico. Hasta la década de 1990, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no solo ganó todas las elecciones presidenciales sino también todas las gobernaturas estatales, por lo que la no reelección aseguraba la circulación intrapartidaria del liderazgo e impedía la concentración de poder en una persona. Para Giovanni Sartori (1994: 191), la prohibición de la reelección se convertiría en un punto medular para entender el caso mexicano, afirmando que la no reelección de sus presidentes es la condición clave que establece el límite entre la dictadura y el sistema. Luego de los treinta años de gobierno de Porfirio Díaz,¹⁹ quien renunció obligado por la revolución triunfante acaudillada por Francisco Madero, cuyo lema fue *sufragio efectivo y no reelección*, México estableció la prohibición total de la reelección en el Art. 83 de la Constitución de 1917,²⁰ situación que permanece invariable hasta ahora.

La fuerte resistencia a la reelección inmediata en AL se vinculaba con la tradición del cesarismo autocrático y de las dictaduras que proliferaron en el continente. El ascenso continuo de hombres fuertes y liderazgos providenciales provocaba indefectiblemente una vigorosa personalización y concentración del poder, esto hizo que la posibilidad de reelección presidencial se prohibiera definitivamente o que se permitiera solo después de un período de separación del cargo.

La prohibición de la reelección presidencial fue incorporada como una restricción sobre el poder presidencial o, más específicamente, una salvaguarda contra la autopropetuaación en el cargo dado que la reelección inmediata podría facilitar que el presidente se convirtiera en dictador. El hecho de que en AL no existieran los *checks and balances* a diferencia de EEUU, llevó a que la prohibición de la reelección tuviera la finalidad de prevenir un gobierno autoritario. De modo que se pensó en la instauración de un mecanismo efectivo para evitar la continuidad de una mala conducta, descartando de ese modo el premio a la posibilidad de un buen proceder en el ejercicio del cargo.

Este argumento se ve reforzado cuando se observa el ejemplo de aquellos países que permitían la reelección y donde los presidentes permanecieron en sus cargos por extensos períodos, como puede ser el caso de Alfredo Stroessner en Paraguay,²¹

18 <http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/La%20Reeleccion.htm>

19 De los cuales veintiséis años fueron en forma ininterrumpida del 1º de diciembre de 1884 hasta el 25 de mayo de 1911.

20 Esta cláusula fue enmendada en 1927 para permitir la reelección por un mandato no consecutivo, en 1928 fue nuevamente modificada para alargar el mandato de cuatro a seis años y quitar la restricción en cuanto al número de reelecciones pero no por mandatos sucesivos. Finalmente, la última enmienda data de 1933 y en ella se proscribió definitivamente la reelección.

21 Luego de acceder al poder en 1954, Stroessner fue reelecto en varias ocasiones. Finalmente sería depuesto a través de un golpe de Estado en 1989 encabezado por su consuegro el Gral. Andrés Rodríguez

Anastasio Somoza en Nicaragua o Joaquín Balaguer en República Dominicana.²² De hecho, tanto Paraguay como Nicaragua, incorporaron en la década de los noventa en sus constituciones la prohibición absoluta de la reelección. Lo cierto es que no podríamos catalogar a dichos países como democráticos en esos períodos y no precisamente porque la reelección estuviera permitida en forma ilimitada.

Según esta línea de pensamiento, la reelección inmediata provocaría un agudo desequilibrio ya que suele ocurrir que quienes ocupan un cargo durante períodos prolongados, sobre todo un cargo ejecutivo de importancia, utilicen los recursos de poder disponibles para crear lealtades de grupo o partido y compromisos facciosos que les permitan eternizarse en él, favoreciendo la identificación entre el Estado y el poder de turno. Pero prohibir la reelección evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con ella, como ser la prerrogativa del que se encuentra en el poder, menor competitividad, abuso de poder, etcétera.

Rendición de cuentas o *accountability*

Entre quienes defienden la prohibición de la reelección inmediata se hace hincapié en que si bien los electores no pueden pedir cuentas a quien detenta el cargo, esto es, sancionando el mal desempeño o renovando su apoyo si el saldo es positivo, dicho *accountability* puede trasladarse a los partidos. Este argumento de pedirle cuentas al partido del presidente se debilitaría ante la cada vez mayor personalización de las campañas electorales.

La no reelección limita la rendición de cuentas (*accountability*), los electores no pueden premiar o castigar a sus gobernantes a través del voto. Se establece la limitación a los partidos y se impide la sanción directa del desempeño en el cargo de los dirigentes políticos. Esta situación aumenta las tentaciones del abuso del poder, disminuye el interés por los electores (dado que existe la chance de solicitar nuevamente su voto, no se siente obligación o interés por atender las demandas) y se obedece más a los intereses particulares.

Es en ese sentido que las teorías democráticas han sostenido habitualmente que la reelección de los funcionarios es un recurso que garantiza la responsabilidad de estos en el ejercicio de sus funciones, porque los políticos son sensibles a la posibilidad de ser castigados en las urnas por su mal desempeño y harán lo posible para mantener sus mandatos. La noción de *accountability* hace referencia a la idea de un gobierno responsable frente a un electorado que puede evaluarlo políticamente a través de su voto. Si el presidente puede ser reelecto está atento a los deseos de los votantes; la prohibición de la reelección, en cambio, elimina la posibilidad de recompensar o de castigar al mandatario, por lo que reduce los incentivos para realizar una buena gestión. En ese sentido, la reelección favorece una actitud responsable de los políticos ante las demandas de los ciudadanos.

22 Debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994 su último mandato fue acortado de cuatro a dos años.

Por otro lado, el hecho de que no se permita la reelección impide al titular del cargo defenderse ante el electorado. No hay forma de que un presidente que no puede presentarse para la reelección pueda rendir cuentas. Así como no puede ser juzgado por los fracasos de su gobierno, tampoco puede ser recompensado por los éxitos que en el ejercicio de él haya cosechado. Reforzando esta postura, Nohlen (1998:174) sostiene que una de las características más importantes de la reelección tiene que ver con el concepto de gobierno responsable frente a un electorado que, a través de su voto, puede enjuiciarlo políticamente.

La virtud política, como sostenía Maquiavelo, es distinta a la moral y para ello es importante querer el poder, pero no solo ganarlo sino, y casi más importante, conservarlo y de ser posible acrecentarlo.

Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que, en la mayoría de los sistemas donde los presidentes no pueden ser reelectos inmediatamente, el incentivo del presidente para permanecer responsable ante los votantes se debilita, y la rendición de cuentas electoral se resiente. Los autores añaden que la incapacidad de rendir cuentas en forma directa al electorado no es una deficiencia del presidencialismo, aunque ocurre en la mayoría de los sistemas presidenciales dada la prohibición de la reelección inmediata. Si está impuesta la prohibición de la reelección inmediata, pero se la permite en la subsiguiente elección, el presidente que aspire a retornar a su cargo tiene un fuerte incentivo para ser irresponsable ante los votantes ya que no enfrenta un mecanismo de rendición de cuentas electoral. Los incentivos para una rendición de cuentas a través de una elección popular están también dramáticamente debilitados si el presidente:

- a. nunca puede ser reelecto; y/o
- b. será un actor secundario en el partido político después de su mandato.

Solo donde la reelección presidencial inmediata es permitida, la necesidad de obtener la nominación y un nuevo mandato es por sí misma un refuerzo para la rendición de cuentas del Ejecutivo. Previsiones contra la reelección han sido introducidas primariamente para reducir los incentivos del presidente, usar las políticas públicas o patronazgo para políticas personales o agradecimientos y darles oportunidad a líderes menores. Mainwaring y Shugart (1997: 33-34) afirman que descartando el abuso potencial, la reelección: «[...] puede ser permitida –y creemos que debería serlo– en países en donde las instituciones salvaguardan las elecciones de la manipulación de los titulares.»

En el mismo sentido, Shugart y Carey (1992: 105) concluyen: «[...] por no tener restricciones la reelección va más de acuerdo con los principios del presidencialismo, el electorado debería optar por el ejecutivo libre de constreñimientos y el ejecutivo debería rendir cuentas al electorado».

Por último, la importancia de este argumento es también rescatada por David R. Mayhew (1974: 6) al afirmar que la reelección establece una relación de rendición de cuentas con un electorado y cualquier pensamiento serio sobre la teoría democrática ha dado un lugar central a la cuestión de la rendición de cuentas.

Eficacia y eficiencia en el aprovechamiento del período

La corriente antirreleccionista sostiene que cuando el Ejecutivo no puede ser reelecto se evitará emprender políticas y obras cuya realización requiere de un tiempo superior al mandato. Por otra parte, disponer de dos períodos no es garantía de grandes realizaciones, además si la duración fuera importante sería mejor aumentar el tiempo del período. A ello puede agregarse que aunque no exista la reelección, la continuidad política puede alcanzarse mediante la permanencia del mismo partido en el poder, cuyos principios y programas continúan a pesar del relevo de nombres.

La posibilidad de la reelección genera que la intención de mantenerse en el cargo se convierta en el propósito fundamental de todas sus actividades, descuidando las obligaciones y tareas para las cuales fue electo. Finalmente, es posible sostener en este mismo sentido que los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su período haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo período continúa su trabajo (Sartori, 1994).

Puede señalarse también que los segundos mandatos son, por lo general, una mala experiencia. Prueba de ello serían los casos de Alberto Fujimori en Perú (1995-2000), quien luego de intentar un tercer período se escapó de su país por ser perseguido por denuncias de fraude y corrupción; el de Menem en Argentina (1995-99), acorralado por problemas económicos, desempleo y acusado de corrupción. A estos se suman los pobres desempeños de los segundos mandatos de Carlos Andrés Pérez (1989-93), que no llegó a completarlo tras ser destituido a través de un *impeachment* en 1993 de Rafael Caldera (1993-98) en Venezuela y finalmente en Bolivia la renuncia anticipada de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre 2003, tras haber iniciado su segundo mandato en agosto de 2002.

Desde el otro lado, se esgrime que difícilmente haya buen desempeño con un solo período relativamente corto de cuatro años. Sobre este punto, Bernard Thibaut (1993: 14) toma en consideración el hecho de que resulta casi imposible poner en práctica todo un programa de gobierno durante un solo período, la prohibición de la reelección inmediata —muy difundida en AL— podría tener como consecuencia que el presidente lleve una política impaciente y sin compromisos que consista únicamente en querer concluir.

De esta manera se obligaría a todos los actores a someterse a un horario estricto, reduciendo así el campo de acción para los procesos de búsqueda de consenso y de las adaptaciones pragmáticas de los acuerdos ya existentes que son imprescindibles para llevar a cabo un gobierno democrático. Un rápido cambio en el poder, después de solo cuatro años, puede tener consecuencias disfuncionales para un gobierno que no tiene tiempo de implementar las promesas electorales. También provoca una sensación de urgencia que puede tener inconvenientes en el diseño y la implantación de políticas que a su vez podrían derivar en actitudes impacientes con la oposición. En este sentido, la reelección permitiría la continuidad en programas de gobierno estabilizando las reglas y reforzando la confianza interna y externa, favoreciendo así la estabilidad de las políticas.

Si bien con un período de cinco o seis años sin reelección inmediata el plazo se vislumbra como muy extenso, cuando una administración pierde apoyo un mandato de cuatro años con una única reelección inmediata aparece como una solución acorde y flexible. De esta manera se aproximaría más a una dinámica parlamentarista la que es continuamente elogiada por los detractores de la reelección. Esto es, si el programa político del oficialismo de turno, y por ende el presidente, cuenta con el apoyo suficiente, el ejercicio del poder por ocho años (reelección mediante) es un tiempo más que prudente para su desarrollo. Por lo contrario, si el gobierno no cuenta con el apoyo necesario, un período de cuatro años parece un plazo mínimo y conveniente para la alternancia del poder.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que con un único mandato el presidente gobierna en realidad solo algo más de la mitad de este, dado que el primer año es de armado de gobierno y el último estaría dedicado a buscar un sucesor y a la campaña electoral propiamente dicha. La reelección inmediata, entonces, no duplicaría sino que triplicaría el tiempo efectivo del gobierno. El régimen que va por la reelección no tiene que armar una nueva coalición, limita la disputa partidaria interna. En resumen, la reelección inmediata reduciría en mucho la inseguridad. El siguiente diagrama ilustra el tiempo de gobierno efectivo en un único período comparado con la posibilidad de reelección inmediata.

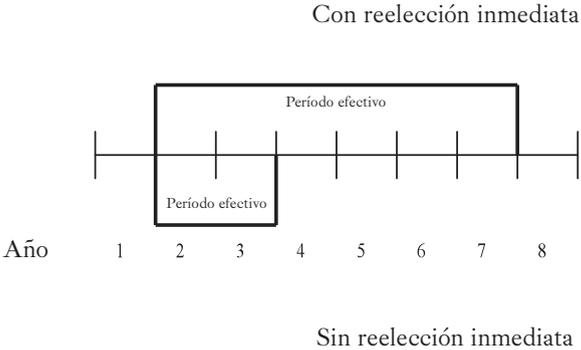


Figura 1. Tiempo de gobierno efectivo

Otro argumento a favor de la reelección se sostiene en el razonamiento de que los presidentes que no pueden ser reelectos se preocupan por quien los podría suceder y desean indebidamente apresurar el fin de su período. Según esta hipótesis, un presidente que no puede ser reelecto se debilita rápidamente, ya que pronto pierde sus apoyos políticos debido a que no puede prometer protección futura a sus partidarios, transformándose así en lo que la ciencia política norteamericana ha catalogado como un *lame duck* o *pato cojo*.²³

²³ *Lame duck* fue una expresión que comenzó a utilizarse en el área de los negocios, en la Inglaterra del siglo XVIII, para calificar al *Bankrupt businessman*. Luego fue trasladada para retratar a los políticos quebrados. Citado en Serrafiero (1997: 284, nota 64).

En este sentido la prohibición de la reelección actuaría debilitando en sí al poder presidencial, ya que como afirma Brian Crisp (1997: 112-113) es difícil para un presidente tomar las riendas de inmediato y tiene que dejarlas hacia el fin de su mandato.

Asimismo, para Michael Coppedge (1994), muchos presidentes venezolanos han sido *lame ducks* porque deben permanecer dos períodos (diez años) antes de buscar la reelección. El presidente sabe que al estar prohibida la reelección inmediata hacia el final de sus cinco años de mandato pierde autoridad sobre otros actores, incluso sobre algunos dirigentes de su propio partido.

Por su parte, John Carey (2001: 9) afirma un argumento poderoso a favor de la reelección:

[...] estatus de «lame ducks» de presidentes débiles como líderes de sus partidos. La lógica aquí es que los legisladores y otros políticos, pueden dejar de apoyar a un ejecutivo cuyo tiempo remanente en el cargo es limitado. Entonces permitir la reelección puede dar al presidente la habilidad de construir y sostener o sustentar coaliciones legislativas y concertar eficazmente con políticos a otros niveles de gobierno.

Un ejemplo de ello es el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que contaba con una firme coalición de gobierno desde su elección en 1994 y la posibilidad de la reelección no solo no lo debilitó sino que reforzó sus apoyos. La coalición gubernamental en las elecciones de 1998 fue ampliamente mayoritaria, superando claramente su performance de cuatro años antes.

De esta manera, la posibilidad de reelección permite que el presidente tenga mayor facilidad para obtener la cooperación del Congreso y de la burocracia. Si el presidente no tiene chance de ser reelecto, los parlamentarios seguirán razonablemente a aquellos líderes con capacidad de disputar la candidatura presidencial. Los funcionarios con cargos no electivos, y que por tanto, dependen del nombramiento del presidente pueden perder su cargo si representan una amenaza para este. Por otra parte, para estos funcionarios puede ser beneficioso despegarse del presidente en busca de réditos para su propia postulación, en cambio, si estuviera permitida la reelección permanecerían junto a él.

Alternancia en el poder

Tanto en la reelección mediata como en la prohibición de la reelección se arrojan como una de sus ventajas el hecho de favorecer la rotación de los partidos y personas en el poder. Este argumento fue frecuentemente utilizado para legitimar la prohibición de esta modalidad de reelección, remarcando la conveniencia de favorecer la rotación de los partidos en el ejercicio de la titularidad del Ejecutivo. En EEUU uno de los principios que se esgrimieron para que se limitara a dos el número de períodos que puede ejercer un presidente²⁴ fue el de rotación en el cargo, de modo que el gobierno no pasara a depender de una persona en particular y se pudieran desarrollar instituciones políticas fuertes, lo cual debería también permitir la aparición de nuevos líderes.

24 Enmienda XXII establecida en 1951.

Teóricamente una de sus virtudes es impedir el continuismo y favorecer así la alternancia en el poder. La no reelección beneficia la renovación de personas e ideas impidiendo la apropiación del poder y el predominio de los mismos intereses a través del tiempo; la rotación de dirigentes además de favorecer la movilidad y la circulación favorece la inclusión y la participación en la actividad política. La no reelección impide la ventaja inherente de quien ocupa el puesto, en disputa sobre los que aspiran a obtenerlo, de esta forma la competencia se torna más abierta.

Los defensores de la reelección inmediata, por su parte, sostienen que esta modalidad ayuda a mitigar un dilema propio del diseño presidencialista, esto es, la necesidad de generar liderazgos alternativos. En efecto, la posibilidad de la reelección inmediata disminuye la necesidad de *inventar* liderazgos ante cada elección presidencial.

Libertad del elector

La no reelección puede tildarse de antidemocrática ya que restringe el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia. Al limitar el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes no se respeta plenamente la voluntad popular, ya que el electorado no puede reelegir a un dirigente si así lo decide.

Asimismo, la prohibición de la reelección inmediata es también una de las restricciones constitucionales más controvertibles, ya que, no solo restringe la posibilidad de los titulares para presentarse nuevamente a ocupar el cargo sino también la libertad de elección de los votantes. Para Harry Kantor²⁵ los límites a la reelección son infracciones a la auténtica democracia porque no permiten a los ciudadanos votar por cualquier persona que ellos elijan. ¿Por qué, si se vive en una democracia, no dejar que sea el pueblo mismo quien decida en favor o en contra, vez por vez? En ese sentido la prohibición de la reelección restringe la capacidad de elegir a los votantes tornándose antidemocrática. Por otro lado, y unido al punto anterior, al estar prohibida la reelección presidencial, el sistema político tiene que ser capaz de producir líderes populares que canalicen eficazmente las demandas y reproduzcan el sistema, en tanto que un líder exitoso no puede permanecer en el cargo por otro término.

Experiencia en el cargo o candidato idóneo

Se dice, por parte de los impulsores de la reelección inmediata, que de prohibirla se desperdicia el talento y la experiencia política obtenida por el dirigente en el ejercicio del cargo, de esta manera un líder capaz y experimentado no tiene la oportunidad de permanecer en él.

El caso de México sería un caso extremo, ya que el ex presidente se retira de la vida pública y podría decirse que sufre una suerte de *muerte política*, dado que, además, no puede ocupar otros cargos públicos. Esta es una de las principales críticas realizadas a la prohibición de la reelección; el hecho de que políticos con experiencia tienen vedada la

25 En Linz, 1990.

posibilidad de acceder nuevamente al cargo, truncándose así su carrera política luego de finalizado el mandato.

Un argumento fundamental a favor de la reelección es que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados. Además, *desperdiciar* un buen presidente es un problema pues se priva a la comunidad de una persona que ha adquirido experiencia en el cargo y destreza en el manejo de la cosa pública.

Esta fue una de las razones expuestas por Alexander Hamilton fundamentando la necesidad de un Ejecutivo fuerte y que finalmente prevaleció en la convención constitucional de 1787, incluyéndose una cláusula que impedía poner límites a la reelección. Para Hamilton (1994: 308-310), la reelección hace posible que se pueda prolongar el mandato presidencial cuando el pueblo aprueba su gestión y así seguir aprovechando los méritos y virtudes del mandatario. No parece razonable, una vez que existe la división de poderes así como frenos y contrapesos institucionales, que un presidente exitoso, comprometido con una obra y unas metas firmes y contando ya con experiencia necesaria, deba estar impedido de continuar en el cargo.

Por último, se sostiene que al no haber reelección los cambios en el gobierno afectan negativamente la continuidad de las políticas.

Relación partido-líder

Finalmente, el diseño antirreleccionista sería un eficaz instrumento para fortalecer a los partidos y evitar la dependencia electoral de los líderes. Pero por lo general el mandatario no está solo interesado en su propio éxito, sino que también está interesado en el triunfo de su partido. En el caso mexicano el presidente se interesaba en la selección del candidato del partido como parte de este proceso de selección interna, el presidente era entonces quien elegía a su sucesor como un *último acto* de gobierno. Esta potestad que el presidente tiene de nominar a su sucesor se conoce vulgarmente como *el dedazo*. Este candidato es llamado *el delfín* por ser considerado como un verdadero heredero del presidente, quien alejado de pretensiones de gobernar detrás del trono debe incluso retirarse de la escena política y ve exacerbado de ese modo su deseo en intervenir activamente en la selección de su sucesor.

Sobre este punto, la reelección mediata también tiene sus críticas, e incluso se ha sostenido que sería mejor que si un presidente no puede ser reelecto en forma inmediata sea permanentemente impedido de competir, ya que puede tener estímulos para conspirar contra la chance electoral de su propio partido. Un presidente que aspira a volver tras el intervalo obligatorio, puede apostar a un mal desempeño de su partido en la elección en que no puede candidatearse, lo que favorecería su retorno para el período subsiguiente. Pensando en la competencia interpartidaria, la reelección mediata evita el desgaste del partido en el ejercicio del gobierno (es muy difícil que un partido gane tres elecciones consecutivas) y en la competencia interna ve reforzada su posición: por un lado, él es el único capaz de conducir al partido a la victoria y, por otro, no se generó un nuevo liderazgo desde la presidencia.

De esta manera, la reelección mediata produce casi inevitablemente un conflicto entre la competencia electoral interpartidaria y la intrapartidaria o, dicho de otro modo, entre los intereses del partido y los del presidente. En estas condiciones es frecuente que los actores políticos privilegien las ganancias en la arena intrapartidaria antes que en la interpartidaria. El presidente puede salir beneficiado personalmente con un mal desempeño del candidato del partido, de modo que su poder e influencia dentro de este no queden cuestionados. La derrota de su partido además favorece, dado que evita el desgaste, su aspiración de retornar al poder en las elecciones siguientes.

La elección presidencial de Brasil en 1960 es un buen ejemplo de ello: la estrategia de Juscelino Kubitschek, conocida como JK-65, fue tratar de convencer a su partido, el PSD, de elegir un candidato sin demasiado brillo propio para las elecciones de 1960 y de ese modo crear condiciones favorables para su regreso cinco años más tarde.

Un presidente que goce de gran popularidad, con un gobierno que cuente con un vasto respaldo de cara a las elecciones y que esté constitucionalmente inhabilitado para ser reelecto en forma inmediata está en una encrucijada, ya que la buena *performance* de su administración puede significar la renuncia a su aspiración de obtener poder personal en beneficio de un rival partidario. Al tener cerrada la posibilidad de ser reelegido, lo más importante para el presidente es mantener el control del partido, de modo de seguir siendo protagonista e intentar nuevamente la candidatura presidencial en las siguientes elecciones. Este deseo de continuidad puede inducir a un presidente a buscar la manera de que su sucesor no lo desafíe mientras esté en el cargo, por lo que intentará que la elección recaiga en el candidato que mejor satisfaga sus expectativas.

Al respecto, Juan Linz (1997: 51-52) sostiene que todo liderazgo político:

[...] está amenazado por las ambiciones de líderes de segunda fila que intentan situarse con vistas a la reelección, y algunas veces por sus intrigas. Es inevitable que la perspectiva de la reelección al final del mandato de un presidente alimente esas tendencias, así como las sospechas por parte del titular. El deseo de continuidad, por otra parte, hace que el presidente busque un sucesor que no represente una amenaza mientras ocupa el cargo. Una persona de estas características no es necesariamente el líder más capaz y atractivo. La inevitable reelección crea a su vez una tensión especial entre el ex presidente y su sucesor, que se sentirá tentado a afirmar su independencia y hacer valer sus diferencias con su antecesor, incluso aunque ambos pertenezcan al mismo partido, un proceso que puede llegar a amenazar la unidad de este.

Cuando el presidente no puede ser candidato, pero aspira a serlo después del interregno requerido, existen dos alternativas: que logre imponer a su candidato preferido lo que favorece la estrategia reeleccionista, o que se imponga el candidato natural o alternativo (aquel que dentro del partido en el poder se considera con el caudal electoral y recursos necesarios para llegar a la presidencia y se impone más allá de los deseos del presidente).

La estrategia del presidente de imponer a su candidato, tiene a su vez variantes. En primer lugar, la presidencia del *delfín* tiene como único objeto gobernar durante el plazo intermedio (este debe ser un candidato de probada lealtad, ya que sería el

centro de poder, pero solo por ese período sin posibilidades de generar un liderazgo alternativo); una segunda razón sería que el mandatario creyera que es el mejor candidato y por último, el interés en imponer a su candidato radica en que quiere gobernar detrás del trono.

Por otra parte, si triunfa el candidato desafiante el mandatario puede optar por apoyarlo, una segunda posibilidad sería abstenerse de hacer campaña y finalmente podría resolver promover a un candidato alternativo que juegue a favor de sus intereses.

Cada uno de los distintos tipos tiene diferentes efectos tanto en el partido en el poder, como en el sistema de partidos en general. En el interior del partido oficialista con el candidato preferido, el sector (fracción) del presidente tendería a fortalecerse; con otras variantes puede producirse cierta transferencia de poder hacia otro sector. Con el candidato natural, probablemente, se intensifique la polarización y aumente el nivel de intensidad del enfrentamiento interno, aumentando también la fraccionalización y el número de candidatos. El sistema de partidos, por su parte, podría verse afectado con la estimulación de un candidato por fuera del sistema (*outsider*) o con el acuerdo del presidente con un líder partidario de la oposición.

Efectos de la reelección sobre el sistema de partidos

En este apartado nos basamos en el análisis de Serrafiero (1997) quien destaca que existen efectos sobre tres ejes de interés:

- a. mayor o menor probabilidad de instauración de la reelección, de acuerdo con el sistema de partidos existente;
- b. mayor o menor probabilidad de ser elegido, según sea el tipo de partidos; y
- c. vinculación entre reelección y la gobernabilidad.

Se destaca, además, como factor a tener en cuenta el grado de institucionalización del sistema de partidos. Respecto a las probabilidades de la adopción de la reelección, señala Serrafiero que ésta es más factible donde encontramos sistemas de partidos débiles o con baja institucionalización²⁶ y también sistemas de partidos de tipo predominantes.

Mientras tanto una vez instaurada la reelección si bien no son del todo claro los efectos que provoca, la probabilidad de reelección se sentiría con más fuerza en sistemas de baja fragmentación (sistema de partido predominante o bipartidista) y sería más dificultosa en sistemas multipartidistas.

Sobre el sistema de partidos, a los mencionados efectos de concentración y abuso de poder se suman otros. También puede destacarse que los efectos riesgosos tendrán menor impacto en sistemas que ostenten baja fragmentación e institucionalización, y que por lo contrario se dejen sentir más en sistemas pobremente institucionalizados (mayor volatilidad, desintegración de partidos y emergencia de liderazgos fuertes con rasgos populistas).

Llevado a nivel subnacional, la posibilidad de reelección de los gobernadores puede significar una reducción de las restricciones del sistema de partidos y puede

26 Respecto al concepto de institucionalización ver Mainwaring y Scully (1995).

permitir una mayor representación de intereses locales. Fuertemente vinculado a lo anterior, aparece un tema relevante que es el de la simultaneidad o no de la elección del Ejecutivo subnacional con la del presidente.

Los efectos de la concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas y el grado en que esto afecta el nivel de multipartidismo ha sido estudiado por Shugar y Carey, 1992; Jones, 1995 y 1997; y Mainwaring y Shugart, 1997. Estos trabajos demostraron el impacto restrictivo que la elección presidencial genera sobre la legislativa cuando estas son simultáneas, esto es, cómo esto afecta la fragmentación del sistema de partidos y la posibilidad de que el presidente cuente con mayorías parlamentarias. Concretamente, los autores se refieren a la combinación entre el ciclo electoral: concurrencia entre los comicios y la fórmula adoptada para la elección del Ejecutivo, exigencia de mayoría simple (*plurality*) o absoluta (*majority*). Esto se puede resumir de la siguiente forma:

1. si la elección del presidente se realiza por *plurality* y es simultánea con la del Legislativo, el sistema de partidos será dominado por dos grandes partidos aunque en la legislativa prime el principio de representación proporcional;
2. si las elecciones no son concurrentes y la presidencia se define por *majority* (lo que prevé una eventual segunda vuelta) se espera que el Número Efectivo de Partidos (NEP),²⁷ sea mayor a tres en distritos de gran magnitud.

Menos atención ha merecido el impacto de las elecciones subnacionales sobre las nacionales. Mark Jones se pregunta si es posible también un efecto de las elecciones subnacionales en este sentido; su hipótesis apunta a que las elecciones subnacionales influyen tanto sobre los dirigentes partidarios como en la preferencias de los electores, lo que necesariamente genera un efecto en las elecciones nacionales alterando la fragmentación electoral del sistema de partidos. Jones (2001: 102) destaca además que dicha influencia se aprecia más cuando

- 1) las unidades administrativas subnacionales poseen un significativo nivel de autonomía política y fiscal, 2) las filiales provinciales de los partidos políticos gozan de un considerable grado de autonomía organizacional (particularmente para las formación de listas partidarias y alianzas electorales), 3) las elecciones nacionales y subnacionales son simultáneas, y 4) las leyes electorales que regulan la elección de los funcionarios nacionales difieren de manera considerable de aquellas empleadas para la elección de funcionarios subnacionales (por ejemplo, distrito plurinominal con RP para los legisladores nacionales y distrito uninominal con mayoría relativa para los ejecutivos provinciales, particularmente gobernadores).

En los países donde existen elecciones subnacionales, sobre todo en los federales, éstas deben tomarse como un tercer factor interviniente además de la relación entre elección presidencial y elección legislativa. Las elecciones de los gobernadores tienen fuerte influencia en la elección de los legisladores y diputados nacionales, por ser una

27 El número efectivo de partidos es un índice desarrollado por Marku Laakso y Rein Taagepera (1979) que permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios. La fórmula consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen.

elección que es percibida como de mayor importancia. Este efecto debería acentuarse cuando el gobernador va por la reelección. (Samuels, 2000a).

Si pensamos en la reelección de los gobernadores sobre la nacional, se podría esperar un menor NEP en la elección de diputados nacionales si estas son concurrentes. La posibilidad de reelección de los gobernadores puede significar una reducción de las restricciones del sistema de partidos y permitir una mayor representación de intereses locales respecto a qué impacto o influencia tiene la secuencia temporal de las elecciones nacionales y gubernativas sobre el éxito de los *incumbents*. Una primera aproximación al tema podría llevarnos a pensar que existe una relación positiva para los gobernadores del partido del presidente que aspiran a la reelección, cuando ésta es simultánea. Cuando la elección no es simultánea los que se favorecen son aquellos que van por la reelección y que no son del mismo partido que el primer mandatario. En el caso de Argentina, puede resultar ilustrativo al respecto, ya que se aprecia que cuando los gobernadores tienen la potestad de modificar la fecha de los comicios la distancian o acompañan con la presidencial de acuerdo a su interés.

Los efectos de la reelección sobre la fragmentación y la fraccionalización

La presencia del titular del cargo que busca la reelección (*incumbent*) favorece, en opinión de Jones (1999), la existencia de competencias electorales bipolares. Por otra parte, cuando quien ocupa el cargo en disputa participa de la competencia, la campaña cobra por lo general un carácter plebiscitario, esto es, una votación a favor o en contra de la gestión del jefe de gobierno que aspira a la reelección. Concretamente, la presencia de un *incumbent* supone para el autor un poderoso efecto reductor sobre el NEP, lo que redundaría en una menor fragmentación del sistema de partidos.

Jones también testeó el efecto de la presencia del *incumbent* en elecciones presidenciales sobre el Número Efectivo de Candidatos (NEC). Según su estudio, la presencia del *incumbent* tiene un significativo efecto reductor sobre este.

La reelección y el contingente legislativo del jefe de gobierno

Respecto a la relación entre la reelección y el contingente legislativo del jefe de gobierno creemos pertinente citar a Jones (1999: 172) cuando señala que la naturaleza de la competencia de candidatos en las elecciones presidenciales tiene una poderosa influencia sobre el número de partidos legislativos relevantes en un país, especialmente en sistemas presidencialistas puros. A mayor número efectivo de candidatos presidenciales, mayor el número efectivo de partidos legislativos.

A su vez, el número de partidos legislativos está relacionado directamente con el contingente electoral del titular del Ejecutivo, ya que cuanto mayor sea el número de partidos en el Legislativo, menor será su bancada y menor, por tanto, el apoyo que tenga como respaldo a su gestión. (Jones, 1995; Mainwaring, 1997)

La pertinencia de comparar unidades subnacionales

Si bien toda la reflexión anterior está volcada a analizar los efectos que la reelección inmediata del primer mandatario tiene sobre el sistema político a nivel nacional, es notorio que en lo que hace a reelecciones presidenciales contamos con pocos casos — Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Cardoso y Lula en Brasil, Mejía en República Dominicana, Chávez en Venezuela y Uribe en Colombia— por lo que no se pueden realizar estudios con un carácter cuantitativo.

Es por eso que optamos por bajar un escalón de gobierno y estudiar las elecciones a nivel subnacional en tres países aplicando una metodología comparativa que se ha demostrado como una efectiva técnica de contrastación empírica, y que ha logrado significativos avances en el campo de la Ciencia Política moderna.

Richard Snyder (2001) menciona el hecho de que muchos estudios recientes que abarcan asuntos tales como reforma de la política económica, democratización y el conflicto étnico, confían en comparaciones realizadas a través de unidades subnacionales. Snyder destaca cómo el método comparativo subnacional puede ampliar y consolidar el repertorio metodológico disponible para los investigadores comparativos, fortaleciendo de esta manera la metodología en las Ciencias Sociales.

El autor señala, en primer lugar, que comparar unidades subnacionales es una herramienta que permite incrementar fuertemente el número de observaciones y por tanto controlar más eficientemente, dicho de otra manera, ayuda a mitigar algunas de las limitaciones características de un diseño de investigación de *N* pequeña. En segundo lugar, el estudio de unidades subnacionales permitiría fortalecer la capacidad de los comparativistas de precisar exactamente los casos y de hacer así inferencias causales válidas. Finalmente, las comparaciones subnacionales auxilian mejor a los investigadores para manejar la naturaleza desigual de importantes procesos de transformación política y económica.

Respecto al diseño de la investigación del método comparativo subnacional Snyder destaca dos fortalezas: puede servir como una herramienta valiosa para aumentar el número de observaciones y hace más fácil construir comparaciones controladas.

En lo que hace al aumento del número de observaciones, Snyder destaca que abordar un estudio en torno a unidades subnacionales puede resultar una manera eficiente de aumentar el número de observaciones en el contexto de un diseño de investigación de *N* pequeña. En esta dirección refiere a King, Keohane y Verba (1994), para quienes las teorías en Ciencias Sociales tienen generalmente implicaciones observables en muchos niveles del análisis, lo que permite que una teoría centrada originalmente en un caso nacional potencialmente pueda probarse en subunidades, sean estos regiones, Estados o ciudades. Por otra parte, descender la observación al nivel subnacional tiene la ventaja adicional de no tener que aprender sobre otro caso.

A pesar de los méritos que conlleva esta estrategia, Snyder advierte también de algunas de sus limitaciones y sugiere cierta precaución. Por ejemplo, para que las inferencias realizadas sean válidas, el investigador debe tener cuidado en elegir las unidades

de nivel inferior que son apropiadas para replicar la hipótesis bajo consideración. Es decir, las unidades de nivel inferior deben ser aquellas en las cuales el proceso consecuencia de la hipótesis puede ocurrir» (King *et al.*, 1994). Así, sería inadecuado estudiar unidades subnacionales para probar una teoría sobre el impacto de una política macroeconómica determinada.

Otra limitación radica en que las observaciones en el nivel subnacional no proporcionan necesariamente las pruebas independientes de la teoría, porque las subunidades dentro de un sistema político generalmente no están aisladas, es más, a menudo se interconectan. Tales interconexiones potenciales entre casos pueden conducir al *problema de Galton*²⁸ y requieren, por tanto, actuar con cierta reserva sobre las conclusiones basadas en pruebas que utilizan las subunidades del mismo sistema político (King *et al.*, 1994).

Al afrontar el tema de qué estrategias son las más adecuadas al emprender un análisis subnacional, Snyder (2001: 95-96) sostiene que el hecho de abordar un estudio utilizando unidades subnacionales puede reforzar en gran medida la capacidad de comparatistas de establecer control sobre variables explicativas potenciales (Linz y de Miguel, 1966; Lijphart, 1971: 689-690). En este aspecto pueden distinguirse dos estrategias del análisis subnacional:

1. comparaciones dentro del mismo país, es decir, que se centra en las unidades subnacionales de un solo país; y
2. comparaciones que agrupan casos subnacionales de dos o más países.

Las comparaciones que se realizan en el interior de un país, cuentan con la ventaja de que las unidades subnacionales se pueden equiparar a menudo más fácilmente en las dimensiones culturales, históricas y socioeconómicas que cuando comparamos unidades nacionales entre sí. En este sentido, al ejercer un mayor control sobre las condiciones no políticas, de lo que generalmente es posible en los estudios que comparan unidades nacionales, resultará más fácil establecer cómo la variación de las instituciones políticas opera sobre la dinámica política.

Cuando la comparación ocurre entre unidades subnacionales similares de diferentes países, esto puede dotarla de un mayor alcance para hacer inferencias causales válidas, que limitarse al estudio de las subunidades dentro de un país.²⁹

Por otro lado, ambas estrategias del análisis subnacional, las que comparan dentro de un caso y las que comparan a través de diversos países se pueden combinar en un único estudio. Una estrategia de este tipo podría ayudar a maximizar el control sobre los factores explicativos potenciales y la independencia entre los casos.

28 El llamado problema de Galton, consiste en la dificultad de distinguir las similitudes y diferencias entre los países que obedecen a las relaciones funcionales de las que obedecen a procesos de difusión cultural. En términos estadísticos, a la hora de analizar correlaciones, no se puede presuponer la independencia de las observaciones.

29 Snyder hace una sinopsis de algunos estudios que utilizan comparaciones de unidades subnacionales sobre diversos tópicos. Linz y de Miguel (1966), O'Donnell (1973) y Arend Lijphart (1971)

En resumen, el método comparativo subnacional ofrece ventajas importantes en tres áreas básicas del proceso de investigación: el diseño de la investigación, la medición, y la construcción de teoría. Al aumentar el número de observaciones y hacer más fácil construir comparaciones controladas y realizar comparaciones con unidades subnacionales, ayuda a manejar el problema *muchas variables, N pequeña*. El análisis comparativo subnacional también consolida la capacidad de comparativistas de medir los casos con mayor precisión y de hacer así inferencias causales válidas. Finalmente, las comparaciones subnacionales proporcionan una fundamentación firme para construir teorías que explican procesos desiguales de la transformación política y económica.

Por otra parte, como todas las metodologías, el método comparativo subnacional tiene limitaciones. Una limitación se refiere a generalización, este problema emerge claramente en el contexto del análisis comparativo subnacional que se focaliza en las subunidades de un único país. Aunque este tipo de comparación puede proporcionar una forma especialmente eficiente de establecer control sobre condiciones históricas y culturales, esta estrategia implica a menudo una compensación entre la capacidad de ganar control y la capacidad de generalizar. Una técnica para atenuar esta compensación es combinar comparaciones entre unidades subnacionales de un único caso y comparaciones entre unidades de diferentes países.

Snyder también menciona, que las posibilidades de generalizar desde casos subnacionales pueden también ser realizadas mejorando las herramientas para hacer inferencias válidas desde el nivel subnacional a los niveles nacionales del análisis. El constante avance en lo que hace a los métodos cuantitativos provee nuevas maneras de manejar los problemas que se presentan en la fabricación de las inferencias al cruzar de nivel. Adaptar tales nociones puede proporcionar mejores técnicas para generalizar desde unidades subnacionales.

Una segunda limitación del método comparativo subnacional se refiere al problema de la interdependencia. Las comparaciones entre unidades subnacionales en un solo país pueden implicar una compensación entre la capacidad de establecer control sobre factores explicativos potenciales y la capacidad de hacer observaciones independientes y probar hipótesis. Combinar comparaciones dentro de un país y comparaciones de unidades subnacionales de diversos países puede reducir los efectos de la difusión y podría ayudar así a atenuar esta compensación.

Una ventaja final del método comparativo subnacional, refiere a que puede ayudar a construir teorías que expliquen las interconexiones entre los diferentes niveles de un sistema político.

Los países elegidos para llevar a cabo el estudio son Argentina, Brasil y Uruguay. La elección de los países permite estudiar dos de los más importantes de AL y que cuentan con una organización federal, con un pequeño Estado unitario que posee la tradición democrática y competencia electoral más antigua del subcontinente.

En el caso de Argentina, no hay un único sistema electoral para la elección del gobernador y vemos como este varía según la provincia. Existen provincias con reelección

mediata, inmediata por un período e inmediata ilimitada. En algunas provincias se exige una mayoría calificada, mientras que las más se rigen por el principio de mayoría simple. Algunas provincias permiten también el DVS, esto es, la posibilidad que cada partido presente múltiples candidatos al Ejecutivo estadual.

Brasil por su parte cuenta con un sistema electoral único para todos los componentes de la unión, similar al que se usa para la elección del presidente. Para la elección del gobernador exige mayoría absoluta desde 1988 y se permite la reelección inmediata por una vez desde 1997. El caso brasileño nos permite observar si existen variaciones dentro del mismo país tras el pasaje de una modalidad a otra.

Por otra parte, si bien Uruguay cuenta con la posibilidad de reelección inmediata en sus ejecutivos subnacionales desde 1934, la elección se define por mayoría simple o *plurality* y tiene la particularidad del DVS, esto es, que cada partido puede presentar más de un candidato para los diferentes cargos. Por otra parte, hasta la reforma de 1997 en Uruguay las elecciones estaban vinculadas (en los partidos) y eran simultáneas (nacionales y departamentales).

Las hipótesis serán testadas usando los resultados de las elecciones para gobernador provincial de Argentina entre 1983 y 2007. Una cantidad comparable para las elecciones brasileñas para gobernador estadual entre 1982 y 2006 y para intendente municipal de Uruguay entre 1984 y 2005. En cuanto al N o unidades subnacionales a analizar, en la actualidad existen 24 provincias en Argentina, 27 Estados en Brasil y diecinueve departamentos en Uruguay. Esto arroja un total de 382 observaciones electorales, suficientes para el tratamiento estadístico de las hipótesis sobre reelección.

Preguntas e hipótesis

El problema o las preguntas que guían esta investigación: ¿Qué impacto o efectos genera la reelección inmediata del ejecutivo?; ¿de qué forma la reelección inmediata impacta en los partidos y en el sistema de partidos?; ¿responde a un patrón determinado o funciona erráticamente?; ¿genera un impacto restrictivo sobre la competencia intra e interpartidaria?; ¿favorece el entronizamiento de un partido en el poder? Estas son algunas de las preguntas teóricas que orientan el debate y la investigación en este campo.

La investigación se propone, en definitiva, testear si las consecuencias que se atribuyen a la reelección inmediata del PE sobre la competencia se comprueban.

Las hipótesis que gobiernan esta tesis están vinculadas a la literatura especializada y en general, apuntan a comprobar o refutar modelos teóricos existentes. Si bien algunas se encuentran en una etapa primaria, ilustran con claridad la dirección del estudio y el tipo de resultados que se procura alcanzar.

- *Hipótesis 1*: la reelección inmediata del Ejecutivo tiene como uno de sus efectos principales aumentar la probabilidad de que el partido de gobierno se mantenga en el poder. El hecho de que concurra quien está en el cargo aumenta las chances.

- *Hipótesis 2*: en el sistema de partidos la reelección inmediata genera un menor número efectivo de partidos electorales. Este efecto favorece la concentración y restricción de la competencia partidaria.
- *Hipótesis 3*: la reelección inmediata favorece la performance o desempeño del partido que gana la elección.
- *Hipótesis 4*: la reelección inmediata favorece la performance o desempeño del partido de gobierno.
- *Hipótesis 5*: la reelección inmediata favorece el tamaño del contingente legislativo del jefe de gobierno. Al disminuir la competitividad al interior del partido y concentrarse en la figura del *incumbent*, aumenta el número de legisladores que responden a él.
- *Hipótesis 6*: en el sistema de partidos la reelección inmediata genera un menor número efectivo de partidos en bancas en los legislativos subnacionales. Este efecto favorece la concentración y restricción de la competencia partidaria.
- *Hipótesis 7*: a nivel intrapartidario la reelección inmediata genera un menor número efectivo de candidatos. Tiende a producirse un efecto reductor en la cantidad de candidatos que se presentan en el partido del *incumbent* y de este modo facilita su cohesión interna.
- *Hipótesis 8*: la reelección inmediata provoca un mejor desempeño (porcentaje mayor) del intendente electo sobre su partido.
- *Hipótesis 9*: la reelección inmediata provoca un mejor desempeño (porcentaje mayor) del intendente electo sobre el total del sistema.

Estos efectos pueden verse alterados dependiendo de si las elecciones para presidente y gobernador son concurrentes, en este caso la elección del primer mandatario genera un efecto arrastre sobre la competencia local. Ya mencionamos la importancia que varios autores (Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997) atribuyen a la simultaneidad de presidenciales y legislativas. Dada la importancia otorgada entonces a la fijación del calendario electoral, entendemos que este impacto se vuelve extensible en lo que hace a las elecciones subnacionales. Si las elecciones son concurrentes los votantes tenderán a trasladar el apoyo dado a la opción presidencial hacia los candidatos a nivel local del mismo partido o a aquellos que lo sustentan, sea su objetivo fortalecer la posición política del futuro mandatario o simplemente por inercia. En este sentido, el hecho de que las elecciones sean simultáneas sugiere un efecto arrastre de las nacionales sobre las elecciones de segundo nivel: municipales, provinciales o regionales. De este modo gobernadores exitosos en el desempeño de sus cargos, pueden verse perjudicados por la simultaneidad de los comicios.

Perom si bien creemos pertinente usar la simultaneidad o no de las elecciones locales con la presidencial como una variable de control para medir el efecto de la presencia del *incumbent* —dada la disparidad de cada caso esta comparación solo es aplicable a Uruguay, donde la reelección inmediata está permitida desde 1934 y las elecciones locales eran vinculadas y simultáneas a las nacionales hasta las elecciones de

1994— luego tras una reforma constitucional las elecciones se separan en el tiempo. En el caso de Brasil las elecciones de gobernador recién se realizan junto con la de presidente a partir de 1994 y la reelección inmediata es posible desde 1998, por lo que no se pueden establecer comparaciones. El caso argentino es más complicado ya que varía el momento en que se realizan las elecciones en cada provincia, así como el tiempo de adopción de la reelección, lo que dificulta en extremo su tratamiento.

La relevancia del federalismo

El hecho de que hayamos escogido dos países federales y uno unitario es un intento de controlar la variable federalismo. Esto es, tratamos de controlar cómo la reelección afecta de igual forma en diferentes niveles de la administración en los Estados y provincias, segundo estadio en los países federales y en los departamentos, segundo y último nivel en el caso de Uruguay.

Por otro lado, los federalismos escogidos presentan diferencias notorias. Por un lado, Brasil pasó de tener elecciones no concurrentes para presidente y gobernadores estatales a concurrentes a partir de 1994, y por otro, todos los Estados tienen el mismo sistema electoral para elegir gobernador (mayoría absoluta, reelección inmediata) y solo difieren en el tamaño de sus asambleas estatales. En el caso argentino, las elecciones no solo acontecen en diferentes tiempos, sino que cada provincia cuenta con un sistema electoral diferente en cuanto a la elección del gobernador (mayoría requerida para ganar, reelección) y también de las cámaras legislativas (unicameral o bicameral, concurrentes con el Ejecutivo nacional o no, tomando toda la provincia como una circunscripción o haciendo el escrutinio en forma distrital).

En el caso uruguayo, se dio la situación inversa al caso brasileño, ya que pasó de tener un sistema de elecciones simultáneas y vinculadas, a estar desfásadas en el tiempo a partir de la reforma de 1997. Comparte con el caso brasileño el hecho de que todas las unidades subnacionales tienen el mismo Sistema Electoral (SE).

Actualmente en el mundo, cerca del 65% de los países tienen regímenes electorales subnacionales con más de una arena distinta. En AL, predomina la organización del Estado en torno a la forma unitaria y solo cuatro países han optado por la federal. Sin embargo, de los cuatro países federales, tres son los más importantes por tamaño, población y volumen de sus economías: Argentina, Brasil y México y el último posee una de las mayores reservas petrolíferas del globo: Venezuela. Dado que dos de ellos forman parte de nuestro estudio, parece pues importante detenerse a discutir algunos aspectos del federalismo y su probable influencia en la relación entre gobiernos nacionales y subnacionales, así como en los posibles efectos sobre los sistemas políticos locales.

Según la definición de Robert Dahl (1986: 114) el federalismo es un sistema en que algunas materias son de exclusiva competencia de determinadas unidades locales (cantones, Estados, provincias) y están constitucionalmente más allá del ámbito de autoridad de la unión, mientras otras están fuera de competencia de las unidades menores.

Alfred Stepan (1999) sostiene que los sistemas políticos democráticos solo pueden considerarse como federales si responden a dos criterios. En primer lugar, que el Estado debe tener subunidades políticas, cuyo electorado sea constituido por ciudadanos de esas unidades y además, la capacidad de éstas de elaborar políticas y leyes debe estar garantizada constitucionalmente. En segundo lugar, debe existir en el ámbito nacional un poder Legislativo de carácter nacional electo por la población del Estado y que tenga la competencia constitucional para legislar y formular políticas en determinadas materias.

Nos encontramos, entonces, con que las democracias federales dividen el poder geográfica y funcionalmente en tres niveles de gobierno: nacional (el gobierno federal en Argentina o Brasil), subnacional (los Estados en Brasil, las provincias en Argentina) y locales (las ciudades o municipios en Brasil, los municipios o partidos en Argentina).

Para Carlos Gervasoni (2006: 3):

[...] en términos de presupuesto y poderes de políticas, los dos primeros niveles son generalmente los más importantes. En el caso particular de Argentina el gobierno federal está a cargo de las políticas exteriores y de defensa, la política macroeconómica, seguridad social, legislación civil y penal y regulación de utilidades, y tiene algunas atribuciones en educación, salud y empleos públicos; las provincias dirigen educación primaria y secundaria, casi todos y la mayoría de seguridad pública e instancias judiciales. Las municipalidades tiene a su cargo áreas tales como recolección de basura, iluminación de las calles, regulaciones de tránsito y pequeños servicios públicos (estacionamientos) aunque existe una considerable variación en poderes municipales de provincia a provincia.

En cuanto al diseño institucional, en ambos casos, tanto las provincias argentinas como los Estados brasileños son decididamente presidencialistas: eligen directamente al Ejecutivo, su mandato es fijo (cuatro años en todos los casos), no responde a la legislatura, pero tampoco puede disolverla. Si bien debido a su amplia gama de poderes, los gobiernos subnacionales son claves para el buen funcionamiento de una federación, en su relacionamiento con los gobiernos centrales resulta clave el hecho de que una parte muy importante de los recursos con que cuentan las unidades subnacionales proviene de transferencias de fondos federales.

Respecto a la influencia del federalismo sobre los sistemas políticos, Jones (2001: 100) señala que en los países donde el poder político está descentralizado y los funcionarios subnacionales son elegidos directamente es importante, por tanto, considerar también el efecto potencial de las elecciones subnacionales.

El autor marca además (2001: 101) que en un sistema federal (o en uno unitario muy descentralizado), el poder político se distribuye en más de un nivel de gobierno y, de esta manera, la competencia partidaria relevante ocurre tanto en el ámbito nacional como en el subnacional.

La descentralización territorial es un fenómeno que ha cobrado cada vez mayor relevancia en las últimas décadas, la expansión de este proceso ha llevado a que en la actualidad en la mayoría de los regímenes democráticos haya cargos subnacionales electivos. Este hecho se relaciona con los estudios de quienes encuentran influencias de

ciertos procesos electorales sobre otros cuando entra en juego la esfera subnacional. A este respecto Jones (2001: 101) sostiene que otra complicación potencial que aquí no se emana es que el federalismo puede producir un alto grado de variación del sistema partidario en el ámbito subnacional, perjudicando de esta manera los análisis de los sistemas de partido que se realizan solamente en el ámbito nacional. En los sistemas federales como los de Argentina, Brasil, Canadá, India, México, Rusia y Venezuela la competencia partidaria en términos de participantes y de su fuerza electoral varía considerablemente por provincia/Estado.

Una gran variedad de estudios se han preocupado en particular en cómo la elección presidencial influye sobre las elecciones para legislativos nacionales (sobre todo la cámara de diputados).

Otros autores, han destacado la centralidad que los gobernadores ocupan en la actividad política, tanto en el sistema político local como del nacional (De Luca, Jones y Tula, 2002; Jones, 1997 en el caso de Argentina y Abrucio, 1998; Abrucio y Samuels, 1997 en el de Brasil).

Considerando el caso argentino, Miguel De Luca (2006: 3-4) refiriéndose a los poderes de los gobernadores destaca:

[...] derivan de un importante grupo de recursos institucionales y políticos, incluyendo control sobre los empleos en el sector público provincial, el presupuesto provincial y la organización partidaria provincial. El poder de los gobernadores está basado sobre el patronazgo, políticas *pork-barrel* y clientelismo, lo cual también está presente a nivel nacional y existe una vía de doble relacionamiento entre nivel nacional y provincial. De hecho, porque el principal núcleo de competición electoral es a nivel provincial, los gobernadores ejercen un fuerte control sobre la selección de los candidatos del partido al Senado y la cámara de diputados (De Luca, Jones y Tula, 2002; Jones, 1997) y de ese modo influir en la conducta de sus representantes una vez en el cargo y provee un importante soporte a los candidatos presidenciales.

Pero a su vez, el presidente cuenta también con importantes recursos para influir sobre los gobernadores, su capacidad de manejar con discrecionalidad los fondos federales resulta determinante en los presupuestos provinciales, a esto se suma la posibilidad con que cuenta de intervenir las provincias bajo ciertas circunstancias.

De Luca advierte, que el poder de los gobernadores difiere en forma importante de acuerdo a la provincia. Destacando en particular la división existente entre la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal) respecto a las restantes 22 provincias. Esta diferencia, y la existente entre las diferentes provincias resultan claves para explicar la variedad de poderes del gobernador y su relacionamiento con el presidente. El autor concluye (2006: 4) que en definitiva, la capacidad de injerencia del presidente es más importante cuando:

1. la población de la provincia es pequeña;
2. el presupuesto provincial es más dependiente de remesas federales;
3. el liderazgo provincial del partido del gobernador está dividido; y
4. el gobernador no puede ser reelecto en forma inmediata.

Es muy importante entonces tener en cuenta los siguientes elementos que dan a los políticos locales la capacidad de establecer sus agendas políticas y de recompensar a sus electores: la autonomía sobre las políticas; la capacidad combinada de manejar y de obtener los recursos fiscales; y el hecho de que sean electos directamente y aparte de los líderes nacionales.

En palabras de Lucinda Benton (2003: 105) en las elecciones locales:

[...] la autoridad sobre las políticas y los recursos fiscales se combinan, entonces, para darle a los políticos locales un peso importante en la determinación de los resultados electorales locales y nacionales, así como la capacidad de protegerse de las tendencias políticas nacionales. La ausencia de cualquiera de esos ingredientes debilita la capacidad de los políticos locales de decidir los asuntos políticos o cultivar apoyo aparte de los líderes nacionales. En este caso, los políticos locales deben depender de los gobiernos nacionales en cuanto a recursos electorales, fiscales o de políticas públicas. Con esto en mente, de los cuatro sistemas federales de AL, solo Argentina y Brasil se clasifican como fuertemente federales.

Por su parte Oliveros y Scherlis (2004: 188), sobre el caso argentino, argumentan:

[...] debe entenderse en el marco del carácter fuertemente federal que ha adquirido nuestro régimen político. En efecto, en Argentina los gobernadores son actores fundamentales de la vida política; cada uno de los gobiernos provinciales controla un presupuesto relativamente importante y ejerce una influencia considerable sobre las políticas públicas en áreas tales como educación, salud y seguridad. Por otra parte, el propio diseño institucional de carácter federal favorece la descentralización y el carácter localista de las organizaciones políticas (Leiras, 2006; Jones y Mainwaring, 2003)

Acerca del término *incumbent*

El término *incumbent* es usado generalmente en referencia a las elecciones, es el ocupante de un cargo público que compite por permanecer en él. Por ejemplo, en la elección presidencial de 2006 en Brasil, Lula fue el *incumbent* debido a que era el presidente en ejercicio que intentaba renovar su mandato. La importancia que cobra el *incumbent* es tal, que en ocasiones las elecciones pueden ser definidas en torno a si participa o no, y muchas veces la elección toma un carácter plebiscitario a favor o en contra de su gestión.

Por lo general los *incumbents* cuentan con ventajas estructurales sobre los desafiantes a la hora de las elecciones, por ejemplo, el *timing* de las elecciones puede ser determinado por éste. En la mayoría de los casos y para la mayoría de los cargos, sean estos ejecutivos o legislativos, el *incumbent* tiene además de la ventaja obvia de ocupar el cargo en disputa, un nombre más reconocido que sus contendores, cuenta asimismo con mayor acceso a los medios de comunicación y más facilidad de obtener recursos y financiamiento para su campaña, así como también a recursos gubernamentales que

pueden ser usados directa o indirectamente en la campaña. Por otro lado, la ventaja que posee el *incumbent* no se limita a los sistemas personalizados, sino que también opera en aquellos donde los partidos son más importantes, a modo de ejemplo, es más probable que quien compite por la reelección gane la nominación de su partido para el cargo que ocupa frente a los desafiantes intrapartidarios.

A modo de síntesis

El presente análisis parte de la perspectiva de la importancia del estudio de los factores institucionales, en particular de las reglas electorales y sus efectos sobre la dinámica de los partidos y los sistemas de partidos.

En este trabajo se pretende determinar los efectos que la reelección inmediata presenta en las unidades subnacionales. Esta investigación se inserta en la línea de aquellos que estudian la influencia de las estructuras formales en el comportamiento de los actores políticos y en ese sentido partimos de la idea de que en el modelo de reelección ésta influye de manera decisiva sobre los partidos y el sistema político.

Los gobiernos regionales o locales son extremadamente importantes, ya que manejan grandes presupuestos y ejercen una significativa influencia en políticas públicas vitales. Puede afirmarse que, después del presidente y algunos ministros clave, los jefes de ejecutivos regionales son los actores más poderosos del sistema político.

El análisis sobre los efectos de la reelección inmediata posee una gran relevancia, porque además de explorar un problema todavía poco investigado en los estudios especializados, permitirá una ampliación del conocimiento sobre las consecuencias provocadas a partir de la introducción en diversas democracias de la región. También permitirá una ampliación de las posibilidades de autoridades ejecutivas de concurrir a la renovación de su mandato por un período consecutivo, en los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil y Uruguay, considerando su impacto sobre la fragmentación partidaria, grados de *accountability* y efectividad gubernamental, y, por tanto, sobre el propio desempeño de las instituciones democráticas en AL. Es esperable que los resultados alcanzados por la investigación puedan representar un aporte significativo a los estudios sobre instituciones políticas y sus consecuencias en términos de gobernabilidad y competencia electoral.

Los gobernadores argentinos y la reelección

El sistema institucional argentino

Argentina tiene una ordenación institucional republicana y federal, tal cual lo establece en el Art. I de su Constitución cuenta con 23 provincias,³⁰ más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que obtiene su estatus con independencia por ser la capital federal.³¹

Para el Poder Ejecutivo, a partir de la reforma de 1994 se redujo la duración del mandato del presidente (Art. 87) pasando de seis a cuatro años. Se eliminó la restricción que impedía la reelección inmediata, por lo que el presidente puede ser reelecto una sola vez. Introdujo la exigencia de mayoría especial, si ninguno de los candidatos obtiene el 45% de los sufragios o el 40% más diez puntos de diferencia con el segundo, se producirá treinta días después una segunda vuelta, o balotaje, entre los dos candidatos más votados.

La reforma creó la figura del jefe de gabinete de ministros (Art. 100). Éste es nombrado por el presidente, quien también tiene facultades para removerlo. Es además responsable ante el parlamento, puede ser interpelado, está sujeto a *impeachment*, puede ser objeto de votación de censura y el Congreso tiene la capacidad para removerlo por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras.

Fueron también reguladas algunas de las atribuciones del Ejecutivo, como la facultad para ejercer vetos parciales, así como los decretos de necesidad y urgencia que favorecen las condiciones de la delegación legislativa.

Con relación al Poder Legislativo, la reforma modificó el procedimiento para la elección de senadores. A partir de 2001, su elección pasó a ser directa (antes eran electos por las legislaturas provinciales y en la Capital Federal por un colegio electoral) y agregó un senador por distrito —el cual corresponde al primer partido de oposición en él— ahora son tres senadores por provincia más la ciudad de Buenos Aires, lo que da un total de 72. Desde 1995, duran seis años en el cargo (antes nueve), son reelegibles indefinidamente y se renuevan por tercios cada dos años.

La Cámara de Diputados está compuesta por 257 miembros que representan a las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Capital Federal (en caso de que esta fuera trasladada), los diputados duran cuatro años en el cargo, son reelegibles, y se renuevan por mitades (127 y 130) cada dos años, cada distrito renueva la mitad de sus

30 El antiguo territorio nacional de Tierra del Fuego fue provincializado en 1991.

31 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal) adquirió estatus de autonomía con la reforma de 1994 y eligió por primera vez Jefe de Gobierno a partir de 1996 y por lo tanto es a los efectos de este análisis considerada como una provincia.

legisladores. La fórmula electoral es la representación proporcional (RP), lista cerrada y bloqueada, usando el método divisor *D'hondt*. Cada distrito tiene una presentación acorde a su población, con la restricción de que ninguna reciba menos de cinco diputados y de que ningún distrito reciba menos diputados que los que poseía en el período 1973-76.

La reforma de 1994 introdujo también modificaciones para agilizar el procedimiento para la sanción de leyes y fueron creados dos órganos de contralor parlamentario sobre la administración: la Auditoría General de la Nación (AGN) y el Defensor del Pueblo.

Las modificaciones constitucionales también introdujeron importantes cambios en la estructura del Poder Judicial. Por un lado, le otorgaron carácter constitucional, autonomía funcional y autarquía financiera al Ministerio Público. Por otro, crearon el Consejo de la Magistratura, cuyas dos principales funciones son la selección de los jueces de los tribunales inferiores y la administración de recursos del Poder Judicial. También sufrió modificaciones el procedimiento de designación de Jueces de la Corte Suprema.

En cuanto al sistema federal cada provincia tiene su propia constitución y cuenta con un gobernador y una legislatura electos directamente.

Los sistemas electorales provinciales

La Constitución argentina de 1853 estableció una república federal con un Ejecutivo elegido indirectamente por un colegio electoral y un legislativo bicameral. Sin embargo, como sostienen Calvo y Escolar (2005:99) esta carta no se pronunció respecto de las reglas e instituciones que debían gobernar las provincias y territorios nacionales. En consecuencia, las distintas provincias mantuvieron trayectorias políticas e institucionales propias hasta la actualidad.

La Constitución nacional vigente establece en el Art. 122 que cada provincia posee una constitución (las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas) y elige un gobernador y una legislatura provincial ambos en forma directa; en todos los casos los gobernadores son electos por un período de cuatro años. El hecho de que cada provincia cuente con un sistema electoral diferente y tenga un amplio margen para organizar sus instituciones³² está en sintonía con el principio del federalismo, esto es, que posibilita distintos arreglos institucionales lo que genera una gran *variedad de* sistemas políticos *locales*.

Las diferencias institucionales en los sistemas electorales provinciales afectan a su vez la competencia partidaria en el ámbito local. Esta diversidad donde cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires poseen constituciones, instituciones políticas, sistemas de partidos y sistemas electorales sustantivamente distintos. (Escolar *et al.*, 2004). Esto explica para Calvo y Escolar (2005: 99) por qué cada

32 Un ejemplo acerca de la independencia de los sistemas electorales provinciales consiste en que si bien Argentina no tuvo voto femenino hasta 1952 (tras la reforma constitucional de 1949), la provincia de San Juan lo habilitó para las elecciones provinciales de 1928.

provincia tiene un sistema político propio donde se combinan reglas y tradiciones político-partidarias particulares.

Si bien las diferencias respecto de la elección de los ejecutivos provinciales pueden parecer moderadas, si las comparamos con la diversidad existente para los legislativos, existe también una gran variedad de combinaciones entre los primeros en cuanto a la posibilidad de reelegir al Ejecutivo o la presencia de distritos con sistemas de mayoría absoluta u otro tipo de mayoría especial. El hecho de que las reglas de reelección varíen por distrito, convierten a la Argentina en un gigantesco laboratorio en este tema y presenta en este sentido una diversidad igual o mayor que los EEUU.³³

Tabla 1. Características de la elección de gobernador por provincia					
Provincias	Mayoría exigida	DVS	Legislativo	Reelección	Tipo
Buenos Aires	Simple	No	Bicameral	Sí	Una vez
Capital Federal	Absoluta	No	Unicameral	Sí	Una vez
Catamarca	Simple	No	Bicameral	Sí	Indefinida
Córdoba	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Corrientes	Absoluta	No	Bicameral	Sí	Una vez
Chaco	Absoluta	No	Unicameral	Sí	Una vez
Chubut	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Entre Ríos	Simple	No	Bicameral	No	—
Formosa	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Indefinida
Jujuy	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
La Pampa	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
La Rioja	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Indefinida
Mendoza	Simple	No	Bicameral	No	—
Misiones	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
Neuquén	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Río Negro	Simple	No	Unicameral	Sí	Una vez
Salta	Simple	No	Bicameral	Sí	Dos veces
San Juan	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
San Luis	Simple	No	Bicameral	Sí	Indefinida
Santa Cruz	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Indefinida
Santa Fe	Simple	Sí	Bicameral	No	—
Santiago del Estero	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez
Tierra del Fuego	Absoluta	No	Unicameral	Sí	Una vez
Tucumán	Simple	Sí	Unicameral	Sí	Una vez

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow

33 En EEUU, solo un Estado (Virginia) prohíbe la reelección inmediata del gobernador, mientras que catorce de los cuarenta y nueve Estados restantes (28,6%) no ponen límites a la reelección del gobernador.

De la tabla precedente, se desprende que cuatro provincias exigen mayoría absoluta (16,7%) contra veinte (83,3%) que requieren mayoría simple. En lo que hace a la reelección, a excepción de tres provincias (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe) todas han incorporado la reelección inmediata. A su vez, podemos separar las 21 provincias reeleccionistas entre aquellas que han adoptado la reelección por uno o dos períodos, de los que se han afiliado a la reelección ilimitada del jefe de gobierno.

Respecto a la importancia del gobernador, María Inés Tula (2000: 2) sostiene que éste es, tanto en la tradición como en los hechos, la figura más importante dentro del diseño institucional de división de poderes a nivel provincial. Así, el *gobernador* o el *jefe de gobierno* no solo representa el cargo más relevante en el distrito, sino también su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que estos cuentan.

Tabla 2. Organización de los legislativos provinciales			
Provincias	Legislativo	Diputados	Senadores
Buenos Aires	Bicameral	92	46
Capital Federal	Unicameral	60	—
Catamarca	Bicameral	41	16
Córdoba	Unicameral	70	—
Corrientes	Bicameral	26	13
Chaco	Unicameral	32	—
Chubut	Unicameral	27	—
Entre Ríos	Bicameral	28	17
Formosa	Unicameral	30	—
Jujuy	Unicameral	48	—
La Pampa	Unicameral	26	—
La Rioja	Unicameral	23	—
Mendoza	Bicameral	48	38
Misiones	Unicameral	35	—
Neuquén	Unicameral	35	—
Río Negro	Unicameral	43	—
Salta	Bicameral	60	23
San Juan	Unicameral	34	—
San Luis	Bicameral	43	9
Santa Cruz	Unicameral	24	—
Santa Fe	Bicameral	50	19
Santiago del Estero	Unicameral	50	—
Tierra del Fuego	Unicameral	15	—
Tucumán	Unicameral	40	—
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior			

A estos poderes institucionales Tula menciona además la relevancia del poder partidario con que cuenta el jefe del Ejecutivo, quien por lo general es el líder del partido a nivel local o una de sus figuras más representativas. Esta sumatoria de poder y el estatus del cargo hacen de los gobernadores firmes aspirantes a la suprema magistratura.

Entre los presidentes argentinos electos tras la recuperación de la democracia en 1983, Carlos Saúl Menem (PJ) fue gobernador de La Rioja por primera vez en 1973. Destituido y encarcelado por el golpe militar de 1976, tras la democratización fue electo nuevamente gobernador en 1983 y reelecto en 1987, cargo que abandonó para asumir como titular del Ejecutivo nacional que ejerció durante una década, en el período 1989-99.

Su sucesor, Fernando de la Rúa (UCR), fue el primer jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires electo en 1996. Tras la crisis de 2001, que hizo dimitir a De la Rúa³⁴, el Congreso argentino eligió el 23 de diciembre como presidente de la nación al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá (PJ), éste, que había gobernado su provincia desde 1983 por dieciocho años, renunció el 31 de ese mes tras apenas una semana en el sillón de Rivadavia y pese a las grandes expectativas que había generado al comienzo de su gestión³⁵. El cargo fue ocupado entonces, provisoriamente, por Eduardo Caamaño (PJ) presidente de la Cámara de diputados y finalmente el Congreso en reunión de emergencia nombró presidente de la nación al senador Eduardo Duhalde³⁶ (PJ), quien tomó posesión el 1 de enero de 2002.

En mayo de 2003 fue electo presidente Néstor Kirchner (PJ), quien fuera gobernador de la provincia de Santa Cruz desde 1991 hasta su renuncia para disputar la suprema magistratura.

En suma, a excepción de Raúl Alfonsín (1983-89) y la actual mandataria Cristina Fernández, tras la redemocratización quienes ejercieron la Presidencia de la Nación (Menem, De la Rúa, Rodríguez Saá, Duhalde y Kirchner) fueron con anterioridad jefes de Gobierno provinciales. De ellos, salvo De la Rúa, todos son peronistas, fueron reelectos (en algunos casos en más de una ocasión) y líderes indiscutidos del PJ a nivel provincial. Menem, Rodríguez Saá y Kirchner comparten además el hecho de haber instaurado la reelección indefinida en sus provincias.

34 Tras la renuncia de De la Rúa y en ausencia de un vicepresidente (Carlos *Chacho* Álvarez había renunciado a su cargo en octubre de 2000) fue confirmado en la primera magistratura por cuarenta y ocho horas el presidente del senado Ramón Puerta (PJ) hasta la elección de un interino.

35 Cabe destacar que el alejamiento de la presidencia de Rodríguez Saá, se debió en gran medida a la férrea oposición de los gobernadores más relevantes del PJ quienes le retacearon su apoyo entre los cuales se destacaron: De la Sota (Córdoba) Reutemann (Santa Fe) y Kirchner (Santa Cruz).

36 Electo vicepresidente de Menem en 1989, fue gobernador de la provincia de Buenos Aires 1991-99 y candidato presidencial del PJ en 1999. Referente del peronismo bonaerense y enemigo acérrimo de Menem en la interna justicialista, fue el gran vencedor en las elecciones legislativas de octubre de 2001 derrotando a los radicales en la carrera por el senado en el mayor distrito del país.

Tabla 3. Gobernadores electos por provincia 1983-1991						
Provincias	1983		1987		1991	
	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido
Buenos Aires	Alejandro Armendariz	UCR	Antonio Cafiero	PJ	Eduardo Duhalde	PJ
Capital Federal	Designado		Designado		Designado	
Catamarca	Ramón Saadi	PJ	Vicente L. Saadi	PJ	Arnoldo Castillo	FCS-UCR
Córdoba	Eduardo Angeloz	UCR	Eduardo Angeloz	UCR	Eduardo Angeloz	UCR
Corrientes	José Romero Feris	PAL	Ricardo Leconte	PAL	Raúl Romero Feris	PAL
Chaco	Florencio Tenev	PJ	Danilo Baroni	PJ	Rolando Tanquitas	PACH
Chubut	Atilio Viglione	UCR	Néstor Perl	PJ	Carlos Maestro	UCR
Entre Ríos	Sergio Montiel	UCR	Jorge Busti	PJ	Mario Moine	PJ
Formosa	Floro Bogado	PJ	Vicente Joga	PJ	Vicente Joga	PJ
Jujuy	Carlos Snopek	PJ	Ricardo De Aparici	PJ	Roberto Domínguez	PJ
La Pampa	Rúben Marín	PJ	Néstor Ahuad	PJ	Rúben Marín	PJ
La Rioja	Carlos Menem	PJ	Carlos Menem	PJ	Bernabé Arnaudo	PJ
Mendoza	Santiago Llaver	UCR	José Octavio Bordón	PJ	Rodolfo Gabrielli	PJ
Misiones	Ricardo Barrios Arrechea	UCR	Julio Humada	PJ	Ramón Puerta	PJ
Neuquén	Felipe Sapag	MPN	Pedro Salvatori	MPN	Jorge Sobisch	MPN
Río Negro	Oswaldo Álvarez	UCR	Horacio Massacessi	UCR	Horacio Massacessi	UCR
Salta	Roberto Romero	PJ	Hernán Cornejo	PJ	Roberto Ulloa	PRS
San Juan	Leopoldo Bravo	PBSJ	C. Gómez Centurión	PBSJ	Jorge Escobar	PJ
San Luis	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Adolfo Rodríguez Saá	PJ
Santa Cruz	Arturo Puriceli	PJ	Ricardo Del Val	PJ	Néstor Kirchner	PJ
Santa Fe	José María Vernet	PJ	Víctor Reviglio	PJ	Carlos A. Reutemann	PJ
Santiago del Estero	Carlos Juárez	PJ	César Iturbe	PJ	Carlos Mugica	PJ
Tierra del Fuego	Designado		Designado		José Estabillo	MO-POF
Tucumán	Fernando Riera	PJ	José Domato	PJ	Ramón Palito Ortega	PJ

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

Tabla 4. Gobernadores electos por provincia 1995-2005						
Provincias	1995		1999		2003-2005	
	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido
Buenos Aires	Eduardo Duhalde	PJ	Carlos Ruckauf	PJ	Felipe Solá	PJ
Capital Federal	Fernando de la Rúa	UCR	Aníbal Ibarra	Frepaso	Aníbal Ibarra	Fza. Porteña
Catamarca	Arnoldo Castillo	FCS-UCR	Oscar Castillo	FCS-UCR	Eduardo Brizuela	FCS-UCR
Córdoba	Ramón Mestre	UCR	José Manuel de la Sota	PJ	José Manuel de la Sota	PJ
Corrientes	Pedro Braillard	Pa.Nu.	Ricardo Colombi	UCR		
Chaco	Ángel Rozas	UCR	Ángel Rozas	UCR	Roy Nikisch	UCR
Chubut	Carlos Maestro	UCR	José L. Lizurume	UCR	Mario Das Neves	PJ
Entre Ríos	Jorge Busti	PJ	Sergio Montiel	UCR	Jorge Busto	PJ
Formosa	Gildo Insfrán	PJ	Gildo Insfrán	PJ	Gildo Insfrán	PJ
Jujuy	Guillermo Snopek	PJ	Eduardo Fellner	PJ	Eduardo Fellner	PJ
La Pampa	Rúben Marín	PJ	Rúben Marín	PJ	Carlos Verna	PJ
La Rioja	Angel Mazza	PJ	Angel Mazza	PJ	Angel Mazza	PJ
Mendoza	Arturo Lafalla	PJ	Roberto Iglesias	UCR	Julio C. Cobos	UCR
Misiones	Ramón Puerta	PJ	Carlos Rovira	PJ	Carlos Rovira	PJ
Neuquén	Felipe Sapag	MPN	Jorge Sobisch	MPN	Jorge Sobisch	MPN
Río Negro	Pablo Verani	UCR	Pablo Verani	UCR	Miguel Saiz	UCR
Salta	Juan C. Romero	PJ	Juan C. Romero	PJ	Juan C. Romero	PJ
San Juan	Jorge Escobar	PJ	Alfredo Avelín	UCR	José Luis Gioja	PJ
San Luis	Alberto Rodríguez Saá	PJ	A. Rodríguez Saá	PJ	Alberto Rodríguez Saá	PJ
Santa Cruz	Néstor Kirchner	PJ	Néstor Kirchner	PJ	Sergio Acevedo	PJ
Santa Fe	Jorge Obeid	PJ	C. Reutemann	PJ	Jorge Obeid	PJ
Santiago del Estero	Carlos Juárez	PJ	Carlos Juárez	PJ	Carlos Díaz	PJ
Tierra del Fuego	José Estabillo	MO-POF	Carlos Manfredotti	PJ	Jorge Colazo	UCR
Tucumán	Domingo Buzzi	FR	Julio Miranda	PJ	José Alperovich	PJ

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

Tabla 5. Gobernadores electos por provincia 2007		
Provincias	Gobernador Electo	Partido
Buenos Aires	Daniel Scioli	FPV (PJ)
Capital Federal	Mauricio Macri	CPC
Catamarca	Eduardo Brizuela del Moral	FCS (UCR)
Chaco	Jorge Capitanich	FPV (PJ)
Chubut	Mario Das Neves	FPV (PJ)
Córdoba	Juan Schiaretti	FPV (PJ)
Corrientes	—	—
Entre Ríos	Sergio Daniel Urribarri	FPV (PJ)
Formosa	Gildo Insfrán	FPV (PJ)
Jujuy	Walter Barrionuevo	FPV (PJ)
La Pampa	Oscar Mario Jorge	(PJ)
La Rioja	Luis Beder Herrera	FPR (PJ)
Mendoza	Celso Jaque	(PJ)
Misiones	Maurice Closs	FRC (PJ)
Neuquén	Jorge Sapag	MPN
Río Negro	Miguel Saiz (r)	UCR
Salta	Juan Manuel Urtubey	FPV (PJ)
San Juan	José Luis Gioja	FPV (PJ)
San Luis	Alberto Rodríguez Saá	(PJ)
Santa Cruz	Daniel Peralta	FPV (PJ)
Santa Fé	Hermes Binner	FP
Santiago del Estero	—	—
Tierra del Fuego	Fabiana Ríos	ARI
Tucumán	José Alperovich	FPV (PJ)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

Los cambios de reglas en los sistemas políticos provinciales

Una vez recuperada la democracia en 1983, la mayoría de las provincias argentinas implementaron modificaciones en sus constituciones incorporando cambios sustantivos en diversas áreas. Calvo y Micozzi (2005) destacan cómo en el período comprendido entre 1983 y 2003, se llevaron a cabo 33 reformas constitucionales y 45 reformas electorales. En lo que hace a la reforma del sistema electoral, once de ellas adoptaron el DVS o *ley de lemas* y un total de 22, contando las que la incluyeron en 2007, optaron por permitir la reelección inmediata de sus gobernadores. Si bien la sanción de las reformas contó, en algunas provincias (Córdoba y Santa Fe), con la anuencia de sectores de la oposición lográndose cierto consenso, en la mayoría de los casos fueron aprobadas

(Santa Cruz y Santiago del Estero) con una tenaz resistencia de las fuerzas opositoras. Para ampliar sobre este punto ver Tula (1997).

Para algunos analistas (Tula, 1997; Tula y De Luca, 2001; De Luca, 2008; Calvo y Escolar, 2005) estos cambios acontecidos en el sistema político tuvieron como principal (si no el único) propósito la intención manifiesta de los oficialismos provinciales de mantenerse en el poder.

Elección directa e indirecta

En la actualidad todas las provincias eligen directamente a sus gobernadores, pero a esta situación se ha arribado en las últimas décadas. En 1983, eran tres las provincias (Corrientes, Mendoza y Tucumán) que elegían el jefe de gobierno mediante un mecanismo indirecto, al igual que el PE nacional a través de un Colegio Electoral.

De acuerdo a Tula (2000:3) mediante este procedimiento:

[...] los ciudadanos votaban por una «lista de electores» que llevaba el compromiso de elegir, una vez reunido el Colegio Electoral, al candidato propuesto por su partido político. Si alguno de los postulantes reunía la mayoría absoluta en el Colegio era proclamado gobernador de la provincia. Desde 1983, este sistema se utilizó una (1) vez en Mendoza, dos (2) en Tucumán y tres (3) en Corrientes.

La elección indirecta fue abandonada sucesivamente por Mendoza en 1985, Tucumán en 1990 y finalmente por Corrientes en 1993. Sin embargo, los caminos fueron diferentes: en Mendoza la supresión de la elección indirecta del Ejecutivo se sucedió vía referéndum. En tanto que en Tucumán y Corrientes, el abandono de este sistema fue el resultado de los conflictos acontecidos en los colegios electorales y que postergaron la proclamación del gobernador. En ambos casos, la paridad del resultado, la dificultad para arribar a acuerdos y las posteriores impugnaciones ante la justicia electoral provincial erosionaron la legitimidad de los gobernadores electos. De ahí que una y otra provincia terminaran con la intervención por parte del gobierno federal (Tula, 2000).

La mayoría exigida para el Ejecutivo (Fórmula electoral)

En algunos distritos —cuatro en total— rige la exigencia de algún tipo de mayoría especial (puede ser absoluta o no) para elegir al Ejecutivo, lo que deriva en un sistema de doble vuelta o balotaje como se le conoce comúnmente. En cuanto a la motivación para reformar en este sentido, en palabras de Tula y De Luca (2001: 123):

[...] los resultados de los comicios previos, la composición política de la convención y los debates de los constituyentes no proporcionan evidencia empírica tan consistente como para afirmar que la doble vuelta fue incorporada para mejorar las oportunidades electorales de uno o varios partidos. En estos casos, el balotaje fue más bien el resultado de la combinación de las prevenciones de uno o varios partidos, de la influencia de modelos constitucionales locales y extranjeros, y del interés de los reformadores por la innovación política.

En el caso de Capital Federal, Corrientes y Tierra del Fuego, la exigencia requerida es el 50%, mientras que en el Chaco se exige al igual que en la Constitución Nacional obtener el 45% o 40% más una diferencia de 10% respecto al que le sigue.

En las restantes veinte provincias (83,3%) del país se gana el cargo con mayoría simple, en definitiva una gran mayoría de los distritos argentinos ha optado por mantener la fórmula de mayoría relativa para la elección de sus gobernadores.

Para Calvo y Abal Medina (2001: 103) esta situación debería promover la competencia bipartidaria en el ámbito provincial y, en consecuencia, disminuir el impacto reductivo que la elección gubernativa tiene sobre el nivel de multipartidismo en la elección congressional cuando ambas se dan en forma simultánea.

Provincias	Mayoría	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2007	Total
Capital Federal	Absoluta	—	—	—	—	—	1	1	2
Corrientes	Absoluta	—	—	1	—	1	—	—	2
Chaco	Absoluta	—	1	—	—	—	—	—	1
Chubut	Simple	1	—	—	—	—	—	—	1
Tierra del Fuego	Absoluta	1	—	—	1	—	1	1	4
Total	—	2	1	1	1	1	2	2	10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

En las cuatro provincias que exigen mayoría absoluta y por tanto cuentan en sus constituciones con el sistema de doble vuelta para la elección de sus ejecutivos, se utilizó en alguna oportunidad el balotaje para definir el gobernador triunfante. En 1991 Chubut³⁷ y Tierra del Fuego; en 1995 Chaco; en 1997 Corrientes; en 1999 Tierra del Fuego; en 2001 Corrientes; en 2003 Tierra del Fuego; en 2007 Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego. En el caso de Tierra del Fuego en cuatro oportunidades eligió gobernador en segunda vuelta, seguida por la Capital Federal y Corrientes, en dos oportunidades cada una.

37 En la provincia de Chubut se adoptó un insólito sistema de segunda vuelta provocado por la inclusión del sistema de DVS y los problemas de legitimidad que este suscita cuando el gobernador electo no es el candidato individualmente más votado, sino el candidato más votado del lema más votado. En la primera vuelta actúa el principio de decisión de mayoría simple condicionada, esto es, resulta electo el candidato más votado del lema más votado, siempre que a la vez sea el candidato más votado individualmente. Si no se cumple esta condición, se realiza una segunda vuelta entre el candidato más votado del lema más votado y el candidato individualmente más votado. Esto ocurrió en la elección de 1991 cuando el conjunto de sublemas y candidatos del PJ superó el 50%, pero su candidato más votado, Osvaldo Sala, obtuvo solo 27,5% frente al 32,7% del candidato de la UCR, Carlos Maestro. En la segunda vuelta realizada resultaría triunfador este último.

La irrupción del Doble Voto Simultáneo

Pese a haber triunfado en catorce de las veintidós gobernaciones en 1983,³⁸ se dio la derrota del PJ a nivel nacional en las elecciones de ese año, varias provincias adoptaron el sistema de DVS como una eficaz herramienta para la superación de sus conflictos internos.

El DVS o Ley de Lemas permite la posibilidad de que los partidos, en los comicios, presenten más de un candidato para los diversos cargos en disputa. Dicho de otra manera, el sistema permite que cada partido (lema) pueda presentar a varios candidatos para los cargos ejecutivos (DVS propiamente dicho) o listas de candidatos (para cargos legislativos) los que pueden agruparse a su vez en sublemas.

El cargo se adjudica al candidato, o lista de candidatos, más votados del partido o lema que obtuvo más sufragios, esto posibilita que el candidato ganador no sea necesariamente el candidato, o lista de candidatos, con más adhesiones en forma individual. Por otra parte, al permitir la presentación de más de un candidato por partido, aún de esta manera la elección interna con la general, haciendo innecesario la instancia de una interna o primaria previa.³⁹

A partir de 1987, un total de once provincias implementaron este mecanismo para la elección de sus autoridades ejecutivas y legislativas. Para las segundas elecciones de gobernador posdictadura, realizadas en 1987, cuatro provincias incorporaron el DVS: Formosa, La Rioja, Misiones y Salta. Para las siguientes elecciones de 1991 seis nuevos distritos habían incorporado dicho mecanismo: Chubut, Jujuy, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Como bien señalan Calvo y Escolar (2005: 106), de las 10 provincias que incorporaron lemas, nueve eran peronistas y en tan solo una de ellas, Salta, el peronismo fue derrotado electoralmente luego de la incorporación del sistema. Luego se sumaría Tucumán, pero solo para los cargos legislativos, ya que su constitución impide a texto explícito el sistema de DVS para los cargos ejecutivos, o sea, gobernador e intendentes municipales.

Entre los argumentos favorables a su adopción, sin duda, el principal era permitir acumular los votos de las distintas fracciones internas y evitar fracturas que llevaran al alejamiento del tronco partidario. Otro argumento, iba en el sentido de dar mayor participación de los electores en la selección de los candidatos y el hecho de hacer más competitivo el acceso al liderazgo partidario. Finalmente, se esperaba que el DVS redujese el número efectivo de partidos políticos que compiten en las elecciones provinciales. Sobre este particular ver Calvo y Abal Medina (2001: 103-104).

Pero si bien la sanción del DVS contó en varias provincias con la anuencia de sectores de la oposición, fue desde el inicio criticado por su falta de legitimidad. Entre otras críticas, se sostenía que permitía que no resultara electo el candidato individualmente más votado; que engañaba la voluntad al elector que votaba por un candidato y terminaba

38 En 22 gobernaciones tuvieron lugar seis elecciones de titular del ejecutivo, en las dos restantes la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra de Fuego, tres y cuatro respectivamente.

39 Este mecanismo se detallará con más detenimiento en el capítulo sobre Uruguay.

eligiendo a otro, al tiempo que disminuía su conocimiento respecto a la oferta de candidatos; que debilitaba a los partidos al estimular o permitir su división interna; por último y relacionado con el punto anterior, la fraccionalización del partido gobernante dificultaría el respaldo parlamentario con los consecuentes problemas de gobernabilidad.

La principal causa que llevó a la adopción del DVS estribaba en la vital importancia que tenía para el peronismo mantener el poder en la mayor parte de provincias que le fuera posible. Sin duda operaron para ello, por un lado, la derrota en las presidenciales de 1983 (primera derrota electoral del justicialismo) que había demostrado que el PJ no era imbatible y, por otro, la situación interna del peronismo en varias provincias, caracterizada por una importante fraccionalización intrapartidaria y que conspiraba contra el éxito electoral a nivel local. Este hecho, sumado a la reticencia del PJ a la utilización de internas como medio de dirimir la selección de candidaturas, creó una instancia favorable para el acogimiento de este mecanismo. Además, este sistema electoral permitía que el PJ acumulara los votos obtenidos por las diferentes fracciones peronistas. En síntesis, la reforma electoral que introdujo el DVS o Ley de Lemas tuvo una clara intencionalidad por parte del peronismo de mejorar sus chances en aquellos distritos en los cuales se veía fuertemente afectado por sus divisiones internas (Tula, 1995 y 1997).

La experiencia mostró lo acertado de esta prescripción, ya que el principal beneficiario de este sistema fue precisamente quien había sido su más destacado propulsor: el justicialismo. Este mecanismo incrementó su capacidad electoral (al evitar las fugas o fracturas) y potenció sus posibilidades de retener gobiernos provinciales. Miguel De Luca (2007: 8) destaca el hecho de que de 23 elecciones usando el DVS, el PJ solo perdió en dos. Sobre este punto ver también Tula (1997).

El DVS fue adoptado por 11 provincias: Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Tras haber llegado a implementarse en alto número de distritos, el DVS comenzó a ser abandonado a fines de la década de 1990. En 1999, tres provincias con predominio justicialista eliminaron el DVS (Formosa, San Juan y Santiago del Estero), a las que les siguieron otras tres (Misiones, Santa Cruz y Salta). Luego lo abandonó Santa Fe (en noviembre de 2004). Solo unas pocas (entre las que se cuentan Formosa y La Rioja) lo conservan actualmente para la elección de gobernador y legisladores provinciales, mientras que en el caso de Santa Cruz solo se utiliza para aquellos legisladores provinciales que son electos en circunscripciones uninominales.

La eliminación del DVS en la mayoría de los distritos que lo habían prohijado sugiere que las críticas, costos y consecuencias negativas atribuidas a este mecanismo, han pesado más que los beneficios que deparaba. Puede incluso resultar curioso que la iniciativa de eliminar el DVS es también obra del PJ. Al respecto, Tula (1997: 7) señala que, en 1995, dirigentes y legisladores nacionales y provinciales del PJ plantearon la derogación del DVS como el entonces Jefe de Gabinete, Eduardo Bauzá, quien expresó que *el ciclo de la ley de lemas ya se cumplió*.

De Luca (2007: 9) destaca que el porcentaje de provincias que usaron el DVS para elecciones de gobernador es de 5% en 1987, 40% en 1991, 38% en 1995, 17% en 1999 y 8% en 2003.

Tabla 7. Adopción DVS para la elección de Gobernador por provincia				
Provincias	Instauración	Partido gobernante	Supresión	Partido gobernante
Chubut	1991	UCR	1995	UCR
Formosa	1987	PJ	—	—
Jujuy	1991	PJ	—	—
La Rioja	1987	PJ	—	—
Misiones	1987	PJ	2001	—
Salta	1987	PJ	1999	PJ
San Juan	1991	—	1997	—
Santa Cruz	1991	PJ	2001	PJ
Santa Fe	1991	PJ	2004	PJ
Santiago del Estero	1991	PJ	1997	PJ
Tucumán	1988	PJ	—	—

Fuente: Elaboración propia en base a Calvo y Escolar (2005)

Otro argumento esgrimido por quienes se oponían al DVS, era que dicho mecanismo provocaba la fraccionalización interna. Sobre este punto Tula (1995: 247) se encarga de aclarar que contrariamente a esta percepción el fraccionamiento en los partidos políticos no es originado por el doble voto simultáneo y acumulativo; lo que se produce es la acentuación de divisiones ya existentes dentro de la organización.

También se criticó el aumento desmedido de la oferta electoral, sin embargo, una constatación importante fue que en la práctica, aunque incentivó la presentación cada vez mayor de lemas y sublemas, ayudó a reducir el número efectivo de lemas que obtuvieron bancas en el legislativo provincial o accedieron a cargos ejecutivos.

No obstante, el hecho de que no siempre ganara el candidato individualmente más votado creó en varias provincias fuertes cuestionamientos en torno a su legitimidad.

Sobre esta posibilidad Tula (2000: 11) muestra:

[...] seis ocasiones (sin contar a Chubut que incorporó la cláusula del balotaje) el gobernador que resultó electo recibió individualmente menos votos que su rival. Estos fueron los casos de Reutemann (Santa Fe, 1991), Domínguez (Jujuy, 1991), Juárez (Santiago del Estero, 1991), Obeid (Santa Fe, 1995), Snopek (Jujuy, 1995) y Fellner (Jujuy, 1999), todos ellos del PJ y con una distancia porcentual variable que osciló entre los dos y los dieciséis puntos de diferencia. Los comicios efectuados bajo estas reglas de juego fueron altamente conflictivos, no solamente por el cuestionamiento hacia la legitimidad de los candidatos electos sino también por la fuerte competencia interna desatada entre

los sublemas de un mismo lema. Este comportamiento tiene su explicación cuando se conocen los intereses que jugaron con su aprobación.

La introducción del DVS puede sostenerse que fue una respuesta a la dispersión interna provocada por la competencia entre las fracciones intrapartidarias, especialmente las peronistas. Su posterior reversión sería resultado, por un lado, de la concentración provocada por los gobernadores electos bajo este sistema y reforzados por la reelección inmediata. Otra explicación, refiere al hecho de que en distritos donde el PJ se puede caracterizar de partido predominante, la elección se transformaba en una suerte de interna justicialista, lo que distorsionaba la lógica de la competencia política en la provincia. Por su parte, Tula y De Luca (2001) sostienen que el DVS tuvo una serie de consecuencias negativas, a saber: creó confusión en el electorado; encareció los costos de las campañas y el proceso electoral; arrojó sombras sobre el procedimiento de escrutinio y la definición de las elecciones; consolidó las divisiones existentes y complicó el proceso de gobierno al hacer más laxa la disciplina de las fracciones en el legislativo provincial. Sostienen (2001: 125), en definitiva, que fue una combinación de todos estos factores lo que llevó a que la mayoría de los gobiernos provinciales en manos del peronismo apoyaran la derogación o la modificación sustancial de la Ley de lemas.

Simultaneidad

En las comiciones fundacionales de 1983 y las celebradas en 1987, las elecciones para gobernador fueron concurrentes con las de renovación parcial de la cámara de diputados o la legislatura provincial, escenario que se empezó a desvirtuar a partir de 1991. Este proceso ha sido bien estudiado por Virginia Oliveros y Gerardo Scherlis (2004), quienes muestran cómo a partir de ese momento la mayoría de las provincias optaron por *desdoblar* las elecciones nacionales de las provinciales, llegando al extremo en 2003 cuando en un solo distrito coincidió la elección para gobernador con las de legisladores nacionales y presidente. Este hecho provocó una proliferación de actos electorales que se sucedieron entre setiembre de 2002 y noviembre de 2003.

Vale la pena precisar. Como señalan Oliveros y Scherlis (2004: 181):

[...] esta situación se vio favorecida por el convulsionado proceso político que se desencadenó a partir de la renuncia del presidente Fernando De la Rúa el 20 de diciembre de 2001 y la trama que se desarrolló desde entonces para definir la sucesión presidencial. Fue en ese atribulado marco que las renovaciones legislativas y de gobernadores se vieron libradas a un grado de indefinición mayor al habitual, lo cual abrió el camino para que los gobernadores provinciales se valieran de las facultades que les otorga la ley para fijar los calendarios electorales de acuerdo con sus particulares conveniencias electorales.

Respecto a la elección presidencial, tempranamente en muchas provincias se comenzó a alterar el calendario electoral, administrando las fechas de sus comicios para contrarrestar los efectos negativos del arrastre de votos de la arena nacional sobre la subnacional. Para Calvo y Escolar (2005: 149):

[...] los efectos negativos del arrastre presidencial (*coattail effect*) fueron de dos tipos distintos: 1) una parte importante de la pérdida importante de votos estaba vinculada a

la pertenencia o no del ganador de los candidatos presidenciales a un partido o una facción distinta de la integrada por el Gobernador. Por otro lado, 2) los partidos políticos nacionales se veían a menudo incapacitados de realizar campañas locales en todas las provincias, pero al correr a la sombra de las campañas electorales nacionales, un mayor número de partidos políticos surgía para las elecciones provinciales, incrementando la dispersión de votos en muchos casos crítica para el oficialismo provincial.

Como hemos mencionado en un intento por atenuar, o simplemente eliminar, los efectos del arrastre, los mandatarios provinciales han optado por modificar estratégicamente la fecha de las elecciones locales, uniendo su suerte a las nacionales (elecciones concurrentes o simultáneas) o desdoblándolas (elecciones no concurrentes) según su conveniencia. Reforzando esta idea Osvaldo Meloni destaca:

[...] es interesante observar cómo la fecha de las elecciones es utilizada por los partidos gobernantes como una estrategia para triunfar en comicios nacionales y provinciales. Por ejemplo, ante la inminencia del triunfo de la Alianza en la presidencial de 1999, varios gobernadores justicialistas adelantaron las elecciones cuando en 1995 la habían programado para que coincidiesen con las nacionales.

Por su parte Calvo y Escolar (2005: 151) señalan que mientras que en 1983 todas las elecciones nacionales y provinciales fueron concurrentes, en el 2003 solo dos provincias mantuvieron elecciones para gobernador en la misma fecha que la elección presidencial. Para las elecciones presidenciales de mayo de 2003, el gobernador de La Rioja Angel Maza, se valió de esta posibilidad que le otorga la constitución provincial y adelantó seis meses la fecha de los comicios locales con el fin de acoplarla con la nacional y de esta manera unir su suerte con la del candidato presidencial y exmandatario Carlos Menem. Otro tanto, haría en la provincia de San Luis el candidato a gobernador Alberto Rodríguez Saá quien apoyaba a su hermano, el exgobernador y también exprimer mandatario Adolfo Rodríguez Saá en el plano nacional. No obstante, vale la aclaración de que, en muchos casos, las constituciones provinciales prohíben que ambas elecciones se celebren el mismo día.

De Luca y Tula (1999: 11) sostienen el hecho de que los gobernadores puedan establecer la fecha de las elecciones legislativas nacionales se ha convertido en una poderosa arma en manos de los ejecutivos provinciales para tomar distancia de una campaña proselitista dominada por temas nacionales y asegurarse así, una mejor *performance* en las urnas.

Para profundizar sobre los efectos que la concurrencia genera, recurrimos a Oliveros y Scherlis (2004) quienes destacan, siguiendo a Jones (1997), el efecto arrastre que provocan, cuando coinciden en la misma fecha, las elecciones para gobernadores sobre la elección legislativa nacional. Al igual que ocurre con la elección presidencial, el cargo ejecutivo es percibido como el de mayor importancia, de esta manera el arrastre opera desde el candidato a gobernador hacia los candidatos a diputados nacionales. Es de esperar entonces que cuando la elección de los ejecutivos provinciales coincide con la de legisladores nacionales, esto provoque un efecto reductor en el número de partidos que conquistan cargos legislativos en cada distrito, lo que redundará en

una contracción del número de partidos que obtienen representación en la Cámara de Diputados de la Nación (Jones, 1997).

En un intento de explicar cómo una elección de carácter subnacional influye de manera tan contundente sobre una de nivel nacional Oliveros y Scherlis (2004:188) manifiestan:

[...] los gobernadores no solo son los jefes del ejecutivo provincial, sino también presidentes —o jefes de facto— de su partido a nivel local y líderes políticos con una importante influencia sobre la legislatura provincial, los intendentes municipales y los diputados y senadores nacionales de su distrito (De Luca, 2000). Al respecto cabe decir que la posibilidad de programar las fechas de elecciones, haciendo coincidir las legislativas nacionales con las del ejecutivo provincial, le brinda a los gobernadores una herramienta más para fortalecer su influencia sobre los legisladores nacionales electos en su provincia para desempeñarse en el Congreso de la Nación (Jones, 1995).

Tabla 8. Concurrencia elecciones presidenciales y para gobernador (1983-2007)

Provincia	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Buenos Aires	1	0	0	1	1	0	1
Capital Federal	—	—	—	—		0	0
Catamarca	1	0	0	1	0	0	0
Chaco	1	0	0	0	0	0	0
Chubut	1	0	0	1	1	0	0
Córdoba	1	0	0	1		0	0
Corrientes	1	0	0	—	—	—	—
Entre Ríos	1	0	0	1	1	0	0
Formosa	1	0	0	0	0	0	1
Jujuy	1	0	0	0	1	0	1
La Pampa	1	0	0	1	1	0	1
La Rioja	1	0	0	1	0	1	0
Mendoza	1	0	0	1	1	0	1
Misiones	1	0	0	1	0	0	1
Neuquén	1	0	0	0	0	0	0
Río Negro	1	0	0	1	0	0	0
Salta	1	0	0	0	0	0	1
San Juan	1	0	0	1	0	0	0
San Luis	1	0	0	1		1	0
Santa Cruz	1	0	0	1	0	0	1
Santa Fe	1	0	0	0	0	0	0
Santiago del Estero	1	0	0	1	0	—	—
Tierra del Fuego	—	—	0	0	0	0	0
Tucumán	1	0	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	22	0	0	14	6	2	8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

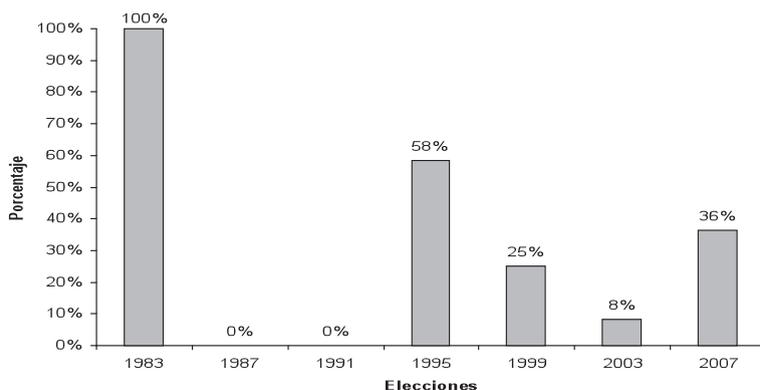


Gráfico 1. Elecciones concurrentes gobernador y presidente 1983-2007 (%).
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow

La reelección en las reformas constitucionales provinciales

A partir de mediados de los años ochenta (concretamente, en 1986) la mayoría de las provincias modificaron sus ordenamientos constitucionales con el objetivo de actualizar sus textos, agiornándolos a las nuevas realidades políticas existentes. Entre las múltiples reformas políticas que se incorporaron figuraba la posibilidad de reelección inmediata de los gobernadores. Hasta entonces, siguiendo el ejemplo de la Constitución Nacional, ninguna constitución provincial permitía la reelección del jefe del Ejecutivo. La reelección es vista hoy por sus detractores como una modificación, que sumada a otras, tendió a concentrar el poder y que por contrapartida iba contra la instauración de sistemas más plurales y más competitivos. (Ver Tula-De Luca.)

Mientras que en la década de 1980 ocho provincias modificaron sus constituciones para permitir la reelección inmediata del gobernador, en la década siguiente las reformas reeleccionistas se incrementaron, sobre todo a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, hasta llegar a once las provincias que reformaron en tal sentido.

Las primeras provincias en habilitar la reelección lo hicieron en 1986; fue el caso de San Juan, provincia que paradójicamente nunca reeligió gobernador. También ese año, en Jujuy el gobernador Carlos Snopek (PJ) reformó la Constitución para disponer una reelección, lo mismo que Carlos Menem (PJ) en La Rioja, pero aquí de forma indefinida. Le siguió un año más tarde Córdoba, con Eduardo Angeloz (UCR) en 1987, lo cual le permitió tener dos períodos adicionales (1983-91), lo mismo que a Ramón Mestre (UCR) (1991-99) y José Manuel de la Sota (PJ) (1999-2007).

También en ese año en San Luis introdujo la reelección indefinida, al igual que en La Rioja lo cual le permitió a su gobernador Adolfo Rodríguez Saá (PJ) acceder a cinco mandatos consecutivos, el último interrumpido para ocupar durante una semana el sillón de Rivadavia, tras la crisis de diciembre de 2001. En 1988 Catamarca estableció la reelección indefinida, mientras que en Río Negro y Misiones se dispuso una sola reelección.

Pero como mencionamos anteriormente es en la década de 1990 cuando las constituciones provinciales registraron el mayor número de reformas. Sin duda en muchos casos, la modificación de la Carta Magna nacional tuvo una influencia directa.

En 1991 en Formosa, se reformó la Constitución habilitando una reelección, dos años más tarde se estableció esa posibilidad de forma indefinida, lo que le permitió a Gildo Insfrán (PJ) permanecer en la Gobernación desde 1995. También a partir de 1991 se permite una reelección en Tierra del Fuego.

En Santa Cruz a instancias de su entonces gobernador, el actual presidente Néstor Kirchner, se estableció la reelección indefinida en 1994 lo cual le permitió ocupar el cargo entre 1991 y 2003, es decir, hasta su arribo a la presidencia.

Ese mismo año, la provincia de Buenos Aires adoptó la reelección por una vez, lo que le permitió a Eduardo Duhalde dos períodos, lo mismo que a Felipe Solá (el primero de ellos electo como vice, completando el mandato tras la renuncia de Carlos Ruckauf).

También en 1994, Neuquén dispuso la reelección por un período. Esto le permitió a Jorge Sobisch⁴⁰ ejercer la gobernación entre 1999 y 2007. En 1994, también se estableció la posibilidad de una reelección en el Chaco y Chubut.

En 1998, Salta introdujo la reelección con la diferencia de que se permitió por dos veces, esto ha posibilitado al gobernador Juan Carlos Romero (PJ), electo por primera vez en 1995, ocupar el cargo hasta 2007. La Capital Federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habilitó una reelección en su Carta Constitutiva de 1996. Por su parte, Santiago del Estero y La Pampa avalaron la reelección por una vez en 1997 y en 1999, respectivamente. Finalmente, en Tucumán se eliminó el impedimento a la reelección en 2006, y lo mismo ocurrió en Corrientes en 2007.⁴¹

40 Perteneciente al predominante Movimiento Popular Neuquino ya había ejercido un mandato entre 1991-95.

41 El gobernador Julio Miranda intentó reformar la Constitución Provincial para habilitar su reelección a comienzos de 2002, pero las denuncias de la compra de voluntades para la sanción de la ley que la habilitaría frustró el intento reformista.

Tabla 9. Adopción de la reelección inmediata del gobernador por provincia			
Provincias	Instauración	Partido gobernante	Modalidad
Buenos Aires	1994	PJ	Por un período
Capital Federal	1996	UCR (Alianza)	Por un período
Catamarca	1988	PJ	Indefinida
Córdoba	1987	UCR	Por un período
Corrientes	2007	UCR	Por un período
Chaco	1994	PACH	Por un período
Chubut	1994	UCR	Por un período
Entre Ríos	—	—	—
Formosa[1]	1991	PJ	Por un período
Jujuy	1986	PJ	
La Pampa	1999	PJ	Por un período
La Rioja	1986	PJ	Indefinida
Mendoza	—	—	—
Misiones	1988	PJ	Por un período
Neuquén	1994	MPN	Por un período
Río Negro	1988	UCR	Por un período
Salta	1998	PJ	Por dos períodos
San Juan	1986	PBSJ	—
San Luis	1987	PJ	Indefinida
Santa Cruz[2]	1994	PJ	Por un período
Santa Fe	—	—	Por un período
Santiago del Estero	1997	PJ	Por un período
Tierra del Fuego	1991	MOPOF	Por un período
Tucumán	2006	PJ	Por un período

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow.
[1] La reforma de 1991 permitía una sola una reelección, en 1993 se estableció esa posibilidad de forma indefinida
[2] En 1998 una segunda modificación estableció la reelección indefinida.

Tabla 10. Modalidades de reelección por provincia		
Reelección Inmediata Limitada	Reelección Inmediata Ilimitada	Reelección Mediata
Buenos Aires	Catamarca	Corrientes
Ciudad de Buenos Aires	Formosa	Mendoza
Córdoba	La Rioja	Santa Fe
Chaco	San Luis	—
Chubut	Santa Cruz	—
Jujuy	—	—
La Pampa	—	—
Misiones	—	—
Neuquén	—	—
Río Negro	—	—
Salta	—	—
San Juan	—	—
Santiago del Estero	—	—
Tierra del Fuego	—	—
Tucumán	—	—
Fuente: Elaboración propia en base a Tula		

Respecto a la reelección indefinida, seguimos el argumento esgrimido por Lucardi (2006) quien señala cómo en las cinco provincias (Catamarca, Formosa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz) que incorporaron esta variedad, el oficialismo actuó sin el apoyo de la oposición o con un soporte muy controvertible (Catamarca), lo que es significativo sobre los reparos que la reelección indefinida merece. El argumento más fuerte en contra, es que esta modalidad favorece el establecimiento de una *tiranía* o en otras palabras que *la reelección hace al tirano*. Este es el argumento que se utiliza contra la reelección inmediata en general, adoptado de esta manera y en un contexto en que ésta se tolera contra la reelección indefinida. En definitiva, se opta por la prohibición como forma de evitar el abuso de poder por parte del Ejecutivo.

Merece destacarse también, que la reelección indefinida se estableció en provincias pobres o que dependen en mayor medida de los recursos que se transfieren desde el gobierno federal (subsidios, aportes no reintegrables, etcétera). Ninguno de los distritos más importantes en cuanto al tamaño de sus electorados (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) incurrió en ella.

Por último, en algunos de los distritos (La Rioja, San Luis) donde la reelección ilimitada tiene o tuvo lugar, provocó una desaparición casi literal de la oposición partidaria la que fue sustituida por la interna del partido oficialista.

Estado actual del mapa reeleccionista en Argentina

Si bien el repaso anterior permite apreciar que la mayoría de las provincias admiten dos períodos seguidos, el mapa de la reelección en Argentina dista de ser sencillo, de hecho el panorama es variado y conviven distintos criterios en materia de reelección. El espectro abarca desde aquellas provincias que impiden la reelección inmediata, pero la permiten tras un intervalo de un período, hasta aquellas que la permiten de forma indefinida. En ningún caso la reelección mediata está prohibida.

Resumiendo, de las veinticuatro unidades subnacionales (incluyendo 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) al día de hoy, solo en tres está prohibida la reelección inmediata aunque se permite la mediata (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe). En quince, está permitida una sola vez (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). En Salta, están permitidas dos reelecciones consecutivas, es el único caso en que el gobernador tiene la posibilidad de permanecer tres períodos. Por último, cinco distritos (Catamarca, Formosa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz) posibilitan la reelección indefinida.⁴²

Las quince provincias en las cuales el gobernador puede ser reelecto por un período representan casi dos tercios (62,5%). A su vez los cinco distritos en los cuales la posibilidad de reelección es indefinida conforman poco más de un quinto (20,8%). Por su parte, en tres provincias el Ejecutivo local no puede ser reelecto en forma inmediata, alcanzan poco más del diez por ciento (12,5%). Por último, en una provincia se permite dos reelecciones seguidas lo que es igual al 4,2% del país. En suma, en la inmensa mayoría, 21 de las 24 provincias (87,5%) se permite más de un período consecutivo de gobierno.

42 Vale la aclaración de que esta última modalidad fue impuesta, en todos los casos, en provincias gobernadas por el justicialismo.

Tabla 11. Régimen de reelección por provincia				
Provincia	Sin reelección	Por un período	Por dos períodos	Indefinida
Buenos Aires	—	1	—	—
Capital Federal	—	1	—	—
Catamarca	—	—	—	1
Córdoba	—	1	—	—
Corrientes	—	1	—	—
Chaco	—	1	—	—
Chubut	—	1	—	—
Entre Ríos	1	—	—	—
Formosa	—	—	—	1
Jujuy	—	1	—	—
La Pampa	—	1	—	—
La Rioja	—	—	—	1
Mendoza	1	—	—	—
Misiones	—	1	—	—
Neuquén	—	1	—	—
Río Negro	—	1	—	—
Salta	—	—	1	—
San Juan	—	1	—	—
San Luis	—	—	—	1
Santa Cruz	—	—	—	1
Santa Fe	1	—	—	—
Santiago del Estero	—	1	—	—
Tierra del Fuego	—	1	—	—
Tucumán	—	1	—	—
<i>Total</i>	3	15	1	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

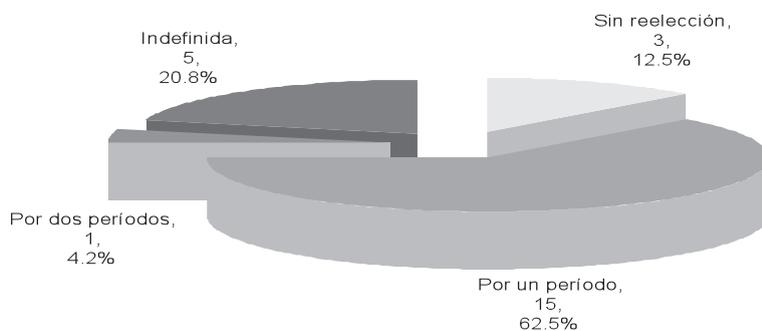


Gráfico 2. Modalidad de reelección por provincia. Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow.

Entre las provincias que no contemplan la posibilidad de la reelección inmediata (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe) nos encontramos con diferentes situaciones. Por un lado, Mendoza pese a reformar sus constituciones en 1997 no añadió la reelección entre las modificaciones adoptadas. Por su parte, Entre Ríos y Santa Fe son los únicos distritos en los cuales subsiste la Constitución previa a 1983. En el primer caso, esta data de 1933 y mantiene la prohibición de dos mandatos consecutivos al gobernador. La situación es compartida por la provincia de Santa Fe donde continúa vigente la Constitución de 1962.

El estado actual de la reelección y las nuevas propuestas de reforma

Con la mirada puesta en los comicios de 2007, algunas provincias (nueve, casi dos quintos del total) manifestaron sus intenciones de modificar sus constituciones. Si bien hubo propuestas de todo tipo, la motivación principal en la mayoría de los casos estuvo centrada en la posibilidad de reelección del gobernador. En varias provincias el interés de los oficialismos locales radicaba en realizar modificaciones constitucionales tendientes a promover la reelección indefinida. Es así que a principios de 2006 varias provincias declararon su intención de rectificar el tope de mandatos que los gobernantes puedan ejercer, situación que favorecería (al menos en el corto plazo) a los partidos gobernantes.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el mandatario Felipe Solá (PJ) realizó un planteo ante la Junta Electoral sobre cómo interpretar la Constitución de forma de poder presentarse para un nuevo período. En Tucumán, en junio de 2006 se aprobó la reforma constitucional que habilita la reelección por un período —hasta ese momento prohibida— del mandatario provincial. En Entre Ríos, un proyecto impulsado por el gobernador Jorge Busti (PJ) incluyó la reelección del Ejecutivo. También en Mendoza, en la discusión de reforma se manejó la posibilidad de incluir la reelección del gobernador. En Corrientes,⁴³ por su parte, se convocó la elección de constituyentes el 18 de febrero de 2007, con el objeto de incorporar la posibilidad de una reelección. El resultado de dichos comicios marcó que el Frente de Todos para la Reforma obtuvo el 53,4% de los votos, lo que valió obtener 22 de los 39 convencionales. Si bien este resultado no le permitía alcanzar los dos tercios necesarios para dominar la convención (26 convencionales), igualmente esta fue aprobada. De este modo la posibilidad de un nuevo período para el gobernador Ricardo Colombi⁴⁴ (UCR) es ahora una realidad.

En tanto, en Misiones en octubre de 2006 la Convención Constituyente rechazó la propuesta de la reelección indefinida propuesta por el gobernador Jorge Rovira (PJ).

El resultado negativo del plebiscito no solo provocó la derrota del intento reformista en esta provincia, sino que su efecto se extendió desarticulando las estrategias instaladas en otros distritos. De hecho, provocó las renunciaciones a sus intenciones

43 En esta provincia las elecciones de gobernador se realizarán en 2009, ya que los procesos de intervención federal alteraron el calendario electoral.

44 En la campaña a favor de la reforma hizo hincapié en que su intención era habilitar una sola reelección al igual que la Constitución nacional.

reeleccionistas (interpretación constitucional mediante) del bonaerense Felipe Solá y al jujeño Eduardo Fellner.

En otras provincias, por lo contrario, se manejó la necesidad de limitar la reelección indefinida; tales son los casos de Catamarca y San Luis, en los que se busca modificar la Constitución en esa dirección. En el caso de San Luis, el gobernador Alberto Rodríguez Saá (PJ) planteó formalmente poner fin a la reelección indefinida vigente desde 1987, y que permitió a su hermano Adolfo Rodríguez Saá cinco mandatos consecutivos. La oposición, con cierta desconfianza en la propuesta, reclamó por su parte la conveniencia de establecer una cláusula de consanguinidad de modo de evitar el retorno de su hermano Adolfo.⁴⁵ Algo similar sucede en Catamarca, donde el oficialista del Frente Cívico y Social, coalición liderada por la UCR, presentó en el Legislativo un proyecto para reformar la Constitución e impedir la reelección ilimitada del jefe del Ejecutivo, limitándolo a un solo período consecutivo. También en Santa Cruz se manejaron, por parte de la oposición, propuestas en el sentido de derogar la cláusula que habilita al mandatario a permanecer indefinidamente en el poder. Por último, en La Rioja, la propuesta de prohibir la reelección ilimitada partió de un sector de la bancada de diputados provinciales del oficialista PJ enfrentados con el entonces gobernador Ángel Maza.

Hasta ahora podemos ver que el resultado ha sido variado, mientras en Tucumán y Corrientes se habilitó finalmente la posibilidad de que el gobernador sea reelecto, en el caso de Misiones, la propuesta oficialista de reelección ilimitada fue derrotada por la oposición. Por otro lado, algunas provincias como Formosa y La Rioja, están dispuestas a rever la posibilidad de anular la reelección indefinida.

El desempeño de la reelección 1987-2007

Cuando observamos el período referido, podemos notar cómo la modalidad de reelección inmediata se ha demostrado exitosa en su intención de garantizar la continuidad de los gobiernos locales.

En palabras de Mario Serrafiero (1997: 322) las reelecciones provinciales coadyuvan a la acumulación de poder y a la permanencia de los gobernadores y agregaba (1997: 334) que, independientemente del partido que esté en el gobierno, parecería que la reelección en las provincias otorga ventajas a quien busca su reelección.

De hecho, de los 59 gobernadores habilitados para ser reelectos en forma inmediata en el período 1987-2007, lo intentaron 51, lo lograron 43 (84,3%) y solo ocho (15,7%) no consiguieron su objetivo. o bien porque perdieron en internas para lograr la

45 El 19 de agosto los electores puntanos votaron de manera afirmativa, con más del 72% de los votos, la enmienda constitucional impulsada por el gobierno que limita la reelección del gobernador a un solo período. Como la modificación empezará a regir recién en el próximo período, Alberto Rodríguez Saá (Frente Partido Justicialista), quien fue reelecto en la oportunidad con el 85% de los votos, está habilitado para permanecer en el poder hasta 2019.

nominación de su partido o porque fueron derrotados en las elecciones generales en la competencia frente a otros partidos.

Existen casos que debemos analizar para ver si debemos considerarlos o no, como reelecciones. Uno es el caso del justicialista Carlos Juárez en Santiago del Estero en 1999. Juárez había sido electo en 1995, pero renunció al cargo en setiembre de 1998, posteriormente se presentaría y sería electo en las elecciones de 1999. En otro caso Felipe Solá —quien asumió en febrero de 2002 después de que Carlos Ruckauf (PJ)— que renuncia a la gobernación de la provincia de Buenos Aires para asumir el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores en la presidencia de Duhalde.

En el primer caso, si bien había sido electo en 1995, Juárez no ocupaba el cargo en 1999 al momento de la elección. En el caso de Solá, quien se mantuvo en el cargo tras los comicios de 2003, la prueba de que fue reelecto y no electo en 2003 es la prohibición constitucional que tiene para presentarse a un nuevo mandato en 2007.

Para 2007 encontramos casos similares en La Rioja y Santa Cruz donde Luis Beder Herrera y Daniel Peralta, que habían sustituido a Ángel Mazza y Carlos Sancho respectivamente, compitieron por permanecer en el cargo y lo consiguieron.

Los distritos donde tuvo lugar la mayor cantidad de reelecciones del gobernador fueron San Luis (cinco reelecciones), Formosa y La Rioja (con cuatro cada uno). Córdoba y Santa Cruz (con tres) y finalmente con dos reelecciones se ubican las provincias de Buenos Aires (Duhalde y Solá), La Pampa (Marín), Misiones (Puerta y Rovira), Salta (Romero). Mientras que los mandatarios que fueron reelectos en más oportunidades: Adolfo Rodríguez Saá (San Luis) —con cuatro reelecciones y cinco períodos de gobierno consecutivos—, le sigue Insfrán (Formosa) con tres reelecciones y luego con dos reelecciones vienen Angeloz (Córdoba), Marín (La Pampa), Mazza (La Rioja), Romero (Salta) y Kirchner (Santa Cruz).

Tabla 12. Reelección de gobernadores en Argentina (1983-2005)					
Provincias	Reelecciones	Gobernadores Reelectos	PJ	UCR Alianza	Provinciales
Buenos Aires	2	Duhalde / Solá	2	—	—
Capital Federal	1	Ibarra	—	1	—
Catamarca	2	Castillo / Brizuela	—	2	—
Chaco	1	Rozas	—	1	—
Chubut	1	Maestro / Das Neves	1	1	—
Córdoba	3	Angeloz (2) / De la Sota	1	2	—
Formosa	3	Joga / Insfrán (3)	4	—	—
Jujuy	1	Fellner	1	—	—
La Pampa	2	Marín (2)	2	—	—
La Rioja	3	Menem / Mazza (2) / Herrera	4	—	—
Misiones	2	Puerta / Rovira	2	—	—
Neuquén	1	Sobisch (1)	—	—	1
Río Negro	2	Massacessi / Verani / Saiz	—	3	—
Salta	2	Romero (2)	2	—	—
San Juan	1	Escobar / Gioja	2	—	—
San Luis	4	Adolfo Rodríguez Saá (4) / Alberto Rodríguez Saá	5	—	—
Santa Cruz	2	Kirchner (2) / Peralta	3	—	—
Santiago	1	Juárez	1	—	—
Tierra del Fuego	1	Estabillo	—	—	1
Tucumán	1	Alperovich	1	—	—
<i>Total</i>	43	—	31	10	2
<i>Porcentaje</i>	100%	—	72,09%	23,26%	4,65%

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Nueva Mayoría

Esto explica en parte la tendencia que llevó a que los niveles de competencia partidaria provincial fueran bajos y el número efectivo de partidos en sus legislaturas extremadamente bajo. Calvo y Escolar (2005: 97) señalan que actualmente veinte de 24 provincias han permanecido bajo el control del oficialismo provincial, en 21 de las 24 provincias el oficialismo tiene control de la legislatura (gobierno unificado) y en todos los distritos excepto Capital Federal el número efectivo de partidos políticos para elecciones locales ha sido considerablemente inferior al número efectivo de partidos para elecciones nacionales.

Mientras que el número efectivo de partidos electorales en diputados nacionales se incrementó de 2,83 en 1983 a 4,01 en 2001, y de 2,44 a 4,64 para presidente de la nación. En lo que hace a las elecciones de Ejecutivo provincial, se confirmó un

leve incremento en la media de las provincias de 2,69 a 2,81. Este leve aumento está fuertemente influido por el resultado registrado en la Capital Federal en la primera vuelta. Para Calvo y Escolar (2005: 108) ya en los años ochenta el número efectivo de partidos competitivos para la elección de gobernador era, a principio de esta década, considerablemente más bajo que el observado para todas las demás categorías, incluida la elección de presidente de la nación.

Y agregan (2005: 109) que el número de partidos efectivos que competían por votos en la categoría de gobernador comenzó a declinar sistemáticamente ya en la elección de 1987. Los autores destacan, además, que en el período abarcado entre 1983 y 2003 el aumento de la competencia partidaria y la creciente fragmentación que alteró a las demás categorías (elecciones presidenciales, de legisladores nacionales e incluso legisladores provinciales) no se modificó; sin embargo, en la elección de los ejecutivos provinciales sí, que se convirtieron así en la excepción en este período.

En la mayoría de las provincias, los sistemas electorales están diseñados para consolidar al partido predominante a nivel local, fortalecer la posición del Ejecutivo y como contrapartida subrepresentar a las minorías. Las reformas de los regímenes electorales realizadas desde 1983 apuntaron en este sentido como señalaran oportunamente Tula y De Luca (2001), De Luca (2008) y Calvo y Escolar (2005).

A respecto Calvo y Escolar (2005: 98) afirmaban que en esta ocasión nos concentramos en uno de los aspectos menos estudiados de la política provincial: los mecanismos electorales que han facilitado un mayor control local a los partidos oficialistas en las provincias. Estos mecanismos incluyen reformas electorales judiciales y constitucionales, que han permitido a los actores locales administrar los efectos negativos de la crisis política nacional y recomponer los sistemas de partidos provinciales.

Distrito	1983	1987	1991	1995	1999	2003	Media
Buenos Aires	2,33	2,65	3,48	2,53	3,09	4,26	3,06
Capital Federal	—	—	—	4,62	3,69	4,94	4,42
Catamarca	3,16	2,15	2,52	2,11	2,1	2,19	2,37
Chaco	2,28	2,13	3,06	3,24	2	2,21	2,49
Chubut	2,98	2,58	1,99	2,25	2,38	2,6	2,46
Córdoba	2,15	2,28	2,45	2,58	3,84	2,44	2,62
Corrientes	3,17	3,37	2,93	2,61	3,08	2,74	2,98
Entre Ríos	2,42	2,31	2,23	2,3	2,14	2,86	2,38
Formosa	3,17	2,02	2,89	1,94	1,64	1,74	2,23
Jujuy	2,97	3	3,15	2,33	2	2,29	2,62
La Pampa	3,22	2,17	2,86	2,75	2,08	2,89	2,66
La Rioja	2,09	1,98	1,53	1,43	1,79	2,02	1,81
Mendoza	2,71	2,68	2,43	3,5	3,34	3,1	2,96
Misiones	2,11	2,25	2,14	2,19	2	2,8	2,25
Neuquén	2,52	3,02	2,63	2,4	2,82	2,76	2,69
Río Negro	2,41	3,19	3,15	2,44	2,4	3,98	2,93
Salta	2,79	2,64	2,24	2,42	1,99	2,94	2,5
San Juan	3,41	—	3,54	2,73	2,04	3,27	3
San Luis	3,03	2,57	2,44	1,81	—	1,22	2,21
Santa Cruz	2,13	2,11	2	1,84	2,02	1,72	1,97
Santa Fe	2,89	3,35	2,55	2,08	1,99	2,15	2,5
Santiago del Estero	2,81	2,23	2,01	2,06	2,73	—	2,37
Tierra del Fuego	—	—	2,49	2,15	2,9	4,2	2,94
Tucumán	2,43	4,03	2,22	2,76	3,19	3,32	2,99
Media	2,69	2,61	2,56	2,46	2,49	2,81	2,6

Fuente: Calvo y Escobar, 2005.
^[1] Se resaltó el año en que fue aprobada la reelección.

La reelección del gobernador (especialmente en la modalidad ilimitada) dificulta la renovación política y la rotación de personas y partidos en el poder se vuelve menos probable. Esto se observa especialmente en las provincias con menor número de habitantes y más dependientes de los recursos que maneja el gobernador (por ejemplo, el acceso a empleos públicos). La reelección ha demostrado ser un sistema eficaz para garantizar la continuidad de los gobiernos locales; de hecho, una enorme mayoría de los gobernadores que se presentaron a la reelección, el 85% (34 de cuarenta), lograron dicho objetivo y solo algunos perdieron esa posibilidad. Entre estos, se destaca el caso de Ramón Mestre (UCR), quien gobernó Córdoba en el período 1995-99 y perdió su reelección a manos del actual mandatario José Manuel de la Sota (PJ).

Pese a que la crisis de 2001 mostró a la ciudadanía falta de confianza en el proceso político y extremadamente crítica de la clase política (claramente expresado en la frase *que se vayan todos*), tal sentimiento de rechazo no se hizo extensivo a las elecciones provinciales. Los sistemas políticos locales mostraron una alta capacidad de supervivencia que les permitió permanecer ajenos al distanciamiento y descreimiento al que se hicieron acreedores los políticos nacionales. Al respecto Calvo y Escolar (2005: 97) señalan que la política territorial en las provincias argentinas ha mostrado notables rasgos de continuidad política e institucional. Asimismo marcan (2005: 98) cómo la crisis de 2001 del sistema político nacional argentino tuvo como contracara el fortalecimiento electoral e institucional de los aparatos políticos locales y provinciales. Los autores agregan que resta analizar los mecanismos que permitieron a los sistemas políticos provinciales sobreponerse a los efectos negativos de la crisis política nacional.

Tabla 14. Reelección de partido y gobernador en las elecciones 2003-2005

Provincia	Reelección Partido	Reelección gobernador
Buenos Aires	1	1
Capital Federal	1	1
Catamarca	1	0
Chaco	1	0
Chubut	0	0
Córdoba	1	1
Corrientes	1	0
Formosa	1	1
Jujuy	1	1
La Pampa	1	0
La Rioja	1	1
Mendoza	1	0
Misiones	1	1
Neuquén	1	1
Río Negro	1	0
Salta	1	1
San Juan	0	0
San Luis	1	0
Santa Cruz	1	0
Santa Fe	1	0
Santiago del Estero [1]	1	0
Tierra del Fuego	0	0
Tucumán	1	0
<i>Total</i>	19	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow

Frente a la fuerte demanda de renovación política no deja de llamar la atención que las elecciones provinciales que se llevaron a cabo entre 2002 y 2005 arrojaron

que en veinte de las 24 (83,3%) triunfara el oficialismo. De ellos en nueve distritos fue reelecto el gobernador de turno: Solá (Buenos Aires), Ibarra (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), De la Sota (Córdoba), Insfrán (Formosa), Fellner (Jujuy), Mazza (La Rioja), Rovira (Misiones), Sobisch (Neuquén) y Romero (Salta). A excepción de Ibarra (Fuerza Porteña) y Sobisch (MPN), todos los demás responden al justicialismo. En las restantes once provincias, se constató una continuidad del oficialismo, que se hace palpable en la relación entre el gobernador saliente y el entrante, en muchos casos éstos últimos, son considerados como los *delfines* de los anteriores gobernadores.

Las cuatro excepciones se registraron en Tierra del Fuego, donde el gobernador Manfredotti (PJ) si bien resultó el más votado en la primera vuelta, fue derrotado en el segundo turno por el desafiante candidato radical. En Chubut, en la cual Lizurume (UCR) es derrotado por Das Neves, candidato del PJ, y en dos provincias donde la UCR sumida en crisis y sin candidato a la reelección es derrotada por candidatos justicialistas, en Entre Ríos donde es desplazada por el exgobernador Jorge Busti (PJ) y en San Juan donde el PJ recobra el control de la provincia que había gobernado por diez años.

En definitiva, pese a las demandas de renovación expresadas por la sociedad argentina, en veinte de las veinticuatro elecciones provinciales realizadas se registró un escenario de continuidad del partido de gobierno y en nueve de ellas el gobernador de turno fue reelecto.

Es notorio que las provincias con reelección indefinida permiten largas permanencias en el poder; aquí las palmas se las lleva, sin duda, el distrito cuyano de San Luis donde Adolfo Rodríguez Saá estuvo dieciocho años al frente del Ejecutivo puntano, cargo que solo abandonó para asumir como presidente de la nación, siendo reemplazado tras su alejamiento por su hermano Alberto.

En Catamarca, la reelección ilimitada se incorporó en 1988. Sin embargo, solo un gobernador —Arnoldo Castillo (FCS-UCR)—, electo en 1991, aprovecharía este recurso en 1995. El PJ que impulsó la reforma constitucional buscando la continuidad de la familia Saadi al frente del poder ha sido desplazado de este desde entonces. En Formosa, se estableció primero la posibilidad de reelección por un período en 1991, para luego adoptar la indefinida en 2003. Esto permitió a Vicente Joga electo en 1987 ser reelecto en 1991. Asimismo el actual gobernador Gildo Insfrán fue reelecto en 1999 y gracias a la segunda reforma pudo continuar en el cargo a partir de 2003.

Tabla 15. Provincias con reelección indefinida						
Provincia	Adopción	Gobernadores	Partido	Reelecciones	Período	Provincia
Catamarca	1988	Arnoldo Castillo [1]	UCR	1	1991-1999	—
		Eduardo Brizuela	UCR	1	2003-2011	2
Formosa	2003	Vicente Joga	PJ	1	1987-1995	—
		Gildo Insfrán	PJ	3	1995-2001	4
La Rioja	1986	Carlos Menem [2]	PJ	1	1983-1991	—
		Angel Maza	PJ	2	1995-2007	—
		Luis Beder Herrera	PJ	1	2007-2011	4
San Luis	1987	Adolfo Rodríguez Saá [3]	PJ	4	1983-2001	—
		Alberto Rodríguez Saá	PJ	1	2003-2011	5
Santa Cruz	1998	Néstor Kirchner [4]	PJ	2	1991-2003	—
		Daniel Peralta	PJ	1	2007-2011	3

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Nueva Mayoría

[1] Arnoldo Castillo y Eduardo Brizuela fueron electos por el Frente Cívico y Social, con predominio de la UCR

[2] Carlos Menem fue electo Presidente de la Nación en 1989, cargo que asumió ese mismo año

[3] Adolfo Rodríguez Saá fue designado por el Congreso presidente de la nación en diciembre de 2001

[4] Néstor Kirchner fue electo Presidente de la Nación en mayo de 2001

En la provincia de La Rioja, la posibilidad de reelección indefinida que rige desde 1986 permitió a Carlos Saúl Menem ser reelecto en 1987, dos años más tarde sería electo presidente de la nación. Quienes completaron su segundo período no aspiraron a la reelección y en 1991 fue electo Bernabé Arnaudo, quien ejerció su mandato hasta 1995. Ese año fue elegido gobernador Ángel Mazza, quien fue reelecto en dos oportunidades (1999 y 2003), por lo que lleva tres períodos consecutivos, lo que equivale a doce años de gobierno, siendo en definitiva quien más veces resultó electo.

En el distrito de San Luis, la reelección por tiempo indeterminado se incluyó en 1987, ese año el gobernador Adolfo Rodríguez Saá fue reelecto por primera vez, luego lo sería tres veces más (1991, 1995 y 1999), transformándose de ese modo en el mandatario provincial reelecto en más oportunidades, cuatro en total.

En el caso de Santa Cruz, la reelección por tiempo indeterminado se estableció en 1998 (la reelección por un período databa de 1994), lo que permitió al gobernador Néstor Kirchner (reelecto en 1995) competir por un tercer mandato en 1999, y alcanzó de este modo a estar tres períodos consecutivos al frente del Ejecutivo provincial.

Con la excepción de Catamarca, en las demás provincias —Formosa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz— se comprueba que el mismo partido (PJ) ha gobernado ininterrumpidamente desde 1983, transformándose en un partido predominante. En Formosa, el gobernador justicialista Gildo Insfrán, tras haber vencido en los últimos comicios, tiene la posibilidad de permanecer cuatro mandatos consecutivos en el poder.

Tres gobernadores de estos distritos alcanzaron la presidencia de la nación (Menem, Rodríguez Saá y Kirchner).

El gobernador que logró más reelecciones es Adolfo Rodríguez Saá (San Luis) con cuatro (1987, 91, 95 y 99), seguido de Gildo Insfrán de Formosa con tres (1999, 2003 y 2007) y de Eduardo Angeloz de Córdoba (1987 y 1991), Rubén Marín de La Pampa y Néstor Kirchner de Santa Cruz (ambos en 1995 y 1999), Juan Carlos Romero de Salta y Ángel Maza de La Rioja (uno y otro en 1999 y 2003), todos con dos reelecciones. Además, otros veintitrés gobernadores lograron la reelección en una oportunidad.

Finalmente, cabe destacar que el Partido Justicialista se ha revelado como el más exitoso en lo que a reelecciones de gobernador se trata, ya que de los 43 casos registrados entre 1987 y 2007, en 31 se impusieron candidatos del PJ (72,1%), mientras que solo en diez lo fueron de la UCR o de la Alianza (23,3%) y las dos restantes correspondieron a partidos provinciales (4,7%).

Si comparamos dentro de cada partido también el PJ es el más exitoso, si bien es seguido muy de cerca por la UCR. De 35 intentos los gobernadores justicialistas consiguieron su objetivo en 31 (88,6%), los radicales en diez de doce (83,3%) y los demás partidos en dos de cuatro (50%).

Asimismo el PJ ha exhibido un predominio incontestable en la mayoría de los distritos en los que la reelección indefinida está habilitada.

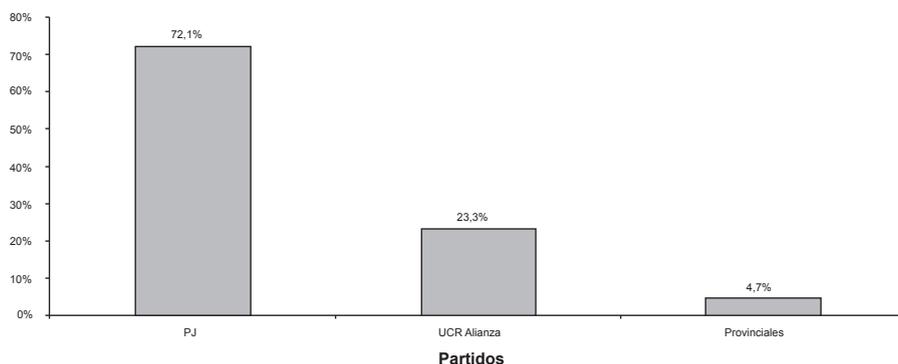


Gráfico 3. Gobernadores reelectos por partido 1987-2007 (%).
Fuente: elaboración propia en base a Centro de estudios Nueva Mayoría.

En ocho de las veinticuatro unidades subnacionales nunca se registró alternancia entre partidos en la competencia por la gobernación desde 1983, ellas son Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro. Esta lista está integrada en su totalidad por distritos pequeños que, con excepción de Neuquén, en manos de un partido provincial (el MPN) y de Río Negro bajo la égida de la Unión Cívica Radical, pertenecen al justicialismo; en definitiva estamos en presencia de seis provincias justicialistas sin alternancia hasta el momento.

Si tomamos a los dos grandes partidos vemos cómo desde 1983, el PJ y la UCR han gobernado la mayoría de las provincias, 139 en 161 (86,3%) que se han convertido sobre todo en el caso del PJ, en verdaderos bastiones inexpugnables. A ello podemos agregar que cuatro de los cinco distritos más importantes en cuanto al tamaño de su población: Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, solo han sido gobernadas por la UCR y el PJ, en tanto que en Santa Fe el PJ fue desplazado del poder por el Frente Progresista del exintendente de Rosario Hermes Binner. En Capital Federal, la UCR y la Alianza han sido sustituidas por Fuerza Porteña al frente del Ejecutivo en 2003 y por Compromiso para el Cambio de Mauricio Macri, en 2007. De las cuatro provincias, y a excepción de Santa Fe, de predominio justicialista hasta los últimos comicios, en las otras tres los partidos históricos se han alternado al frente de éstas.

Partido	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	Total
PJ	12	17	14	14	14	16	16	103
UCR-Alianza	7	2	4	6	9	6	2	36
Otros	3	3	5	4	1	2	4	22
Total	22	22	23	24	24	24	22	161
PJ+UCR	19	19	18	20	23	22	18	139

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

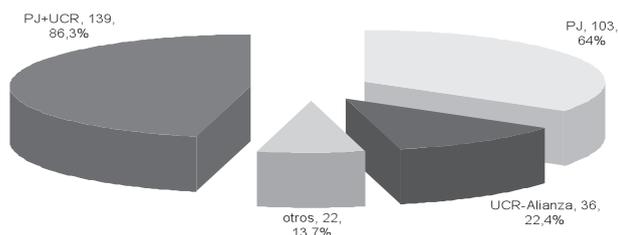


Gráfico 4. Provincias gobernadas por partido 1983-2007.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow

Como se aprecia en el cuadro y gráficos anteriores, de un total de 161 elecciones, el PJ triunfó en 103 oportunidades (64%), la UCR (incluida la Alianza) en 36 (22,4%) y otros partidos en 22 (13,7%).

Respecto a los partidos provinciales⁴⁶, Andrés Malamud (2005: 149) señala: [...] ganaron tres gobernaciones en 1983, alcanzaron su pico de poder en 1991 con cinco gobernaciones, para reducirse a la mínima expresión en 2001 con el único gobierno de la provincia de Neuquén. Esta tendencia declinante se suma al hecho de que las fuerzas provinciales manifiestan realidades locales, y han demostrado incapacidad o falta de voluntad para trascender los límites provinciales articulando algún tipo de oferta nacional.

Tabla 17. Partido triunfador en la elección de gobernador por provincia 1983-2007

Provincias	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Buenos Aires	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPV (PJ)
Capital Federal	—	—	—	Alianza	Alianza	FP	CPC
Catamarca	PJ	PJ	FCS-UCR	FCS-UCR	FCS-UCR	FCS-UCR	FCS (UCR)
Chaco	PJ	PJ	PACH	UCR	UCR	UCR	FPV (PJ)
Chubut	UCR	PJ	UCR	UCR	UCR	PJ	FPV (PJ)
Córdoba	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ	PJ	FPV (PJ)
Corrientes	PAL	PAL	PAL	PNV	UCR	UCR	—
Entre Ríos	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	FPV (PJ)
Formosa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPV (PJ)
Jujuy	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPV (PJ)
La Pampa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	(PJ)
La Rioja	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPR (PJ)
Mendoza	UCR	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	(PJ)
Misiones	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FRC (PJ)
Neuquén	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN	MPN
Río Negro	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR
Salta	PJ	PJ	PRS	PJ	PJ	PJ	FPV (PJ)
San Juan	PBSJ	PBSJ	PJ	PJ	UCR	PJ	FPV (PJ)
San Luis	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	(PJ)
Santa Cruz	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPV (PJ)
Santa Fe	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	FPRO
Santiago del Estero	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	—
Tierra del Fuego			MOPOF	MOPOF	PJ	UCR	ARI
Tucumán	PJ	PJ	PJ	FR	PJ	PJ	FPV (PJ)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

⁴⁶ Entendemos por partidos provinciales aquellos que compiten efectivamente en una sola provincia, en algunos caso son el partido de gobierno casi predominante y otros el principal partido de oposición (De Luca, 2002).

En lo que refiere a la alternancia, cerca de la mitad de las provincias detenta un sistema de partidos predominante. En ese sentido, Malamud estableció una clasificación en cuatro categorías:

1. *continuidad*: coloca aquí a las provincias que han sido gobernadas por el mismo partido o coalición desde la primera elección que allí se realizó;
2. *cambio*: refiere a aquellos distritos que cambiaron de manos una sola vez;
3. *oscilante*: son aquellas provincias que pendularon entre dos partidos;
4. *itinerancia*: congrega a las provincias que fueron gobernadas por más de dos partidos en este período.

En la primera categoría, Continuidad, un total de nueve distritos (37,5%) —ocho justicialistas (Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero), una radical o aliancista (Río Negro) y una provincial Neuquén (por el MPN)— están gobernadas por el mismo partido, lo que marca una clara predominancia. Por su parte, siete provincias (29,2%) pertenecen al atributo de Cambio, ya que pasaron de manos una sola vez, tres de ellas hacia el peronismo (Buenos Aires, Córdoba y Misiones) y dos hacia el radicalismo (Catamarca y Corrientes), en tanto la Capital Federal⁴⁷ fue de la UCR al CPC de Macri y Santa Fe del PJ al FP de Binner.

Gobernaciones	PJ	UCR-Aliados	Otros/Provincial	Total
Continuidad	7	1	1	9
Cambio	3	2	2	7
Oscilación	4	1	—	5
Itinerancia	1	2	—	3
Total	15	6	3	24

Fuente: Elaboración propia basada en Malamud (2005)

Otras cinco provincias (20,8%) pertenecen a la *Oscilante* dado que fluctuaron entre dos partidos (tres entre la UCR y el PJ: Chubut, Entre Ríos, Mendoza y dos entre el PJ y un partido provincial: Salta y Tucumán). Finalmente, tres distritos se ubican en *Itinerancia* (12,5%) ya que fueron gobernados por tres partidos (UCR, PJ, ARI y provincial) que son los casos de: Chaco, San Juan y Tierra de Fuego.

47 En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacemos nuestro el criterio de Malamud, teniendo en cuenta que el Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra electo en 1999 por la Alianza, se presentó a la reelección por Fuerza Porteña, coalición que congregaba al Frepaso, el ARI, algunos pequeños partidos, sectores de la UCR que responden a Alfonsín e incluso parte del peronismo porteño bajo el liderazgo de Kirchner. Optamos por incluirlo en la categoría *Continuidad*, debido a que la presentación electoral en la provincia varió en forma importante respecto a la anterior (no competían como tal la UCR y el PJ) y la reelección del Jefe de gobierno estaba en juego, sin embargo, no se incluye dentro de la UCR.

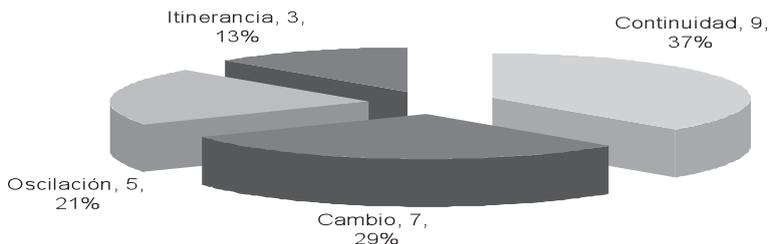


Gráfico 5. Provincias por sentido de la competencia.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow

Para Tula y De Luca (2001: 126) los efectos que provocó la reelección inmediata son trascendentes porque:

[...] provocó consecuencias importantes en la política provincial la que, a su vez, repercutió sobre el escenario político nacional. En efecto, la reelección inmediata contribuyó a reforzar el poder de los gobernadores en ejercicio, a mejorar las oportunidades electorales de sus partidos de pertenencia e, inclusive, a fortalecer las influencias de unos y otros en distintos ámbitos de la política nacional (el senado, la cámara de diputados, la organización partidaria). Las derivaciones del reeleccionismo provincial fueron, en este sentido, tan vastas como las de la reelección nacional.

Como comentario anecdótico vale recordar que solo en la provincia de Entre Ríos siempre coincidió el partido gobernante en el ámbito provincial con su equivalente nacional en todas las elecciones desde 1983. El caso opuesto lo representa la provincia de Neuquén donde el Ejecutivo local ha estado invariablemente en manos del MPN, por lo tanto es la única que no presenta coincidencias en el período tratado.

Nuevas reformas a la reelección y resultados en 2007

Luego de la reforma de la constitución tucumana sancionada en junio de 2006, un total de 21 (87,5%) de los 24 distritos contemplan la posibilidad de reelección inmediata del Ejecutivo provincial y de ellos los mandatarios de trece provincias están en condiciones de aspirar a renovar sus mandatos en 2007.⁴⁸

⁴⁸ Entre los gobernadores habilitados para un nuevo mandato, tres son en realidad los sucesores de mandatarios electos en 2003, que no terminaron sus períodos de gobierno. En los casos de Jorge Telerman (Fuerza Porteña-Capital Federal) y Hugo Cóccaro (PJ-Tierra del Fuego) ambos reemplazaron a sus antecesores tras la destitución de los mismos Aníbal Ibarra y Mario Colazo respectivamente. Carlos Alberto Sancho (PJ-Santa Cruz), por su parte, asumió el Ejecutivo provincial luego que renunciara el electo Sergio Acevedo.

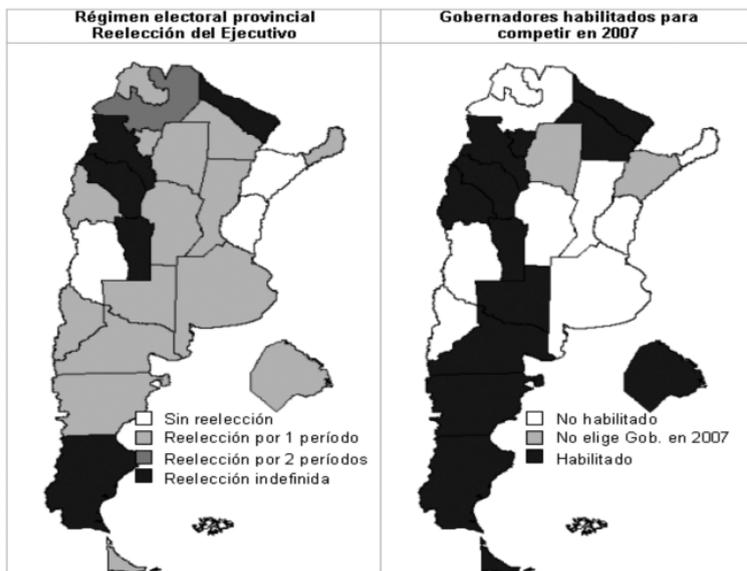


Figura 1. Modalidad de rreelección por provincia.

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría

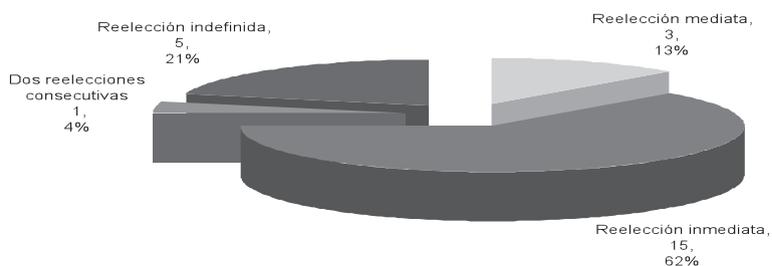


Gráfico 6. Estado de la rreelección en 2007.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del *Atlas Electoral* de Andy Tow.

Estos trece gobernadores habilitados para buscar la rreelección en 2007 se distribuyen de la siguiente manera: ocho corresponden a las quince provincias donde la rreelección del titular del Ejecutivo es permitida una sola vez, ellos son: Jorge Telerman (Fuerza Porteña, Capital Federal) Roy Nikish (UCR, Chaco), Mario Das Neves (PJ, Chubut), Carlos Verna (PJ, La Pampa), Miguel Ángel Saiz (UCR, Río Negro), José Luis Gioja (PJ, San Juan), Hugo Cóccaro (PJ, Tierra del Fuego) y José Alperovich (PJ, Tucumán). A estos sumamos los cinco pertenecientes a aquellos distritos donde la rreelección es ilimitada: Eduardo Brizuela del Moral (UCR, Catamarca), Gildo Insfrán

(PJ, Formosa), Ángel Maza⁴⁹ (Luis Beder Herrera) (PJ, La Rioja), Alberto Rodríguez Saá (PJ, San Luis⁵⁰) y Carlos Sancho⁵¹ (Daniel Peralta) (PJ, Santa Cruz).

Otros cinco gobernadores estaban cumpliendo su segundo período por lo que no podían aspirar a renovar sus mandatos, ellos son: Felipe Solá (PJ, Buenos Aires), Juan Manuel de la Sota (PJ, Córdoba), Eduardo Fellner (PJ, Jujuy), Eduardo Rovira (PJ, Misiones), Jorge Sobisch (MPN, Neuquén). A ellos se suma Juan Carlos Romero (PJ, Salta) que está culminando su tercer período. Por su parte Jorge Busti (PJ, Entre Ríos) y Julio Cobos (UCR, Mendoza) cuentan con un único mandato. Finalmente, en los casos de Arturo Colombi (UCR, Corrientes) y Gerardo Zamora (Santiago del Estero) debido a las intervenciones en sus provincias, el calendario electoral quedó desfasado respecto de los demás distritos y completarán sus períodos en 2010. En último lugar, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza mantienen la prohibición de dos períodos consecutivos en sus constituciones.

49 Ángel Maza fue destituido en marzo de 2007. Su lugar fue ocupado por Luis Beder Herrera (Frente del Pueblo Riojano) quien obtuvo la reelección el 19 de agosto de ese año con el 41,5% de los votos válidos. En tanto el exgobernador Maza apoyaba la candidatura del intendente de la ciudad de La Rioja, Ricardo Quintela (Frente para la Victoria), ambos candidatos eran respaldados por el presidente Kirchner y por tanto duramente enfrentados al tercer candidato, el expresidente Carlos Menem (Partido Lealtad y Dignidad). Vale aclarar que los tres contendores pertenecen al PJ.

50 Si bien se aprobó la enmienda constitucional impulsada por el gobierno que limitó la reelección del gobernador a un solo período. Esta empezará a regir recién en el próximo período, Alberto Rodríguez Saá fue reelecto bajo el antiguo régimen.

51 Santa Cruz está actualmente en presencia del cuarto gobernador desde que Néstor Kirchner, que gobernó entre 1991 y 2003, arribara a la presidencia. Sergio Acevedo elegido con el 70,9% de los sufragios en 2003 renunció el 15 de marzo de 2006 en medio de un conflicto con trabajadores petroleros que provocó enfrentamientos con la policía y la muerte de un agente. Lo sucedió el vicegobernador, Carlos Sancho, que dimitió el 10 de mayo de 2007, en el marco de una huelga de maestros que llevaba dos meses y tras la represión policial a una manifestación de trabajadores municipales que dejó una veintena de heridos. La gobernación fue ocupada entonces (11 de mayo) por el diputado provincial Daniel Peralta, quien hasta el momento se desempeñaba al frente de Yacimientos Carboníferos Río Turbio.

Tabla 19. Estado de la competencia en 2007							
Provincia	Gobernador	Partido	Reelección	Mandato	Habilitado	Incumbent	Reelecto
Buenos Aires	Felipe Solá	PJ	Una vez	2°	0	0	0
Capital Federal	Jorge Telerman	Fuerza Porteña	Una vez	1°	1	1	0
Catamarca	Eduardo Brizuela	UCR	Ilimitada	1°	1	1	1
Chaco	Roy Nikish	UCR	Una vez	1°	1	0	0
Chubut	Mario Das Neves	PJ	Una vez	1°	1	1	1
Córdoba	Carlos de la Sota	PJ	Una vez	2°	0	0	0
Entre Ríos	Jorge Busti	PJ	No permite	1°	0	0	0
Formosa	Gildo Insfrán	PJ	Ilimitada	3°	1	1	1
Jujuy	Eduardo Fellner	PJ	Una vez	2°	0	0	0
La Pampa	Carlos Verna	PJ	Una vez	1°	1	0	0
La Rioja	Luis Beder Herrera	PJ	Ilimitada	3°	1	1	1
Mendoza	Julio Cobos	UCR	No permite	1°	0	0	0
Misiones	Eduardo Rovira	PJ	Una vez	2°	0	0	0
Neuquen	Jorge Sobisch	MPN	Una vez	2°	0	0	0
Río Negro	Miguel Saiz	UCR	Una vez	1°	1	1	1
Salta	Carlos Romero	PJ	Dos Veces	3°	0	0	0
San Juan	José Luis Gioja	PJ	Una vez	1°	1	1	1
San Luis	Alberto Rodríguez Saá	PJ	Ilimitada	1°	1	1	1
Santa Cruz	Daniel Peralta	PJ	Ilimitada	1°	1	1	1
Santa Fe	Jorge Obeid	PJ	Una vez	1°	0	0	0
Tierra del Fuego	Hugo Cocco	PJ	Una vez	1°	1	1	0
Tucumán	José Alperovich	PJ	Una vez	1°	1	1	1
<i>Total</i>	—	—	—	—	13	11	9

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Nueva Mayoría

En 2007, la elección de autoridades provinciales se extendió a lo largo de todo el año, en algunos distritos por motivos institucionales, ya que las constituciones provinciales obligan a separarla de los comicios nacionales y eligieron sus autoridades antes de las presidenciales; estos son los casos de Capital Federal, Catamarca, Chaco, Tierra del Fuego y Santa Fe. En otros casos, sin embargo, la fecha de las elecciones se determinará a partir de criterios puramente políticos y de especulaciones de tipo electoral, sobre las ventajas de votar en determinado momento. En Entre Ríos donde finalmente los comicios fueron en marzo o Córdoba donde se postergaron para más cerca de las presidenciales.

En definitiva, el calendario electoral arrojó que las elecciones sobrevinieran de la siguiente manera: Catamarca el 11 de marzo, Entre Ríos el 18 del mismo mes, Río Negro el 20 de mayo, en Neuquén y Capital Federal el 3 de junio, en esta última se definiría en segunda vuelta el 24 de ese mes, al igual que en Tierra del Fuego cuya primera instancia fue el 17 de ese mes. En agosto acaecieron las elecciones en San Juan el 12, en La Rioja y San Luis el 19 y en Tucumán el 26. En Córdoba y Santa Fe celebraron la elección de sus autoridades el 2 de setiembre. El 16 de setiembre, se realizaron las elecciones provinciales en Chaco y Chubut. Finalmente, el 28 de octubre junto con la elección del nuevo presidente de la nación, así como la renovación de la mitad de las bancas de diputados y un tercio de senadores en el Congreso, se eligieron los gobernadores de Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta y Santa Cruz, donde se votaron además los legisladores provinciales. Con esto se cerró la agenda electoral en todo el país, al menos en este año, las provincias que no eligen gobernador en 2007 son Santiago del Estero que lo hizo en 2008 y Corrientes en 2009.

Tabla 20. Reelección de partido y gobernador en las elecciones 2007		
Provincias	Reelección partido	Reelección gobernador
Buenos Aires	1	0
Capital Federal	0	0
Catamarca	1	1
Chaco	0	0
Chubut	1	1
Córdoba	1	0
Entre Ríos	1	0
Formosa	1	1
Jujuy	1	0
La Pampa	1	0
La Rioja	1	1
Mendoza	0	0
Misiones	1	0
Neuquén	1	0
Río Negro	1	1
Salta	1	0
San Juan	1	1
San Luis	1	1
Santa Cruz	1	1
Santa Fe	0	0
Tierra del Fuego	0	0
Tucumán	1	1
<i>Total</i>	17	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow

Síntesis del capítulo

En primer lugar, Argentina se destaca por la diversidad de sus sistemas políticos locales, cada uno de ellos con reglas diferentes, adoptadas en distintos momentos. El hecho de que las distintas provincias mantuvieron distintos arreglos institucionales es lo que genera una gran *variedad de sistemas políticos locales*. Las diferencias en los sistemas electorales provinciales afectan en forma importante la competencia partidaria en el ámbito local.

Pueden, sin embargo, detectarse dos ciclos de reformas electorales: el primero que se destaca por la instauración del DVS, con un auge o apogeo entre 1991 y 1995 y un segundo en la que se aprecia la adopción de la reelección inmediata, sobre todo a partir de 1995.

Una cuestión interesante a explorar, que escapa al objetivo de esta tesis, sería estudiar la relación entre estos dos procesos. Por un lado, la introducción del DVS fue una respuesta o un intento de frenar la dispersión interna, provocada por las fracciones al interior de los partidos, en especial el PJ. Su posterior reversión sería, en parte, resultado de la concentración provocada por los gobernadores electos a través de este sistema y reforzado por la reelección inmediata.

La modalidad de reelección inmediata se ha demostrado exitosa en su intención de garantizar la continuidad de los gobiernos locales. Esta tendencia produjo que los niveles de competencia partidaria provincial fueran bajos y el número efectivo de partidos en sus legislaturas considerablemente bajo. En lo que hace a las elecciones del Ejecutivo provincial la media de las provincias se sitúa en 2,7. Resalta además el hecho de que en el período abarcado entre 1983 y 2003 el aumento de la competencia partidaria y la creciente fragmentación no repercutió en la elección de los ejecutivos provinciales, que se convirtieron así en la excepción a la tendencia en los demás niveles.

La reelección ha manifestado su eficacia para garantizar la continuidad de los gobiernos provinciales, de hecho una ingente mayoría, el 85% de los gobernadores que compitieron por la reelección alcanzaron su meta. La tasa de reelección es elevadísima en las dos primeras elecciones en que se presentaron tres casos en 1987 y cuatro en 1991 alcanzó el 100%. En las elecciones siguientes, 1995, 1999, 2003 y 2007, observamos los mismos guarismos de once *incumbents*, nueve obtienen la reelección (81,8%).

Los sistemas políticos locales mostraron una alta capacidad de supervivencia (tras la crisis de 2001) que les permitió permanecer ajenos al distanciamiento y descreimiento al que se hicieron acreedores los políticos nacionales.

Finalmente, cabe destacar que el Partido Justicialista se ha revelado como el más exitoso en lo que a reelecciones de gobernador se trata, ya que de los 43 casos registrados entre 1987 y 2007, en 31 se impusieron candidatos del PJ (72,1%). Los gobernadores peronistas consiguieron reelegirse en 31 de 35 intentos (88,6%), los radicales en diez de doce (83,3%) y otros partidos en dos de cuatro (50%).

Casi tres de cada cuatro gobernadores que fueron reelectos desde 1987 en Argentina pertenecen al PJ. Esto es, de los 43 casos de reelección registrados en las provincias

desde 1987 a 2007, en 31 oportunidades se impusieron candidatos del PJ (72,1%), mientras que solo en diez lo fueron de la UCR o la Alianza (23%) y en los dos restantes correspondieron a fuerzas provinciales (4,7%). Si vamos a cómo se comportaron las provincias, la mayor cantidad de reelecciones de gobernador acontecieron en aquellas que permiten la reelección indefinida: San Luis cinco, seguida por Formosa y La Rioja con cuatro cada una.

Los partidos históricos (PJ y UCR) han sido los grandes protagonistas en las definiciones por los gobiernos provinciales con muy pocos casos de partidos provinciales predominantes. En este sentido destaca el MPN en Neuquén y en menor medida los éxitos del bloquismo en San Juan, el MOPOF en Tierra del Fuego y el FR de Bussi en Tucumán. A estos habría que añadir los triunfos de Ibarra en la Capital Federal y los recientes del PRO también en la capital y el ARI en la provincia fueguina.

Asimismo el PJ ha exhibido un predominio incontestable en la mayoría de los distritos en los que la reelección indefinida está habilitada. A excepción de Catamarca, donde solo la han alcanzado los radicales, existe un gran predominio del PJ, destacando el hecho de que en tres oportunidades los gobernadores solo abandonaron el cargo para acceder a la presidencia de la nación.

Los gobernadores y la reelección en Brasil

El sistema institucional brasileño

La República Federativa del Brasil tiene una ordenación institucional republicana y federal tal cual lo establece su constitución y cuenta con 26 Estados⁵² más el Distrito Federal.

En lo que hace al PE, la Constitución de 1988 introdujo la exigencia de mayoría absoluta, y en el caso de que ningún candidato alcanzase la mayoría absoluta de los votos válidos, se producirá una segunda vuelta o balotaje entre los dos candidatos más votados 20 días más tarde.

De acuerdo a la constitución el mandato del presidente sería de cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata. Sin embargo, con la Enmienda Constitucional de N.º 5/94, el mandato se redujo a cuatro años, en tanto que la Enmienda Constitucional N.º 16/97 habilitó la reelección para un solo período consecutivo.

Se regularon asimismo algunas de las atribuciones del Ejecutivo, como la facultad de ejercer vetos parciales y facilitó las condiciones de la delegación legislativa.

El PE posee importantes poderes proactivos como por ejemplo, la iniciativa exclusiva para iniciar la legislación en algunas áreas, preparar el presupuesto anual, emitir decretos y leyes así como medidas provisionarias. Estas últimas son medidas con fuerza de ley, si no las aprueba el Congreso en el plazo de treinta días quedan vigentes, a menos que sean rechazadas. Posteriormente se aprobaría la enmienda 32/2001, que tuvo como principal objetivo restringir la producción de medidas provisionarias por el presidente de la República. A partir de esta reforma, una medida provisionaria pasa a tener vigencia por apenas sesenta días, prorrogables por otros sesenta, si no hubiera sido aprobada en ambas cámaras del Congreso al término de los sesenta días iniciales. Además de eso se incluyeron limitaciones expresas a la de medidas provisionarias, es decir, se estableció en el texto constitucional aquellas materias que no pueden ser reguladas por medidas provisionarias.

Es en definitiva un presidente con capacidad para influir en la agenda legislativa a través de los poderes preactivos reseñados y también de los reactivos ya que cuenta con poder de veto, que necesita mayoría absoluta del Congreso para ser levantado.

52 Hasta 1990 Brasil poseía territorios cuyos gobernadores no eran electos, sino que eran nombrados por el presidente de la República. Paulatinamente dichos territorios se fueron transformando en Estados, Acre en 1963, Rondônia en 1981, Roraima y Amapá en 1990. Por último fue creado el Estado de Tocantins en 1986. Las elecciones de 1990 fueron las primeras en que los Estados recientemente creados eligieron a sus gobernadores. También ese año el gobernador del Distrito Federal, hasta entonces designado por el presidente, pasó a ser electo directamente.

Con relación al PL, el Congreso es bicameral. El Senado está integrado por 81 senadores, a razón de tres por Estado, electos por mayoría simple, con un mandato de ocho años en el cargo, son reelegibles indefinidamente y se renuevan un tercio y dos tercios cada cuatro años respectivamente. El voto no está vinculado en los partidos, desde 2002 el voto electrónico está extendido a todo el país y finalmente todas las elecciones (a excepción de las municipales) son concurrentes a partir de 1994.

La Cámara de Diputados está compuesta por 513 miembros que representan a los Estados, los diputados duran cuatro años en el cargo, son reelegibles, y se renueva íntegramente cada cuatro años. La fórmula electoral es la representación proporcional, lista abierta (cerrada y no bloqueada), usando el método divisor *D'hondt*. Cada distrito tiene una representación acorde a su población, con la restricción de que ninguno reciba menos de ocho diputados ni más de setenta.

En cuanto al sistema federal cada Estado tiene su propia constitución y cuenta con un Poder Ejecutivo (*governador*) y un PL (asambleas legislativas) electos directamente. Contando también con un PJ y estructura administrativa propias. Los municipios poseen un PE (*prefeito*) y PL (cámaras municipales o de *vereadores*).

La reforma de 1988 estableció que para la elección de gobernadores y prefeitos (intendentes o alcaldes) de municipios con más de 200.000 electores sería exigida mayoría absoluta. En municipios con menos de 200.000 electores, se definió que la elección de jefes del Ejecutivo sería por mayoría simple. A excepción del senado los órganos legislativos (Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas estatales y cámaras municipales) son elegidos por RP.

El péndulo entre gobierno federal y los gobernadores

La República Federativa del Brasil es, como su propio nombre lo indica, un Estado federal, pero no siempre fue ésta la organización política del gigante sudamericano. Tras la independencia efectuada en 1822 y como resultado de la constitución de 1824, Brasil fue definido como un Estado monárquico y unitario, que se organizaba en torno a los tres poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo e Judicial; establecía elecciones directas, y solo los hombres, alfabetizados y mayores de 21 años estaban habilitados para votar. En cuanto a las unidades subnacionales el imperio de Brasil combinó las antiguas capitanías de la época colonial, transformándolas en provincias. Éstas carecían de autonomía política, de hecho sus presidentes (tal era el nombre del titular del Ejecutivo) eran nominados por el poder central. Estos presidentes de provincias, designados por el emperador, eran cesados cada vez que cambiaba el consejo de ministros. O sea que su permanencia en el cargo dependía completamente de la suerte que corriera el gobierno nacional de turno.

La Primera República 1889 y Constitución de 1891

El nacimiento de la República el 15 de noviembre de 1889 aparejó cambios significativos para el país.⁵³ No solo dio fin a la monarquía sino que también permitió la formación de una federación, al tiempo que transformó las provincias en Estados. Cabe destacar la influencia que en el proceso de deslegitimación del imperio tuvo el descontento de las provincias ante la centralización política y económica impuesta desde la monarquía. También el ejemplo de EEUU jugó un importante rol en el sentido de avanzar hacia una solución federal, tanto fue así que incluso en 1891 se adoptó el nombre de Estados Unidos do Brasil, denominación que perduró hasta 1967.

El período que se conoce como la *República Velha* (1889-1930) significó el auge del poder oligárquico y de la autonomía de los Estados. En este sentido, la constitución establecida en 1891 jugó un papel central otorgando amplios poderes fiscales y financieros a los Estados. Entre las prerrogativas con que contaban las unidades de la federación se encontraban: la capacidad de tomar préstamos en el exterior, poseer una fuerza policial, imponer justicia propia y cobrar impuestos. Esto hacía que la federación brasileña fuera más descentralizada desde el punto de vista fiscal que las provincias argentinas o los Estados mexicanos de entonces. Por su parte, el gobierno federal se reservaba como poderes exclusivos la política monetaria y emisión de monedas, los impuestos de importación y la capacidad de organizar las fuerzas armadas. En la faz política la autonomía se daba en el control de la elección del presidente de provincia por parte de la elite política local.

Al comienzo de la vida como república se vivió una tensión casi permanente entre el gobierno central y los gobiernos estatales. Esta situación perduraría hasta principios del siglo XX cuando la realización de un pacto trajo consigo una mayor estabilidad política que se dio a conocer como política de gobernadores. Este se basaba en una suerte de intercambio de favores políticos entre el presidente y los presidentes de provincia. El nacimiento de este acuerdo oligárquico se produjo entre 1989-1902 bajo la presidencia de quien fuera el cuarto presidente de la República, Manuel Ferraz de Campos Salles. Por éste, el presidente reconocía a los líderes estatales quienes a cambio le garantizaban la docilidad legislativa. Apoyaba a los candidatos de los partidos que gobernaban en los Estados, que por su parte daban sustento a la candidatura presidencial, así como también, mencionado apoyo legislativo durante el período de gobierno. Este modelo que favorecía a los Estados exportadores y que llegó a conocerse como el acuerdo del *café* (São Paulo) *com leite* (Minas Gerais), debido a que representantes de ambos Estados se alternaban en el ejercicio de la presidencia, duraría hasta 1930.

Según Fernando Abrucio (1998) existen cinco razones por las que esta fase de la vida de la república puede llamarse como política de los gobernadores:

53 Entre los hechos que contribuyeron en la caída del imperio se encuentra la abolición de la esclavitud, efectivizada el 13 de mayo de 1888.

1. los gobernadores eran los actores más importantes del sistema político;
2. en la constitución del poder federal, la elección del presidente pasaba por un acuerdo entre los principales Estados, São Paulo y Minas Gerais, con posibilidad de que gobernadores de Estados como Rio Grande do Sul, Bahia o Rio de Janeiro interviniesen si no había acuerdo entre los del pacto *café com leite*;
3. el presidente, si bien era considerado un poder moderador no tenía fuerza por sí solo para imponerse a los Estados considerados grandes;
4. la inexistencia de un sistema de partidos nacional, lo que favorecía aun más la fortaleza de los gobernadores;
5. el pacto perpetró en el poder a las oligarquías estatales que gobernaban cuando se produjo el acuerdo con Campos Salles.

Podría añadirse el significado que aparejó la transformación de presidente de provincia en gobernador de Estado.

La concentración de poder que el gobernador ejercía sobre su Estado acontecía para Abruicio (1998) por tres razones:

1. la debilidad del poder federal, que no era competencia con los Estados en el proceso de conquista del apoyo de los jefes políticos locales;
2. la *República Velha* otorgaba poca o nula autonomía política y económica a los municipios que dependían del gobernador;
3. la relación con los coroneles y dos fuertes instrumentos de persuasión política: el control del aparato policial y los empleos públicos.

El autor también menciona tres consecuencias de este proceso o alumbramiento:

1. la fuerza con la que nace el cargo de gobernador;
2. el surgimiento de la estructura federal que no consiguió establecer la interdependencia en la Unión y los Estados, con un desequilibrio marcado que favorecía a los Estados más fuertes;
3. el federalismo surgió disociado de la república, caracterizado por el predominio de las oligarquías estatales y la ausencia de la ciudadanía en el escenario político.

Las elecciones para los presidentes estatales, que eran reguladas por los Estados, otorgaban autonomía también en cuanto a la duración del mandato que variaba de Estado en Estado. Dicho albedrío alcanzaba también al tema que nos ocupa, la posibilidad de reelección, por cuanto esto también dependía de cada Estado. En Rio Grande do Sul, por ejemplo, donde la reelección del presidente de Estado era indefinida o ilimitada, Borges de Medeiros del Partido Republicano Riograndense se mantuvo en el poder 25 años divididos en dos extensos períodos, el primero entre 1898 y 1908 y un segundo que abarcó desde 1913 a 1928.

La revolución de 1930 y la construcción del Estado Novo 1937-45

La revolución de 1930 encabezada por el caudillo *gaúcho* Getulio Vargas significó un viraje hacia el centralismo y el fortalecimiento del Estado nacional. El régimen

instaurado por el varguismo consiguió implantar un poder central fuerte a través del *Estado Novo* (1937-45).

La reforma electoral de 1932, aumentó la representación política de los Estados económicamente más débiles y también los más despoblados. Esta medida intentaba contrarrestar la desmedida influencia de los Estados más poderosos (São Paulo, Minas Gerais) sobre el resto. Esta sobrerrepresentación de los Estados más pequeños ha sobrevivido hasta hoy.

La constitución de 1934 fue un poco más allá y otorgó al gobierno federal la capacidad de regular las relaciones fiscales externas e interestaduais.

El período abarcado entre 1934-1937 estuvo marcado por la inestabilidad política y luego de un fuerte enfrentamiento se llegó a la negociación entre el federalismo encabezado por el Estado de São Paulo y el centralismo impulsado por las oligarquías periféricas y apoyadas en gran medida por las fuerzas armadas.

La constitución de 1937 terminó con este delicado equilibrio al redefinir las potestades del Ejecutivo federal, quien se otorgó el poder de nominar interventores en los Estados. Esta nueva situación transformó al presidente de la república en el centro político del país. Dotado de un singular carisma, Getulio Vargas, ejerció el poder con mano férrea, destituyó a parlamentarios y gobernadores e impuso interventores en los Estados. La presencia de estos últimos limitó los ámbitos de actuación de los Estados, a quienes se les prohibió contraer préstamos externos, así como también se limitó el gasto en defensa (posibilidad de adquirir material bélico) y seguridad pública (policía).

La creación del Departamento de Administración de S. Público y el control que esta institución tenía sobre el presupuesto, redundó en el debilitamiento del poder político de los Estados que se transformaron prácticamente en apéndices administrativos del gobierno federal. Los interventores, nombrados por el presidente, pertenecían por lo general a la estructura local de poder, pero no eran representantes de las principales elites del Estado, esto es, los interventores dependían directamente del presidente y no de las elites estaduais. De esta manera el gobierno central introdujo eficazmente su influencia en los Estados, debilitando el poder de las oligarquías locales, las cuales al perder el control electoral del Estado quedaban en una situación desventajosa a la hora de negociar.

La segunda República y resurgimiento del federalismo 1946-64

El fin del Estado Novo (hacia 1945) y la entrada en vigencia de la Constitución de 1946 propiciaron la restauración del pacto federal. En esa línea jugó un rol no menor el hecho de que, tanto los ejecutivos como los legislativos estaduais, volvieron a ser cargos electivos, y por objeto de disputa por los principales partidos del período⁵⁴. Los

54 Los principales partidos políticos del orden democrático 1946-1964 fueron el PSD, el PTB y la UDN. El primero era reflejo de la fuerza de la máquina electoral creada por Getulio Vargas producto de la fuerte presencia del Estado (burócratas), de los Interventores estaduais y de su prestigio junto a los trabajadores; el PTB era un partido también de inspiración varguista, y representaba básicamente a los trabajadores y la burocracia sindical, con un discurso que hacía hincapié en la defensa de la industrialización y ampliación de los derechos laborales; la UDN por su parte encarnaba la antigua oposición

gobernadores eran electos por mayoría simple, su mandato era de cuatro años en nueve Estados y de cinco en los diez restantes y la reelección inmediata no estaba permitida. De este modo la relación entre la Unión y los Estados se tornó más equilibrada. Por un lado, los Estados recuperaron cierta autonomía y por otro lado, del gobierno federal, si bien este cedió parte de sus prerrogativas, mantuvo en gran medida la presencia que había alcanzado durante el Estado Novo.

En este punto Abrucio (1998) señala una serie de factores que apuntaron a la mayor autonomía unidades de la federación entre los que se destacan:

1. el mecanismo de desproporcionalidad de representación entre los Estados en la cámara federal. Lo que generaba una importante sobrerrepresentación de los Estados más pobres a costa de la sobrerrepresentación de los más poblados;
2. la solidificación del bloque regional nordestino, que ya no actuaban individualmente a la hora de pedir recursos al gobierno central;
3. un tercer aspecto estaba relacionado a que la suerte de la elección presidencial comenzó a depender de los resultados obtenidos en varios Estados. Por lo que los candidatos presidenciales que quisieran tener éxito debían necesariamente conseguir apoyos estatales.

A ello se sumaba la dependencia de los diputados federales respecto a los gobernadores, tanto para su elección como para el mantenimiento de sus bases electorales.

Esta impronta de los gobernadores como figuras de primer nivel dentro del sistema político, hacía que fueran visualizados casi naturalmente como candidatos a la presidencia de la república, de hecho de los cuatro presidentes electos en el período 1945-64, dos se habían desempeñado como gobernadores Juscelino Kubitschek (electo presidente para el período 1955-60 por el PSD, había sido gobernador de Minas Gerais entre 1950-55) y Jânio Quadros (electo presidente en 1960 por UDN lo había sido del Estado de São Paulo por el período 1950-55). Asimismo podemos agregar que otras figuras centrales en ese período también eran gobernadores, a modo de ejemplo puede mencionarse a Leonel Brizola, Carlos Lacerda y Adhemar de Barros gobernadores de Rio Grande do Sul, Guanabara y São Paulo respectivamente.

Golpe militar y nuevo giro al centralismo 1964-85

El centralismo autoritario retornó con el golpe militar de 1964 y fue institucionalizado en la Constitución de 1967, situación que se mantuvo hasta 1985.

Los actores relevantes durante la república democrática, los gobernadores, tuvieron también una responsabilidad activa en el fin de ese período y directa con el golpe de Estado de 1964, ya que varios de ellos ejercieron una oposición desleal al gobierno de João Goulart,⁵⁵ entre los cuales hallamos a los antes mencionados Adhemar de Barros

liberal, heredera de los partidos democráticos estatales, si bien buscó en un principio concitar el apoyo de la clase media urbana, alrededor de una bandera liberal y democrática, en realidad sus mayores bases electorales provenían del medio rural y en los Estados menos desarrollados. Este período fue básicamente gobernado por la alianza entre PTB/PSD, como pilares del gobierno y tuvo como consecuencia que la UDN fuera desarrollando gradualmente una actitud crecientemente antisistema.

55 Elegido vicepresidente por el PTB había asumido la presidencia tras la renuncia de Jânio Quadros quien había sido electo presidente por la UDN.

y Carlos Lacerda, a quienes se sumaba el jefe de Ejecutivo de Minas Gerais, Magalhães Pinto.

Por otra parte, el rumbo que habría de tomar el régimen militar y su progresivo endurecimiento tuvo como un punto medular las elecciones para gobernadores de 1965. Cuando los candidatos impulsados por el novel régimen fueron derrotados en dos de los más importantes Estados —São Paulo y Minas Gerais— ésto provocó que el gobierno autoritario optara por el camino de restringir aun más la autonomía de las unidades federales, como única forma de concentrar el poder.

La centralización del poder, caracterizada por una concentración de los recursos públicos, el poder político sin precedentes y el paulatino debilitamiento de la autonomía de las unidades subnacionales, fue uno de los principales objetivos políticos que impulsó el modelo centralista-autoritario adoptado por el régimen militar. Luego de la victoria de los candidatos opositores en 1965, el gobierno militar adoptó la modalidad de elección indirecta para los gobiernos estaduais. De esta manera el gobierno de facto se aseguraba el control del gobierno de los Estados.

En ese sentido, la constitución instaurada en 1967 estableció que en las elecciones para el cargo de gobernador a realizarse en 1966 y 1970 serían indirectas y recién se volverían elegibles en forma directa a partir de 1974.

Para el gobierno militar era de medular importancia que los gobernadores no tuvieran la legitimidad que otorga el acto electoral, de manera que tuvieran menos posibilidades de generar algún tipo de oposición a su autoridad. El régimen autoritario también intentó minar el poder de los gobernadores a través de otros medios, y por ello se impidió a aquellos políticos que habían actuado durante el período 1946-64 y acceder a dicha posición. Al mismo tiempo se intentó modificar la dependencia de los municipios respecto al gobierno del Estado y de ese modo eliminar, o al menos debilitar, una de las principales e históricas bases sobre las cuales se apoyaba el poder de los gobernadores.

Para 1974, si bien no se llevaron a cabo elecciones directas tal cual estaba previsto en el calendario original, sí se otorgó un poco más de autonomía a los gobernadores electos en esa instancia, y lo mismo aconteció en 1978. No fue, entonces, sino hasta 1982 con las primeras elecciones directas para gobernadores estaduais, cuando comenzó a potenciarse la figura de los gobernadores. En esas elecciones los partidos opositores al régimen conquistaron diez de las 22 gobiernos estaduais en juego, nueve el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) y uno el Partido Democrático Trabalhista (PDT), mientras que por su parte el partido del régimen, el Partido Democrático Social (PDS) —sucesor de la Alianza Renovadora Nacional (Arena)— ganó en los restantes doce.

Así, por primera vez desde el golpe de Estado, los partidos de oposición controlaban gobiernos estaduais (entre ellos los más importantes: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais) lo que suponía no solo disponer de una importante parcela de poder —mientras que para el régimen militar aparejaba una pérdida inestimable de uno de

sus sustentos de poder más significativo— sino que la oposición poseía además una ventaja adicional, los gobernadores contaban con la legitimidad que supone haber sido electos directamente por el cuerpo electoral, una legitimidad de origen de la que no podía hacer gala la cúpula militar que ocupaba el gobierno federal. De hecho, el primer presidente civil elegido (aunque indirectamente) fue Tancredo Neves, quien había sido electo gobernador de Minas Gerais en esas elecciones fundacionales.

Redemocratización y Constitución de 1988

Una vez más nos apoyamos en Abrucio (1998: 95-103), quien destaca cinco factores que explican el aumento de poder de los gobernadores a partir de la redemocratización:

1. el desarrollo del poder de los gobernadores se dio en un momento de crisis tanto del Estado varguista-desarrollista como del régimen militar;
2. las unidades subnacionales aumentaron su participación en el presupuesto nacional;
3. los gobernadores desempeñaron un papel decisivo (fueron los grandes conductores) en el proceso de transición política;
4. el carácter fundacional de las elecciones de 1982;
5. el aumento de poder de los gobernadores ocurrió concomitantemente al debilitamiento de la figura del presidente de la república.

El hecho de que Brasil haya alternado a lo largo del siglo XX períodos de mayor centralismo con otros de mayor autonomía de sus Estados, es uno de los dilemas constitutivos de la formación y desarrollo del Estado en Brasil.

El federalismo brasileño sufrió durante el siglo XX dos proyectos fuertemente centralizadores, el *Estado Novo* (1937-45) y la dictadura militar (1964-85). La mayoría de los autores coinciden en que solo a partir de la democratización desde 1985 y la sanción de la Constitución de 1988, la balanza parece haberse inclinado hacia una solución federal.

Para algunos analistas en la actualidad si bien el gobierno de la Unión todavía concentra gran parte del poder político, los gobernadores se han constituido en importantes negociadores o *veto players*. El hecho de que el gobierno federal necesite mayorías parlamentarias y que los gobernadores ejerzan una influencia determinante sobre las bancadas en la Cámara de Diputados, hace necesaria la negociación con estos poderosos actores políticos. En ese sentido, no llama la atención que en modificaciones consideradas fundamentales como la reforma constitucional que permitió la aprobación de la reelección presidencial o la que alteró el sistema de la Seguridad Social, los gobernadores hayan tenido una decisiva importancia en la tramitación de ellas en el Congreso.

En su abordaje acerca de la influencia de los actores subnacionales en la política contemporánea Abrucio y Samuels (1997) se ocuparon del enfrentamiento entre el poder estadual contra la actuación partidaria nacional. Entre sus causas destacan: en primer lugar, las lealtades electorales en el ámbito estadual; en segundo lugar, refieren

al hecho de que los gobernadores poseen un fuerte aparato político (maquinas públicas estatales), finalmente reparan en como los liderazgos estatales y nacionales establecen un juego no cooperativo.

Para esta línea de autores, el aumento de poder de los gobernadores se inicia a partir de 1982 y se consolida en la constitución de 1988. Para explicar este fenómeno Abrucio y Samuels (1997) enumeran los poderes con que cuentan los gobernadores y que incluyen: la capacidad de emprender proyectos, de nominar cargos públicos, el sistema electoral de lista abiertas y el sistema ultrapresidencial en los Estados.

Debido a las características de sistemas políticos estatales, la lealtad de los parlamentarios se vincula más a sus Estados que a los partidos o a una lógica nacional (Mainwaring, 1997; Abrucio, 1998). Esto ha provocado que los gobernadores sumen a sus prerrogativas, de por sí relevantes en el sistema político, una ubicación como intermediarios entre el presidente y los legisladores de sus Estados. De modo que los jefes de gobierno estatales no solo desempeñan un rol clave en la elección de las bancadas legislativas (Abrucio, 1998; Kinzo, 1999), sino que ésta influencia trasciende a su comportamiento en el Congreso Federal (Samuels, 2003). Pero esta influencia no se limita a los diputados federales y estatales sino que alcanza también a los *prefeitos*, ya que todos dependen en mayor o menor medida del sostén que los gobernadores les brindan.

Un contrapunto de esta visión es la encarnada por autores como Figueiredo y Limongi (2001) quienes afirman que el comportamiento de los diputados federales no sigue a los gobernadores, sino que está básicamente orientado por el partido y el presidente de la república. Por su parte Melo (2000) afirma que la migración partidaria tiene en consideración principalmente a la política federal (partidos que apoyan o se oponen al presidente) y no la política estatal (basada en el peso de los gobernadores).

Para Abrucio (1998) el sistema político establecido a partir de la redemocratización en 1985 y sobre todo luego de la sanción de la constitución de 1988, puede caracterizarse como un *federalismo estadualista* y un *ultrapresidencialismo estadual*. El federalismo estadualista apunta a que el poder de los gobernadores fue reforzado con la descentralización de poder que caracterizó la redemocratización, mientras que el ultrapresidencialismo a nivel estadual hace referencia a que las potestades con que cuentan los gobernadores carecen de un sistema de *checks and balances* propios del presidencialismo clásico estadounidense.

Otro punto fuerte a favor de los gobernadores es el tema de la legitimidad, el hecho de que estos fueran electos directamente antes de que el presidente fortaleciera su presencia en el sistema político. En ese sentido, la referencia es que hubo elecciones directas para gobernador en 1982 y 1986 en tanto que hubo que esperar a 1989 para poder elegir en forma directa a una presidente, un lapso que se había extendido 29 años tras la elección de Janio Quadros en 1960.

Desde esta visión se sostiene entonces que salvo los paréntesis que significaron el *Estado Novo* (1937-45) y la dictadura (1964-85) el sistema político brasileño ha estado organizado en gran medida en torno a la política estadual. Los gobernadores y

prefeitos contarían con una autonomía significativa frente al gobierno central, debido en gran medida a la disponibilidad de recursos con que cuentan. Entre otras consecuencias se destacan: la dispersión del poder (en un sistema ya de por sí fragmentado), la necesidad de mantener sus adhesiones como forma de lograr la supervivencia política lleva a los legisladores nacionales a una mayor lealtad regional que partidista, las coaliciones de gobierno central resultarían por tanto más débiles, se profundizan así el patronazgo y el clientelismo, incremento de poder para los gobernadores y *prefeitos* de grandes ciudades (São Paulo) debido a esta gran influencia sobre el congreso, dificultaría también la formación de líderes nacionales.

Sin embargo, para otros investigadores esta situación de fortalecimiento de los gobernadores respecto al gobierno de la Unión que se advertía en la primera década luego de la redemocratización sufrió un revés a partir de la primera elección de Fernando Henrique Cardoso en 1994. A partir de ese momento se produce una reversión en lo que hace a la autonomía política y financiera de los gobiernos estaduais. De este modo estaríamos, contrariamente a lo que sostiene la visión anterior, en presencia del inicio de un nuevo ciclo de centralización política. La ley Kandir, ley de Responsabilidad Fiscal, intervención y privatización de bancos estaduais, lo que limita la capacidad de endeudamiento de los Estados. En 1996 se eliminó también la capacidad de los Estados para cobrar impuestos sobre las exportaciones.

Por otro parte, Figueiredo y Limongi (2002) analizan el comportamiento de las bancadas estaduais en la votación de estos proyectos, mostrando como éstas siguen a sus líderes partidarios y no a los gobernadores de sus respectivos Estados. De esta manera, esta línea de autores se opone a quienes visualizan un marcado predominio de la dinámica federativa en el sistema partidario de Brasil.

Quienes defienden esta interpretación hacen hincapié en el fortalecimiento de las organizaciones partidarias. Se hace referencia a la estabilidad de los resultados electorales (reducción significativa en la volatilidad electoral) y la importante disciplina observada a nivel legislativo. En este sentido el mejor indicador de disciplina partidaria es el grado de cohesión de los partidos en las votaciones de la legislatura medido por el Índice de Rice⁵⁶. Sobre este punto el trabajo de Figueiredo y Limongi (2001) ha demostrado que los principales partidos (PT, PDT, PFL, PDS, PMDB, PSDB y PTB), que controlaron durante la última década más del 90% del Congreso, muestran un índice de Rice que oscila entre el 85,4 y el 98,0, lo cual los coloca en un nivel similar a los partidos uruguayos y chilenos. Otro punto que señalan estos autores (2001: 20) y que sin duda ha influido en esto, es el hecho que los recursos legislativos a disposición de los líderes partidarios para comandar a sus bancadas, fueron ampliados por los reglamentos internos de las cámaras. Si bien se mantiene todavía elevada la tasa de

56 El índice de Rice varía entre cero y cien y es calculado restando la proporción de votos minoritarios de los mayoritarios. Cuando el 50% de un partido vota *Sí* y el otro 50% vota *No*, el índice es igual a cero. Cuando existe total unidad el índice es igual a cien. Será igual a setenta si 85 de los miembros del partido estuvieran de un lado y 15% del otro.

migración partidaria (los políticos que cambian de partido), fenómeno estudiado como ya mencionamos por Mello (2000).

Paralelamente algunos expertos en políticas sociales en Brasil han llamado la atención acerca de cómo en la última década el eje de las políticas públicas se desarrolla por lo general, entre el gobierno federal y los municipios (lo que habla de la creciente autonomía de estos respecto a los gobiernos estatales) relegando a los gobernadores a una posición marginal en dicho proceso (Marenco, 2006).

Por otra parte, si bien la constitución de 1988 aprobó medidas de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, también mantuvo la posibilidad de retener gran parte del monopolio legislativo en el ámbito federal, limitando la capacidad de los Estados para adoptar políticas propias (Souza, 2002). Además la autora señala (2002: 170) que la constitución determina que aquellas cuestiones que están en la esfera de competencias concurrentes de la Unión y los Estados —tales como energía eléctrica, tránsito, tráfico, minas, recursos minerales y educación— dependen de la legislación federal.

Además, el gobierno federal detenta el poder que significa el control del presupuesto, la forma en que este recurso sea utilizado determina, en cierto modo, el relacionamiento entre el presidente y los gobernadores. Pero en definitiva y como muestra Lucinda Benton (2002: 132) los presidentes poderosos y las instituciones federales fuertes no son mutuamente excluyentes sino que coexisten.

Si bien podemos observar que existen diferencias, tanto entre los académicos brasileños como entre los extranjeros, respecto a si los Estados están en posición o no de bloquear las políticas públicas impulsadas por el gobierno federal, existe un común acuerdo en destacar que los gobernadores han sido tradicionalmente, y son hoy en día, unos actores poderosos y destacados *veto players* del sistema político.

Federalismo, gobernadores y sistema de partidos

Como vimos en los apartados anteriores, en Brasil la noción de gobiernos regionales fuertes en relación con el poder central se remonta a la creación de la *República Velha*, si bien la potestad de la dimensión federal varió a lo largo del siglo XX, sin duda ha alcanzado su momento de mayor autonomía a partir de la democratización en 1985.

Una parte de los académicos coinciden en la incidencia que al respecto ha tenido la Constitución de 1988, que introdujo modificaciones en las relaciones entre el poder central y las unidades de la federación, reforzando por ende el federalismo. Claudio Couto (1996) caracteriza a la estructura federativa brasileña como un caso extremo de *federalismo centrífugo*. Por su parte, Scott Mainwaring (1997) sostiene que Brasil representa sin dudas el caso de federalismo más *robusto* si lo comparamos con los otros países federales de AL (Argentina, México y Venezuela). Para dicho autor es justamente la dimensión federal uno de los pocos elementos que tienen en común el período democrático 1946-1964 y el actual. Mainwaring señala también, que el federalismo es uno de los principales elementos a tomar en cuenta a la hora de explicar el funcionamiento del presidencialismo brasileño, es en ese sentido junto a la fragmentación del

sistema de partidos responsable de la dispersión de poder que se aprecia en el sistema político brasileño.

En cuanto a la relación entre el federalismo y las características del sistema de partidos en Brasil, Murilo de Carvalho (1993) ha señalado que históricamente los partidos se consolidaron alrededor de los centros de poder regional y que funcionaban como coaliciones de elites locales. Con el paso del tiempo, la diferenciación de los reductos electorales de los partidos se reprodujo o se acentuó. La mencionada debilidad de los partidos y del sistema de partidos se ha transformado en una causa y a la vez una posible consecuencia que contribuye a incrementar la influencia de los gobernadores.

Un sistema federal debería entonces, según la teoría, crear constreñimientos para evitar la concentración del poder político (dicho de otra manera favorecer a descentralización política) y asegurar o favorecer la autonomía política de las unidades subnacionales. En tal sentido el sistema de partidos reflejaría más los intereses locales que la identificación con preferencias nacionales.

Actualmente, a nivel subnacional el régimen de gobierno es considerado hiperpresidencialista dada la preeminencia de los jefes del ejecutivo en los sistemas políticos locales, lo que resulta en que los gobernadores tengan una autoridad incontestada en sus Estados. Para ello, además, los candidatos a las gobernaciones (al igual que los candidatos presidenciales) construyen coaliciones multipartidarias para controlar mejor las legislaturas de sus Estados. Para tener éxito en esta tarea los candidatos a gobernador se apoyan en el hecho de poseer un nombre reconocido apoyado en una larga carrera política. Por este motivo es frecuente encontrar entonces un elevado porcentaje de candidatos a gobernadores que provienen del senado.⁵⁷

Los gobernadores y la reelección

Hasta 1998, los gobernadores no podían ser reelectos en forma inmediata y como señala Power (2004) estaban en la nada confortable posición de nombrar un sucesor que pudiera ser electo. La mayoría de la veces el nombramiento del sucesor respondía más a su interés por conservar el cargo, esto significaba poner a alguien de confianza hasta que pudiera retornar a él cuatro años más tarde, a menudo después de una estancia en el Congreso, por lo general en el senado, dado que este tipo de elección que se define por la lógica mayoritaria favorece a los exgobernadores.

Antes de que en 1997 se aprobara la reforma que permite la reelección inmediata, se sucedían los inconvenientes en la sucesión que lleva aparejada la reelección mediata y que vimos en el capítulo teórico. Dos casos ilustrativos de los problemas que la sucesión de los gobernadores generaba son los enfrentamientos Quercia-Fleury Filho en São Paulo y Brizola-Garotinho en Rio de Janeiro. Orestes Quercia gobernador de São Paulo por el PMDB entre 1986 y 1990 designó como candidato para sucederlo

57 Esta situación sería muy poco probable en EEUU, donde difícilmente un senador dejaría su cargo para ser gobernador de un Estado. Lo que nos habla también de las diferencias en lo que hace a las carreras políticas en ambas naciones.

a Luiz Antônio Fleury Filho, quien había sido secretario en su gabinete y quien, supuestamente, carecía de aspiraciones políticas propias y le sería fiel. Fue después de conseguir el apoyo del PMDB y que su candidato resultase electo que surgieron los inconvenientes. Una vez en el poder Fleury intentó controlar el PMDB a nivel estadual contrariando los intereses de Quércia. Luego de un largo enfrentamiento Quércia logró imponerse, en tanto que Fleury abandonó el PMDB.

Una situación similar fue la que se procesó en el PDT cuando Anthony Garotinho ganó la gobernación de Rio de Janeiro y una vez en el cargo intentó apoderarse de la estructura del partido. Este intento terminó con su alejamiento del PDT propiciado por el viejo líder y dos veces gobernador del Estado Leonel Brizola. Por su parte, Garotinho se incorporaría al PSB y a través de una exitosa gestión se tornó en una amenaza para Brizola y el PDT en el Estado. De hecho, en las elecciones de 2002, en la cual aspiraba a la primera magistratura, Garotinho logró imponer con éxito la candidatura de su esposa Rosinha a la jefatura del Estado y que obtuvo un contundente triunfo. En este caso, el peso del gobernador fue más importante que la estructura partidaria.

Tabla 1. Total Diputados en los legislativos estaduais	
Estados	Total Diputados
Acre	24
Alagoas	27
Amazonas	24
Amapá	24
Bahia	63
Ceará	46
DistritoFederal	24
EspiritoSanto	30
Goiás	41
Maranhão	42
MinasGerais	77
Mato Grosso do Sul	24
MatoGrosso	24
Pará	41
Paraíba	36
Pernambuco	49
Piauí	30
Paraná	54
RiodeJaneiro	70
RioGrandedoNorte	24
Rondônia	24
Roraima	24
Rio Grande do Sul	55
SantaCatarina	40
Sergipe	24
São Paulo	94
Tocantins	24

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior Electoral

Los gobernadores son electos por mayoría absoluta (establecido en la reforma constitucional de 1988), el instituto de la reelección inmediata (permitida por una única vez) fue introducida en la Carta Política, a través de la Enmienda Constitucional N.º 16, del 4 de junio de 1997. En cuanto a las Asambleas Legislativas estaduais, prima la RP y su tamaño varía por Estado, que va de 94 en São Paulo a 24 en Acre, Amazonas o el Distrito Federal, por nombrar algunos.

La nacionalización de las elecciones estaduais

Desde su fundación de la república y hasta bien avanzado el siglo XX, los partidos brasileros permanecieron regionalizados. Durante la época de la *República Velha* el proceso de competencia política estaba federalizado, cada Estado tenía un sistema de partido único o hegemónico. Ni la revolución de 1930, que acabó con la Primera República, ni mucho menos el *Estado Novo* lograron avances en este sentido. El primer intento de partidos de alcance nacional surgió con el advenimiento de la república democrática 1946-64, durante esta etapa fueron dos partidos creados desde el Estado (PSD y PTB) quienes dominaron la primera experiencia democrática brasileña, sin embargo, al fin de este período no habían logrado institucionalizarse ni conseguirían sobrevivir a la dictadura. Durante el régimen militar merece destacarse el intento de crear artificialmente un bipartidismo (entre 1966-79) en torno a un partido que representara los intereses del gobierno Arena, y uno que reflejara algún tipo de disenso (MDB), que el propio régimen se encargó de desactivar ante el constante crecimiento del partido de la oposición.

Esto hizo que el sistema de partidos brasileño fuera catalogado como un sistema débil con una pobre institucionalización (Mainwaring, 1992 y 1999), caracterizado por una alta volatilidad y niveles de migración preocupantes.

Para muchos autores la descentralización y nacionalización del sistema de partidos también estaría fuertemente influida por el peso de los gobernadores. En ese sentido, Samuels (2003) llama la atención sobre los problemas que Fernando Henrique Cardoso enfrentó en su reelección en 1998 dada la incongruencia entre su coalición de apoyo a nivel nacional y a diversidad de alianzas en los Estados. Estas alianzas abarcaban desde Estados oligárquicos o no competitivos, hasta Estados pluralistas o competitivos. Los sistemas oligárquicos son en parte el resultado de las restricciones que a la dinámica electoral estableció el régimen militar, que intentó reproducir un sistema bipartidista fuertemente controlado entre 1966-79.

En este esquema el partido del régimen recibía favores del gobierno federal y mantuvieron su influencia en el aparato estatal, incluso después de la liberalización del juego político. Dentro de los primeros, encontramos el caso de Bahía asociada hasta hace poco tiempo al clan de los Magalhães con el otrora todopoderoso Antônio Carlos Magalhães⁵⁸ a la cabeza. Otro caso renombrado, es el de la familia Sarney en Maranhão, que incluye al expresidente de la república y expresidente del Senado José Sarney y a su hija Rosseana Sarney, quien fuera por dos períodos gobernadora del Estado⁵⁹. Del otro lado aparecen los Estados más competitivos como por ejemplo, Rio de Janeiro, São Paulo, y Rio Grande do Sul, en estos Estados los partidos que se oponían a la dictadura rápidamente rompieron las hegemonías de los partidos acólitos a aquella.

De acuerdo con la literatura existente, los parlamentarios que componen el Congreso Federal son electos por los Estados y tienen, por tanto, como principal

58 Antônio Carlos Magalhães murió en São Paulo el 20 de julio de 2007.

59 Esta situación parece comenzar a revertirse a partir del resultado de las elecciones de 2006, donde tanto ACM como la familia Sarney resultaron derrotados, esta última en el intento de Rosseana Sarney de ser nuevamente gobernadora.

función representar los intereses de sus respectivas bases electorales. Para esta perspectiva, los congresistas serían más leales a sus bases electorales, en definitiva a sus Estados, que a los partidos que integran.

Para Abrucio y Samuels (1997: 152) esta situación se produce: «[...] porque o atual sistema eleitoral acirra a competição entre os candidatos do próprio partido e estar vinculado a uma estrutura poderosa como são as máquinas públicas estaduais eleva as chances de vitória eleitoral.»

Según está línea, Abrucio y Samuels (1997) y Abrucio y Costa (1999), para que un presidente consiga aprobar sus proyectos en el Congreso de la Unión, no alcanza con que consiga el apoyo de los líderes de los partidos en el legislativo, sino que debe contar necesariamente con el apoyo de los gobernadores, debido a la influencia de estos sobre los legisladores electos por sus Estados. Pero las presiones regionales siempre se hacen sentir porque los congresistas responden más a las lealtades regionales que a las partidarias.

Existe un acuerdo entre los gobernadores y los congresistas que beneficia a ambas partes, en palabras de Abrucio y Costa (1999: 66) este compromiso se basa en que:

[...] os governadores têm grande influência sobre o comportamento dos congressistas, mais isso somente acontece porque há um pacto de benefício mútuo: os parlamentares votam com os governadores contanto que os chefes dos Executivos estaduais os auxiliem a manter as suas bases eleitorais, principalmente de base regional. Um dos principais instrumentos para selar esta aliança é a patronagem, ou seja, a distribuição dos cargos públicos para os correligionários e cabos eleitorais dos congressistas.

David Samuels (2000a) al analizar el impacto que tanto la elección presidencial como la de gobernador provocarían en el sistema de partidos brasileño, menciona que de acuerdo a la literatura especializada la concurrencia de ambas elecciones estimularía un efecto reductor en el número de listas que se presentan en las legislativas. Sin embargo, este número se amortiguaría si el número de candidatos presidenciales o de gobernador se incrementara. Samuels encuentra que el principal efecto sobre los candidatos al legislativo federal lo provoca la elección de gobernador, lo que ayudaría a explicar el alto Número Efectivo de Partidos (NEP) a nivel nacional (6,3) comparado con el sistema partidario estadual cuyo NEP es sensiblemente menor (3,3). En otras palabras, al centrarse los candidatos al Congreso Federal en la carrera por la gobernación y no en la presidencial, el número efectivo de listas que compiten por entrar al legislativo nacional está asociado fuertemente al número efectivo de candidatos a gobernador.

Por su parte, Roma y Braga (2002: 52) mencionan tres aspectos del proceso de nacionalización de los grandes partidos brasileños:

O primeiro é a diminuição da dispersão eleitoral da representação partidária nos Estados; segundo aspecto: o avanço da representação eleitoral dos grandes partidos que conseguem agregar a maior parte das preferências dos eleitores em praticamente todos os Estados; terceiro: o comportamento estratégico das lideranças partidárias na consunção de suas alianças eleitorais.

En cuanto al primer aspecto, se puede observar un desempeño electoral diferente en los distintos Estados. Respecto al segundo aspecto una clara evidencia es el peso

que los partidos consiguen en cada Estado, es decir, si estos partidos obtienen un porcentaje significativo de votos en cada Estado.⁶⁰

Tabla 2. Promedio de bancas por elección por partido en las Asambleas Estadales (%)

Partido	1986	1990	1994	1998	2002	2006	Promedio
PMDB	46,7	19	19,9	18	12,9	15,8	22
PFL	26,2	16,9	16,8	16,4	12,8	10,9	16,7
PDS/PP	10,5	8,9	11,8	9,9	8,6	4,9	9,1
PSDB	—	6,2	7,5	13,3	12,8	12,7	8,7
PT	3,4	7,2	8,1	7,8	12,3	11,2	8,3
PDT	5,6	7,5	7,7	6,2	5,8	6,2	6,5
PTB	4	7,6	6,9	7,8	6	4,9	6,2
PL	0,6	5	4,7	4,9	6,4	3,7	4,2
PSB	0,6	1,3	2,8	4,2	5,3	6	3,4
PCB/PPS	—	0,4	0,3	0,3	4,1	4,3	1,6
Promedio	97,6	80	86,5	88,8	87,1	80,6	86,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE [1] y del Banco de Datos de IUPERJ
[1] Tribunal Superior Electoral

Estos diez partidos suman en cada elección más del 80% de los cargos en los legislativos estadales y el promedio de cada uno para todas las elecciones suma 86,8%.

El PMDB es el partido más exitoso a lo largo del período, el promedio de bancas que obtiene es de 22% seguido del PFL con el 16,7%, el PDS y sus sucesivas modificaciones hasta el PP con 9,1% y luego vienen el PSDB 8,7% y el PT con el 8,3%. Estos cinco partidos alcanzan el 64,9%, lo que muestra una importante concertación en las bancas de los legislativos estadales.

Al comienzo del período que se inaugura en 1985, una vez recuperada la democracia, presenciamos tres grandes partidos nacionalizados el PMDB, el PFL⁶¹ y el PDS⁶²/PP y que votan en buena forma no solo a nivel nacional sino en cada uno de los Estados. Con

60 Al respecto ver Roma y Braga (2002: 54, tabla 1).

61 El Partido del Frente Liberal es heredero de las facciones liberales de la ARENA y surgió a raíz de diferencias con el PDS que lo llevaron a apoyar la candidatura presidencial del pretendiente del PMDB Tancredo Neves. Principal socio político de la coalición que sostuvo el gobierno de FHC (PSDB), es uno de los principales partidos de oposición al gobierno del presidente Lula (PT). El 8 de febrero del 2007 el comité nacional del PFL anunció el cambio de nombre a Partido Demócrata, adoptando finalmente el nombre de Demócratas (DEM).

62 El Partido Democrático Social (PDS) surgió como sucesor de la oficialista Alianza Renovadora Nacional (Arena) que cambiaría de nombre durante la transición a la democracia en 1979. En la elección del primer presidente civil, realizada en forma indirecta a través de un colegio electoral dominado por el oficialismo, el PDS escogió a Paulo Maluf como su candidato a presidente. En 1993 el PDS se unió con el Partido Demócrata Cristiano, dando origen al Partido Progresista Reformador (PPR). Bajo esta sigla compitió en las elecciones de 1994, pero ya en 1995 se fusionaría con el Partido Progresista lo que dio como resultado la creación del Partido Progresista Brasileiro (PPB). En abril de 2003 la

el tiempo, ya entrada la década del noventa, seguirían el mismo recorrido camino tanto el PSDB como el PT.

Un punto importante a destacar es que, a diferencia de Argentina, en Brasil no existen partidos locales fuertes, (al estilo MPN o MOPOF) en el sentido de partidos exitosos con una existencia exclusiva en un Estado determinado. En ese sentido y pese a la debilidad que se achaca a los partidos brasileros, el federalismo en este punto estaría menos desarrollado o al menos contaría con una menor autonomía respecto al caso argentino.

Tabla 3. Partido del Gobernador por Estado 1982-2006							
Estados	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Acre	PMDB	PMDB	PDS	PPR	PT	PT	PT
Alagoas	PDS	PMDB	PSC	PMDB	PSB	PSB	PSDB
Amazonas	PMDB	PMDB	PMDB	PPR	PFL	PPS	PMDB
Amapá	—	—	PFL	PSB	PSB	PDT	PDT
Bahía	PDS	PMDB	PFL	PFL	PFL	PFL	PT
Ceará	PDS	PMDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSB
Distrito Federal	—	—	PTR	PT	PMDB	PMDB	PFL
Espirito Santo	PMDB	PMDB	PDT	PT	PSDB	PSB	PMDB
Goiás	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB	PP
Maranhão	PDS	PMDB	PFL	PFL	PFL	PFL	PDT
Minas Gerais	PMDB	PMDB	PRS	PSDB	PMDB	PSDB	PSDB
Mato Grosso do Sul	PMDB	PMDB	PTB	PMDB	PT	PT	PMDB
Mato Grosso	PDS	PMDB	PFL	PDT	PSDB	PPS	PPS
Pará	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB	PSDB	PT
Paraíba	PDS	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB
Pernambuco	PDS	PMDB	PFL	PSB	PMDB	PMDB	PSB
Piauí	PDS	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PT	PT
Paraná	PMDB	PMDB	PMDB	PDT	PFL	PMDB	PMDB
Rio de Janeiro	PDT	PMDB	PDT	PSDB	PDT	PSB	PMDB
Rio Grande do Norte	PDS	PMDB	PDS	PMDB	PMDB	PSB	PSB
Rondônia	—	PMDB	PTR	PMDB	PFL	PSDB	PPS
Rio Grandedo Sul	PDS	PMDB	PDT	PMDB	PT	PMDB	PSDB
Roraima	—	—	PTB	PTB	PPB	PSL	PSDB
Santa Catarina	PDS	PMDB	PFL	PMDB	PPB	PMDB	PMDB
Sergipe	PDS	PFL	PMDB	PSDB	PSDB	PFL	PT
São Paulo	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
Tocantins	—	—	PMDB	PPR	PFL	PFL	PMDB

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior Electoral

Convención Nacional del PPB altera su denominación y se transforma en el Partido Progresista (PP). Formó parte de la base aliada del gobierno del presidente Lula en el Congreso Federal.

Y esto pese a estar en un contexto en que las elecciones de gobernador no eran concurrentes con las presidenciales durante la primera década tras la redemocratización. Hubo elecciones para gobernador en 1982, 1986 y 1990 y presidenciales en 1985 y 1989. Esta situación recién se modificaría a partir de 1994, cuando el mandato del presidente se acortó de cinco a cuatro años con lo que las elecciones presidencial, legislativas y de gobernadores se realizan el mismo día.

En las dos primeras elecciones directas para elegir gobernador tenemos que en 1982 solo tres partidos alcanzan gobiernos estatales el PDS (doce), el PMDB (nueve) y el PDT (uno). Para 1986 el PMDB se transforma en una fuerza arrolladora (22 Estados) y solo no logra imponerse en el Estado de Sergipe donde triunfa su aliado el PFL. El panorama comienza a diversificarse en 1990 en estas elecciones el PMDB triunfó en ocho, el PFL en siete, el PDT en tres, el PDS, PTB y PTR en dos cada uno y por último el PSDB, el PRS y el PSC con un Estado cada uno. Para 1994 sigue siendo el PMDB el partido que alcanza más gobiernos estatales con un total de nueve, seguido por el PSDB que desplaza al PFL y llega a los seis, el PFL por su parte baja a dos, el PPR consigue tres, el PT, el PDT y el PSB tienen dos cada uno y el PTB solo alcanzó el gobierno en un Estado.

Esta situación se altera en parte en 1998, en esta elección el PSDB pasa a ser el partido con más gobiernos con un total de siete, le siguen su aliado el PFL y el PMDB con seis, el PT sube a tres, mientras que el PSB se mantiene en dos, igual número que el PPB, en tanto que el PDT solo conserva un gobierno estadual. En 2002, el PSDB es nuevamente el partido más exitoso en lo a que a consecución de gobiernos estatales se refiere con siete, el PMDB le sigue con cinco y a este el PFL y el PSB con cuatro cada uno, por su parte el PT se mantiene en tres, el Partido Popular Socialista (PPS)⁶³ con dos y finalmente el PDT y el PSL con uno. En la última elección acontecida en 2006 el PMDB recupera el primer lugar con siete Estados, seguido del PSDB con seis y el PT con cinco, un poco más lejos el PSB con tres, PDT y PPS con dos y, por último, el PFL y PP con uno.

A partir de la Tabla 4 puede destacarse cómo, a partir de la posibilidad de la reelección inmediata, se produjo un incremento de la permanencia partidaria en los gobiernos estatales, a saber: seis (1990), siete (1994), diez (1998), doce (2002) y diez (2006).

63 El Partido Popular Socialista (PPS) es un partido que surgió en 1992 a raíz de la iniciativa del ejecutivo nacional del PCB de disolverse y crear una nueva fuerza política en respuesta al nuevo orden internacional producto del derrumbe del socialismo real, la disolución de la URSS y el fin del a Guerra Fría.

Tabla 4. Estados obtenidos por cada partido 1982-2006							
Partido/Elección	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
PMDB	9	22	8	9	6	5	7
PSDB	—	—	1	6	7	7	6
PFL	—	1	7	2	6	4	1
PDS	12	—	2	—	—	—	—
PT	—	—	—	2	3	3	5
PSB	—	—	—	2	2	4	3
PDT	1	—	3	2	1	1	2
PPS	—	—	—	—	—	2	2
PTB	—	—	2	1	—	—	—
PPR	—	—	—	3	—	—	—
PTR	—	—	2	—	—	—	—
PPB	—	—	—	—	2	—	—
PRS	—	—	1	—	—	—	—
PSC	—	—	1	—	—	—	—
PSL	—	—	—	—	—	1	—
PP	—	—	—	—	—	—	1
<i>Total Estados</i>	22	23	27	27	27	27	27

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Tabla 5. Estados obtenidos por cada partido 1982-2006(%)							
Partido/Elección	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
PMDB	40,9%	95,7%	29,6%	33,3%	22,2%	18,5%	25,9%
PSDB	—	—	3,7%	22,2%	25,9%	25,9%	22,2%
PFL	—	4,3%	25,9%	7,4%	22,2%	14,8%	3,7%
PDS	54,5%	—	7,4%	—	—	—	—
PT	—	—	—	7,4%	11,1%	11,1%	18,5%
PSB	—	—	—	7,4%	7,4%	14,8%	11,1%
PDT	4,5%	—	11,1%	7,4%	3,7%	3,7%	7,4%
PPS	—	—	—	—	—	7,4%	7,4%
PTB	—	—	7,4%	3,7%	—	—	—
PPR	—	—	—	11,1%	—	—	—
PTR	—	—	7,4%	—	—	—	—
PPB	—	—	—	—	7,4%	—	—
PRS	—	—	3,7%	—	—	—	—
PSC	—	—	3,7%	—	—	—	—
PSL	—	—	—	—	—	3,7%	—
PP	—	—	—	—	0,0%	—	3,7%
<i>Total Estados</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

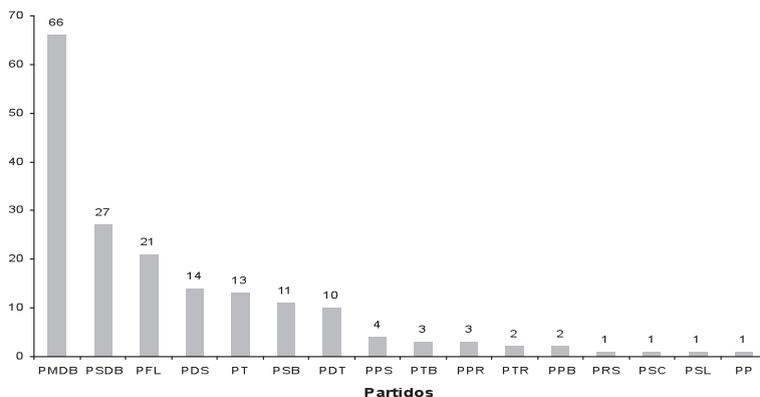


Gráfico 1. Estados por partido 1982-2006. Fuente: elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

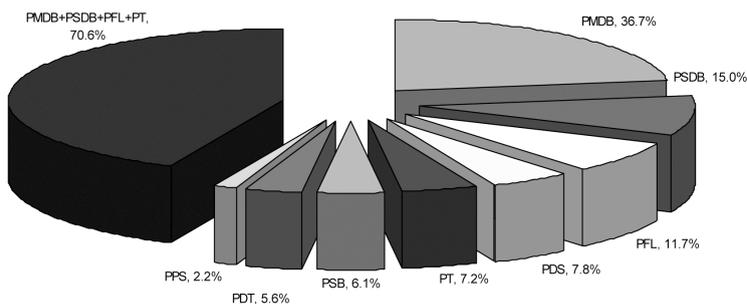


Gráfico 2. Estados por partidos mayores 1982-2006 (%). Fuente: elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Como se observa en las tablas precedentes, el PMDB es el partido más exitoso en las elecciones para gobernador con 66 elecciones ganadas sobre un total de 180 disputadas en el período (36,7%) seguido por el PSDB con 27 (15%), el PFL con 21 (11,7%), el PDS con catorce (7,8%) y el PT con trece (7,2%). Si tomamos a los cuatro grandes partidos y eliminamos al PDS,⁶⁴ nos encontramos que entre los cuatro suman el 70,6% de las elecciones para gobernador. El PMDB alcanza en promedio a triunfar en nueve Estados (9,4) por elección, el PSDB casi en cuatro (3,9) el PFL en tres (3,0), el PDS en dos (2,0) y el PT también en dos (1,9).

Política de alianzas para los gobiernos estatales en 1994 y 1998

En 1994 la polarización a nivel nacional se dio entre el PSDB (aliado al PFL y al PTB) y el PT, en esa elección ambos partidos obtuvieron representación en todo los Estados. Para las elecciones de 1998 pueden distinguirse tres bloques: el conformado

⁶⁴ El reconvertido y hoy desaparecido Arena obtuvo doce de sus catorce gobernaciones en 1982.

por el PSDB (PFL, PTB, PPB), la alianza del PT con el PDT y por otro lado el PPS (ex PCB).⁶⁵ Según Roma y Braga (2002: 56):

a penetração territorial do PSDB e do PT observada nas eleições para governador de Estado, assembleias estaduais e Câmara Federal está diretamente associada ao desempenho dos seus candidatos à presidência da República.

Un tercer componente del proceso de nacionalización es el comportamiento estratégico de los líderes partidarios en la composición de las coaliciones o alianzas electorales. Para los mencionados autores (2002: 60) cada Estado:

[...] representa uma arena distinta de competição partidária para cargos eletivos. Aliados no governo federal poderiam se posicionar como rivais na arena estadual, como, por exemplo, na busca da vitória se seu candidato a governador.

En los comicios 1994 y 1998 puede apreciarse una diferencia importante entre los dos grandes partidos que han detentado el control del ejecutivo nacional en los últimos años. Por un lado, en ninguno de esas instancias el PT realizó coaliciones o alianzas con grandes partidos y sus candidatos a gobernador siguieron la misma estrategia. El PSDB por su parte se comportó en el ámbito estadual en forma coherente con la misma táctica que mantenía a nivel federal. En este sentido, los candidatos del PSDB a nivel estadual recibieron el apoyo de los partidos de los cuales eran aliados a nivel nacional esto es, PMDB, PFL, PTB, PPB.

Roma y Braga señalan que desde 1994, en que los comicios para presidente y gobernadores son concurrentes, la elección presidencial es la clave para las alianzas en la elección de gobernador por sobre las legislativas, en ese sentido destacan (2002: 62): «[...] esse alinhamento corresponde a um aspecto importante do processo de nacionalização dos partidos».

Actúa como un refuerzo en este sentido, una disposición electoral aprobada en 2002 y que establece que no puede haber una coalición diferente en el ámbito estadual de aquellas acordadas en el ámbito nacional. Esta norma promueve la coherencia e impide que dos partidos enfrentados en la lucha por la primera magistratura sean aliados para obtener la gobernación de un Estado determinado.

65 El Partido Comunista Brasileiro (PCB) todavía existe, aunque muchos de sus integrantes lo hayan abandonado para fundar o ingresar en el Partido Popular Socialista (PPS).

Tabla 6. Gobernadores electos por Estado 1982-1990						
Estados	1982		1986		1990	
	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido
Acre	Nabor Teles	PMDB	Flaviano Melo	PMDB	Edmundo Pinto	PDS
Alagoas	Divaldo Suruagy	PDS	Fernando Collor	PMDB	Geraldo Bulhões	PSC
Amazonas	Gilberto Mestrinho	PMDB	Amazonino Mendes	PMDB	Gilberto Mestrinho	PMDB
Amapá	*		*		Anníbal Barcellos	PFL
Bahia	João Durval	PDS	Waldir Pires	PMDB	Antônio C. Magalhães	PFL
Ceará	Luiz Gonzaga Mota	PDS	Tasso Jeiressati	PMDB	Ciro Gomes	PSDB
Distrito Federal	*		*		Joaquim Roriz	PTR
Espirito Santo	Gerson Camata	PMDB	Max Mauro	PMDB	Albuíno Azeredo	PDT
Goiás	Iris Rezende	PMDB	Henrique Santillo	PMDB	Iris Resende	PMDB
Maranhão	Luís Rocha	PDS	Epitácio Cafeteira	PMDB	Edison Lobão	PFL
Minas Gerais	Tancredo Neves	PMDB	Newton Cardoso	PMDB	Hélio Garcia	PRS
Mato Grosso do Sul	Wilson Martins	PMDB	Marcelo Miranda	PMDB	Pedro Pedrossian	PTB
Mato Grosso	Júlio Campos	PDS	Carlos Bezerra	PMDB	Jaime Campos	PFL
Pará	Jáder Barbalho	PMDB	Hélio Gueiros	PMDB	Jáder Barbalho	PMDB
Paraíba	Wilson Braga	PDS	Tarcísio Burity	PMDB	Ronaldo da Cunha Lima	PMDB
Pernambuco	Roberto Magalhães	PDS	Miguel Arraes	PMDB	Joaquim Francisco	PFL
Piauí	Hugo Napoleão	PDS	Alberto Silva	PMDB	Freitas Neto	PFL
Paraná	José Richa	PMDB	Álvaro Dias	PMDB	Roberto Requião	PMDB
Rio de Janeiro	Leonel Brizola	PDT	Moreira Franco	PMDB	Leonel Brizola	PDT
Rio Grande do Norte	José Agripino Maia	PDS	Geraldo Melo	PMDB	José Agripino Maia	PDS
Rondônia	*		Jerônimo Santana	PMDB	Oswaldo Piana	PTR
Rio Grande do Sul	Jair Soares	PDS	Pedro Simon	PMDB	Alceu Collares	PDT
Roraima	*		*		Ottomar Pinto	PTB
Santa Catarina	Esperidião Amin	PDS	Pedro Ivo de Campos	PMDB	Vilson Kleinubing	PFL
Sergipe	João Alves Filho	PDS	Antônio Carlos Valadares	PFL	João Alves Filho	PMDB
São Paulo	Franco Montoro	PMDB	Orestes Quércia	PMDB	Luiz Antônio Fleury Filho	PMDB
Tocantins	**		**		Moisés Avelino	PMDB

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Tabla 7. Gobernadores electos por Estado 1994-1998				
Estado	1994		1998	
	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido
Acre	Orleir Messias Cameli	PPB	Jorge Viana	PT
Alagoas	Divaldo Suruagy	PMDB	Ronaldo Lessa	PSB
Amapá	João Alberto Capiberibe	PSB	João Capiberibe	PSB
Amazonas	Amazonino Mendes	PPB	Amazonino Mendes	PFL
Bahia	Paulo Ganem Souto	PFL	César Borges	PFL
Ceará	Tasso Jereissati	PSDB	Tasso Jereissati	PSDB
Distrito Federal	Cristovam Buarque	PT	Joaquim Roriz	PMDB
Espírito Santo	Vitor Buaiz	PT	José Ignácio	PSDB
Goiás	Luiz Alberto Maquito Vilela	PMDB	Marconi Perillo	PSDB
Maranhão	Roseana Sarney	PFL	Roseana Sarney	PFL
Mato Grosso	Dante de Oliveira	PSDB	Dante de Oliveira	PSDB
Mato Grosso do Sul	Wilson Barbosa Martins	PMDB	Zeca	PT
Minas Gerais	Eduardo Brandão Azeredo	PSDB	Itamar Franco	PMDB
Pará	Almir Gabriel	PSDB	Almir Gabriel	PSDB
Paraíba	Antonio Marques da Silva Mariz	PMDB	Ze Maranhão	PMDB
Paraná	Jaime Lerner	PDT	Jaime Lerner	PFL
Pernambuco	Miguel Arraes de Alencar	PSB	Jarbas Vasconcelos	PMDB
Piauí	Francisco de Assis Moraes Sousa	PMDB	Mão Santa	PMDB
Rio de Janeiro	Marcello Nunes de Alencar	PSDB	Anthony Garotinho	PDT
Rio Grande do Norte	Garibaldi Alves	PMDB	Garibaldi Alves	PMDB
Rio Grande do Sul	Antonio Britto	PMDB	Olívio Dutra	PT
Rondônia	Valdir Raupp de Matos	PMDB	Bianco	PFL
Roraima	Neudo Campos	PPB	Neudo Campos	PPB
Santa Catarina	Paulo Afonso Vieira	PMDB	Espiridião Amim	PPB
São Paulo	Mário Covas	PSDB	Mário Covas	PSDB
Sergipe	Albano Franco	PSDB	Albano Franco	PSDB
Tocantins	Siqueira Campos	PPB	Siqueira Campos	PFL

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Tabla 8. Gobernadores electos por Estado 2002-06				
Estado	2002		2006	
	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido
Acre	Jorge Viana	PT	Arnóbio De Almeida Junior	PT
Alagoas	Ronaldo Lessa	PSB	Teotonio Vilela Filho	PSDB
Amapá	Waldes	PDT	Waldes	PDT
Amazonas	Eduardo Braga	PPS	Eduardo Braga	PMDB
Bahia	Paulo Souto	PFL	Jaques Wagner	PT
Ceará	LúcioAlcântara	PSDB	Cid Gomes	PSB
Distrito Federal	Joaquim Roriz	PMDB	José Roberto Arruda	PFL
Espírito Santo	Paulo Hartung	PSB	Paulo Hartung	PMDB
Goias	Marconi Perillo	PSDB	Alcides Rodrigues Filho	PP
Maranhão	Zé Reinaldo	PFL	Jackson Lago	PDT
Mato Grosso	Blairo Maggi	PPS	Blairo Maggi	PPS
Mato Grosso do Sul	Zeca do PT	PT	André Puccinelli	PMDB
Minas Gerais	Aécio Neves	PSDB	Aécio Neves	PSDB
Pará	Jatene	PSDB	Ana Julia Carepa	PT
Paraíba	Cássio Cunha Lima	PSDB	Cássio Lima	PSDB
Paraná	Roberto Requião	PMDB	Roberto Requião	PMDB
Pernambuco	Jarbas Vasconcelos	PMDB	Eduardo Campos	PSB
Piauí	Wellington Dias	PT	Wellington Dias	PT
Rio de Janeiro	Rosinha Garotinho	PSB	Sergio Cabral	PMDB
Rio Grande do Norte	Vilma	PSB	Vilma	PSB
Rio Grande do Sul	Rigotto	PMDB	Yeda Crusius	PSDB
Rondônia	Ivo Cassol	PSDB	Ivo Cassol	PPS
Roraima	Flamarion	PSL	Ottomar Pinto	PSDB
Santa Catarina	Luiz Henrique da Silveira	PMDB	Luiz Henrique	PMDB
São Paulo	Geraldo Alckmin	PSDB	José Serra	PSDB
Sergipe	João Alves	PFL	Marcelo Déda Chagas	PT
Tocantins	Marcello Miranda	PFL	Marcello Miranda	PMDB

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Tabla 9. Reelección de Gobernadores en Brasil 1998-2006				
Estado	Reelección	Gobernador	Partido	Año
Acre	1	Jorge Viana	PT	2002
Alagoas	1	Ronaldo Lessa	PSB	2002
Amazonas	2	Amazonino Mendes	PFL	1998
		Eduardo Braga	PMDB	2006
Amapá	2	João Capiberibe	PSB	1998
		Waldes	PDT	2006
Ceará	1	Tasso Jereissati	PSDB	1998
Distrito Federal	1	Joaquim Roriz	PMDB	2002
Espírito Santo	1	Paulo Hartung	PMDB	2006
Goiás	1	Marconi Perillo	PSDB	2002
Maranhão	1	Roseana Sarney	PFL	1998
Minas Gerais	1	Aécio Neves	PSDB	2006
Mato Grosso do Sul	1	Zeca do PT	PT	2002
Mato Grosso	2	Dante de Oliveira	PSDB	1998
		Blairo Maggi	PPS	2006
Pará	1	Almir Gabriel	PSDB	1998
Paraíba	1	Cássio Cunha Lima	PSDB	2006
Pernambuco	1	Jarbas Vasconcelos	PMDB	2002
Piauí	1	Wellington Dias	PT	2006
Paraná	2	Jaime Lerner	PFL	1998
		Roberto Requião	PMDB	2006
Rio Grande do Norte	2	Garibaldi Alves	PMDB	1998
		Vilma	PSB	2006
Rondônia	1	Ivo Cassol	PPS	2006
Roraima	1	Neudo Campos	PPB	1998
Santa Catarina	1	Luiz Henrique Da Silveira	PMDB	2006
Sergipe	1	Albano Franco	PSDB	1998
São Paulo	1	Mário Covas	PSDB	1998
Tocantins	2	Siqueira Campos	PFL	1998
		Marcello Miranda	PMDB	2006

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Los Estados más reeleccionistas son Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Norte y Tocantins con dos cada uno. Por el contrario, en Bahia, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul ningún gobernador ha logrado la reelección inmediata. El resto de los Estados cuenta con una reelección en su haber. Por otra parte, en ninguno de los Estados donde hay dos reelecciones es el mismo partido quien triunfa en ambas oportunidades.

Cuando analizamos las unidades federales que cuentan con más reelecciones por región observamos un comportamiento algo diferente, más favorable a la reelección

en el Norte (Amazonas, Amapá y Tocantins), mientras que los otros tres Estados se reparten entre el Nordeste (Rio Grande do Norte) y Sur (Paraná).

En el caso de aquellos distritos en los que nunca se ha producido una reelección inmediata nos encontramos con un caso extremo en el más austral de los Estados, en Rio Grande do Sul en el período que va desde 1982 a 2006, no solo nunca ha sido reelecto el gobernador sino que tampoco el partido de gobierno ha logrado renovar su mandato por un nuevo período. Si bien en el largo plazo observamos como el PMDB es el partido más ganador en el Estado *gaúcho*, lo que resalta es la alternancia de los partidos en el ejercicio de la jefatura de gobierno estadual: Jair Soares, PDS (1983-1987); Pedro Simon, PMDB (1987-1991); Alceu de Deus Collares, PDT (1991-1995); Antônio Britto, PMDB (1995-1999); Olívio Dutra, PT (1999-2003); Germano Rigotto, PMDB (2003-2007) y Yeda Crusius, PSDB (2007-2011).

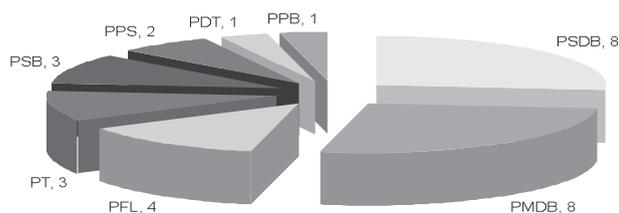


Gráfico 3. Gobernadores reelectos por partido 1998-2006.
Fuente: elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Elección	1998		2002		2006		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
PSDB	5	41,70%	1	16,70%	2	16,70%	8	26,70%
PMDB	1	8,30%	2	33,30%	5	41,70%	8	26,70%
PFL	4	33,30%	—	—	—	—	4	13,30%
PT	—	—	2	33,30%	1	8,30%	3	10,00%
PSB	1	8,30%	1	16,70%	1	8,30%	3	10,00%
PPS	—	—	—	—	2	16,70%	2	6,70%
PDT	—	—	—	—	1	8,30%	1	3,30%
PPB	1	8,30%	—	—	—	—	1	3,30%
<i>Total</i>	12	100%	6	100%	12	100%	30	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Los partidos que logran más reelecciones son el PSDB con un total de ocho (26,7%), cinco en 1998 (FHC), una en 2002 y dos 2006; el PMDB también consigue ocho (26,7%), una en 1998, dos en 2002 y cinco en 2006. El PFL cuatro (13,3%) todas en 1998, el PT con tres (10%), dos en 2002 y una en 2006, el PSB también tres (10%),

una en cada elección, el PPS dos (6,7%) en 2006, por último se ubican con uno (3,3%) el PPB en 1998 y el PDT uno en 2006.

Para las elecciones de 1998 los partidos que obtienen reelecciones por excelencia son el PSDB (41,7%) y el PFL (33,3%) que alcanzan cinco y cuatro respectivamente, o sea, entre los dos suman 75% de las doce reelecciones que tuvieron lugar. El PMDB, el PSB y PPB en tanto consiguen una cada uno. Es imposible no asociar este hecho a la reelección de Fernando H. Cardoso y el éxito electoral de los partidos que integraban su coalición de gobierno.

Para 2002 la distribución es diferente, ya que los partidos más exitosos pasan a ser con dos reelecciones cada uno (33,3%) el PMDB y el PT, mientras que con una (16,7%) se encuentran el PSDB y el PSB. Finalmente, en los comicios de 2006 nuevamente el PMDB encabeza la lista con cinco reelecciones (41,7%), seguido por el PSDB y el PPS con dos (16,7%) cada uno, en tanto que el PT, el PSB y el PDT obtuvieron una (8,3%) respectivamente.

Otra originalidad del caso brasileño radica en el hecho de gobernadores que son reelectos pese a cambiar de partido, estos son los casos Siqueira Campos y Marcello Miranda ambos en Tocantins; Amazonino Mendes y Eduardo Braga en Amazonas; Paulo Hartung en Espírito Santo; Ivo Cassol en Rondonia y Jaime Lerner en Paraná. En lo que hace a los partidos, el PFL en 1998 y el PMDB en 2006 son quienes más se benefician de este hecho y reciben más gobernadores reelectos que cambian de etiqueta partidaria.

En cuanto a los gobernadores que cambian de partido para su reelección, encontramos que en 1998: en el Estado de Amazonas, el gobernador Amazonino Mendes electo por el PPB en 1994, se postula y gana su reelección por el PFL; Jaime Lerner gobernador de Paraná por el PDT, consigue su reelección cuatro años más tarde, pero por el PFL. Por último, en el Estado de Tocantins sucede lo mismo con Siqueira Campos, quien tras haber sido electo por el PPB, obtiene la reelección, pero como candidato del PFL.

El gran beneficiado es entonces el PFL, principal aliado del gobernante PSDB a nivel federal, y no resulta extraño entonces que ante la alta probabilidad que el presidente resultara reelecto una manera de mejorar su posición ante el gobierno federal sea incorporarse a un partido que da sustento a la coalición de gobierno. El partido, en este caso el PFL, también resulta beneficiado por cuanto fortalece su posición como socio ante el gobierno.

Tabla 11. Gobernadores reelectos que cambian de partido (1998-2006)								
Estado	1994		1998		2002		2006	
	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido	Gobernador	Partido
Amazonas	Amazonino Mendes	PPB	Amazonino Mendes	PFL	Eduardo Braga	PPS	Eduardo Braga	PMDB
Espírito Santo	—	—	—	—	Paulo Hartung	PSB	Paulo Hartung	PMDB
Paraná	Jaime Lerner	PDT	Jaime Lerner	PFL	—	—	—	—
Rondônia	—	—	—	—	Ivo Cassol	PSDB	Ivo Cassol	PPS
Tocantins	Siqueira Campos	PPB	Siqueira Campos	PFL	Marcello Miranda	PFL	Marcello Miranda	PMDB

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Algo similar ocurriría años más tarde en las elecciones de 2006. Eduardo Braga gobernador de Amazonas electo por el PPS en 2002 consigue su reelección, pero por el PMDB; en Espírito Santo el gobernador Paulo Hartung, quien fuera electo por el PSB, se mantiene en el cargo tras las elecciones de 2006, solo que esta vez a través del PMDB; Ivo Cassol electo por PSDB con gobernador de Rondônia es reelecto por el PPS; finalmente, Marcelo Miranda electo por el PFL como gobernador de Tocantins cuatro años antes consigue su reelección como candidato del PMDB. Aquí podría caer la misma explicación, una vez que el PMDB se transformó en una de las principales bases de apoyo para el gobierno del PT encabezado por Lula.

Desde la redemocratización solo un exgobernador ha alcanzado la presidencia de la república, que es el caso de Fernando Collor de Mello. Itamar Franco fue gobernador luego de haber ocupado la primera magistratura, mientras tanto, Lula como Fernando Henrique Cardoso fracasaron en su intento por ser gobernador de São Paulo en 1982 y 1990 respectivamente. Sin embargo, pueden encontrarse otros candidatos destacados a la primera magistratura y políticos relevantes que fueron gobernadores con anterioridad y desarrollaron su figura política a partir del ejercicio de un gobierno estadual, caso de Leonel Brizola (Rio Grande do Sul y Rio de Janeiro), Anthony Garotinho (Rio de Janeiro), Gerardo Alckmin (São Paulo) y Ciro Gómes (Ceará). Precisamente este último, que fuera gobernador de Ceará, junto con los actuales gobernadores de São Paulo, José Serra (PSDB) y Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB) se sitúan entre los más firmes candidatos a reemplazar a Lula en 2010.

Ha conspirado en este sentido la norma que imposibilita ser candidato a gobernador y presidente en la misma elección, por ejemplo, en el caso de Lula —candidato presidencial del PT en todas las elecciones ocurridas desde 1989— solo tuvo la oportunidad de postularse para alguna jefatura de gobierno estadual en 1990, última vez en que las elecciones para presidente y gobernador no ocurrieron en forma simultánea.

Tabla 12. Candidatos a la reelección por Estado 1998-2006						
Estados	1994-98		1998-2002		2002-06	
	<i>Incumbents</i>	Reelectos	<i>Incumbents</i>	Reelectos	<i>Incumbents</i>	Reelectos
Acre	0	0	1	1	0	0
Alagoas	0	0	1	1	0	0
Amazonas	1	1	0	0	1	1
Amapá	1	1	0	0	1	1
Bahia	0	0	0	0	1	0
Ceará	1	1	0	0	1	0
Distrito Federal	1	0	1	1	0	0
Espirito Santo	0	0	0	0	1	1
Goiás	0	0	1	1	0	0
Maranhão	1	1	0	0	0	0
Minas Gerais	1	0	0	0	1	1
Mato Grosso do Sul	0	0	1	1	0	0
Mato Grosso	1	1	0	0	1	1
Pará	1	1	0	0	0	0
Paraíba	0	0	0	0	1	1
Pernambuco	1	0	1	1	0	0
Piauí	0	0	0	0	1	1
Paraná	1	1	0	0	1	1
Rio de Janeiro	0	0	0	0	0	0
Rio Grande do Norte	1	1	0	0	1	1
Rondônia	1	0	1	0	1	1
Rio Grande do Sul	1	1	0	0	1	0
Roraima	1	0	0	0	0	0
Santa Catarina	1	0	1	0	1	1
Sergipe	1	1	0	0	1	0
São Paulo	1	1	0	0	0	0
Tocantins	1	1	0	0	1	1
<i>Total</i>	18	12	8	6	16	12

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

En cuanto al desempeño de los *incumbents* en la primera elección en 1998 de dieciocho gobernadores que aspiran a la reelección, la obtienen doce (66,7%). Para 2002, de ocho aspirantes a renovar su mandato seis logran su cometido (75%).

En las elecciones de 2006 se observa que doce de dieciséis (75%) gobernadores consiguen reelegirse. Estos doce se pueden desagregar de la siguiente manera: ocho son reelectos en el primer turno (66,6%) y cuatro en el segundo (33%). Los cuatros *incumbents* derrotados se comportan de la siguiente manera, tres pierden directamente en el primer turno y el restante no pasó al segundo (RS). Es decir, que ningún *incumbent* fue

derrotado en segunda vuelta. En cuanto la reelección mediata puede apreciarse como ningún exgobernador consiguió retornar al cargo.

Como puede apreciarse en los cuadros siguientes, en la última elección tanto el NRC como el NEP son en promedio más bajos en aquellos Estados en que se presentó el *incumbent* con un 7,3 y 2,3 respectivamente, contra un 8,1 y un 2,6 de aquellos distritos donde esto no sucedió. Sin embargo, tal diferencia no parece lo suficientemente significativa en términos de provocar una reducción drástica en los niveles de competencia.

Tabla 13. NRC y NEP en Estados con <i>incumbent</i> en 2006		
Estados	NRC	NEP
Amazonas	7	2,4
Amapá	7	2,3
Bahia	8	2,1
Ceará	6	2
Espirito Santo	6	1,6
Minas Gerais	6	1,6
Mato Grosso	8	2,1
Paraíba	7	2,1
Piauí	8	2,2
Paraná	11	2,9
Rio Grande do Norte	7	2,1
Rondônia	6	2,6
Rio Grande do Sul	10	3,8
Santa Catarina	8	2,7
Sergipe	6	2,1
Tocantins	5	2,1
Promedio	7,3	2,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Tabla 14. NRC y NEP en Estados sin <i>incumbent</i> en 2006		
Estados	NRC	NEP
Acre	7	2,4
Alagoas	8	2,4
DistritoFederal	6	2,8
Goiás	6	2,5
Maranhão	8	2,8
MatoGrosso do Sul	5	1,9
Pará	6	2,8
Pernambuco	9	3
RiodeJaneiro	11	3,7
Roraima	7	2,1
São Paulo	16	2,3
Promedio	8,1	2,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSE y del Banco de Datos de IUPERJ

Síntesis del capítulo

Desde el comienzo de la vida como República, Brasil ha oscilado entre períodos de mayor centralismo con otros de mayor autonomía de sus Estados, lo que se ha transformado en uno de los dilemas constitutivos de la formación y desarrollo del Estado. El federalismo brasileño sufrió durante el siglo XX dos proyectos fuertemente centralizadores, el *Estado Novo* y la dictadura militar. Un importante número de autores coinciden en que a partir de la sanción de la Constitución de 1988, la balanza parece haberse inclinado hacia una solución federal.

A nivel subnacional el régimen de gobierno es considerado por algunos autores —Abrucio y Samuels (1997) Abrucio (1998)— como hiperpresidencialista dada la preeminencia de los jefes del ejecutivo en los sistemas políticos locales, lo que resulta en que los gobernadores tengan una autoridad incontestada en sus Estados. Sumado a ello, los candidatos a las gobernaciones construyen coaliciones multipartidarias para de este modo controlar mejor las legislaturas de sus Estados.

Hasta 1998 los gobernadores no podían ser reelectos en forma inmediata y si pretendían retornar al cargo cuatro años más tarde, generalmente nombraban a un sucesor que respondiera más a este interés, lo que significaba poner a alguien de confianza, en definitiva, se sucedían los inconvenientes en la sucesión que lleva aparejada la reelección mediata.

Por su parte, Samuels (2000a) encuentra que la elección de gobernador genera efectos restrictivos en la competencia, en ese sentido en el sistema partidario estadual el NEP es sensiblemente menor comparado con el registrado a nivel nacional. Y también que el número efectivo de listas que compiten por entrar al legislativo nacional, está asociado fuertemente al número efectivo de candidatos a gobernador.

Los diez partidos más relevantes del sistema suman en cada elección más del 80% de los cargos en los legislativos estatales y el PMDB es el partido más exitoso a lo largo del período seguido del PFL, el PDS y sus sucesor el PP y luego del PSDB y el PT. Estos cinco partidos alcanzan casi los dos tercios de las bancas lo que muestra una importante concertación en los legislativos estatales.

Una vez recuperada la democracia, presenciamos tres grandes partidos nacionalizados el PMDB, el PFL y el PDS/PP que votan en buena forma no solo a nivel nacional sino en cada uno de los Estados. Con el tiempo, ya entrada la década de los 90 seguirían el mismo recorrido camino tanto el PSDB como el PT.

Sobre este punto merece subrayarse que en Brasil no existen partidos locales fuertes con una existencia exclusiva en un Estado determinado. En ese sentido y pese a la debilidad que se achaca a los partidos brasileros, el federalismo en este punto estaría menos desarrollado o al menos contaría con una menor autonomía respecto al caso argentino. Y esto, pese a estar en un contexto en que las primeras tres elecciones de gobernador no eran concurrentes con las presidenciales. En las dos primeras elecciones directas para elegir gobernador tenemos que en 1982 solo tres partidos alcanzan gobiernos estatales el PDS, el PMDB y el PDT. El panorama comienza a diversificarse en la década 1990 cuando se suman el PFL, PTB, PTR, el PSDB, el PRS, el PSC, el PPR, el PT y el PSB.

En 2002, el PSDB es nuevamente el partido más exitoso en lo que a consecución de gobiernos estatales se refiere. En la última elección acontecida en 2006 el PMDB recupera el primer lugar en los Estados.

Es importante resaltar que a partir del establecimiento de la reelección inmediata, se produjo un incremento de la permanencia partidaria en los gobiernos estatales.

En todo el período el PMDB es el partido más exitoso en las elecciones para gobernador con 66 elecciones ganadas sobre un total de 180 disputadas en el período (36,7%) seguido por el PSDB con 27 (15%), el PFL con 21 (11,7%), el PDS con catorce (7,8%) y el PT con tres (7,2%). Si tomamos a los cuatro grandes partidos y eliminamos al PDS, nos encontramos entre los cuatro suman el 70,6% de las elecciones para gobernador. El PMDB alcanza en promedio a triunfar en nueve Estados por elección, el PSDB casi en cuatro el PFL en tres, el PDS y el PT en dos.

En lo que hace a la política de alianzas para los gobiernos estatales, puede apreciarse una diferencia importante entre los dos partidos que han detentado el control del ejecutivo nacional en los últimos tres lustros. El PT no realizaría coaliciones o alianzas, ni en 1994 ni en 1998, con partidos importantes en su estrategia para las elecciones presidenciales y sus candidatos a gobernador siguieron el mismo camino. El PSDB, por su parte, se comportó en el ámbito estadual en forma coherente con la misma estrategia que mantenía a nivel federal, de ese modo los candidatos a gobernador del PSDB recibieron el sostén de los partidos socios a nivel nacional: PMDB, PFL, PTB, PPB. Opera como un refuerzo en este sentido una disposición electoral aprobada en 2002 y que establece que no puede haber una coalición diferente en el ámbito estadual de aquellas acordadas en el ámbito nacional. Esta norma promueve la coherencia e impide

que dos partidos enfrentados en la lucha por la primera magistratura sean aliados para obtener la gobernación de un Estado determinado.

Hay un contraste entre Estados como Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Norte y Tocantins con dos reelecciones cada uno, mientras que en Bahía, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul ningún gobernador ha logrado la reelección inmediata. En el resto de los Estados se ha llevado a cabo una reelección. Por otra parte, en ninguno de los Estados donde se han registrado dos reelecciones, es el mismo partido quien triunfa en ambas oportunidades. Cuando comparamos las reelecciones por región se observa un comportamiento algo diferente, más favorable a la reelección en el Norte (Amazonas, Amapá y Tocantins), mientras que los otros tres Estados se reparten entre el Nordeste (Rio Grande do Norte) y Sur (Paraná).

En el caso de aquellos distritos en los que nunca se ha producido una reelección inmediata nos encontramos con un caso extremo en el más austral de los Estados, en Rio Grande do Sul en el período que va desde 1982 a 2006. No solo nunca ha sido reelecto el gobernador, sino que tampoco el partido de gobierno ha logrado renovar su mandato por un nuevo período. Si bien en el largo plazo observamos como el PMDB es el partido más ganador en el Estado *gaúcho*, lo que resalta es la alternancia de los partidos en el control del ejecutivo estadual.

Los partidos que logran más reelecciones son el PSDB y el PMDB con un total de ocho, el PFL cuatro, el PT y el PSB con tres, el PPS dos, por último se ubican con uno el PPB y el PDT. Para las elecciones de 1998 el PSDB y el PFL ya entre los dos suman 75% de las doce reelecciones que tuvieron lugar. Es imposible no asociar este hecho a la reelección del presidente Fernando H. Cardoso y el éxito electoral de los partidos que integraban su coalición de gobierno. Para 2002 la distribución es diferente, ya que los partidos más exitosos pasan a ser con dos reelecciones cada uno el PMDB y el PT. Finalmente en los comicios de 2006 nuevamente el PMDB encabeza la lista con cinco reelecciones.

Otra peculiaridad del caso brasileño reside en el hecho de gobernadores que son reelectos pese a cambiar de partido. En lo que hace a estos últimos, el PFL en 1998 y el PMDB en 2006 son quienes más se benefician de este hecho y reciben más gobernadores reelectos que cambian de etiqueta partidaria. Para 1998 el PFL era principal socio del gobernante PSDB y en un escenario en que la probabilidad de que el presidente resultara reelecto era elevada, una manera sencilla de mejorar su posición ante el gobierno federal era incorporarse a un partido de la base aliada del gobierno. Al mismo tiempo y como consecuencia de ello el PFL, también se favorecía al robustecer su posición como asociado al gobierno. Algo similar ocurriría años más tarde en las elecciones de 2006 ya que el PMDB se transformaría en una de las principales bases de apoyo para el gobierno encabezado por Lula.

Desde la recuperación de la poliarquía solo un exgobernador, Fernando Collor de Mello (PRN-AL), conquistó la presidencia de la República. El hecho de que las

elecciones para presidente y gobernador sean simultáneas y de que se prohíba ser candidato a ambos cargos en el mismo acto eleccionario, sin dudas ha conspirado en este sentido.

En cuanto al desempeño de los *incumbents* observamos que la posibilidad de reelección del gobernador, que si bien muestra una tasa elevada en cuanto a la consecución de la reelección por parte de quienes aspiran a ella, 66,7% en 1998, 75% en 2002 e igual porcentaje para 2006.

En la última elección, tanto el NRC como el NEP son en promedio más bajos en los Estados en que se presentó el *incumbent*, que en aquellos donde esto no tuvo lugar. Sin embargo, tal diferencia no parece lo sobradamente significativa en términos de provocar una contracción concluyente en los niveles de competencia.

Los ejecutivos subnacionales en Uruguay

El sistema institucional uruguayo

Tal cual lo establece su constitución, Uruguay tiene una ordenación institucional republicana y unitaria, el país está dividido administrativamente en 19 departamentos.

En lo que hace al Poder Ejecutivo, la elección del presidente y vicepresidente que se realizaba por el sistema de MS y con DVS desde 1918, sufrió una importante alteración a partir de la reforma constitucional de 1997⁶⁶. Por un lado, se eliminó el DVS para la elección presidencial, por lo que cada partido presenta solo un candidato a la presidencia y por otro, se introdujo el método de mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje). De modo que si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos, se producirá treinta días después una segunda vuelta o balotaje entre los dos candidatos más votados.

La reforma no impuso modificaciones en cuanto al mandato del presidente que se mantuvo en cinco años, así como tampoco alteró el impedimento a la reelección inmediata de este.

Con relación al Poder Legislativo, éste es la Asamblea General que es la reunión conjunta de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Representantes, órgano legislativo con atribuciones específicas, que es presidido por el vicepresidente de la República.

El Senado está integrado por treinta senadores más el vicepresidente de la República que la preside con voz y voto. Sus miembros son electos por RP tomando a todo el país como una circunscripción, son reelegibles indefinidamente y su mandato es de cinco años, renovándose íntegramente.

La Cámara de Representantes está compuesta por 99 diputados que son electos por los departamentos, son reelegibles y se renuevan cada cinco años. Al igual que el senado, la fórmula electoral es la RP, lista cerrada y bloqueada, usando el método divisor *D'hondt*. Cada distrito tiene una presentación acorde a su población, con la restricción de que ninguno reciba menos de dos diputados.

66 Otras reformas destacadas fueron la eliminación del triple voto simultáneo en la elección de diputados, es decir, la prohibición de acumular por sublemas. El voto se emite por un lema y por una lista de candidatos. Además se estableció la supresión de la distinción entre lemas permanentes y no permanentes. Esto permite a aquellos lemas que no tuvieron representación parlamentaria, el derecho a usar múltiples listas para cargos parlamentarios, departamentales y locales.

El nivel subnacional comprende dos instancias: el departamental (inmediatamente inferior al nacional) y el local representado por las juntas locales⁶⁷ hasta febrero de 2010.⁶⁸ En esa fecha el Poder Legislativo (PL) aprobó la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana que habilitó la creación del tercer nivel de gobierno y de administración, el local, conformado por los centros poblados y sus áreas adyacentes. Esto supuso la creación de 89 municipios en todo el país, buscando profundizar la descentralización política y administrativa.⁶⁹

Los gobiernos departamentales constan de un Ejecutivo (intendente) y un Legislativo (Junta Departamental), en tanto que las juntas locales son órganos de creación eventual. Estos gobiernos subnacionales cuentan con autonomía territorial, estatus de gobierno y son electos y legitimados a través de elecciones directas cada cinco años. Su autonomía, a nivel comparativo internacional, es relativa ya que se rige por una ley nacional que da poco margen para que legisle sobre su estructura orgánica y aspectos fundamentales.

A nivel internacional estos serían gobiernos equivalentes a provincias por su extensión, su población y por tener varios centros poblados dentro de su territorio. El intendente es una figura mixta, está a medio camino de ser gobernador del departamento y alcalde de la ciudad capital del mismo. La Junta Departamental (cuyos integrantes tienen carácter honorario) es electa junto con el intendente en las elecciones que se realizan siete meses después de las elecciones nacionales y a dos de instaurado el nuevo gobierno nacional.

La evolución institucional

En este apartado haremos un repaso acerca de la evolución de las autoridades departamentales en especial lo que concierne a la forma y modo de elección del poder ejecutivo.

67 Las juntas locales eran los órganos de gobierno en las ciudades a excepción de la capital departamental. Consideradas representantes del intendente en la localidad, poseían escasa autonomía y capacidad de gobierno. Dichas juntas podían ser electivas, debiendo existir para ello una solicitud del Intendente con la aprobación de la Junta Departamental para que el parlamento nacional legislara en tal sentido. La mayoría, sin embargo, eran designadas por el intendente, y solo existían tres juntas electivas: Bella Unión, Río Branco y San Carlos en los departamentos de Artigas, Cerro Largo y Maldonado respectivamente. En las electivas estaba establecido que de sus cinco integrantes, tres correspondieran al partido más votado y dos al que le siguiera en número de votos, en las designadas por su parte tres van para el partido de gobierno departamental y dos para la oposición.

68 Aprobada originalmente en octubre de 2009, la versión definitiva de la Ley Descentralización Política y Participación Ciudadana emergió del legislativo nacional el 22 de febrero de 2010.

69 Con respecto la elección e integración de los municipios, se definió que éstos están a cargo de un Concejo Municipal (CM) que se compone de cinco integrantes, electos simultáneamente con las elecciones departamentales, pero en una hoja separada. El primer titular de la lista más votada del partido más votado es el alcalde, que preside el CM. Los cuatro restantes son concejales honorarios, asignados en proporción a la cantidad de votos de cada partido en la localidad.

Autoridades departamentales en la Constitución de 1830

El Uruguay nació a la vida independiente con un orden institucional fuertemente centralista ya que no preveía la existencia de autonomía departamental. La primera carta constitucional en la sección referida al «Gobierno y administración de los departamentos» se mencionaba la existencia de las Juntas Económico Administrativas (JEA). Estas instituciones, sin embargo, no poseían funciones gubernativas reales, así como tampoco autonomía financiera.

El Poder Ejecutivo en cada departamento residía en los jefes políticos designados por el presidente de la República y quienes detentaban el poder real. En ese sentido Sabelli (1993: 18) señala que las competencias municipales quedaron según las normas constitucionales bajo la esfera de acción de los jefes políticos, firme y a veces única autoridad establecida en cada departamento.

Para los partidos, el hecho de contar con el jefe político de un departamento significaba el control total sobre éste, debido a ello era fundamental controlar la designación de los jefes.

De hecho la paz de abril de 1872 que puso fin a la Revolución de las Lanzas (una de las tantas revueltas armadas que atravesaron el siglo XIX en Uruguay), fue posible debido al acuerdo que establecía otorgar al Partido Nacional cuatro jefaturas departamentales, posteriormente este número se elevaría a seis tras la revolución encabezada por Aparicio Saravia en 1897.

El período conocido como militarismo que dio comienzo en 1875, trajo consigo la consolidación del Estado y aparejó también modificaciones en el ámbito municipal. Al respecto Sabelli establece que en el período comprendido entre 1875-1903 comienza a gestarse un esbozo de autonomía municipal.

Una nueva reforma municipal se desarrolló bajo el impulso del primer batllismo (1903-29). El proyecto de reforma constitucional presentado por Batlle en 1913, con su matriz colegialista alcanzó también a la administración departamental. Entre sus principales modificaciones se otorgó una mayor autonomía a la esfera municipal de forma de desconcentrar o atenuar al menos, la dependencia de centralismo de Montevideo.

La autonomía municipal fue reconocida en diversas áreas (agricultura y ganadería, servicios de alumbrado, gas, etcétera), así como también en la órbita financiera con la implementación de presupuestos locales.

Esta mayor autonomía no se reflejó en el ámbito político si bien bajo la administración de Claudio Williman (1907-11) se promulgó la Ley 3417⁷⁰ también conocida de acuerdo a Sabelli (1993: 34) como la Ley de intendencias, el 18 de diciembre de 1908, que crea el órgano ejecutivo dentro del gobierno departamental, designando intendentes nombrados por el Poder Ejecutivo. Sin duda, esto que significó un avance, fue también un retroceso en cierto sentido, dado que centralizó la función administrativa en los intendentes que eran a su vez nombrados por el Ejecutivo nacional.

70 La creación de los gobiernos departamentales fue el tercer punto del acuerdo que puso fin a la Guerra Civil de 1904.

El primer colegiado municipal, la Constitución de 1918

La segunda carta política uruguaya significó sin dudas un avance en cuanto a una mayor independencia de la administración departamental, ya que permitió un progreso significativo en lo que hace a la descentralización municipal.

En cuanto a su organización, la política municipal no escapó al reformismo colegialista de la época. Mientras que en el ámbito del PE nacional, pacto de los ocho mediante,⁷¹ se alcanzó un acuerdo con la creación del PE bicéfalo: presidente de la República más un Consejo Nacional de Administración⁷², en el ámbito subnacional la influencia del colegialismo fue más fuerte de modo que el PE se conformó a partir de los Concejos Autónomos de Administración (CAA) mientras que el PL estaba compuesto por una Asamblea Representativa. Ambos órganos de gobierno eran electos directamente y con voto secreto y como bien señala Sabelli (1993: 35):

[...] están dotados de amplios poderes políticos al ser electos popularmente; administrativos, al designar y destituir a empleados sin intervención ni recusación del Poder Ejecutivo; presupuestales y financieros al ser habilitados para establecer impuestos departamentales por acto propio y desarrollar su gestión administrativa con total autonomía.

La nueva Constitución otorgó al Parlamento la potestad de intervenir en asuntos municipales en virtud de lo cual fue posible la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, N.º 7072 del 23 de diciembre de 1919. Durante la vigencia de esta carta se realizaron elecciones municipales en 1925, 1928 y 1931.

Como vimos, la Constitución de 1917 establecía que el gobierno y la administración locales serían ejercidos por los Consejos de Administración (Poder Ejecutivo), Asambleas Representativas que eran los legislativos departamentales, cuyo número variaba por departamento. Los Consejos Departamentales tendrían un mandato de tres años y su número, que no podía ser de menos de tres ni más de siete, sería fijado a la vez por las Asambleas Representativas respectivas. Los cargos de Concejales eran remunerados, mientras que los miembros de las Asambleas Representativas eran honorarios. En cuanto a la forma de elección, estaba regida por los Art. 5, 6 y 7 de la Ley Complementaria de Elecciones del 22 de octubre de 1925. El número de miembros con que quedaron integrados los Concejos Departamentales y las Asambleas Representativas fue el siguiente:

71 Este pacto o acuerdo donde hubo cuatro representantes de ambos partidos mayoritarios, posibilitó la salida negociada al resultado de la constituyente electa el 30/07/1916, en el mismo se acordaron las que serían las bases del SE: el voto secreto, la representación proporcional y la pureza del sufragio.

72 El Consejo Nacional de Administración estaba compuesto por nueve miembros electos directamente por la ciudadanía. Correspondiendo dos tercios a la lista más votada del partido más votado y un tercio a la lista más votada del partido que le siguiera.

Tabla 1. Número de integrantes en los órganos departamentales		
Departamento	Concejo Departamental	Asamblea Representativa
Montevideo	7	91
Canelones	5	57
Maldonado	5	31
Rocha	5	31
Treinta y Tres	5	31
Cerro Largo	3	31
Rivera	3	31
Artigas	5	31
Salto	5	37
Paysandú	5	33
Río Negro	3	31
Soriano	5	31
Colonia	5	41
San José	3	31
Flores	3	31
Florida	5	31
Durazno	3	31
Lavalleja	3	33
Tacuarembó	3	31
<i>Total</i>	81	695
Fuente: Fabregat, 1950		

1934. Golpe, nueva carta y el primer retorno de los intendentes

Bajo la Constitución de 1934 se destacan dos hechos sumamente importantes, por un lado se creó la figura del Intendente Municipal (con la posibilidad de la reelección inmediata) y en 1935 se aprobó la Ley Orgánica Municipal todavía vigente.⁷³

Durante la vigencia de dicha carta magna solo se realizaron elecciones en marzo de 1938, dado que en las disposiciones transitorias de la reforma constitucional se estableció que los intendentes y miembros de la juntas departamentales para el período 1934-38, serían designados por el presidente de la República en acuerdo con sus ministros.

A partir de 1938 comenzaron a regir las disposiciones de la Constitución de 1934 y las modificaciones de la ley constitucional, aprobada en el plebiscito que se realizó, simultáneamente, en esta fecha.

73 Esta ley orgánica de los gobiernos departamentales (N.º 9515) de 1935 se encuentra actualmente en debate parlamentario.

La Constitución de 1934 tomó nuevamente la denominación de gobiernos y administración de los Departamentos y establece como órganos de este al intendente (a cargo del Ejecutivo) y una Junta Departamental (JD) (con facultades legislativas y de control del Ejecutivo).

El artículo 237 de la constitución establecía en aquella época:

[...] las juntas departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno.

La novedad fue que se estableció en el mismo artículo que se atribuiría a la lista cuyo candidato a intendente haya resultado triunfante, la totalidad de cargos que correspondan al lema, agregando que dentro de los demás lemas, la distribución se hará por el sistema de la representación proporcional integral.

Esta disposición respecto al partido ganador en palabras de Abel Oroño (2004: 4):

[...] se trataba de una disposición acorde con el “senado de medio y medio”, que va en la dirección de reforzar la preeminencia del ejecutivo departamental. Desde otro ángulo, dirime la interna del lema ganador, en beneficio de la agrupación mayoritaria; pero no incidía en la interna del lema perdedor.

En cuanto a la elección de intendente, el artículo 239 establecía que serán elegidos directamente por el pueblo a mayoría simple de votante, mediante el sistema de DVS, teniéndose por triunfante al candidato de la lista más votada del lema más votado. A la vez fijaba el mandato del intendente y miembros de la juntas departamentales en cuatro años. Se dispuso que los jefes comunales podrían ser reelectos, pero por una sola vez y en ese caso deberán renunciar con tres meses por lo menos de anticipación a la fecha de la elección. Por otra parte, se estableció que para ser intendente se requerirían los mismos atributos que para ser senador, necesitándose además, ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes, al menos.

La ley constitucional incluía algunas modificaciones al artículo 237, al establecer:

[...] a la lista más votada del sublema más votado dentro del lema triunfante se adjudicará la totalidad de los cargos que correspondan a ese sublema. Los demás serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral entre los lemas y sublemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

1942. Los intendentes y la restauración democrática

La Constitución de 1942, que rigió para las Elecciones de 1942, 1946 y 1950, estableció en el Art. 237 que las juntas departamentales se compondrían de 31 miembros en Montevideo y de quince en los demás departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas proporcionalmente al caudal electoral de cada uno.

La elección se realizaba en forma directa y se votaba conjuntamente en la misma hoja de votación para intendente y miembros de las Juntas, y con completa separación de las hojas de votación de las elecciones generales.

En esta constitución se acentuó la concentración favorable al Ejecutivo que se había advertido en 1934, en este caso se otorgó en forma automática la mayoría de la JD al

partido del intendente. Al respecto se estableció en el artículo 234 que si la lista más votada del lema más votado, cuyo candidato a intendente resultara triunfante, solo hubiere obtenido la mayoría relativa de sufragios, se adjudicará a esa lista la mayoría de los cargos de la JD.

Los demás cargos eran distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral ente los lemas y sublemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior. Los miembros de la Juntas duraban cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Juntamente con los titulares era elegido triple número de suplentes.

En lo que hace a la elección del intendente se establecía en el artículo 236 que éstos eran elegidos por un período de cuatro años, en forma directa, por mayoría simple, mediante el sistema de DVS, teniéndose por triunfante al candidato más votado del lema más votado. El período en sus funciones era de cuatro años y podían ser reelectos, por una sola vez, debiendo renunciar a su cargo al menos tres meses antes de la fecha de la elección para ser candidatos. Para ser intendente es necesario ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

Por disposición transitoria no rigió para 1942 el art. 237, en cuanto establecía que se votaría en hojas separadas para la elección de intendente y Juntas departamentales.

1952. Un nuevo giro colegialista, el tiempo de los concejales

Bajo la Constitución de 1952 tenemos un nuevo retorno a una integración colegiada del PE comunal y un aumento significativo en el tamaño los legislativos departamentales. La carta establecía que el gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, sería ejercido por un Concejo y una Junta Departamentales, que funcionarían en la capital de cada departamento y se instalaría el quince de febrero siguiente a la elección. Ambos órganos serían elegidos directamente por el pueblo.

En lo que hace al ejecutivo municipal, se establecía la creación de los Concejos Departamentales que se componían de siete miembros en el Departamento de Montevideo y de cinco en los demás departamentos. Los concejales duraban cuatro años en sus funciones y podían ser reelectos por una sola vez. Conjuntamente con los concejales se elegía el triple número de suplentes, que serían llamados a ejercer las funciones en caso de vacancia del cargo, por impedimento temporal o licencia de los titulares.

Para la elección de los miembros de los concejos departamentales se acumulaban los votos por lema, quedando prohibida la acumulación por sublemas. El partido o lema más votado obtenía la mayoría del concejo, correspondiéndole cuatro cargos en el departamento de Montevideo y tres en los demás departamentos; tres cargos y dos respectivamente al partido que le siguiera en número de votos. En el departamento de Montevideo se adjudicaban los cargos correspondientes a cada lema, a la lista más votada dentro del mismo. En los demás departamentos, los cargos correspondientes a cada lema se adjudicaban entre todas sus listas proporcionalmente al caudal electoral de cada una.

La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podía elevar a nueve el número de miembros del Concejo Departamental de Montevideo, estableciendo en este caso la misma forma de adjudicación de los cargos que para el Consejo Nacional de Gobierno, en lo relativo a la distribución entre los lemas y entre las listas con que hubiese concurrido cada uno. También por dos tercios de votos de cada Cámara, era posible elevar a nueve el número de miembros del Concejo Departamental de Montevideo, extender a los seis cargos de la mayoría y a los tres de la minoría, la distribución proporcional entre las listas de cada lema.

En cuanto a la organización del legislativo municipal, se determinó que las juntas departamentales se compondrían de sesenta y cinco miembros en el departamento de Montevideo, y de treinta y uno en los demás departamentos. Los miembros de las juntas departamentales duraban cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Simultáneamente con los titulares se elegirá triple número de suplentes.

Al igual que en el caso de los ejecutivos, la ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podía modificar el número de miembros de las juntas departamentales. Los cargos de miembros de las juntas departamentales se distribuían entre los diversos partidos, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno. Se seguía otorgando la mayoría absoluta al partido que ganaba la mayoría del Concejo Departamental. Si este partido solo hubiera obtenido la mayoría relativa de sufragios, se le adjudicaría la mayoría de los cargos de la JD, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas, de este modo se atenuaba la concentración a favor de la lista del intendente que estaba vigente desde 1934. Los demás cargos eran distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral entre los restantes partidos.

1967. La vuelta del unipersonalismo o el retorno de los intendentes

La Constitución de 1967 con algunas modificaciones sigue vigente en la actualidad y estableció el retorno del unipersonalismo al ejecutivo de los gobiernos departamentales, esto es de la figura del intendente.

Se estableció que la elección municipal se realizaba en forma directa y se votaba en forma conjunta, en la misma hoja de votación el candidato a intendente, e integrantes de las juntas departamentales, y con separación de las hojas de votación de las elecciones generales.

En lo que hace a la elección del intendente, se establecía que eran elegidos por un período de cinco años, en forma directa, por mayoría simple, mediante el sistema de DVS teniéndose por triunfante al candidato más votado del lema más votado. Podían ser reelectos por una sola vez, debiendo renunciar a su cargo al menos tres meses antes de la fecha de la elección para ser candidatos. Para ser intendente se requería ser nativo del departamento o estar radicado en él al menos tres años antes.

En cuanto a la elección de las juntas departamentales, éstas pasaron a estar integradas por 31 miembros en todos los departamentos. Si bien el principio de decisión que establece la constitución es el de representación proporcional integral, el partido

triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes rige la proporcionalidad. Al igual que el intendente, los miembros de las JD duran cinco años en el ejercicio de sus funciones y con los titulares es elegido el triple número de suplentes.

Reforma constitucional de 1997, la limitación de la oferta

La reforma abarcó una amplia variedad de tópicos en materia municipal, que en palabras de Lournaga (2001: 15) comprendió:

[...] los relativos a la capacidad de gobierno, como los referidos a la descentralización, la institucionalización del Congreso de Intendentes y la creación de un Fondo Municipal para la promoción de políticas de desarrollo, lo que permite suponer un incremento del peso de los gobiernos locales en el futuro próximo.

Pero sin duda las transformaciones más trascendentes que la reforma constitucional de 1997 consagró a nivel subnacional, fueron las referidas al sistema electoral:

1. separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales;
2. restricción del DVS limitando a tres el número de candidatos a intendente por lema; y
3. la elección de convenciones departamentales.

La separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales representa un cambio político fundamental. Esta separación permite una mayor autonomía de la materia departamental y también de la local, dado que se plantea la posibilidad de creación de *autoridades locales* electivas. Esto demuestra la intencionalidad de implementar una descentralización intradepartamental, aunque todavía no se ha legislado sobre esto. Para Traversa (2001: 64) la separación transforma a esta instancia comicial en:

[...] una elección independiente, ya no ligada a una elección nacional como antes. Con el viejo sistema era muy probable que la elección del presidente de la República y las propuestas de los diferentes candidatos y partidos en el nivel nacional interfirieran mucho sobre la elección municipal.

Esta disociación temporal ha mostrado servir para realzar la campaña municipal (Cardarello, 2001) y también para reforzar más la figura del intendente. Pues queda más que nunca claro que la elección del ejecutivo comunal es lo principal en disputa dejando muy por detrás la importancia que se asigna al legislativo comunal (Cardarello *et al.*, 2007). Permite centrarse más en la persona del candidato, en sus cualidades personales y en su gestión en el caso de que el intendente intente la reelección.

La restricción del DVS en la elección del ejecutivo departamental, ha significado un cambio muy importante e incluso sustantivo que limita algunos casos de oferta excesiva. Anteriormente cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al ejecutivo departamental, llegaron a presentarse nueve candidatos a intendente en un partido. La limitación lleva a que, usualmente, se presenten dos y que excepcionalmente puede llegar a ser tres, siempre que se llegue a acuerdo en la convención

departamental que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

En este contexto cobra especial relevancia la elección de las convenciones departamentales, su importancia radica en que son estas quienes elegirán a los futuros candidatos a intendente de cada partido. Esto obliga a los interesados, los precandidatos a intendente a marcar sus votos. Para ello deberán realizar una campaña y exhibir, no solo sus intenciones de postularse, sino también sus credenciales, negociar apoyos, etcétera, casi un año antes de los comicios. A este respecto, Lournaga destaca que, si bien la intención del constituyente parece haber estado orientada a postergar la elección departamental para otorgarle autonomía respecto a la nacionales, se produce en realidad un efecto de anticipación de esta competencia a las internas.

El creciente rol de los intendentes tras la redemocratización

Antes de 1984 tan solo dos intendentes habían alcanzado la primera magistratura: Tomás Berreta⁷⁴, quien había sido electo intendente de Canelones (1943-47), y Andrés Martínez Trueba⁷⁵ que fue intendente de Montevideo entre 1947 y 1951.

Los antes mencionados, si bien llegaron a la presidencia, no eran líderes y más aún habían sido designados por los líderes partidarios como salvaguarda de sus liderazgos, Berreta por los hermanos (César, Lorenzo y Rafael) Batlle Pacheco, en tanto que Martínez Trueba había sido el delfín elegido por Luis Batlle Berres. Además, Berreta no asumió como intendente sino que optó por el Senado, y tampoco lo hizo su primer suplente José M. López y quien en definitiva ejerció el cargo fue el segundo suplente Antonio Volpe. Esto da una idea de lo que el cargo de intendente significaba, en la actualidad difícilmente un intendente electo renunciará a su cargo para acceder a un cargo legislativo.⁷⁶

La gran diferencia es que luego de la redemocratización se generan liderazgos a partir de ocupar el cargo de jefe de gobierno municipal. A modo de ejemplo, en la última elección, quien resultara electo primer mandatario Tabaré Vázquez, exintendente de Montevideo por el FA (1990-95); su compañero de fórmula el actual vicepresidente de la República Rodolfo Nin Novoa, ex intendente de Cerro Largo (1985-90 y 1990-95); el candidato y líder de Alianza Nacional sector mayoritario del PN

74 Electo en 1946, ejerció la presidencia por un breve período ya que falleció en agosto de 1947 apenas cinco meses después de haberla asumido.

75 Designado por el presidente Batlle Berres como su sucesor fue electo para el período 1951-55. Pocos meses después de su asunción llevó a cabo la reforma constitucional que impulsó el colegiado. Por disposición transitoria ejerció la presidencia del Consejo Nacional de Gobierno los cuatro años.

76 En el período 1990-95, la intendencia de Treinta y Tres fue ejercida por Orlando Lemes, primer suplente del reelecto Wilson Elso Goñi, debido a que este optó por la banca en el senado por el Movimiento Nacional de Rocha, y luego asumiría como Ministro de Transporte y Obras Públicas en el gobierno del Presidente Luis Alberto Lacalle. Sin embargo, esto puede explicarse primero por ser hombre de confianza del líder del sector Carlos Julio Pereyra y por otra parte ocupar un cargo en el ejecutivo del tercer gobierno nacionalista del siglo XX.

Jorge Larrañaga, exintendente (1990-95 y 1995-2000) de Paysandú. El candidato a vicepresidente del PC fue Tabaré Viera (FB) intendente de Rivera electo en 2000 y reelecto en 2005.⁷⁷

Al respecto, el veterano dirigente nacionalista Walter Santoro en expresiones en el semanario *Búsqueda*⁷⁸ señalaba que

habría que concluir en la jerarquización de los señores intendentes, como abanderados del municipio como institución esencial y autónoma del gobierno central. Pero ha ocurrido en lo político todo lo contrario. El país hoy ofrece la realidad político electoral, donde los intendentes procuran no solo su reelección, o serlo también en más de un departamento —caso de los señores Carminatti y Chiruchi— sino que en el actual escenario nacional, tenemos que en las fórmulas presidenciales que van a disputar la elección de octubre, figuran el doctor Tabaré Vázquez, exintendente de Montevideo; el señor Nin Novoa, dos veces intendente de Cerro Largo; el señor Tabaré Viera, actual intendente de Rivera y el doctor Jorge Larrañaga, dos veces intendente de Paysandú. No creemos que esto sea pura casualidad sino que es la presencia con potencialidad política de los señores intendentes en la vida institucional del Uruguay. [...] Ya el camino tradicional de ascensión y conocimiento para la opinión pública no será el Parlamento, sino la actividad municipal.

En este sentido Cardarello y Guerrini (2004: 141-145) sostienen que si bien *strictu sensu*:

[...] no se puede afirmar que ya no sea relevante una trayectoria parlamentaria extensa y destacada para aspirar a candidaturas en fórmulas presidenciales. Sí se podría decir que la competitividad de quienes vienen de las intendencias se ha incrementado hasta alcanzar ventajas que arrojan evidencia empírica, tal como lo han registrado diversas investigaciones del Instituto de Ciencia Política en los últimos años.

Los autores señalan asimismo:

[...] con la pérdida de popularidad del parlamento, en un declive pronunciado en cuanto a las percepciones ciudadanas acerca de su operatividad e incidencia real en la vida política del país —sobre cuya validez no vamos a debatir aquí—, desde el retorno a la democracia los intendentes han incrementado su visibilidad política casi sin excepciones. La crisis del Estado benefactor central les fue transfiriendo protagonismo en actividades de política social, de fomento del desarrollo, de solución en algunos casos clientelar de los pequeños dramas individuales o en la apertura de fuentes de trabajo siempre crecientemente escasas. La ola descentralizadora que, con diversos matices, se desató en la misma época, les permitió fundar un discurso localista, y desplegar una actividad cara a cara, diferente y a contrapelo del relativo distanciamiento que —para las tradiciones uruguayas— se generó entre «los políticos» y la ciudadanía, en un escenario que privilegiaba los bienes políticos generales por sobre los retributivo particularistas. En todo caso, la reforma constitucional de 1996 viene a acentuar un proceso muy anterior, con

77 El fenómeno ya se había manifestado en los comicios de 1994, cuando con la anterior normativa electoral, además de Vázquez y Nin Novoa, integraron fórmulas presidenciales los intendentes Juan Chiruchi y Wilson Elso Goñi, ambos como candidatos a la vicepresidencia del Herrerismo y el MNR respectivamente. En tanto que un alto porcentaje de sus pares competían por la reelección o —si estaban impedidos constitucionalmente— en lugares destacados en las listas al Senado.

78 Edición del 15/07/2004.

raíces fuertes y que resguardó a los intendentes del deterioro de la imagen de la actividad política. Administradores dueños de los recursos político-estatales locales, la inauguración de las elecciones departamentales separadas de las nacionales en mayo del 2000 los confirmó en sus jerarquías, por más que los vendavales posteriores dejaron sin espacio a las promesas descentralizadoras de la nueva Constitución.

Para los partidos tradicionales, amenazados por el constante crecimiento elección tras elección del FA, los votos provenientes del interior fueron determinantes para mantener el poder hasta 2005. En gran medida, esos votos se explican por la actuación de los intendentes, esto sin duda potenció la figura de los intendentes al interior de sus partidos otorgándoles alcance nacional.

En la actualidad es común que exintendentes que ocupan en la actualidad cargo en el senado intenten transformarse nuevamente en jefes comunales. Pero esto no era así anteriormente. Ser intendente estaba por debajo en la escala política y en la apuesta de carrera política de un individuo, de ocupar un cargo como diputado, senador o ministro.

Es casi unánime que en los estudios realizados sobre el ámbito político subnacional (Cardarello 2005, Cardarello *et al.*, 2007) se destaque cómo, desde la recuperación de la democracia, se ha incrementado el peso político de los intendentes, su visibilidad y trascendencia en el escenario político nacional. En este sentido, los titulares de los ejecutivos departamentales no son solo los indiscutibles principales referentes de la política local, sino que han acrecentado su trascendencia como figuras de destaque dentro de sus partidos.

Desde esa óptica, Salvat (2009: 11-12) destaca como ha variado el rol de los intendentes en un contexto de cambio y reforma del Estado en el que el municipio ha tenido que desempeñar disímiles actividades de diferente naturaleza, que con anterioridad desempeñaban los diversos organismos estatales según el área de que se tratara y agrega:

[...] los intendentes ya no solamente redistribuyen los recursos económicos (que provenían básicamente de los tributos departamentales) hacia el pago de los sueldos al cuerpo de funcionarios municipales y a la concreción de distintas obras públicas en el territorio del departamento, los diputados electos por el departamento ya no son los únicos dirigentes departamentales que tienen vinculación directa con las cúpulas partidarias y con los distintos organismos del Estado en su conjunto.

En el mismo sentido, Larnaga y Guerrini (1995: 91) habían destacado la variación en la importancia de los dirigentes a favor de la figura del jefe de gobierno departamental, la función de representación nacional del diputado ha perdido peso político y por tanto capacidad de incidencia en beneficio de la función de gestión directa del jefe del ejecutivo comunal. Reforzando esta idea Guerrini (2000: 185) sostiene que las gestiones y los roles asumidos por los intendentes modificaron la importancia relativa de otros actores políticos y les permitieron ir asumiendo personería en temas nacionales, alentando la conjetura de una previsible proyección hacia responsabilidades más altas.

Tabla 2. Partido triunfador en la elección de Intendente 1984-2005					
Departamentos	1984	1989	1994	2000	2005
Montevideo	PC	FA	FA	FA	FA
Canelones	PC	PN	PC	PC	FA
Maldonado	PC	PN	PN	PN	FA
Rocha	PC	PN	PC	PN	FA
Treinta y Tres	PN	PN	PN	PN	FA
Cerro Largo	PN	PN	PN	PN	PN
Rivera	PC	PN	PC	PC	PC
Artigas	PC	PC	PC	PC	PN
Salto	PC	PN	PC	PC	FA
Paysandú	PC	PN	PN	PN	FA
Río Negro	PC	PC	PC	PC	PN
Soriano	PC	PN	PN	PN	PN
Colonia	PN	PN	PN	PN	PN
San José	PN	PN	PN	PN	PN
Flores	PN	PN	PN	PN	PN
Florida	PC	PN	PC	PN	FA
Durazno	PN	PN	PN	PN	PN
Lavalleja	PC	PN	PN	PN	PN
Tacuarembó	PN	PN	PN	PN	PN

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI[1] de la FCS
[1] Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Tabla 3. Gobiernos departamentales ganados por partido 1984-2005						
Partidos	1984	1989	1994	2000	2005	Total
PN	7	16	11	13	10	57
PC	12	2	7	5	1	27
FA	—	1	1	1	8	11
<i>Total</i>	19	19	19	19	19	95

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

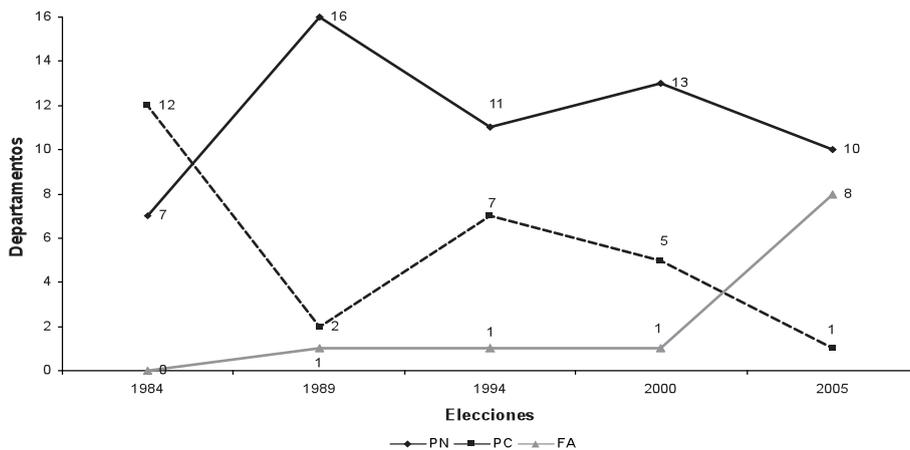


Gráfico 4. Departamentos gobernados por partido por elección (1984-2005). Fuente: elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

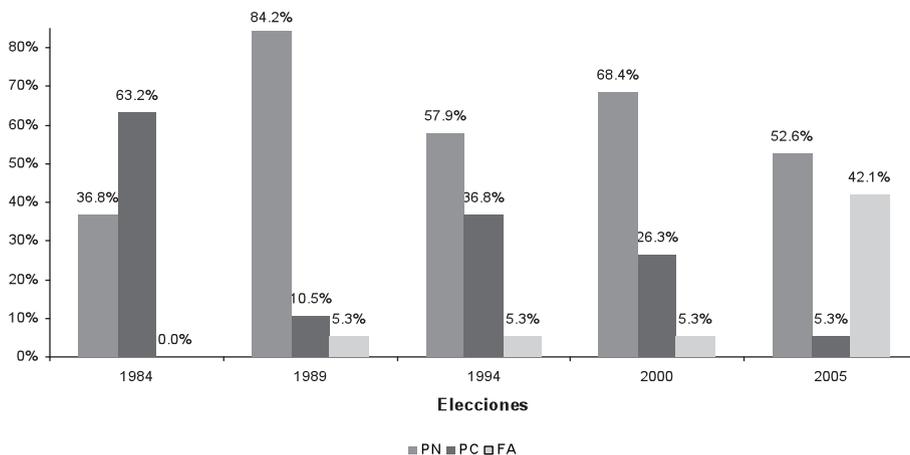


Gráfico 5. Departamentos gobernado por partido por elección 1984-2005 (%). Fuente: elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

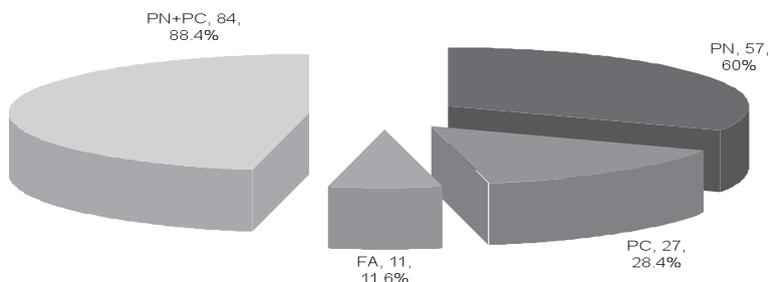


Gráfico 6. Departamentos gobernados por partido 1984-2005. Fuente: elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

A lo largo de todo el período el PN ha obtenido el 60% de los gobiernos departamentales, el PC el 28,4% y el FA el 11,6%. Los dos partidos tradicionales sumados alcanzan el 88,4%.

Luego de la victoria del PC en 12 departamentos en 1984, el PN se ha transformado en el partido municipalista por excelencia, consiguiendo en las siguientes elecciones siempre más de la mitad de intendencias. Las elecciones más exitosas fueron en 1989 con dieciséis (84,2%) de las diecinueve comunas en su haber y la de peor desempeño la de 2005 con diez (52,6%). El PC, por su parte, luego del éxito de 1984 sufrió un duro revés en 1989 cuando solo retuvo dos gobiernos departamentales, creció significativamente en 1994 con siete victorias, para caer a cinco en 2000 y alcanzar una pobre performance en 2005 con una sola comuna igualando la catástrofe de 1958. Por su parte, el FA tras haber ganado su primer gobierno municipal en 1989, se mantuvo solo con este en las posteriores elecciones de 1994 y 2005 para dar el gran salto en 2005 cuando obtuvo ocho intendencias (42,1%).

Tabla 4. Intendentes electos por partido y departamento 1984-1994 [1]

Departamento	1984		1989		1994	
	Intendente	Partido	Intendente	Partido	Intendente	Partido
Montevideo	Aquiles Lanza	PC	Tabaré Vázquez	FA	Mariano Arana	FA
Canelones	T. Hackembruch	PC	José Andújar	PN	Tabaré Hackembruch	PC
Maldonado	Benito Stern	PC	Domingo Burgueño	PN	D. Burgueño [2]/ C.Tortorella	PN
Rocha	Adauro Puñales	PC	Irineu Riet Correa	PN	Adauro Puñales	PC
Treinta y Tres	W. Elso Goñi	PN	W. Elso Goñi	PN	Walter Campanella	PN
Cerro Largo	R. Nin Novoa	PN	R. Nin Novoa	PN	V. Saravia [3]/ B.Bejerez/D.Saravia	PN
Rivera	Altivo Esteves	PC	Martín Padern	PN	Walter Riesgo [4]/ A. Vazquez	PC
Artigas	Luis E. Juan	PC	Ariel Riani	PC	Luis E. Juan [5]/C. Signorelli	PC
Salto	E. Malaquina	PC	Eduardo Minutti	PN	Eduardo Malaquina	PC
Paysandú	Walter Belvisi	PC	Jorge Larrañaga	PN	J. Larrañaga [6]/ Andrés Lamas	PN
Río Negro	Mario Carminatti	PC	Mario Carminatti	PC	Rúben Rodríguez	PC
Soriano	Emilio Martino	PC	Holf Caresani	PN	Gustavo Lapaz Correa	PN
Colonia	R. Bianchi	PN	J. Curbelo	PN	Carlos Moreira	PN
San José	Juan Chiruchi	PN	Juan Chiruchi	PN	Jorge Cerdeña	PN
Flores	W. Echeverría	PN	Walter Echeverría	PN	Carlos Mazzullo	PN
Florida	A. Montesdeoca	PC	Cono Brescia	PN	Juan Justo Amaro	PC
Durazno	Luis Apolo	PN	Raúl Iturria	PN	Luis Apolo	PN
Lavalleja	Daoiz Libran	PC	Héctor Leis	PN	Héctor Lei [7]/ Alejandro Giorello	PN
Tacuarembó	Sergio Chiesa	PN	Sergio Chiesa	PN	Eber Da Rosa	PN

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

[1] Los intendentes reelectos en forma inmediata están resaltados en negrita y aquellos en forma mediata en cursiva

[2] El intendente Domingo Burgueño falleció el 14 de enero de 1998 a los 72 años, víctima de deficiencias cardíacas el cargo fue ocupado por Camilo Tortorella

[3] El intendente Vilanueva Saravia falleció el 12 de agosto de 1998 el cargo fue ocupado sucesivamente por sus respectivos suplentes su suegro Serafín Bejerez y su padre Diego Saravia

[4] Walter Riesgo renunció a su cargo siendo sustituido por Asdrúbal Vázquez.

[5] El intendente Luis Eduardo Juan falleció en agosto de 1998 el cargo fue ocupado por Carlos Signorelli

[6] Jorge Larrañaga renunció a su cargo para participar en las internas de 1999, fue sustituido por A. Lamas

[7] El intendente Esc. Héctor Leis falleció en el cargo, que sería ocupado por Alejandro Giorello

Tabla 5. Intendentes electos por partido y departamento 2000-2005 [1]				
Departamento	2000		2005	
	Intendente	Partido	Intendente	Partido
Montevideo	Mariano Arana	FA	Ricardo Ehrlich	FA
Canelones	Tabaré Hackenbruch	PC	Marcos Carámbula	FA
Maldonado	Enrique Antía	PN	Oscar De los Santos	FA
Rocha	Irineu Riet Correa	PN	Artigas Barrios	FA
Treinta y Tres	Wilson Elso Goñi	PN	Gerardo Amaral	FA
Cerro Largo	Ambrosio Barreiro	PN	Ambrosio Barreiro	PN
Rivera	Tabaré Viera	PC	Tabaré Viera	PC
Artigas	Carlos Signorelli	PC	Julio Silveira	PN
Salto	Eduardo Malaquina	PC	Ramón Fonticiella	FA
Paysandú	Andrés Lamas	PN	Julio Pintos	FA
Río Negro	M. Carminatti [2]/ R. Centurión	PC	Omar Laffluf	PN
Soriano	Gustavo Lapaz Correa	PN	Guillermo Besozzi	PN
Colonia	Carlos Moreira	PN	Walter Zimmer	PN
San José	Juan Chiruchi	PN	Juan Chiruchi	PN
Flores	Carlos Mazzullo	PN	W. Echeverría [3]/ A. Castaingdebat	PN
Florida	Andrés Arocena	PN	Juan Francisco Gia- chetto	FA
Durazno	Carmelo Vidalín	PN	Carmelo Vidalín	PN
Lavalleja	Herman Vergara	PN	Herman Vergara	PN
Tacuarembó	Eber Da Rosa	PN	Wilson Ezquerria	PN

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la PCS

[1] Los intendentes reelectos en forma inmediata están resaltados en negrita y aquellos en forma mediata en cursiva

[2] El intendente Mario Carminatti falleció en el cargo, ocupado a posteriori por Ramón Centurión

[3] Walter Echeverría proclamado intendente falleció antes de asumir, el cargo fue ocupado por su primer suplente Armando Castaingdebat

El régimen de gobierno municipal, todo el poder a los intendentes

El régimen de gobierno departamental está compuesto según el Art. 262 de la Constitución por un Poder Ejecutivo (Intendente) y un órgano legislativo (JD) con similares roles a sus pares nacionales. Al igual que en los casos anteriores, en Uruguay el régimen de gobierno en el ámbito subnacional acentúa los rasgos más predominantes del presidencialismo que se observan a nivel nacional, con una clara preponderancia en todos los aspectos por parte del ejecutivo.

Al respecto Koolhaas y Rodríguez (2006: 2-3) realizan una completa reseña de esta relación asimétrica entre ambos poderes, comienzan por destacar como la elección directa del intendente, el mandato fijo del gobierno, la designación o cese del gabinete municipal³ con total prescindencia del legislativo y los amplios poderes legislativos que el jefe comunal posee, hacen que el régimen de gobierno pueda ser catalogado como *hiperpresidencialista*.

Posteriormente, señalan (2006: 3) acertadamente, como la balanza se inclina a favor del titular del ejecutivo:

[...] en tanto tiene iniciativa privativa en materia presupuestaria y tributaria (Art. 275, numeral 3° y 4°), cuenta con un gran número de funcionarios a los que nombra y puede remover (numeral 5°) y tiene capacidad de veto sobre los proyectos de decreto que envíe a la Junta Departamental (Art. 281). Además, puede determinar la competencia de las direcciones de departamento y tiene capacidad delegativa sobre los directores que están a su cargo (Arts. 279 y 280).

En lo que refiere al PL, la JD posee facultades como para ejercer un control relativo sobre el ejecutivo comunal. Entre sus atribuciones se encuentran la posibilidad de llamar a sala al intendente (Art. 285), crear comisiones de investigación (Art. 286), e incluso existe el recurso de iniciar un juicio político al intendente si se entiende que este quebrantó la Constitución (Art. 296).

Por último, en la Junta Departamental existen algunas materias para las cuales se exigen diferentes mayorías especiales, que superen la mayoría absoluta de dieciséis ediles. En temas como señalan Koolhaas y Rodríguez (2006: 3) tales como:

[...] declarar la amovilidad de sus funcionarios, calificar los cargos de carácter político o de particular confianza y aprobar el presupuesto de la Junta Departamental, las normas constitucionales establecen que se requiere una mayoría especial de 3/5 (diecinueve ediles) del total de la Junta (Art. 62 y 273). Más difícil aún es alcanzar el apoyo de 21 ediles (2/3 de la Junta) que se requiere para contratar préstamos que excedan el período de gobierno (Art. 301).

Si bien para llamar a sala al intendente se requiere poco más de un 1/3 del total de integrantes la JD, es decir once ediles, parece claro que existe una fuerte asimetría en favor del Ejecutivo Departamental. Si a este factor le agregamos la regla de mayoría automática

que le asegura al partido del intendente la mayoría legislativa, este se encuentra en inmejorables condiciones para llevar adelante su agenda de gobierno.⁷⁹

En este sentido la definición de Abel Oroño (2004: 4) sostiene:

[...] desde que existen como tales, los diseños de los gobiernos departamentales uruguayos han sido presidencialistas (unipersonales o colectivos), en el sentido de que ha regido una división de poderes asimétrica, con preeminencia del órgano ejecutivo sobre el legislativo: aquel tiene potestades de co-legislador e iniciativa privativa en materia presupuestal. El peso específico del ejecutivo departamentales ha sido reforzado en el correr del siglo XX, aunque la Junta departamental, sobre todo a partir de la Constitución de 1952, tiene potestades de contralor y los decretos emitidos por la misma tienen fuerza de ley en su jurisdicción.

Una última característica es que la capacidad de remover al intendente de su cargo está reservada al senado de la República por 2/3 de sus componentes.

El sistema electoral departamental, un régimen distintivo

El cargo de intendente se define por el principio de mayoría simple o *plurality* que consiste en que el partido con más votos se queda con la titularidad del Ejecutivo Comunal pudiendo presentar más de un candidato⁸⁰ por el sistema de DVS.⁸¹ En el artículo 266 de la Constitución se establece que los intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones.⁸² Junto con el intendente se eligen sus suplentes quienes ocuparán el cargo en caso del cese del titular.⁸³

79 Para ampliar información respecto a la primacía de que dispone el mandatario comunal, ver también Oroño 2004.

80 La reforma constitucional de 1997 consagró a nivel municipal, entre otras modificaciones, la reducción a tres candidatos a intendente por lema. La ley estableció que será nominado candidato quien haya sido más votado por los integrantes del órgano elector. También lo podrá ser quien lo siguiere en número de votos siempre que superare el 30% de los sufragios emitidos. Cada convencional o integrante del órgano que haga las veces de Colegio Elector, votará por un solo candidato. La Corte Electoral autorizó a los partidos a llevar hasta tres candidatos. Si el segundo lugar en la Convención resultara en un empate en 30%, dicho órgano podrá nombrar a ambos.

81 El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intra partidario. Para mayor detalle ver Buquet (2003).

82 En la legislatura 2000-05 se aprobó un proyecto de ley, presentado por parte de los senadores Jorge Larrañaga (PN-AN) y Ruben Correa Freitas (PC-FB), que determinaba el período que deben computar los suplentes de intendentes para poder ser reelectos. Este expresa en su artículo único que quienes habiendo sido electos como suplentes del cargo de Intendente y hayan desempeñado el cargo de Intendente por más de treinta meses, en forma continua o alternada, se considerará que han cumplido un período completo a los efectos de la reelección conforme a lo establecido por el artículo 266 de la Constitución de la República. Ley N.º 17.797.

83 Al respecto el artículo 268 establece que, simultáneamente con el titular del cargo de intendente, se elegirán cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacancia

En definitiva la elección del intendente y como bien señala Buquet (2005: 19), desde la reforma constitucional de 1996, se distingue del sistema electoral presidencial en tres aspectos relevantes:

1. la fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de la mayoría absoluta que se utiliza para elegir al presidente;
2. los partidos pueden presentar hasta tres candidatos a intendente, a diferencia del candidato único que se exige a los partidos en las presidenciales; y
3. está permitida la reelección inmediata de los intendentes por una vez, mientras que los presidentes que aspiran a retornar al cargo deben esperar que se cumpla un período de gobierno.

En cuanto a la elección de la Junta Departamental el principio de decisión que establece la constitución es el de representación proporcional integral, sin embargo el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas.⁸⁴ Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes el sistema es proporcional.⁸⁵

Entre 1934 y 1994 las elecciones nacionales (Presidente, Vicepresidente y las Cámaras Legislativas) y municipales (Intendente y juntas departamentales) eran simultáneas —se realizaban el mismo día— y estaban vinculadas, ya que si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales, no era posible votar por lemas diferentes en los distintos ámbitos; si esto acontecía el voto se anulaba. Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto de *arrastré* de la elección nacional sobre la departamental. La única chance que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos ámbitos, era votar en blanco en uno de los niveles, por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal, o por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional.

La excepción la constituyó el período en que rigió la Constitución de 1942, elecciones de 1946 y 1950, en que el nivel municipal estaba desvinculado del nacional.

del cargo, impedimento temporal o licencia del titular. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal. Si el cargo de Intendente quedase vacante definitivamente y agotada la lista de suplentes, la Junta Departamental elegirá nuevo titular por mayoría absoluta del total de sus componentes y por el término complementario del período de gobierno en transcurso. Mientras tanto, o si la vacancia fuera temporal, el cargo será ejercido por el presidente de la Junta Departamental —siempre y cuando cumplierse con lo dispuesto por los artículos 266 y 267— y en su defecto por los Vicepresidentes que reuniesen dichas condiciones.

84 El sistema ha sido definido como mayoritario y subsidiariamente proporcional por Bottinelli (1991) y de mayoría automática por Moraes (1997).

85 Artículo 272. Los cargos de miembros de las juntas departamentales se distribuirán entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno, sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes. Si el lema que haya obtenido el cargo de Intendente solo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la Junta Departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas. Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral, entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

Las elecciones eran sincrónicas, simultáneas en el tiempo, en el mismo acto, pero como dos instancias separadas. Existían dos hojas y el elector podía combinarlas como quisiera: podía votar por un lema en lo nacional y por otro en lo departamental usando el denominado voto cruzado. Incluso en esa oportunidad, la Corte habilitó lemas departamentales, agrupaciones que contaban con completa libertad en lo que se refiere a la afiliación política de sus integrantes.⁸⁶

La reforma constitucional de 1997 consagró la separación de las elecciones nacionales de las municipales.⁸⁷ Esta modificación, que había sido uno de los reclamos de la izquierda en el proceso de negociación de la reforma constitucional, sería posteriormente rechazada, ya que discrepaba con la excesiva proximidad entre ambos actos electorales, inclinándose por un lapso no menor a dos años entre una elección y la otra.

Los efectos del sistema electoral uruguayo

Según la clásica formulación de Duverger (1957), el sistema de mayoría simple tiende al dualismo partidario o bipartidismo. Esta afirmación con algunas reformulaciones —Rae 1971, Riker 1982 y 1986, Shugart y Carey 1992, Sartori 1994— sostienen que la mayoría simple propicia la pugna electoral entre dos grandes bloques, en tanto que la mayoría absoluta llevaría a una disputa más fragmentada, encuentra sustento en la evidencia empírica comparada.

En ese sentido, la elección del intendente municipal, al definirse por mayoría simple estimula una competencia de tipo bipolar en la mayoría de los departamentos.

Analizando el ciclo electoral 1999-2000 Buquet (2000: 80) realizó una comparación entre la elección de mayo, definida por mayoría simple, comparada con la primera vuelta de octubre, que exige mayoría absoluta y encontró que el NEP electorales arrojó guarismos estrictamente menores en las diecinueve elecciones de mayo, comparadas con los resultados del mismo departamento en octubre y el promedio nacional descendió de 3,08 a 2,46 entre las dos instancias.

Si comparamos las elecciones de octubre de 2004, el NEP promedio de todo el país quedó en 2,5 merced a la caída estrepitosa del P. Colorado. Pese al crecimiento que este partido experimentó a nivel nacional en mayo, el promedio es aquí menor aún, situándose en 2,2. Parece posible concluir que la elección del Ejecutivo Departamental por mayoría simple, y su combinación con el sistema de mayoría automática en la representación del Legislativo Comunal, provoca un estímulo favorable a la competencia bipartidista.

86 Así lo establecía el art. 11 de la resolución de la Corte Electoral de setiembre 26/946, pp. 511/12.

87 El Art. 77 numeral 9 establece: «La elección de los Intendentes, de los miembros de las juntas departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político».

Breve historia de la reelección (1984-2005)

En las elecciones de 1984, primeras luego de la restauración democrática, el Partido Colorado (PC) no solo había conquistado la presidencia sino que contaba con doce intendencias contra siete del Partido Nacional (PN). Cinco años más tarde, las elecciones de 1989 —donde quince intendentes buscaban la reelección— marcaron para los colorados una de sus peores votaciones de la historia. El PC solo pudo triunfar en dos departamentos: Artigas —donde el intendente Luis E. Juan (Foro Batllista, FB) pierde dentro del partido con Ariel Riani (UCB)— y Río Negro que transformó a Mario Carminatti (FB) en el único intendente colorado en obtener la reelección. Los otros siete intendentes colorados que aspiraban a ser reelectos fueron derrotados por candidatos nacionalistas.⁸⁸ Sin duda hubo un efecto de arrastre de la elección nacional sobre la municipal, con voto vinculado además de simultáneo (Cardarello, 2005) lo que perjudicó el desempeño de los intendentes colorados.

En cambio, de los seis intendentes del PN que competían por su reelección cinco la obtuvieron⁸⁹ y, solo en Durazno, Luis Apolo (PLP) perdió al interior del partido con Raúl Iturria (H), quien ya había sido electo intendente en 1971.

En 1994 el menor número de intendentes que se presentan a la reelección se debe a que muchos ya habían cumplido dos períodos en el cargo⁹⁰ y de los diez que se presentaron solo tres la obtuvieron.⁹¹ La recuperación del PC, que ganó nuevamente la presidencia, sin duda influyó en que varios exintendentes colorados recuperan sus cargos: Hackenbruch en Canelones, Puñales en Rocha, Malaquina en Salto y Juan en Artigas, reconquistando también las comunas de Florida y Rivera.

De los siete intendentes no reelectos, solo dos blancos, ambos herreristas (Cono Brescia en Florida y Martín Padern en Rivera), perdieron a manos de desafiantes que no fueron intendentes. En tanto que José Andujar (H) en Canelones, Irineu Riet Correa (MO) en Rocha y Eduardo Minutti (MO) en Salto, fueron derrotados por los exintendentes colorados que ellos habían desplazado cinco años antes. En Durazno se invirtieron los papeles y el intendente Iturria (MO) fue derrotado por el exintendente Apolo. Similar situación aconteció en Artigas donde el exintendente Juan (FB) derrotó al titular Riani (Lista 15). Por lo que en cinco casos los intendentes reelegibles pierden a manos exintendentes.

En los comicios del 14 de mayo de 2000 de los trece intendentes que buscaron la reelección nueve lograron su cometido, lo que marca un crecimiento en la tasa de reelección. Entre otros factores la separación de las elecciones nacionales de las municipales jugó un rol importante, ya que atenúa el efecto de arrastre de la primera, donde

88 En Canelones, Maldonado, Rocha, Rivera, Salto, Soriano y Lavalleja

89 W. Elso en Treinta y Tres, R. Nin Novoa en Cerro Largo, J. Chiruchi en San José, W. Echeverría en Flores y S. Chiesa en Tacuarembó.

90 R. Nin Novoa en Cerro Largo, Mario Carminatti en Río Negro, Juan Chiruchi en San José, Walter Echeverría en Flores y Sergio Chiesa en Tacuarembó

91 D. Burgueño en Maldonado, J. Larrañaga en Paysandú y H. Leis en Lavalleja.

la suerte del intendente se ataba a la de su partido. Esto permitió que intendentes con elevados índices de aprobación en sus gestiones, pudieran ser reelectos sin que la debacle de su partido en el ámbito nacional los arrastrase como ocurrió en 1989 con el PC. El PN, que tuvo en octubre de 1999 la peor performance electoral de su historia, logró, pocos meses más tarde, una alta tasa de reelección en sus intendentes y recuperó otros dos departamentos totalizando trece gobiernos departamentales.

Los casos de derrota del intendente, en dos departamentos obedecen a la rotación de los partidos, en ambos del PC al PN: en Rocha a manos del exintendente Irineu Riet Correa (AN-MO) y en Florida de Andrés Arocena (LNF). Mientras que en otros dos el intendente es derrotado por un candidato de su mismo partido: en San José el exintendente Juan Chiruchi (H) vence a Jorge Cerdeña (AN-MO) y en Lavalleja, donde Alejandro Giorello (AN-MO) es derrotado por el desafiante Herman Vergara (H). Son reelectos cinco jefes comunales nacionalistas —en Paysandú, Soriano, Colonia, Flores y Tacuarembó—, tres colorados —en Canelones, Artigas y Salto— y un frentista en Montevideo.

Departamento	1942-1946	1946-1950	1950-1954	1954-1958	1958-1962	1962-1966	1966-1971	1984-1989	1989-1994	1994-2000	2000-2005
Montevideo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Canelones	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0
Maldonado	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1
Rocha	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1
Treinta y Tres	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Cerro Largo	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1
Rivera	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1
Artigas	0	0	0	0	1	1	1	1*	1*	1	1
Salto	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0
Paysandú	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Río Negro	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Soriano	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Colonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
San José	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1
Flores	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0
Florida	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Durazno	0	1	0	0	1	0	0	1*	1*	0	1
Lavalleja	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
Tacuarembó	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
<i>Total</i>	1	6	5	7	4	4	8	15	10	13	10

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

En varios de los casos que acabamos de reseñar jugó un destacado papel la presencia de exintendentes. Este es un factor importante, que incluso desafía el favoritismo de los incumbents⁹², al respecto ver Magri (2000). Cuando se enfrentan un incumbent y un exintendente (que busca su reelección mediata) se genera un ingrediente adicional en la contienda electoral. Al atractivo de la presencia del incumbent, se le agrega otro candidato de fuerte arraigo —que ya ocupó el cargo y genera grandes adhesiones— que en muchos casos es el verdadero caudillo departamental (Chiruchi en San José en la elección de 2000 por ejemplo).

Departamento	1942-1946	1946-1950	1950-1954	1954-1958	1958-1962	1962-1966	1966-1971	1984-1989	1989-1994	1994-2000	2000-2005
Montevideo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Canelones	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
Maldonado	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Rocha	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Treinta y Tres	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Cerro Largo	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1
Rivera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Artigas	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0
Salto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Paysandú	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Río Negro	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Soriano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Colonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
San José	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Flores	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Florida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durazno	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Lavalleja	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Tacuarembó	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
<i>Total</i>	1	6	2	0	2	3	6	6	3	9	5

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Tasa	1984-89	1989-94	1994-2000	2000-05
Incumbents	15	10	13	10
Reelectos	6	3	9	5
Tasa reelección	40,00%	30,00%	69,20%	50,00%

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

92 Se utiliza el término en inglés, que refiere a la persona que está el cargo, la palabra titular en terminología electoral uruguaya se contrapondría a suplente.

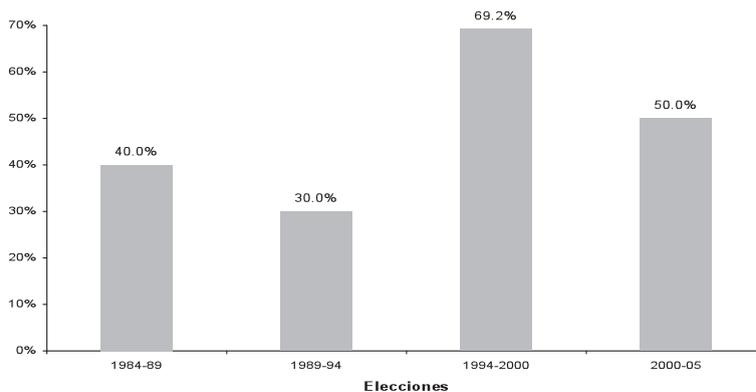


Grafico 7. Tasa reelección 1989-2005.

Fuente: elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Tabla 9. Buscadores de reelección por partido 1984-2005				
Elección	PC	PN	FA	Total
1989	9	6	—	15
1994	1	9	—	10
2000	5	7	1	13
2005	2	8	—	10
Total	17	30	1	48

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Tabla 10. Reelectos por partido 1984-2005				
Elección	PC	PN	FA	Total
1989	1	5	—	6
1994	0	3	—	3
2000	3	5	1	9
2005	1	4	—	5
Total	5	17	1	23

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Tabla 11. Porcentaje de éxito de <i>incumbents</i> por partido 1984-2005			
Elección	PC	PN	FA
1989	11%	83%	—
1994	0%	33%	—
2000	60%	71%	100%
2005	50%	50%	—
Total	29%	57%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

La tasa de reelección (Cardarello, 2005) ha variado: en 1989 fue de 40%, 30% en 1994 y 69,2% en 2000, mientras que en 2005 se situó en 50%. El total de *incumbents* exitosos del período se sitúa en 47,9%, es decir, que casi la mitad de los candidatos que aspiran a la reelección la consiguen. Los intendentes blancos o nacionalistas son los más reelectos: diecisiete de treinta (56,7%) han sido reelectos, mientras que menos de un tercio de los colorados lo consiguió cinco de diecisiete (29,4%). Por lo que el PN se convierte en el partido más exitoso en lo que al éxito de sus *incumbents* se refiere a lo largo del todo el período.

Tabla 12. Intendentes reelectos 1989-2005			
Departamento	Intendente Reelecto	Partido	Elección
Montevideo	Mariano Arana	FA	2000
Canelones	Tabaré Hackenbruch	PC	2000
Maldonado	Domingo Burgueño	PN	1994
Rocha	—	—	—
Treinta y Tres	Wilson Elso Goñi	PN	1989
Cerro Largo	Rodolfo Nin Novoa	PN	1989
	Ambrosio Barreiro	PN	2005
Rivera	Tabaré Viera	PC	2005
Artigas	Carlos Signorelli	PC	2000
Salto	Eduardo Malaquina	PC	2000
Paysandú	Jorge Larrañaga	PN	1994
Río Negro	Mario Carminatti	PC	1989
Soriano	Gustavo Lapaz Correa	PN	2000
Colonia	Carlos Moreira	PN	2000
San José	Juan Chiruchi	PN	1989
	Juan Chiruchi	PN	2005
Flores	Walter Echeverría	PN	1989
	Carlos Mazzullo	PN	2000
Florida	—	—	—
Durazno	Carmelo Vidalín	PN	2005
Lavalleja	Héctor Leis	PN	1994
	Herman Vergara	PN	2005
Tacuarembó	Sergio Chiesa	PN	1989
	Eber Da Rosa	PN	2000
Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS			

En 1989, cinco intendentes del PN logran la reelección: W. Elso Goñi (MNR-Treinta y Tres); R. Nin Novoa (MNR-Cerro Largo); J. Chiruchi (H-San José); W. Echeverría (PLP-Flores) y S. Chiesa (PLP-Tacuarembó). En 1994 fueron reelectos: D. Burgueño (H-Maldonado); J. Larrañaga (Paysandú) y H. Leis (Lavalleja). En 2000: G. Lapaz Correa (Soriano); C. Moreira (H-Colonia); C. Mazzullo (AN-MO-Flores) y E.

Da Rosa (AN-MO-Tacuarembó). Finalmente en 2005: A. Barreiro (H-Cerro Largo); J. Chiruchi (H-San José); C. Vidalín (H-Durazno) y H. Vergara (CW-Lavalleja).

Por el PC en 1989 M. Carminatti (FB-Río Negro). En 2000 T. Hackenbruch (FB-Canelones); L. E. Juan y C. Signorelli (FB-Artigas) y 2000 E. Malaquina (FB-Salto), por último en 2005 T. Viera (FB-Rivera).

En el caso del FA solo cuenta con una reelección M. Arana (VA-Montevideo) en 2000. En definitiva sobre un total de 23 casos de intendentes que obtuvieron la reelección en forma inmediata, diecisiete de ellos son nacionalistas, cinco colorados y uno frenteamplista.

Las elecciones del 8 de mayo de 2005

En las últimas elecciones municipales⁹³ se presentaron diez candidatos a la reelección y once exintendentes que aspiraban a la reelección mediata. Discriminados por partido, el FA presentó un total de treinta y ocho candidatos en todo el país, entre los que no figuraba ningún incumbent (su único intendente, Arana, ya había sido reelecto en 2000) y solo contaba con un exintendente. El PN presentó un total de cuarenta candidatos, dentro de los cuales ocho aspiraban a la reelección inmediata y seis a la mediata. Los candidatos colorados, por su parte, sumaban treinta y nueve, dos entre ellos incumbents y cuatro por la vuelta. Los partidos restantes sumados llegaban en total a quince candidatos, lo que totalizaba ciento treinta y dos postulantes a jefes comunales.

La tasa de reelección, el DVS y la rotación de los partidos

En los comicios de mayo de 2005 la tasa de reelección de los intendentes se situó en el 50%. De los diez intendentes que buscaban la reelección —ocho nacionalistas y dos colorados— la consiguieron cinco: cuatro blancos —Ambrosio Barreiro (Cerro Largo), Juan Chiruchi (San José), Carmelo Vidalín (Durazno), Hermán Vergara (CW-Lavalleja)— y un colorado, Tabaré Viera (Rivera). Por primera vez es reelecto el intendente de Durazno. En tanto que pierden la reelección cuatro blancos —Enrique Antía (Maldonado), Irineu Riet Correa (Rocha), Wilson Elso Goñi (Treinta y Tres) y Andrés Arocena (Florida)— y un colorado, Carlos Signorelli (FB-Artigas).

En Rocha y Florida no solo ningún intendente, sino que ningún partido ha logrado la reelección desde 1984 a la fecha. En el caso de Rocha hubo un doble traspaso entre el colorado Adauto Puñales —electo en 1984 (BU) y 1994 (FB)— y el nacionalista Riet Correa —1989 y 2000 (AN-MO)—. En Florida, en cambio, nunca repitió el partido y tampoco el candidato o la fracción. En 1984 fue electo A. Montesdeoca (PC-BU), en 1989 Cono Brescia (PN-H), en 1994 Juan J. Amaro (PC-15) y 2000 A. Arocena (PN-LNF). En la elección de 2000 incluso no solo competían el *incumbent* (Amaro) sino también los exintendentes (Montesdeoca y Brescia) y ninguno logró su objetivo.

Respecto a cuales son los factores que intervienen en la probabilidad de que un intendente obtenga la reelección, una variable que afecta esa posibilidad la constituye

93 Para más información sobre este proceso electoral ver Cardarello 2005 y 2006.

el sistema de partidos departamental. En ese sentido Magri (2000: 175) sostiene que la reelección —inmediata y mediata— es más probable en escenarios de partido predominante, mientras que la renovación del ejecutivo departamental se presenta igualmente distribuida en casi todos los escenarios.

En 2005 los *incumbents* perdieron en departamentos donde no hay partido predominante: Maldonado, Rocha y Florida. La excepción la marca Treinta y Tres, donde jugó un rol decisivo el clima de beligerancia entre los dos candidatos del PN, justamente *incumbent* (Elsa Goñi) y exintendente (Campanella-AN). Actúa aquí un mecanismo propio del sistema electoral uruguayo, el DVS. Éste permite una competencia a la vez intra e interpartidaria de modo que aquel partido que presenta la interna más ríspida, es probable que pierda la elección. La interna del PN en Treinta y Tres y Florida fue un factor de una importancia considerable que jugó contra la suerte de sus *incumbents*.

Los intendentes que resultaron reelectos lo hacen en departamentos donde el PN ha predominado: Cerro Largo, San José, Durazno y Lavalleja y en Rivera donde, con excepciones, ha predominado el PC. Otro factor es la excepcionalidad de la elección de 2005, ya que el FA, después de alcanzar la mayoría absoluta en octubre, gana por primera vez siete intendencias fuera de Montevideo y en cuatro de ellas derrota a *incumbents*: Antía (CW-Maldonado), Riet Correa (Rocha), Elsa Goñi (MNR-Treinta y Tres) y Arocena (CW-Florida), todos del PN.

En la Tabla 12 pueden observarse las intendencias conquistadas por partido en cada elección en el período 1984-2005. En 1989 se produjeron diez alternancias y la volatilidad se situó en 52,6% (uno del PC al FA y las nueve restantes del PC al PN), cinco en 1994, con una volatilidad de 26,3%, dos en 2000 con volatilidad igual al 10,5%, y finalmente, nueve en 2005 con una volatilidad que se sitúa en 36,8%. La volatilidad de 2005 es similar a la de 1989, parece haber relación entre estos dos triunfos históricos y la baja en la tasa de reelección de los *incumbents*. Si bien existen diferencias —elecciones vinculadas y simultáneas en 1989, separadas en 2005—, esta última es mucho más traumática que la de 1989 por ser el FA el partido que la logra.

La cada vez mayor nacionalización (Jones y Mainwaring, 2003) de la izquierda y la alta volatilidad registrada conspiró contra el éxito de los *incumbents*. La histórica victoria del FA en siete intendencias del interior, supuso que desplazara a cuatro *incumbents* del PN —Antía (Maldonado) Riet Correa (Rocha) Elsa Goñi (Treinta y Tres) y Arocena (Florida)—, en tanto que en Salto y Paysandú derrota a exintendentes —Minutti (PN-AN) y Belvisi (PC-FB) respectivamente—.

Cuando los *incumbents* pierden sus cargos generalmente se da una de las siguientes situaciones:

- una disputa contra un exintendente (por ejemplo, el enfrentamiento entre Chiruchi y Cerdeña en San José en 2000);⁹⁴
- el incumbent no es quien ganó el cargo (como la victoria de Vergara sobre Giorello en Lavalleja⁹⁵ también en 2000); o
- se trata de una derrota histórica del partido a nivel nacional.

En la elección de 1989 en el departamento de Artigas el *incumbent* L. E. Juan (BU) perdió con Ariel Riani (UCB) candidato de su propio partido y en 1994 esta situación se revertiría. En las elecciones de 2000 en el departamento de Lavalleja el *incumbent* Alejandro Giorello (AN-MO) pierde a manos de su correligionario Herman Vergara (H), en esa misma elección en Rocha el PC es desplazado del poder por el PN, pero además el intendente saliente Adauto Puñales (FB) pierde la interna con Jaime Pienica (15). Otro tanto ocurriría en el mismo departamento en 2005, Irineu Riet Correa es doblemente derrotado por el FA que lo desplaza del gobierno comunal, pero aunque el PN hubiese retenido la comuna rochense el intendente Riet Correa (AN) era derrotado en la interna por el desafiante Cardoso (H).

Otro punto a analizar es la gestión. Parece claro que tanto Riet Correa en Rocha como Signorelli en Artigas, cuentan con gestiones deficitarias que conspiran contra su reelección. Sin embargo, muestran suerte distinta a la interna: Signorelli es amplia mayoría dentro del PC, en tanto Riet obtuvo menos del 10% de los votos nacionalistas.

La tasa de reelección ha variado mientras que en 2005 se situó en 50%. Al igual a lo largo de todo el período los intendentes blancos son los más reelectos.

Mapas Políticos Departamentales 2000-2005

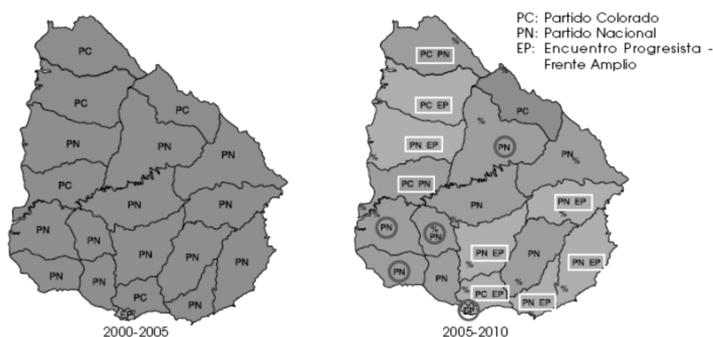


Figura 1. Mapas políticos departamentales 2000-2005. Fuente: Apoyo a la Transición de los Gobiernos Departamentales en Uruguay

94 En San José la victoria de Chiruchi en 2000 frente a Cerdeña se explica porque es él el verdadero caudillo y Cerdeña simplemente había sido secretario de la IMSJ en su segunda administración y su candidato cuando él no podía postularse.

95 Giorello ocupaba el cargo debido al fallecimiento del intendente Héctor Leis, quien era el verdadero caudillo del PN en el departamento. La derrota de Giorello frente a Vergara, quien era visto más como el sucesor de Leis, tiene pues atenuantes.

La competencia partidaria por departamento

A lo largo de este período se observa que en seis departamentos (Canelones, Maldonado, Rocha, Salto, Paysandú y Florida) gobernaron los tres partidos mayoritarios. Pero pueden establecerse diferencias importantes: en Florida y Rocha oscilación entre PC (1984 y 94) y PN (1989 y 2000) hasta la victoria del FA en 2005.

En Canelones y Salto el partido gobernante por excelencia fue el PC, salvo el interregno que significó en ambos el triunfo nacionalista en 1989 y en el 2005 la conquista de la comuna por parte del FA.

En Maldonado y Paysandú, tras un primer triunfo colorado en 1984, se dio luego casi un predominio del PN que gobernó tres períodos consecutivos, que sería interrumpido en 2005 por la victoria del FA en ambas comunas.

En siete departamentos solo gobernaron dos partidos (Montevideo, Treinta y Tres, Rivera, Artigas, Río Negro, Soriano y Lavalleja). En cinco de ellos solo se alternaron los partidos tradicionales, mientras que el FA desplazó en Montevideo al PC en 1989 y en Treinta y Tres al PN en el histórico y sorprendente triunfo del 2005. Los demás departamentos se dividen en cambiantes, pero con predominio colorado en tres casos y blanco en los dos restantes. En Rivera, la hegemonía del PC solo se vio interrumpida por el intervalo que significó el gobierno nacionalista 1990-95, en los casos de Artigas y Río Negro el PC gobernó ininterrumpidamente hasta 2005 cuando fue desplazado por el PN. En Treinta y Tres, Artigas y Río Negro el partido predominante a nivel local perdió su condición en la elección de 2005.

En otros tres casos se produjo un cambio tras la primera elección y el partido que ganó esa elección nunca perdió el control de esa circunscripción. En los tres distritos había ganado la primera elección en 1984 el PC: Montevideo, Soriano y Lavalleja. A partir de 1989, Montevideo pasó a ser casi un feudo del FA, que incluso ha incrementando la distancia respecto a los demás partidos en cada elección. En los otros departamentos el PN se ha demostrado invencible en las siguientes cuatro votaciones.

Finalmente, contamos con seis departamentos con situaciones que podríamos catalogar como de partido predominante: Cerro Largo, Colonia, San José, Flores, Durazno, Tacuarembó. En todos ellos el PN no tiene rival y a excepción del caso de Colonia donde en dos oportunidades 1984 y 2000 el PC llegó a generar expectativa de cambio, en el resto su continuidad al frente del ejecutivo departamental nunca corrió riesgo.

Si bien el FA ganó en muchos departamentos en 2005 derrotando a *incumbents*, su votación cae en varios de ellos, por ejemplo en Maldonado, respecto a la obtenida en las presidenciales y legislativas de 2004.

Los efectos de la reelección sobre la fragmentación y la fraccionalización

Para Jones (1999) la presencia del titular del cargo que busca la reelección (*incumbent*) favorece, un vigoroso efecto reductor sobre el Número Efectivo de Partidos (NEP), lo que redundaría en una menor fragmentación del sistema de partidos. Sin

embargo, ese efecto no parece producirse en las elecciones municipales uruguayas como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Tabla 13. Número efectivo de partidos por departamento (2000-2005)				
Elección	2000		2005	
Departamento	<i>Incumbent</i>	No <i>Incumbent</i>	<i>Incumbent</i>	No <i>Incumbent</i>
Montevideo	2,3	—	—	2,2
Canelones	2,6	—	—	2
Maldonado	—	3	2,2	—
Rocha	2,7	—	2,3	—
Treinta y Tres	—	2,3	2,4	—
Cerro Largo	—	2	2,1	—
Rivera	—	2,5	2,6	—
Artigas	2,3	—	2,9	—
Salto	2,9	—	—	2,9
Paysandú	2,8	—	—	2,3
Río Negro	—	3	—	2,3
Soriano	2,9	—	—	2,3
Colonia	2,8	—	—	2,2
San José	1,7	—	2	—
Flores	1,5	—	—	1,7
Florida	3,4	—	2,6	—
Durazno	—	2,4	2,2	—
Lavalleja	2,4	—	1,8	—
Tacuarembó	1,8	—	—	1,7
<i>Total</i>	2,47	2,53	2,3	2,2

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Como se aprecia en el cuadro, el Número Efectivo de Candidatos (NEC) tiene un valor promedio de 3,5 cuando se presenta el *incumbent*, en tanto que cuando no lo hace el número asciende a 3,9. Si quitamos a Montevideo, donde todos los partidos decidieron presentar candidato único, el número sube hasta 4,1. Comparativamente la elección de mayo de 2000 había arrojado un NEC de 3,6 y 4,1 respectivamente.

Tabla 14. Número efectivo de candidatos por departamento (2000-2005)				
Elección	2000		2005	
	<i>Incumbent</i>	No <i>Incumbent</i>	<i>Incumbent</i>	No <i>Incumbent</i>
Montevideo	2,31	—	—	2,2
Canelones	3,52	—	—	2,8
Maldonado	—	4,78	3,8	—
Rocha	4,95	—	3,6	—
Treinta y Tres	—	4,25	2,6	—
Cerro Largo	—	4,97	4,2	—
Rivera	—	3,38	3,4	—
Artigas	3,96	—	4,6	—
Salto	4,19	—	—	5,1
Paysandú	3,36	—	—	5
Río Negro	—	3,32	—	3,4
Soriano	3,45	—	—	5,4
Colonia	2,8	—	—	4,6
San José	3,19	—	2,7	—
Flores	2,94	—	—	3,3
Florida	4,15	—	4	—
Durazno	—	3,98	2,5	—
Lavalleja	4,62	—	3,6	—
Tacuarembó	3,49	—	—	3,4
<i>Promedio</i>	3,61	4,11	3,5	3,9

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Dado que en Uruguay los partidos pueden presentar más de un candidato, DVS mediante, creemos posible afirmar que los efectos reductivos que la reelección inmediata provoca se aplican más a la interna del partido del *incumbent*, que al sistema de partidos. De este modo, esta modalidad de reelección estaría afectando más el grado de fraccionalización del partido de gobierno que la fragmentación del sistema. Tanto en la elección de 2000 como en la de 2005, si bien se aprecia una sensible reducción en el número efectivo total de candidatos cuando el *incumbent* se presenta, el efecto se manifiesta de forma más nítida en el número efectivo de candidatos al interior del partido del *incumbent*. Para apreciar el efecto de la presencia de un *incumbent* en el NEC de cada partido se elaboró el siguiente cuadro, donde no están incluidos los casos en que los partidos presentan un único candidato, dado que esta situación no puede atribuirse a un efecto del sistema electoral sino que es producto de una decisión política. Decidimos asimismo separar, por un lado, los casos donde se presentaron dos candidatos y, por otro, aquellos donde se presentaron tres de modo de observar si existen diferencias entre uno y otro escenario.

Tabla 15. Número efectivo de candidatos con y sin <i>incumbent</i> (2005)						
Departamento	Dos candidatos			Tres candidatos		
	FA	PN	PC	FA	PN	PC
Montevideo	—	—	—	—	—	—
Canelones	1,3	—	1,6	—	2,2	—
Maldonado	—	—	2	2,3	1,4	—
Rocha	1,8	1,2	2,1	—	—	—
Treinta y Tres	—	1,2	1,8	—	—	—
Cerro Largo	2	2	1,7	—	—	—
Rivera	—	1,9	—	—	—	1,3
Artigas	1,8	1,6	1,2	—	—	—
Salto	1,7	1,8	2	—	—	—
Paysandú	—	1,7	—	3	—	2,9
Río Negro	—	1,2	2,1	2,2	—	—
Soriano	2	—	—	—	2,4	3
Colonia	—	2	1,6	2,4	—	—
San José	2	1,2	—	—	—	—
Flores	1,7	1,9	2	—	—	—
Florida	1,5	1,7	1,4	—	—	—
Durazno	—	1,2	—	—	—	2,9
Lavalleja	2	2	1,9	—	—	—
Tacuarembó	1,8	2	—	—	—	—

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Para mayo de 2005, en los casos donde los partidos presentaron dos candidatos, cuando se presenta el *incumbent* el NEC total del sistema arroja un promedio de 1,46, en tanto que cuando no tenemos *incumbent* este índice crece a 1,80. En aquellos casos donde los partidos presentaron tres candidatos y existe un *incumbent* el NEC es de 1,35, mientras que sin la presencia del mismo el índice sube a 2,59.

En el caso del partido de gobierno cuando el mismo presenta dos candidatos y el *incumbent* es uno de ellos el NEC es de 1,45 y mientras que si no lo hace sube a 1,87. Cuando se presentan tres candidatos, con *incumbent* el promedio es 1,35 y cuando no se presenta es de 2,40.

Tabla 16. El DVS y la presencia <i>incumbent</i> en la Fraccionalización (2005)					
Departamento	Partido de gobierno	Dos candidatos		Tres candidatos	
		<i>Incumbent</i>	No <i>Incumbent</i>	<i>Incumbent</i>	No <i>Incumbent</i>
Montevideo	FA	—	—	—	—
Canelones	PC	—	1,6	—	—
Maldonado	PN	—	—	1,4	—
Rocha	PN	1,2	—	—	—
Treinta y Tres	PN	1,2	—	—	—
Cerro Largo	PN	2	—	—	—
Rivera	PC	—	—	1,3	—
Artigas	PC	1,2	—	—	—
Salto	PC	—	2	—	—
Paysandú	PN	—	1,6	—	—
Río Negro	PC	—	2	—	—
Soriano	PN	—	—	—	2,4
Colonia	PN	—	2	—	—
San José	PN	1,2	—	—	—
Flores	PN	—	1,9	—	—
Florida	PN	1,6	—	—	—
Durazno	PN	1,2	—	—	—
Lavalleja	PN	2	—	—	—
Tacuarembó	PN	—	2	—	—
<i>Promedio</i>		1,45	1,87	1,35	2,4

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Parece desprenderse de los datos precedentes que el efecto reductor del *incumbent* se aprecia con mayor claridad en los casos donde los partidos presentan tres candidatos.

Los efectos de la reelección en el contingente electoral del intendente

Respecto a la relación entre la reelección y el contingente legislativo del intendente creemos que es válida la idea de que a menor NEP y NEC mayor será el contingente legislativo del intendente. En el caso uruguayo aunque puede establecerse que el régimen de gobierno departamental es presidencialista puro, o incluso hiperpresidencialista, dadas las prerrogativas institucionales que mencionamos anteriormente, cobra particular importancia observar en qué medida la reelección afecta el contingente electoral del intendente dentro de su partido. El por qué de esta afirmación se justifica cuando recordamos que el partido del intendente tiene mayoría absoluta en la Junta Departamental, pero su fracción compite en la distribución de bancas que le correspondieron a su partido con las de los otros candidatos. Tiene mayor relevancia entonces el número de ediles que pertenecen al intendente dentro del partido, que los que este último posee en el legislativo municipal. La evidencia muestra que el apoyo

legislativo de los intendentes crece de modo significativo, tanto en su porcentaje sobre la Junta Departamental como sobre su partido si se presenta el *incumbent*. Como puede observarse en el siguiente cuadro, cuando no se presenta el intendente, los ediles que responden al mismo representan un porcentaje menor de la Junta y también dentro de su partido. Por el contrario, la presentación del *incumbent* lleva a que las cifras aumentan y si este es reelecto los porcentajes crecen aún más.

Si promediamos las bancadas de los intendentes, vemos que los reelectos (en negrita) poseen el 76,1% de los ediles de su partido, contra el 69% de aquellos que no son reelectos. Si excluyéramos del último grupo a los intendentes de Montevideo y Treinta y Tres, que fueron candidatos únicos, el promedio baja a 64,4%.

Por otra parte los *incumbents* que no fueron reelectos tienen en promedio el 72% de los ediles de sus partidos. El caso de Rocha es el único en el cual el *incumbent* es la minoría de su partido. Si quitáramos los dos casos extremos (Riet con el 8,3% y Signorelli con el 100%) el promedio sería de 83,9%.

Tabla 17. Porcentaje de los ediles del Intendente sobre su partido				
Departamento	Intendente	Ediles del Partido	Ediles del Intendente	% / Partido
Montevideo	Ricardo Ehrlich	20	9	45,50%
Canelones	Marcos Carámbula	20	17	85,00%
Maldonado	Oscar De los Santos	16	8	50,00%
Rocha	Artigas Barrios	16	11	68,80%
Treinta y Tres	Gerardo Amaral	16	16	100,00%
Cerro Largo	Ambrosio W. Barreiro	18	10	55,60%
Rivera	Tabaré Viera	16	15	93,80%
Artigas	Juio Silveira	16	13	81,30%
Salto	Ramón Fonticiella	16	12	75,00%
Paysandú	Julio Pintos	16	6	37,50%
Río Negro	Omar Laffluf	16	15	93,80%
Soriano	Guillermo Besozzi	17	10	58,80%
Colonia	Walter Zimmer	18	10	55,60%
San José	Juan A. Chiruchi	20	16	80,00%
Flores	Walter Echeverría	24	14	58,30%
Florida	Juan F. Giachetto	16	9	56,30%
Durazno	Carmelo Vidalín	19	18	94,70%
Lavalleja	Hermán Vergara	23	13	56,50%
Tacuarembó	Wilson Ezquerra	23	12	52,20%

Fuente: Elaboración propia sobre información del PRI de la FCS

Síntesis del capítulo

La reelección inmediata es un elemento del sistema electoral que generalmente no ha sido tomado en cuenta y que sin embargo genera efectos importantes en los sistemas de partidos departamentales. La evidencia de las dos últimas elecciones hace posible afirmar que los efectos de la reelección inmediata son más fuertes al interior de los partidos que sobre el sistema de partidos.

La reelección tendría como principal efecto sobre el partido de gobierno aumentar la probabilidad de que se mantenga en el poder. La posibilidad de que el intendente pueda ser reelecto resulta clave cuando se trata de definir la mejor estrategia para retener la titularidad del ejecutivo, que es ciertamente la meta a la que aspira todo partido político.

Si bien la posibilidad de reelección aumenta las chances del partido de gobierno de mantenerse en el poder, factores como un triunfo histórico de una fuerza política a nivel nacional puede atenuarlo en forma considerable. En ese sentido la tasa de reelección en 2005 se vio afectada por la histórica votación del FA —al igual que la del PN en 1989— que desalojó del poder a intendentes con gran porcentaje de aprobación de sus gestiones, como por ejemplo, Antía en Maldonado.

Pero también la tasa de reelección pudo verse alterada por otros factores como por ejemplo, algunas características del sistema de partidos. En el caso uruguayo el sistema de partidos está altamente nacionalizado. Si bien hasta 1989 presentaba diferencias claras entre los partidos —ya que el PC y el PN votaban de forma homogénea en el territorio mientras que el FA estaba más concentrado en la capital— las elecciones de 2005 mostraron la completa nacionalización de la izquierda, lo que jugó un papel decisivo en la no reelección de casi la mitad de los *incumbents*.

También influye el momento en que las elecciones municipales se realizan. Sin duda el hecho de que estas se lleven a cabo durante la luna de miel del electorado con el gobierno recientemente instaurado, es un factor a tener en cuenta. Del mismo modo, constituyen factores relevantes el nivel de enfrentamiento en la internas del partido del *incumbent* (caso del PN en Treinta y Tres y Florida) y las administraciones deficitarias (Artigas, Rocha).

A nivel del sistema de partidos, la reelección genera un menor número efectivo de partidos y candidatos. La presencia de un *incumbent* supone un menor número efectivo de partidos y de candidatos, tanto en general como al interior de su partido. Esto último redundaría en un menor número de fracciones legislativas, lo cual conduce a que el contingente legislativo del intendente reelecto sea mayor que la de sus pares. El apoyo legislativo de los intendentes crece de modo significativo, tanto en su porcentaje sobre la Junta Departamental como sobre su partido, si el intendente en ejercicio puede presentarse. Como contrapartida, cuando no se presentan *incumbents*, los ediles que responden al intendente representan un porcentaje menor, tanto de la Junta como de su partido.

Por último, parece claro que la reelección afecta el NEC total del departamento, pero su efecto se hace sentir con mayor intensidad en el partido del intendente, reduciendo en forma significativa la fraccionalización. En cuanto al contingente de ediles que responden al intendente en las juntas departamentales, se observa una relación positiva entre la presencia de *incumbents* y el número de curules que le corresponde al intendente. Esto es, cuando un intendente es reelecto en forma inmediata mayor es el número de legisladores departamentales que responden a su liderazgo.

Los efectos observables de la reelección inmediata

En este capítulo se lleva a cabo la parte medular de este estudio, esto es, la contrastación de las hipótesis planteadas con la información disponible de los tres países analizados. Con el producto de los datos recabados en dicha pesquisa (resultados electorales, porcentaje de bancas, porcentaje de votos, contingente legislativo, etcétera) fue construida una base de datos que permitirá proceder al control de las hipótesis que guían el trabajo. Dicho control se planteará a través de su operacionalización en indicadores relevantes como las tasas de éxito y fracaso, la probabilidad de que el partido de gobierno se mantenga en el poder, la fragmentación electoral y legislativa los contingentes legislativos que responden a los jefes del ejecutivo y la fraccionalización en el caso de Uruguay, etcétera.

Para el procesamiento de la base de datos utilizaremos el procedimiento Prueba T para muestras independientes que compara las medias de dos grupos de casos. En primer lugar, la variable independiente que utilizamos es la presentación del *incumbent*, es una variable dicotómica: se presenta o no se presenta. Se utiliza la prueba t para dos muestras para comparar por ejemplo, la fragmentación media del sistema de partidos del grupo donde el titular del ejecutivo se presenta a la reelección y del grupo donde no hay candidato a la reelección. Cada caso se mide una sola vez y pertenece a un solo grupo. La base de datos es de elaboración propia y construida sobre los datos proporcionados para el caso de Argentina por el Ministerio del Interior y del Atlas Electoral de Andy Tow; en el de Brasil por el Tribunal Superior Electoral y del Banco de Datos de IUPERJ; finalmente, en el caso uruguayo sobre información de la Corte Electoral y de la Unidad de Política y de Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS.

Efectos de la presentación del *incumbent*

Algunas consideraciones respecto a los casos

En el caso de Argentina para el tratamiento de los resultados en los órganos legislativos provinciales, optamos por las elecciones que se producen conjuntamente con la elección del gobernador. Si bien resulta interesante compararlo con aquellas que se producen cuando no está en juego el Ejecutivo y por ende la reelección o de aquellas que eligen por un lado el Ejecutivo y otra instancia la legislatura, dado que no todas las provincias tienen elecciones de medio período, tomamos las elecciones en que los legislativos eligen conjuntamente con el Ejecutivo. Por otra parte y dado que en el caso argentino algunas provincias cuentan con organismos legislativos bicamerales, optamos

por los resultados en la cámara baja o de diputados provinciales, por considerarla más representativa y más asimilable a las asambleas unicamerales de Brasil y Uruguay.

Para el análisis de datos sobre Brasil utilizamos los resultados para las Asambleas Estadales. El hecho de que hasta 1998 no existiera la posibilidad de reelección nos permite tener dos períodos claramente diferenciados (1986-94 y 1998-2006). Esto nos permite realizar una interesante comparación diacrónica, examinando el desempeño de las diferentes variables en elecciones previas, para evaluar un poco más el impacto de la presencia de los *incumbents*. Es decir, cómo fue el desempeño del partido en el mismo Estado sin la presencia del *incumbent*. En el primero de estos períodos (1986-94) cuando no existía la reelección inmediata, las dos primeras elecciones (1986 y 90) no coincidieron con las presidenciales y es el período de mayor fragmentación del sistema. El segundo período abarca las elecciones realizadas entre 1998-2006 que combina reelección inmediata y simultaneidad de las elecciones.

Otro fenómeno destacable en el caso brasileño es la migración, que ampliamente estudiada a nivel legislativo es también observable en los ejecutivos subnacionales, ya que existen casos de gobernadores que tras ser electos por un partido se presentan a la reelección por otro.

En el caso uruguayo como ya mencionamos entre sus particularidades se destacan la posibilidad de presentar más de un candidato por partido (DVS) para el cargo de intendente, lo que permite la competencia intrapartidaria. Otros rasgos en la elección del ejecutivo son la exigencia de mayoría simple y la posibilidad de reelección del intendente por un solo período vigente desde 1934. En lo que hace al legislativo, la peculiaridad radica en su sistema de adjudicación de bancas en el ámbito de la JD, si bien el principio de decisión que establece la constitución es el de representación proporcional integral, el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes rige la proporcionalidad.

En este caso es también posible observar qué ocurre con la presencia del *incumbent* en elecciones simultáneas y separadas en el tiempo, por ello también dividimos en dos períodos 1989-94, en el cual el intendente que quiere reelegirse lo hace en elecciones que se realizan conjuntamente con las nacionales y dada la vinculación de las elecciones y el peso de la elección presidencial el efecto arrastre de esta última de acuerdo a la teoría debería ser mayor. Y el período 2000-05 luego de la reforma de 1997 y en el cual la separación de las elecciones de segundo nivel de las nacionales, provocaría, al menos en teoría, una mayor independencia de los comicios locales y favoreciendo por tanto la posibilidades de los *incumbents*.

La posibilidad de reelección del partido

La siguiente tabla nos permite apreciar en que medida la presencia del *incumbent* afecta las posibilidades de reelección del partido de gobierno.

Tabla 1. Reelección del partido por <i>incumbent</i>					
Reelección Partido		N	Reelectos	Media	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	223	111	0,5	0,002
	SI	141	94	0,67	0,002

Fuente: Elaboración propia

La tabla 1 nos permite apreciar que parece mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el *incumbent*. Mientras que las posibilidades de reelección o no del partido cuando éste no se presenta son casi iguales, 111 a 112 de los 223 casos. Sin embargo, de las 141 ocasiones en que se presenta un *incumbent* el número de oportunidades en que el partido se reelige es del doble 94 (66,7%) frente a 47 (33,3%) en que no lo consigue. El *test* indica, entonces, que el porcentaje de que un partido pueda ser reelecto aumenta con la presencia del *incumbent*. En definitiva, cuando hay *incumbent* el partido es reelecto promedialmente en el 67% de los casos, mientras que cuando no este porcentaje pasa al 50%.

Tabla 2. Reelección del partido por <i>incumbent</i> Argentina					
Reelección Partido		N	Reelecto	Media	Sig
<i>Incumbent</i>	NO	84	60	0,71	0,047
	SI	51	44	0,86	0,035

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Argentina resulta mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el *incumbent*. De los 84 casos en que éste no se presenta, se cuentan 24 derrotas (28,6%) contra sesenta victorias (71,4%). En tanto que de las 51 ocasiones en que el gobernador se presenta a la reelección, el número de oportunidades en que el partido se reelige es de 44 (86,3%) frente a siete en que no lo consigue (13,7%).

Si bien en ambos casos la reelección del partido es alta, parece que con la presencia del ocupante del cargo por la reelección, esta es significativamente mayor. En este sentido parece comprobarse la hipótesis.

Tabla 3. Reelección partido por <i>incumbent</i> Brasil					
Reelección Partido		N	Reelecto	Media	Sig
<i>Incumbent</i>	NO	111	31	0,28	0,01
	SI	42	21	0,5	0,016

Fuente: Elaboración propia

Si observamos lo que ocurre en Brasil vemos que parece mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el *incumbent*, mientras que las posibilidades de reelección del partido cuando éste se presenta son exactamente iguales, en 21

de los 42 casos el partido se reelige y en otros tantos no. Por su parte, de 111 ocasiones en que el gobernador no se presenta a la reelección el número de oportunidades en que el partido se reelige es de 31 (27,9%) frente a ochenta (72,1%) en que no lo consigue.

Al igual que en el caso argentino, pero con mayor intensidad la experiencia brasileña arroja que parece mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el *incumbent*. Mientras que las posibilidades de reelección del partido cuando éste se presenta son exactamente la mitad de los casos (50%), en las ocasiones en que el gobernador no se presenta a la reelección las oportunidades en que el partido se reelige apenas superan el cuarto (27,9%). Es en este caso donde parece ser más fuerte el efecto de la presentación a la reelección.

En el caso de Brasil resulta interesante una comparación diacrónica, examinando el desempeño de estas variables en las elecciones previas a la adopción de la reelección para poder evaluar mejor el impacto de la presencia de los *incumbents*. Esto es, examinar por un lado el comportamiento de las variables para el período 1986-94, cuando no solo no existía reelección sino que para 1986 y 1990 las elecciones subnacionales estaban separadas de las presidenciales en el tiempo y además el sistema de partidos ofrecía bajos niveles de fragmentación. No parece haber ninguna diferencia significativa.

Tabla 4. Reelección partido 1986-1994 y 1998-2006							
Reelección Partido		1986-1994		1998-2006			
		Media	N	N	Media	Sig. Levene	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	0,29	72	39	0,26	0,001	0,024
	SI			42	0,5		0,023

Fuente: Elaboración propia

Si observamos cual fue el desempeño de la variable sin la posibilidad que se presentase el *incumbent a posteriori*. Nos encontramos que para el período 1986-90 en promedio el partido se reeligió en el 29% de los casos, mientras que para el período 1998-2006, cuando hay presencia de candidato a reelección el partido se mantiene en el poder en promedio en 50% y cuando no en el 26%. Estas cifras y dado que son estadísticamente significativas, permiten afirmar que en el caso brasileño se confirma la hipótesis.

Como principal explicación encontramos que la presencia de un candidato compitiendo por su reelección inmediata, como vimos en el capítulo teórico, tenía más posibilidades de tener un mayor impacto en aquellos sistemas de partidos que presentaran niveles más elevados de fragmentación y en este sentido la presencia del *incumbent* podría favorecer la estabilidad del sistema de partidos.

Reelección Partido		N	Reelectos	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	21	0,75	0,201
	SI	48	29	0,6	0,189

Fuente: Elaboración propia

En el caso uruguayo la presencia del *incumbent* no parece afectar significativamente las posibilidades de reelección del partido, en el sentido de hacerla más probable. Las chances de reelección del partido cuando hay reelección, muestran que en 21 oportunidades (75%) el partido consigue su objetivo, en tanto que en siete casos (25%) el partido no es reelecto, mientras que de las 48 oportunidades en que presenta un *incumbent* la distribución entre éxitos y fracasos parece más equilibrada, dado que el partido se reelige 29 veces (60,4%) frente a 19 (39,6%) en que no lo consigue.

Tenemos entonces que la reelección del partido parece incluso menos probable cuando el intendente se presenta a la reelección. Las posibilidades de reelección del partido con *incumbent* se ubican en tres de cada cinco (60,4%), en tanto que cuando este no se presenta el partido es reelecto, tres de cada cuatro oportunidades (75%).

Reelección Partido		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	0,77	0,004	0,143	15	0,73		0,809
	SI	25	0,52		0,128	23	0,7	0,622	

Fuente: Elaboración propia

Con elecciones simultáneas el partido se reelige en un porcentaje mayor en las oportunidades en que el intendente no se presenta a la reelección, mientras que con elecciones separadas si bien también se reeligen menor proporción la diferencia es inferior. En este caso se da lo contrario a lo esperado y que postula la teoría, una posible explicación parte de la elección de 1989, en esa instancia gran cantidad de intendentes colorados que buscaron la reelección no la consiguieron, como consecuencia de que las elecciones eran vinculadas y simultáneas y su partido fue arrasado por el segundo aluvión blanco en poco más de treinta años. En este caso en particular el hecho de que las elecciones fueran simultáneas (al mismo tiempo) y vinculadas (en el partido), que el elector tuviese que votar por el mismo partido para todos los cargos, parece menguar las posibilidades de *incumbent*. En 1994 la situación se invierte y es el Partido Colorado el que vuelve al poder reconquistando la Presidencia de la República y en varios casos exintendentes de esta colectividad desplazan del poder a los nacionalistas que van por la reelección, situaciones de este tipo se ven en departamentos como Canelones, Rivera y Salto, por ejemplo.

Esta consecuencia que la teoría predice la reelección tendría, en el sentido de aumentar la probabilidad de que el partido de gobierno se mantenga en el poder, se ve desafiado en el caso uruguayo por factores como el triunfo abrumador de un partido a nivel nacional, disminuyendo de este modo su impacto en forma considerable. Esto puede operar tanto en elecciones simultáneas, como el triunfo arrasador del PN en 1989, como en elecciones separadas si tomamos en cuenta el momento en que se desarrollan las elecciones. En este sentido el espectacular resultado que obtuvo el FA en las elecciones municipales de 2005, donde el sustantivo incremento en sus niveles de votación alejó del poder a intendentes exitosos que intentaban renovar su mandato, sin dudas fue influido por su histórico triunfo en 2004.

Como bien resume Santiago López (2007:77-78):

[...] en aquellos sistemas electorales cuyo *timing* implica la existencia de elecciones dentro del primer año del mandato del nuevo presidente (*honeymoons elections*), los presidentes populares tienden a mejorar las chances de su partido en elecciones municipales. Según Shugart y Carey (1992: 251), cuando existen elecciones legislativas o municipales dentro del primer año luego de que fue electo el presidente mediante un sistema mayoritario, se pueden dar las siguientes consecuencias: a) el partido del presidente alcanza a estar por encima de su votación de la elección no-presidencial previa; b) si la elección presidencial fue una disputa de candidatos múltiples, el partido del presidente puede incluso aumentar la votación de su propio candidato presidencial; c) la proporción de votos obtenidos por el partido del candidato que resultó segundo en la contienda presidencial decae; d) los terceros partidos retoman su desempeño electoral luego de haber sido debilitados en los casos donde existió una carrera presidencial polarizada entre dos candidatos.

Pero también la tasa de reelección pudo verse alterada por otros factores, como por ejemplo, algunas características del sistema de partidos. En el caso uruguayo por ejemplo, estamos en presencia de un sistema de partidos altamente nacionalizado. Si bien hasta 1989 presentaba diferencias claras entre los partidos —ya que mientras el PC y el PN votaban de forma homogénea en todo el territorio, el FA estaba limitado a la capital— el ciclo electoral 2004-2005 mostró la total nacionalización de la izquierda, lo que jugó un papel decisivo en la no reelección de la mitad de los *incumbents* en esa oportunidad.

Pero si bien la presencia del ocupante del cargo no parece estar favoreciendo o potenciando las posibilidades de que el partido se mantenga en el poder, considerado como uno de sus principales efectos en el general, si miramos los datos agrupados en el período 1989-94 por un lado y 2000-05 por otro, vemos que cuando las elecciones son simultáneas las chances en promedio son más altas cuando no hay *incumbent*, 77% contra 52%. Mientras que si las elecciones están separadas si bien se repite el orden la distancia se reduce, 73% a 70% o, mejor dicho, pasa a no ser significativa. De aquí podríamos deducir que en un sistema de partidos como el uruguayo la presencia del *incumbent* tiene un mayor impacto cuando las elecciones no son simultáneas o más aún contrarresta el efecto arrastre.

En Argentina y Uruguay encontrábamos, en el primer caso al menos hasta 2001, que en general las probabilidades de que el partido de gobierno consiguiera reelegirse fueran más altas. Ambos sistemas presentaban menos fragmentación que Brasil y

partidos institucionalizados, que habían sobrevivido la dictadura. Por lo que cabe destacarse la importancia que tiene la presencia del *incumbent* en el caso de Brasil.

El peso del partido ganador

Un incremento de la competencia electoral no solo se manifiesta en un aumento del NEP sino que también pueden expresarse a través de un aumento de la volatilidad en las preferencias por parte de los electores. En ese sentido resulta atractivo ver qué pasa con el porcentaje de votos que obtiene el partido ganador. De acuerdo a la teoría la presencia del *incumbent* debería asegurar un mejor desempeño electoral del partido cuando el jefe del Ejecutivo compite por la reelección.

Tabla 7. Porcentaje partido ganador por <i>incumbent</i> total				
% Partido ganador		N	Media	Sig.
Incumbent	NO	232	38,054	o
	SI	140	46,991	o
Fuente: Elaboración propia				

La media del porcentaje de votos que obtiene el partido ganador es de 38,1% cuando el titular del ejecutivo no se presenta a la reelección, frente a 47% cuando esto sí acontece.

Tabla 8. Porcentaje partido ganador por <i>incumbent</i> en Argentina				
% Partido ganador		N	Media	Sig.
Incumbent	NO	88	47,481	o
	SI	50	54,97	o
Fuente: Elaboración propia				

Para el caso argentino se aprecia una diferencia de siete y medio puntos porcentuales en la media del apoyo electoral que obtiene el partido ganador cuando el titular del ejecutivo se presenta a la reelección. En este caso se sitúa en 55%, frente a 47,5% cuando esto no acontece. Como ya observáramos en el capítulo correspondiente al caso argentino, los gobernadores son muy exitosos en conseguir la reelección y este éxito se refleja en el porcentaje de votos que obtiene el partido cuando gana.

En Brasil la media del porcentaje de sufragios que obtiene el partido ganador es de 33,1% cuando el titular del ejecutivo se presenta a la reelección, frente a 27,8% cuando esto no acontece, esto representa una diferencia de casi seis puntos porcentuales entre uno y otro caso.

Tabla 9. Porcentaje partido ganador por <i>incumbent</i> Brasil				
% Partido ganador		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	116	27,753	0,076
	SI	42	33,057	0,118
Fuente: Elaboración propia				

En lo que hace a la media del porcentaje se observa una diferencia de casi 6 puntos porcentuales en cuanto al apoyo que obtiene el partido ganador que es de 33,1% cuando el titular del ejecutivo se presenta a la reelección, frente a 27,8% cuando esto no acontece.

Tabla 10. Porcentaje partido ganador 1986-1994 y 1998-2006							
% Partido ganador		1986-94		1998-2006			
		N	Media	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	77	28,466	39	26,346	0,225	0,108
	SI			42	33,057		0,106
Fuente: Elaboración propia							

Puede apreciarse como para el período 1998-2006 el promedio del partido que gana la elección es mayor cuando el gobernador se presenta a la reelección, 33%, frente a cuando no lo hace 26,3%, incluso superando el período 1986-94 en que se sitúa en 28,5%. Si bien la relación no estadísticamente significativa va en el sentido de reforzar la hipótesis. Esto robustece la importancia que la presencia del *incumbent* genera en sentido de la competencia.

Tabla 11. Porcentaje partido ganador por <i>incumbent</i> Uruguay				
% Partido ganador		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	51,104	0,922
	SI	48	50,871	0,922
Fuente: Elaboración propia				

En el caso uruguayo la media de apoyo electoral que obtiene el partido ganador es de 51,1% cuando el titular del ejecutivo no se presenta a la reelección, frente a 50,9% cuando esto sí acontece. En este caso tampoco parece estar afectando la chances del partido de gobierno de acrecentar su caudal electoral y por tanto de competir en mejores condiciones.

Tabla 12. Porcentaje partido ganador 1989-1994 y 2000-2005									
% Partido ganador		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	46,215		0,275	15	55,34		
	SI	25	48,632	0,606	0,248	23	53,304	0,727	0,605

Fuente: Elaboración propia

Para el período 1989-94 se cumple que en promedio el porcentaje que obtiene el partido que gana la elección es mayor cuando el intendente va por la reelección, 48,6%, que cuando no, 46,2%. Si bien no es una diferencia muy grande ni significativa va en el sentido de la hipótesis.

En cambio, para el período en los comicios están separados en el tiempo 2000-05, en promedio el porcentaje que alcanza el partido ganador es menor cuando el intendente va por la reelección 53,3% frente a 55,3% cuando no lo hace.

En resumen, contra lo que predice la teoría el efecto se deja sentir en elecciones simultáneas y vinculadas y no en las separadas, por lo que la relación no es significativa. Sin dudas aquí juega el resultado registrado en las últimas elecciones locales, donde el triunfo en varios departamentos de candidatos frentistas supuso la derrota de intendentes que buscaban la reelección, haciendo descender la tasa de reelección al 50%.

El peso del partido de gobierno

El tratamiento de esta variable nos permitirá comparar los votos obtenidos por el partido que ocupa el gobierno al momento de la elección, por este entendemos el que sostiene la candidatura del jefe del ejecutivo, con presentación del *incumbent* o sin ella. La posibilidad de medir el impacto de la reelección en el porcentaje de votos obtenido por el oficialismo permite apreciar en que medida este mecanismo puede acrecentar o disminuir las chances del partido de permanecer en el poder.

Tabla 13. Peso del partido de gobierno por <i>incumbent</i>				
% Partido de gobierno		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	159	41,683	0
	SI	120	49,216	0

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al desempeño del partido de gobierno, en el total de los casos cuando se presenta el *Incumbent* su media de apoyo se sitúa en 49,2%, mientras que cuando no lo hace desciende a 41,7% y esta relación es estadísticamente significativa, por lo que va en el sentido de confirmar la hipótesis.

Tabla 14. Porcentaje partido de gobierno por <i>incumbent</i> Argentina				
% Partido de gobierno		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	70	45,347	0,006
	SI	40	52,696	0,006
Fuente: Elaboración propia				

En el caso argentino cuando se presenta el *incumbent* la media de apoyo al partido de gobierno se sitúa en 52,7%, mientras que cuando no lo hace desciende a 45,3%, esta relación significativa desde punto de vista estadística va también en el sentido de confirmar la hipótesis.

Tabla 15. Porcentaje partido gobierno por <i>incumbent</i> Brasil				
% Partido de gobierno		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	61	35,918	0,005
	SI	32	46,594	0,002
Fuente: Elaboración propia				

En Brasil, el partido de gobierno obtiene una media de apoyo que se sitúa en 46,6% cuando se presenta el *incumbent*, mientras que cuando no lo hace desciende a 35,9%. Esta relación es significativa desde el punto de vista estadístico y va también en el sentido de confirmar la hipótesis.

Tabla 16. Porcentaje partido de gobierno 1986-1994 y 1998-2006							
% Partido de gobierno		1986-1994		1998-2006			
		N	Media	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	36	34,1	25	38,536	0,057	0,076
	SI			32	46,594		0,093
Fuente: Elaboración propia							

Para el período 1998-2006 el promedio que obtiene el partido que está en el gobierno es mayor con la presencia del gobernador concurrendo por la reelección 46,6% frente a 38,5% cuando no lo hace. Esta relación es significativa desde el punto de vista estadístico y va en sentido de afirmar la hipótesis.

Merece especial atención el hecho de que, en ambos casos, el período 1998-2006 exhibe un promedio más alto que el 1986-94. Posibles explicaciones para esta diferencia pueden ser el declive del PMDB respecto a 1986 o el surgimiento del PSDB.

En Uruguay, en promedio la presencia del intendente aspirando por la reelección aumenta el porcentaje de votos del partido gobierno 48%, frente a un 45% cuando no lo hace. Si bien la relación no es significativa va en el sentido de la hipótesis.

Tabla 17. Porcentaje partido gobierno por <i>incumbent</i> Uruguay				
% Partido de gobierno		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	45,082	0,365
	SI	48	48,065	0,407
Fuente: Elaboración propia				

Tabla 18. Porcentaje partido de gobierno 1989-1994 y 2000-2005									
% Partido de gobierno		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	42,838	0,76	0,47	15	47,027		
	SI	25	45,02		0,467	23	51,374	0,163	0,452
Fuente: Elaboración propia									

En el período de elecciones simultáneas la media con presencia del ocupante por la reelección se sitúa en 45%, frente a 42,8% cuando no. Para el período 2005 los porcentajes se ubican en 51,4% y 47% respectivamente. Si bien ninguno es significativo van en el sentido de confirmar la hipótesis.

La fragmentación electoral del sistema de partidos

La información que sigue nos permite apreciar la fragmentación del sistema de partidos e impacto que la presencia del ocupante del cargo compitiendo por su permanencia tiene en la misma. Como mencionamos en el capítulo teórico, la presencia del ocupante del cargo que busca la reelección favorece la existencia de competencias electorales bipolares. Por otra parte, la campaña cobra por lo general un carácter marcadamente plebiscitario, esto es la elección se polariza en una votación a favor o en contra de la gestión de quien aspira a la reelección. Todo lo cual genera un poderoso efecto reductor sobre el NEP⁹⁶ y en definitiva en una menor fragmentación del sistema de partidos. En sistemas caracterizados por una elevada fragmentación del sistema de partidos, la presencia del incumbent podría llegar a generar cierta estabilización de este.

Tabla 19. Fragmentación (NEP) por <i>incumbent</i>			
<i>Incumbent</i>	N	Media	Sig
NO	204	2,7794	0,025
SI	114	2,5439	0,028
<i>Total</i>	318	2,695	
Fuente: Elaboración propia			

96 NEP en votos, por distrito y por elección para la categoría jefe del ejecutivo (gobernador o intendente).

En términos generales, no se observa una diferencia demasiado apreciable en relación con el NEP cuando se presenta el *incumbent*, el NEP es 2,78, en relación con cuando no lo hace 2,54. El test de media arroja que la relación es significativa y por tanto que la presentación del *incumbent* para todos los casos genera un efecto reductor del NEP, lo que confirma la hipótesis.

En Argentina observamos que cuando el gobernador se presenta a la reelección tenemos sistemas menos fragmentados, si tomamos la medida del NEP cuando se presenta el *incumbent* en relación con cuando no lo hace, la media en el primer caso es 2,48 lo que lo asimilaría más a la lógica de un sistema bipartidista o de baja fragmentación, mientras que el 2,64 en el segundo se aproxima a un sistema de dos partidos y medio o multipartidismo limitado y por tanto a una fragmentación mayor si bien moderada. Pero en definitiva no estamos en presencia de una diferencia significativa.

Tabla 20. Fragmentación por <i>incumbent</i> Argentina				
NEP		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	75	2,6381	0,228
	SI	39	2,4805	0,279
Fuente: Elaboración propia				

Algunas explicaciones van en el sentido de lo que señalan Calvo y Escolar (2005: 355) cuando afirman que la fragmentación del sistema político no ha sido uniforme en todas las provincias y en particular:

[...] una creciente fragmentación de los sistemas políticos en las provincias más pobladas ha sido acompañada por una relativa estabilidad partidaria en las provincias chicas y medianas [...] En el orden provincial, múltiples reformas constitucionales y electorales les han permitido a los distintos oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional.

Es justamente en provincias medianas y pequeñas en donde se observa un mayor impacto de la reelección y es en provincias como Catamarca, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, donde la reelección del gobernador es indefinida, donde se observa un menor nivel de competencia efectiva.

Como adelantáramos en el capítulo correspondiente, en Argentina en el proceso de reformas electorales provinciales, la adopción de la reelección inmediata creemos que ayuda a explicar en gran medida la concentración de poder en manos de los gobernadores, que se ha manifestado como un instrumento eficaz para favorecer la continuidad de los gobernadores, como lo registran las elevadas tasas de reelección (85%). Esto se reflejó de inmediato en los niveles de competencia partidaria provincial y determinó en gran medida que el NEP en las elecciones locales fuera significativamente menor que el registrado en las nacionales. Como ya señalamos, mientras que en las elecciones para gobernador la media de las provincias para el período 1983-2005 se sitúa en 2,7, en el período abarcado entre 1983-2003 a nivel nacional (elecciones presidenciales y de diputados federales) se registró un NEP de cuatro.

Esto se debe en parte a que la elección de gobernador genera un mayor arrastre que la elección presidencial, en definitiva el considerable aumento de la competencia partidaria a nivel nacional con la consiguiente fragmentación, no tuvo correlato en la elección de los ejecutivos provinciales, que se convirtieron en un verdadero bastión contra la fragmentación del sistema político.

Cuando pasamos a prestar atención a lo que ocurre en Brasil y qué efectos pueden apreciarse sobre la fragmentación en términos electorales cuando el gobernador se presenta a su reelección, observamos lo siguiente.

Tabla 21. Fragmentación por <i>incumbent</i> Brasil				
NEP		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	116	2,594	0,459
	SI	42	2,5095	0,476
Fuente: Elaboración propia				

En términos generales, se observa una pequeña diferencia en relación con el NEP cuando se presenta el *incumbent* en relación con cuando no lo hace. La media en el primer caso es 2,51 contra 2,59 en el segundo. Si bien la relación no es significativa, estadísticamente sí se mueve en el sentido que predice la teoría.

Tabla 22. Fragmentación por <i>incumbent</i> 1986-1994 y 1998-2006							
NEP		1986-1994		1998-2006			
		N	Media	N	Media	Sig. Levene	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	77	2,5701	39	2,641	0,917	0,352
	SI			42	2,5095		0,35
Fuente: Elaboración propia							

Al observar cuál es el comportamiento en los dos períodos, cabe resaltar de acuerdo a los valores que muestra la tabla 22, para el período 1998-2006 con presencia del gobernador intentando renovar el mandato, el NEP (2,51) es incluso inferior que el (2,57) registrado en el período 1986-98 que exhibió en general niveles de menor fragmentación.

En el caso de Brasil el período 1986-94, que es justamente el período que presenta menor fragmentación del sistema de partidos, si bien ésta aumentaría significativamente en la elección de 1990, no hay reelección de los Ejecutivos. Para algunos analistas entre 1985-90 el Brasil se correspondería a un sistema de multipartidario moderado⁹⁷

97 Según Giovanni Sartori (1980) un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes. Por su parte, un sistema multipartidista polarizado es aquel que cuenta con una alta polarización y con más de cinco partidos relevantes.

(gobierno Sarney) y extremo entre 1989-98⁹⁸ (gobiernos Collor, Franco y FHC). Entre 1985 y 1992 la fragmentación casi se triplicó pasando el NEP de 3.2 a 9.4 lo que implicó un incremento sustantivo.

Interesa entonces ver si se reproduce este escenario también en la arena subnacional. En 1982, el PMDB ganó el gobierno estadual en nueve Estados, el PDT en uno, mientras que en el resto se impuso el PDS. Otros partidos importantes ya en ese momento como el PT y el PFL no lograron triunfar en ningún Estado. Cuatro años más tarde en 1986 como ya vimos el PMDB se impuso en 22 Estados. El hecho de que los diferentes Estados presenten a partir de 1990 sistemas partidarios más fragmentados, ha generado un incentivo para que los gobernadores busquen armar coaliciones interpartidarias. La frecuencia de coaliciones reflejaría la fragmentación partidaria ya que es altamente improbable la emergencia de un gobierno sustentado por un partido mayoritario. En este escenario la presencia del *incumbent* al reducir la fragmentación del sistema favorece que el partido de gobierno pueda establecer con mayor facilidad una coalición de gobierno.

En Uruguay en la fragmentación del sistema de partidos, la presencia del intendente compitiendo por mantenerse en el cargo supone un menor número efectivo de partidos en general, se observa una pequeña diferencia en relación con el NEP cuando se presenta el *incumbent*, la media en el primer caso es 2,49, en relación con cuando no lo hace cuando se ubica en 2,55. En este caso, por tanto, la competitividad no se vería afectada por la presencia del intendente que va por la reelección. Si bien la relación no alcanza a ser significativa en términos estadísticos, la media es algo inferior cuando se presenta el intendente que pretende reelegirse.

Tabla 23. Fragmentación por <i>incumbent</i> Uruguay				
NEP		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	2,5493	0,555
	SI	48	2,491	0,567
Fuente: Elaboración propia				

Resulta interesante ver qué pasa con la fragmentación cuando miramos en qué medida impacta la presencia del intendente por su reelección en elecciones simultáneas y en aquellas que no lo son.

98 Aunque Brasil cuenta con un Número Efectivo de Partidos elevado es al menos discutible catalogar de multipartidismo polarizado, ya que esta segunda variable presupone una alta polarización ideológica que entre otras cosas haría imposible las coaliciones.

Tabla 24. Fragmentación por <i>incumbent</i> 1989-1994 y 2000-2005									
NEP		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
Incumbent	NO	13	2,8205	0,876	0,035	15	2,3142		
	SI	25	2,5779		0,038	23	2,3965	0,487	0,569

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior arroja que la presencia del intendente por la reelección hace sentir más su peso, y contrario a lo que supone la teoría, con elecciones simultáneas. En este caso el promedio del NEP para el período 1989-94 es 2,58 con *incumbent* frente a 2,82 y muestra que la relación es estadísticamente significativa. Para el lapso que comprende las elecciones 2000 y 2005 por su parte el NEP es más bajo cuando el ocupante del cargo no compite por la reelección en relación con cuando sí lo hace.

La fragmentación legislativa (número efectivo de partidos en bancas)

Resulta útil además de presentar los niveles de competencia efectiva para gobernador, observar el nivel de fragmentación en el legislativo medido a través del número efectivo de partidos en bancas. Si la teoría es correcta, la presencia del *incumbent* debería producir una reducción en el NEP en el ámbito legislativo.

Tabla 25. Fragmentación legislativa por <i>incumbent</i> total				
NEP Bancas		N	Media	Sig.
Incumbent	NO	219	4,1526	0,737
	SI	126	4,0555	0,748

Fuente: Elaboración propia

La tabla 25 nos permite apreciar que el promedio del NEP en bancas es algo menor al presentarse el ocupante por la reelección. En este caso el promedio es de 4,1 y cuando el titular del cargo no es el titular del cargo pasa a 4,2. Si bien la diferencia no es significativa estadísticamente va en el sentido de lo que la hipótesis propone.

Tabla 26. Fragmentación legislativa por <i>incumbent</i> Argentina				
NEP Bancas		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	75	2,3323	0,881
	SI	36	2,3078	0,909

Fuente: Elaboración propia

En el caso argentino, la presencia del gobernador compitiendo por la reelección genera que en promedio la fragmentación legislativa se sitúe en 2,30 y sin la presencia de aquel pasa a 2,33. Si bien no es una diferencia relevante ni estadísticamente significativa se mueve en la dirección de la teoría.

La fragmentación es baja en general dado que la competencia a nivel provincial o se da entre los dos grandes partidos, el PJ y la UCR, o entre uno de estos, por lo general el primero, y un partido de cuño local.

Tabla 27. Fragmentación legislativa por <i>incumbent</i> Brasil				
NEP Bancas		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	116	5,7673	0
	SI	42	7,605	0
Fuente: Elaboración propia				

En Brasil en una primera mirada podría afirmarse que la presencia del gobernador no disminuye la fragmentación en el legislativo, ya que el promedio del NEP en el legislativo con el gobernador aspirando a la reelección es 7,60 y 5,76 cuando no existe esa situación. Puede decirse incluso que va en sentido contrario a la teoría y es significativa en términos estadísticos.

Tabla 28. Fragmentación legislativa por <i>incumbent</i> 1986-1994 y 1998-2006						
NEP Bancas		1986-1994		1998-2006		
		N	Media	N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	77	4,9166	39	7,4469	0,733
	SI			42	7,605	0,733
Fuente: Elaboración propia						

En la tabla precedente podemos apreciar que para el período 1986-94 la fragmentación en las Asambleas Estadales se sitúa en 4,91, en tanto que para el período 1998-2006 la fragmentación es un poco mayor cuando el gobernador va por la reelección (7,60) que cuando no lo hace (7,45). Si bien las diferencias son escasas y estadísticamente insignificativas y la evidencia va en sentido contrario a la hipótesis, puede mencionarse que la diferencia se acorta para el período en que existe la posibilidad de reelección. En este caso corresponde una explicación parecida a la del contingente legislativo, en el sentido de que el sistema de lista abierta que provoca la individualización de la elección parlamentaria y la no vinculación de la votación del Ejecutivo con el Legislativo provoca que no se produzca el efecto concentrador esperado.

Tabla 29. Fragmentación legislativa por <i>incumbent</i> Uruguay				
NEP Bancas		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	2,3393	0,267
	SI	48	2,2604	0,28
Fuente: Elaboración propia				

En el caso uruguayo tenemos que la fragmentación legislativa es menor cuando el intendente va por la reelección (2,26) que cuando no (2,34). La diferencia si bien no es significativa en términos estadísticos va en la dirección que marca la teoría.

Tabla 30. Fragmentación legislativa 1989-1994 y 2000-2005							
NEP Bancas		1989-1994			2000-2005		
		N	Media	Sig.	N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	13	2,5385	0,004	15	2,1667	0,822
	SI	25	2,324	0,002	23	2,1913	0,818

Fuente: Elaboración propia

En el período en el cual las elecciones locales eran simultáneas a las nacionales, podemos observar que en promedio la fragmentación legislativa es menor cuando el intendente intenta reelegirse 2,32 que cuando no, 2,54, esta relación es significativa estadísticamente hablando y se cumple el hecho de que se ostenta una menor fragmentación con la presencia del ocupante del cargo aspirando a mantenerse.

Cuando las elecciones están separadas en el tiempo si bien la diferencia es mínima, 2,19 con el intendente compitiendo por la reelección frente a 2,17 cuando no lo hace, y la dependencia no es significativa estadísticamente, va contra la hipótesis

El contingente legislativo del gobierno

Respecto a la relación entre la reelección del jefe del Ejecutivo y su contingente legislativo, la literatura señala que la competencia de candidatos en las elecciones presidenciales tiene una fuerte influencia sobre el número de partidos legislativos relevantes, y que esto es especialmente cierto en sistemas presidencialistas puros. En este sentido un mayor número efectivo de candidatos presidenciales provoca un aumento en el número efectivo de partidos legislativos. A su vez, el número de partidos legislativos está relacionado directamente con el contingente electoral del titular del Ejecutivo, ya que cuanto mayor sea el número de partidos en el legislativo, menor será su bancada y menor por tanto el apoyo que tenga como respaldo a su gestión.

La presencia del *incumbent* debería actuar en el sentido de favorecer la disminución del número de candidatos que se presentan, provocando, por tanto, una reducción del NEP y en consecuencia favoreciendo el aumento del contingente legislativo del gobierno.

Tabla 31. Contingente legislativo por <i>incumbent</i>			
<i>Incumbent</i>	N	Media	Sig.
NO	216	0,39607	0,1
SI	130	0,45303	0,12
<i>Total</i>	346	0,41747	

Fuente: Elaboración propia

Al mirar la tabla anterior observamos como la presencia del *incumbent* afecta la posición del jefe del Ejecutivo en el Legislativo, esto es, el peso de su bancada parlamentaria. El test, para todos los casos, muestra una diferencia de más de cinco puntos porcentuales entre la media del contingente legislativo del jefe del ejecutivo cuando se presenta el *incumbent* respecto a cuando no lo hace. Mientras que el primer caso la media del contingente legislativo oficialista es de 45,3%, en el segundo caso se sitúa en 39,6%, por lo que va en el sentido de la hipótesis. Se aprecia entonces un efecto doble, no solo cuando gana el *incumbent* compite mejor sino que también tiene un contingente legislativo mayor.

Contingente		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	73	0,53463	0,031
	SI	40	0,59335	0,045

Fuente: Elaboración propia

En el caso argentino se aprecia una diferencia de seis puntos porcentuales entre la media del contingente legislativo del gobernador, cuando el gobernador en ejercicio compite respecto a cuando no lo hace. Mientras que la media del contingente legislativo oficialista cuando el gobernador va por la reelección es de 59,3%, cuando no se presenta esta se sitúa en 53,5%.

Conviene aquí citar a Calvo y Escolar (2005: 145) quienes señalan que los partidos políticos que controlaron los procesos de reforma obtuvieron por lo general beneficios importantes en bancas y agregan respecto a los partidos que promovieron reformas como la reelección que dichos partidos obtuvieron una mayor cantidad de bancas que las que hubieran obtenido bajo las anteriores reglas electorales.

Otra explicación del alto nivel de apoyo que obtienen los gobernadores reelectos en el Legislativo podría ser por la vinculación de la oferta electoral que realiza el partido, si bien el elector puede cortar boleta, parece claro que la mayoría de los electores sigue la oferta del partido en la mayoría de los casos. Además de obtener la reelección del partido, por la presencia del *incumbent*, logra un mejor desempeño electoral.

En el caso de Brasil se aprecia una diferencia de más de siete puntos porcentuales entre la media del contingente legislativo del gobernador cuando el gobernador no se presenta a su reelección, respecto a cuando lo hace. Mientras que la media del contingente legislativo oficialista cuando el gobernador intenta reelegirse es de 19,7%, cuando no tenemos candidato a la reelección esta se ubica en 26,8%.

Tabla 33. Contingente legislativo por <i>incumbent</i> Brasil				
Contingente		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	115	0,2685	0,005
	SI	42	0,19735	0
Fuente: Elaboración propia				

La Constitución de 1988 al establecer la exigencia de mayoría absoluta y la necesidad de una segunda vuelta para conseguirla introdujo un componente que a juicio de muchos analistas favorece la formación de sistemas multipartidistas. Estos a su vez tienden a generar ejecutivos sin mayorías legislativas. Al respecto, Chasquetti (2000) demuestra la existencia de una poderosa correlación entre el aumento del NEP y la caída del contingente legislativo del partido del presidente.⁹⁹ Este dato es de extrema importancia, ya que existe una asociación positiva entre el contingente legislativo que responde al titular del Ejecutivo y la necesidad de conformar acuerdos de gobierno. Parece razonable suponer que los gobernadores minoritarios en las asambleas estaduales procuran superar sus problemas mediante la conformación de coaliciones, necesidad que se hace más clara cuando el partido del gobernador no es necesariamente la minoría mayor en el Legislativo.

Tabla 34. Contingente legislativo por <i>incumbent</i> 1986-1994 y 1998-2006							
Contingente		1986-1994		1998-2006			
		N	Media	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	76	0,31613	39	0,17568	0,133	0,299
	SI			42	0,19735		0,304
Fuente: Elaboración propia							

Se observa que el contingente Legislativo es en promedio mayor cuando el gobernador se presenta para un nuevo mandato para el período 1998-2006, aunque menor que el registrado para el período 1986-94. El caso brasileño ofrece algunas particularidades en muchos de sus rasgos y que merecen ser destacadas. En primer lugar, mencionar que una explicación probable es que los electores votan para los cargos legislativos por partidos de la base aliada del gobierno y no por el partido del gobernador. Si pensamos por ejemplo, en la coalición de gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, que funcionaba desde su elección en 1994, la posibilidad de la reelección permitió que se presentara nuevamente a las elecciones detrás del mandatario en 1998 en las cuales sería ampliamente mayoritaria, superando incluso su performance de cuatro años antes. Pero esta situación no favorece exclusiva o mayoritariamente al partido de gobierno sino que todos los partidos aliados del gobierno se vieron favorecidos, algunos como el PFL y PMDB, incluso más que el gobernante PSDB del presidente FHC. De igual

⁹⁹ En Brasil entre 1985-99 el partido del presidente tuvo un promedio de 12.3% de la Cámara de diputados.

modo, en las elecciones estatales se opta por reelegir al gobernador y apoyar a partidos que dan sustento a su coalición de gobierno.

A ello se suma el hecho de que si bien en Brasil las elecciones para el Ejecutivo y el Legislativo subnacional son simultáneas, las mismas no están vinculadas al partido¹⁰⁰, perfectamente puede optarse por un partido para el Ejecutivo y para otro en el órgano Legislativo, debido a esto el partido de gobernador no es siempre el que obtiene mayor cantidad de bancas en el legislativo estadual.

Además simultáneamente se da el hecho de que muchos partidos no presentan candidatos al Ejecutivo y concentren sus campañas en las legislativas, las elecciones para las Asambleas Estadales, que al igual que sucede para los diputados federales son por representación proporcional mediante el sistema de lista abierta, lo cual supone una alta personalización. Esta característica que para algunos estudiosos (Mainwaring, 2001) habla de la debilidad de los partidos, permite que partidos que no presentan candidatos al Ejecutivo obtengan, no obstante, buenas votaciones en las legislativas.

Cabe agregar que la exigencia de mayoría absoluta para el cargo de gobernador y el consiguiente sistema de doble vuelta establecido en la constitución de 1988, posibilita que el candidato más votado en el primer turno no sea necesariamente quien resulte electo a posteriori y también que el partido con mayoría legislativa no necesariamente coincidirá por tanto con el partido del gobernador electo.

Finalmente, por un lado de acuerdo a Shugart y Carey (1992) la elección del Ejecutivo por mayoría absoluta combinada con representación proporcional y distritos de magnitud elevada, puede funcionar como un estímulo para que los líderes partidarios se presenten como candidatos con el objetivo de obtener una buena bancada y de esta manera mejorar sus posibilidades de negociar con los candidatos que pasan a la segunda vuelta. Por otra parte, siguiendo a Melo (2002) la experiencia brasileña a nivel estadual parece mostrar que la regla de la mayoría absoluta para la elección del ejecutivo no promueve la estrategia de candidatura propia por parte de los partidos. En el mismo sentido cuando Zucco y Campello (2008: 102) analizan la falta de apoyo legislativo del presidente en el Congreso señalan: «[...] há também um simples efeito mecânico: a quantidade de partidos que disputam as eleições legislativas é muito maior do que o número de partidos com candidatos a presidente.»

Creemos que eso mismo puede aplicarse a nivel subnacional con la elección del gobernador.

En Uruguay, donde el partido de gobierno tiene asegurada la mayoría absoluta, es particularmente difícil y a la vez clave encontrar si existen diferencias cuando hay o no candidato a la reelección.

100 Durante el comienzo de la transición hacia la democracia, el régimen autoritario brasileño estableció una serie de reformas al sistema electoral que se conoce como el *Pacote de abril* y que entre otras medias impuso el voto conjunto, esta maniobra obligaba a los partidos a presentar candidaturas para todos los cargos y buscaba debilitar a la oposición y acrecentar las chances del oficialista PDS. Esto rigió para las primeras elecciones directas de gobernador en 1982 y explica entre otros resultados la victoria del PDS en RGS.

Tabla 35. Contingente legislativo por <i>incumbent</i> Uruguay				
Contingente		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	0,55876	0,953
	SI	48	0,55981	0,953
Fuente: Elaboración propia				

A partir de la tabla anterior se aprecia una diferencia casi inexistente entre la media del contingente legislativo del intendente cuando se presenta a su reelección y cuando no. Mientras que la media del contingente legislativo oficialista cuando el ocupante va por la reelección es de 56%, frente a un promedio de 55,9% cuando no. En este caso la presencia del intendente compitiendo por su reelección no parece estar potenciando el incremento de la bancada legislativa del oficialismo.

Tabla 36. Contingente legislativo por <i>incumbent</i> 1989-1994 y 2000-2005									
Contingente		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	0,52109	0,002	0,119	15	0,5914		
	SI	25	0,53935		0,044	23	0,58205	0,864	0,767
Fuente: Elaboración propia									

Si separamos por período en que las elecciones eran simultáneas a las presidenciales y la etapa posterior a la reforma de 1997, podemos apreciar que incluso los datos observados van contra lo que propone la teoría, en el sentido que mientras cuando las elecciones son simultáneas la media es en promedio superior con la presencia del *incumbent* 53,9% ,frente a 52,1%, cuando las elecciones están separadas en el tiempo. En promedio es un poco mayor cuando el intendente no va por reelección, 59,1%, que cuando sí lo hace, 58,2%.

Resumiendo, respecto al contingente legislativo entre las explicaciones tenemos que en Uruguay, como ya mencionamos, el sistema electoral asegura la mayoría absoluta del Legislativo al partido que gana el Ejecutivo y puede mejorar si por representación proporcional supera ese tope. En Argentina, las provincias donde hay reelección indefinida pueden estar pesando en la gran concentración y en el caso de Brasil el hecho de que las elecciones no sean vinculadas ente el Ejecutivo y el Legislativo puede operar en este sentido, así como el hecho de que los parlamentarios sean elegidos por el sistema de lista abierta. Y a esto se suma, además, la exigencia de mayoría absoluta con la consiguiente posibilidad de que se realice un balotaje.

La presencia *incumbent* y la competencia intrapartidaria en Uruguay

El hecho de que sistema electoral permita en Uruguay la competencia interna en forma simultánea con la competencia interpartidaria supone que muchos de los efectos repercuten con mayor fuerza en la arena intrapartidaria.

Porcentaje del intendente sobre el total

Esta variable nos permitirá ver en qué medida la presencia del intendente compitiendo por su reelección afecta el peso electoral que el jefe del Ejecutivo tiene sobre el total del sistema político.

% Intendente sobre total		N	Media	Sig.
<i>Incumbent</i>	NO	28	30,807	0,337
	SI	48	33,344	0,358

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse en la tabla precedente tenemos que la media del apoyo al intendente sobre el total del sistema cuando no se presenta a *incumbent* es de 30,8% y crece a 33,3% cuando sí lo hace.

Al igual que en el tratamiento de las variables anteriores, veremos qué pasa cuando controlamos por si las elecciones son simultáneas y vinculadas al nivel de partido si están separadas en el tiempo.

% Intendente total		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	24,512		0,122	15	36,262		
	SI	25	29,558	0,442	0,114	23	37,459	0,521	0,74

Fuente: Elaboración propia

Los datos de la tabla precedente arrojan que para el período 1989-94 la presencia del intendente por la reelección provoca que en promedio el porcentaje de apoyo que obtiene el intendente sobre el total de votos sea un 29,6% contra un 24,5% cuando no lo hace. En tanto que para el período 2000-05 los porcentajes se ubican en 37,5% contra 36,3% respectivamente. Si bien esta diferencia no resulta significativa desde el punto de vista estadístico, está a favor de la hipótesis. Pero resulta llamativo que la relación se deja ver con mayor vigor en elecciones simultáneas que en separadas.

Apoyo del intendente sobre su partido

Esto permitirá ver si existen diferencias al interior de su partido cuando el intendente compite por la reelección. De acuerdo a la teoría la presencia del *incumbent* debería generar un efector concentrador en su figura y por lo tanto reducir la fraccionalización del partido.

Tabla 39. Porcentaje intendente sobre partido x <i>incumbent</i>				
% Intendente partido		N	Media	Sig
<i>Incumbent</i>	NO	27	59,346	0,318
	SI	45	64,012	0,337
Fuente: Elaboración propia				

La media de apoyo que consigue un intendente sobre su partido es casi cinco puntos porcentuales mayores cuando se trata de un *incumbent*, mientras que cuando el intendente no se presenta a su reelección se ubica en 59,3%, en los casos en que el jefe del Ejecutivo va por su segundo período se sitúa en promedio en un 64%.

Tabla 40. Porcentaje intendente sobre partido por <i>incumbent</i> 1989-1994 y 2000-2005									
% Intendente partido		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	54,462	0,691	0,357	14	63,881		
	SI	25	61,061		0,384	20	67,702	0,455	0,517
Fuente: Elaboración propia									

Para el período 1989-94 el promedio de apoyo que consigue el intendente electo sobre su partido se ubica en 61% cuando el intendente intenta la reelección y 54,5% cuando no. En el período 2000-05 este se ubica en 67,7% y 63,9% respectivamente. La relación no es significativa. En ambos caso en forma parecida y a favor de la hipótesis.

Fraccionalización electoral en número efectivo de candidatos

Tabla 41. Fraccionalización electoral por <i>incumbent</i>				
NEC en Partido Intendente		N	Media	Sig
<i>Incumbent</i>	NO	28	2,1866	0,234
	SI	48	1,9589	0,25
Fuente: Elaboración propia				

En la tabla precedente podemos apreciar que el promedio de NEC en el partido del intendente es de 1,96 cuando va por la reelección y 2,19 cuando no. Si bien la relación no es significativa va en el sentido de la hipótesis.

Tabla 42. Fraccionalización electoral por <i>incumbent</i> 1989-1994 y 2000-2005									
NEC P. Intendente		1989-1994				2000-2005			
		N	Media	Sig. Levene	Sig.	N	Media	Sig.	Sig. (bilateral)
<i>Incumbent</i>	NO	13	2,5181	0,673	0,431	15	1,8992		
	SI	25	2,2693		0,449	23	1,6214	0,086	0,109

Fuente: Elaboración propia

Para el período 1989-94 la media de fraccionalización medida en número efectivo de candidatos se sitúa en 2,27 con *incumbent* y 2,52. Si bien no es significativa estadísticamente hablando es una diferencia estimable y va en el sentido de confirmar la hipótesis. Para el período 2000-05 se ubica en 1,62 y 1,90 respectivamente, esta relación es significativa y a favor de la hipótesis.

En conclusión general de este apartado, podemos ver que a diferencia de lo que pasa con las otras variables, para el caso uruguayo la presencia del *incumbent* afecta en mayor medida la competencia hacia la interna del partido.

Síntesis del capítulo

A lo largo de este capítulo hemos ido viendo el impacto que la presencia del jefe del Ejecutivo que va por su reelección inmediata genera sobre el sistema político. Como hemos visto, la evidencia empírica que hemos tratado de aportar muestra que esta relación si bien sobre el total de casos las hipótesis se cumplen, no ocurre lo mismo si nos fijamos en los tres casos estudiados. En lo que respecta a Argentina es el caso perfecto, ya que todas la variables actúan como la teoría predice. No sucede lo mismo en Brasil y Uruguay, donde si bien muchos casos va favor de lo que la teoría anuncia no todas se comportan de manera tan lineal ni mucho menos.

Tabla 43. Impacto de la reelección en el sentido esperado							
Variables	Total	Argentina	Brasil		Uruguay		
			Total	1998-2006	Total	1989-1994	2000-2005
Reelección del partido	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Fragmentación electoral	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Contingente Legislativo	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Fragmentación legislativa	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO
% Partido ganador	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
% Partido de gobierno	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Brasil, cabe destacar el caso del contingente legislativo donde, si bien en el total de observaciones la reelección no impacta favorablemente, en el sentido de

acrecentar el contingente del gobernador cuando se trata de un *incumbent*, pero si bien moderado sí se produce este efecto en el período 1998-2006.

En el caso uruguayo es quizá el que va más a contracorriente o desafía más los postulados que sirven de guía a esta tesis. En el caso de la fragmentación electoral y la legislativa si bien la relación es positiva en general y también lo es para el período 1989-94, no ocurre lo mismo para el 2000-05 donde supuestamente el efecto se debería hacer sentir con más fuerza. Tanto en lo que hace al contingente legislativo como al porcentaje del partido ganador en el total de los casos analizados, los datos van en dirección contraria a la hipótesis. Cuando analizamos por períodos, la evidencia también se manifiesta contra lo que propone la literatura. En este caso la relación es favorable en el período 1989-94 donde las elecciones son simultáneas y vinculadas y no en el período 2000-05 donde la separación temporal dejaría en teoría ver su efecto.

Solo en el caso de la posibilidad de reelección del partido, ocurre que si bien la probabilidad de reelección del partido con la presencia de *incumbent* es negativa, esta es inferior a cuando no se presenta y esto es más patente aún cuando las elecciones están separadas temporalmente.

Existen distintos componentes de los sistemas políticos, otras variables de los sistemas electorales que a menudo condicionan el impacto que la presencia del *incumbent* debería provocar. Como vimos a grandes líneas la presencia del *incumbent* parece tener un efecto más fuerte en países como Brasil y Argentina, tal vez por su formato federal que supone una mayor independencia de las elecciones, pero también por una menor nacionalización del sistema de partidos que en el caso uruguayo. En este último, la presencia del buscador de reelección afecta más la competencia y los equilibrios de poder al interior del partido.

Pero existen otras razones en el caso de Brasil, a saber, el hecho de que si bien son simultáneas las elecciones no presentan ninguna vinculación al partido elimina gran parte de la influencia, ya que nada impide votar por un presidente de un partido, gobernador de otro y legisladores estaduais de un tercero. Respecto a la elección del Legislativo el sistema de lista abierta tampoco favorece que se encolumne detrás del gobernador, ya que favorece la individualización de la elección. Pero también influyen otros factores como la volatilidad y la migración. En este último caso y en forma similar a lo que acontece a nivel federal, no resulta extraño que luego de la elección y durante la legislatura muchos legisladores emigren hacia el partido de gobierno o hacia partidos de la coalición gobernante. Habría que realizar un estudio en este sentido, pero los electores conocedores de este fenómeno y sabiendo que de alguna manera el partido del gobernador obtendrá una mayoría en el legislativo, no tengan estímulos para votar a los legisladores del partido del gobernador y optar por aquellos candidatos que les resultan más atractivos.

Otro factor es la elección del gobernador por mayoría absoluta, como ya mencionáramos la realización de una eventual segunda vuelta implica que no necesariamente el partido que elija al gobernador, aun si las elecciones fuesen vinculadas, tendría garantizada la bancada más numerosa.

En el caso argentino autores como Calvo y Escolar (2005) señalan la progresiva territorialización de la política en Argentina, el surgimiento de cuasifeudos para los partidos, lo que favorecería a los actores subnacionales, los gobernadores, de hecho este podría ser uno de los motivos de supervivencia, precaria, pero supervivencia al fin, de la UCR.

La reelección se ha transformado entonces en uno de los principales instrumentos que ha garantizado para los oficialismos provinciales mantenerse en el poder y por otro lado la progresiva territorialización de la política en desmedro de la nacionalización

Tenemos que la elección presidencial sigue teniendo un peso muy importante y de hecho el esfuerzo de los gobernadores por acercarse o alejarse la fecha de su justa electoral de la contienda presidencial estaría marcando este hecho.

También es cierto que la reelección ha provocado gobiernos extraordinariamente longevos, en las provincias con reelección inmediata indefinida. Lo que ha permitido la concentración de poder de los gobernadores entre otras reformas significativas en las décadas de los ochenta y noventa.

Para el caso de Uruguay, los efectos esperados de la reelección resultan afectados por causas que pueden mitigarlos en manera importante como la victoria avasallante de un partido a nivel nacional. En ese sentido, la reelección de intendentes con amplio respaldo popular se vio afectada por el triunfo arrollador del PN en 1989 y el no menos rotundo del FA en 2004. Pero la reelección puede verse perturbada igualmente por otros elementos o características de los sistemas políticos, como por ejemplo, el sistema de partidos, en el caso que nos ocupa la alta nacionalización, donde los tres grandes partidos compiten de forma bastante homogénea en todo el territorio nacional.

También influye, como ya mencionamos, el *timing*, esto es, el momento en que las elecciones municipales se realizan. Dado que en Uruguay las elecciones locales ocurren durante la denominada *luna de miel* del electorado con el gobierno a menos de cien días de su instauración, es por lo menos un elemento a considerar.

En el caso uruguayo observamos entonces que la reelección opera con mayor fuerza en la competencia interna, en la arena intrapartidaria, apunta a crear una disminución en el número efectivo de partidos y candidatos. La presencia del intendente procurando su reelección supone un menor número efectivo de partidos y de candidatos, tanto en el sistema de partidos en general, como al interior del partido de gobierno.

Esto último redundaría en un menor número de fracciones legislativas, lo cual conduce a que el contingente legislativo del intendente reelecto sea mayor que cuando no se presenta un buscador de reelección. El soporte legislativo de los intendentes crece de modo significativo, tanto en su porcentaje sobre el total de la Junta Departamental como sobre el de su partido.

Por último, la evidencia parece fuerte como para concluir que la reelección influye no solo en el NEC total del departamento, sino que su efecto se hace sentir con mayor intensidad en el partido del intendente que intenta reelegirse, provocando una contracción significativa de la fraccionalización.

Consideraciones finales

En el presente estudio se intentó dar respuesta a algunas de las cuestiones vinculadas a cuál o cuáles son los efectos reales o comprobables de la reelección inmediata de los ejecutivos sobre los sistemas políticos subnacionales. En este último apartado intentaremos repasar y discutir algunos de los principales puntos abordados a lo largo de la presente tesis.

En primer lugar, creemos importante una vez más destacar la pertinencia del abordaje elegido, esto es, el estudio comparativo a nivel subnacional, en este sentido el trabajo permitió aportar evidencia a través de los datos sobre los supuestos que generalmente se manejan solamente a nivel teórico. Por un lado permitió centrar el foco de análisis en las variables que se querían estudiar, pero por otro permitió además ver en qué medida las elecciones en otro nivel podían afectar el efecto atribuido a nuestra variable independiente.

El análisis llevado a cabo en este trabajo pone énfasis en la importancia que el estudio de los efectos de los sistemas electorales tiene y busca también recalcar la importancia de los estudios a nivel subnacional. Sobre este último punto se destaca cómo la política local tiene en ocasiones oportunidad de desligarse de lo que ocurre en la escena nacional, si bien la influencia de ésta es muchas veces imposible de obviar.

Respecto a los efectos identificados en la investigación, en un primer momento podría pensarse que el incremento efectivo en las probabilidades de reelección partidaria con la presencia de *incumbents* ocurre únicamente en Brasil (0,50 contra 0,28), moderadamente en la Argentina (0,86 frente a 0,71) y negativa en Uruguay. De la misma forma, los efectos generados por los *incumbents* en la fragmentación electoral (2,54 contra 2,77), legislativa (4,0 contra 4,1) y contingente legislativo (0,45 a 0,39, en este punto en ambos casos en mayoría) son bastante moderados y casi siempre no significativos. A pesar de que estos efectos se muestran a veces contradictorios y aunque como vimos en algunos casos, los efectos pueden ser contrarios a los que predice la teoría, esto no relativiza sin embargo los efectos que la reelección inmediata induce, principalmente cuando están combinados con elecciones simultáneas y vinculadas.

De esta manera, una de las principales contribuciones de este estudio consiste en que llama la atención sobre varios aspectos que influyen sobre los comportamientos. Y que son fundamentales para que se pueda entender cuando la reelección parece afectar más fuertemente un sistema político. Por ejemplo, en países federales o en aquellos con sistemas de partidos con menor grado de institucionalización.

Fue posible, entonces, identificar en una primera instancia cómo la presencia del titular del ejecutivo que aspira a la reelección inmediata se deja ver más claramente en los casos argentino y brasileño, pero con algunas diferencias claramente distinguibles entre ambos, mientras que en el caso uruguayo la posibilidad de reelección del intendente genera sus mayores efectos en la competencia intrapartidaria, es decir, es en la interna del partido de gobierno donde sus efectos sobre la competencia se dejan ver con mayor nitidez.

Pero también juega un papel importante el hecho de que las elecciones sean o no concurrentes a los comicios nacionales, en particular si coincide con la elección del presidente, lo que hace de esta una variable de la mayor relevancia. Si bien en los casos de Argentina y Brasil, aunque sean simultáneas las elecciones para Ejecutivo y Legislativo no están vinculadas al partido, el hecho de producirse al mismo momento que la elección más importante en países presidencialistas, la del primer mandatario produce algunos efectos innegables.

Comparando Brasil y Argentina, parece haber una diferencia en la influencia de los *incumbents* sobre las chances de sus respectivos partidos. Mientras que en Brasil, las posibilidades de reelección partidaria, incluso con *incumbents* concurriendo son divididas 50% para cada lado, en la Argentina la probabilidad de victoria de partidos gubernistas con la presencia de *incumbents* es significativamente mayor (86,3%).

En un intento por una explicación consistente para esta diferencia nos encontramos con que en el caso argentino se destaca la diversidad de sus sistemas políticos provinciales, cada uno de ellos con reglas diferentes, el hecho de que cada una de las provincias conservara un arreglo institucional independiente fraguó una gran *pluralidad de sistemas políticos locales*. Es destacable cómo las diferencias en los sistemas electorales provinciales afectan en forma importante la competencia partidaria en ellas. Sin dudas que este escenario que ofrecían los sistemas políticos provinciales favoreció la gran capacidad de supervivencia observada tras la crisis económica de 2001, que provocó un fuerte cuestionamiento y descreimiento del sistema político nacional.

Por último, cabe mencionar que el PJ se ha revelado como el más exitoso, dado que casi tres cuartos de los gobernadores reelectos pertenecen a sus filas. Esto es, de los cuarenta y tres casos de reelección registrados, en treinta y una oportunidades se impusieron candidatos del PJ o alguna de sus variantes como el FPV (72,1%), mientras que solo en diez lo fueron de la UCR o la Alianza (23%) y en los dos restantes correspondieron a fuerzas provinciales (4,7%). Si vamos a cómo se comportaron las provincias, la mayor cantidad de reelecciones de gobernador acontecieron en aquellas que permiten la reelección indefinida: San Luis cinco, seguida por Formosa y La Rioja con cuatro cada una.

La reelección es también más fuerte en las provincias que se podrían catalogar de periféricas, las menos pobladas y menos desarrolladas en términos económicos. Son éstas más proclives al clientelismo, donde el contacto directo y personal es más fuerte y genera más dependencia de los liderazgos locales.

En el caso brasileño donde hasta 1998, los gobernadores no podían ser reelectos en forma inmediata y quienes pretendían retornar al cargo tras un período de ausencia, intentaban imponer las más de las veces un sucesor que respondiera a su interés por retornar al poder, lo que se traducía en nominar a alguien que no significara un desafío a su liderazgo y pretensión de volver, en definitiva los inconvenientes que la sucesión y la reelección mediata conllevan.

El primer punto a resaltar es que a partir del establecimiento de la reelección inmediata se produjo un incremento de la permanencia partidaria en los gobiernos estatales, que si bien promedialmente es inferior a los casos uruguayo y argentino hay que realizar dos consideraciones. En primer lugar, la comparación del período 1998-2006 en que rige la reelección inmediata con el período anterior en el que ésta no era posible. Y segundo, la instauración de la reelección inmediata más tarde que en los otros dos casos, sobre todo con el uruguayo donde este instituto rige desde 1934. Esto sumado a las características del sistema de partidos brasileño, permite aventurar que el impacto de la reelección del gobernador ha sido quizá el más importante de los tres países analizados.

Como ya mencionara Samuels (2000a) la elección de gobernador genera efectos restrictivos en la competencia, en ese sentido en el sistema partidario estadual el NEP es sensiblemente menor comparado con el registrado a nivel nacional y también que el número efectivo de listas que compiten por entrar al Legislativo nacional está asociado fuertemente al número efectivo de candidatos a gobernador.

Por otra parte, en ninguno de los Estados donde se han registrado dos reelecciones es el mismo partido quien triunfa en ambas oportunidades. Cuando comparamos las reelecciones por región se observa un comportamiento algo diferente, más favorable a la reelección en el norte y nordeste, con la excepción de Paraná en el sur.

Puede operar aquí el hecho de que estos Estados son comparativamente los más pobres y/o desiguales, o donde el IDH es menor y también Estados más proclives al patronazgo y que históricamente han sido más clientelistas.

Los partidos que logran más reelecciones son el PSDB y el PMDB con un total de ocho. En las elecciones de 1998 el PSDB y el PFL sumaron el 75% de las doce reelecciones que tuvieron lugar. Para 2002 la distribución es diferente, ya que los partidos más exitosos pasan a ser, con dos reelecciones cada uno, el PMDB y el PT. Finalmente, en los comicios de 2006 nuevamente el PMDB encabeza la lista con cinco reelecciones.

Una particularidad nada menor del caso brasileño radica en que se da el caso de gobernadores que son reelectos, pero por un partido diferente a aquel por el que fueron ungidos en la primera oportunidad. Se destacan como los partidos más beneficiados por esta situación y adoptan más gobernadores que cambian de partido, el PFL en 1998 y el PMDB en 2006.

En cuanto al desempeño de los *incumbents* observamos que la posibilidad de reelección del gobernador, que muestra una tasa elevada en cuanto a la consecución de la reelección por parte de quienes aspiran a ella, 66,7% en 1998, 75% en 2002 e igual porcentaje para 2006, y ubica a Brasil en un punto intermedio entre Argentina, que ostenta las mejores tasas de reelección, y Uruguay de detenta las más bajas.

En la elección de 2006 tanto el NRC como el NEP son en promedio más bajos en los Estados en que se presentó el *incumbent* que en aquellos donde esto no tuvo lugar. Sin bien tal diferencia no parece lo sobradamente significativa en términos de provocar una competencia bipolar, sí se mueve en el sentido de la hipótesis.

Respecto a los efectos que la presencia del gobernador en su intento reeleccionista puede provocar en la Asamblea Legislativa Estadual, estos pueden verse atenuados por otros elementos del sistema electoral, como por ejemplo: el sistema de lista abierta; la volatilidad; la migración partidaria.

De forma similar a lo que ocurre con la elección presidencial, el impacto de la elección del gobernador sobre el sistema de partidos deriva de la combinación entre la fórmula electoral (mayoría simple, absoluta) adoptada para la elección del ejecutivo y su concurrencia o no con la elección legislativa.

El ejecutivo a nivel subnacional exige mayoría absoluta, con la posibilidad de que se produzca una segunda vuelta. Esto produce una serie de efectos, entre los que se destaca que es esperable que el NEP sea mayor que si la elección se definiese por mayoría simple. De acuerdo a Carey y Shugart (1992) y adaptando sus proposiciones de la elección presidencial para la de gobernador, el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, combinada con representación proporcional, puede estimular que aumenten los candidatos a gobernador con el objetivo de aumentar su bancada y así estar mejor posicionado para negociar con los candidatos que definen en la segunda vuelta.

En el caso uruguayo la reelección inmediata es un elemento del sistema electoral que generalmente no ha sido tomado en cuenta y que, sin embargo, genera efectos importantes en los sistemas de partidos departamentales. La evidencia de las dos últimas elecciones hace posible afirmar que los efectos de la reelección inmediata son más fuertes al interior de los partidos que sobre el sistema de partidos.

A nivel del sistema de partidos, la reelección no genera un menor número efectivo de partidos y candidatos. La presencia de un *incumbent* sí supone un menor número efectivo de candidatos, tanto en general como al interior de su partido reduciendo en forma significativa la fraccionalización. Esto último redundaría en un menor número de fracciones legislativas, lo cual conduce a que el contingente legislativo del intendente reelecto sea mayor que la de sus pares. El apoyo legislativo de los intendentes crece de modo significativo, tanto en su porcentaje sobre la junta departamental como sobre su partido, si el intendente en ejercicio puede presentarse. Como contrapartida, cuando no se presentan *incumbents*, los ediles que responden al intendente representan un porcentaje menor, tanto de la Junta como de su partido.

A modo de cierre, resta plantear la necesidad de continuar profundizando en la investigación sobre los efectos de la reelección, especialmente a partir de su interacción con otras variables institucionales (concurrencia, mayoría simple o absoluta, etcétera) así como de variables estructurales vinculadas a la institucionalización de los sistemas partidarios (volatilidad, nacionalización, etcétera). Por tanto y como lo mencionamos al comienzo, este trabajo no pretende dar conclusiones terminantes y mucho menos cerrar la discusión sobre la temática, sino que por lo contrario intentó aportar algo en el conocimiento de los efectos que las instituciones, y las reglas de juego provocan sobre los actores y sobre el sistema político y fundamentalmente para actuar como un disparador de nuevas preguntas y ser un punto de partida para futuras investigaciones sobre este tópico.

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz (1998): *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização*. Ed. Hucitec/Departamento da Ciência Política da USP, San Pablo.
- Abrucio, Fernando Luiz y David Samuels (1997): «A nova política dos governadores», em *Lua Nova*, N.º 40/41.
- Abrucio, Fernando Luiz y Valeriano M. F. Costa, (1999): «Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro», em *Pesquisas*, N.º 12. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung.
- Benton, Lucinda (2003): «Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino», en *Política y gobierno*, vol X, N.º 1, 1er. semestre de 2003, pp. 103-137.
- Bottinelli, Oscar (1991): *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. Working Paper N.º 3, Instituto de Ciencia Política, Heidelberg.
- Buquet, Daniel (2005): «Elecciones Uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría», en Daniel Buquet (coord.): *Las Claves del Cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*. Ediciones de la Banda Oriental–Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.
- (2003): «El Doble Voto Simultáneo» en *Revista SAAP*, Vol. 1 N.º 2. 317-339. Buenos Aires.
- (2000): «Los Cambios que Aseguraron la Continuidad». En: Instituto de Ciencia Política. *Elecciones 1999-2000*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto and Juan Pablo Micozzi (2004): «The Governor's Backyard: a Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races», Paper presented at the annual meeting of the *American Political Science Association (APSA)*. Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, 2004-09.
- Calvo, Ernesto y Juan Abal Medina, eds. (2001): *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- Cardarello, Antonio, Martín Koolhaas, José R. Rodríguez y Richard Salvat (2007): «Función y producción legislativa de las juntas departamentales 2005-2007. Un estudio de tres casos», en *Técnica y Función Legislativa en juntas departamentales. Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales*. Pp. 57-96, Congreso Nacional de Intendentes, AECL, PNUD y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.
- Cardarello, Antonio (2006): «El Frente Amplio y los gobiernos departamentales» en el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo.
- (2005): «Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005», en Daniel Buquet (coord.): *Las Claves del Cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*. pp.149-162. Ediciones de la Banda Oriental–Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.
- Cardarello, Antonio y Aldo Guerrini (2004): «Las elecciones internas en el interior: Todo el poder a los intendentes», en *Observatorio Político, La política en el umbral del cambio, Informe de Coyuntura*, N.º 5 / octubre, pp. 141-145, Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

- Cardarello, Antonio (2002): «Los dilemas de la sucesión presidencial. Uruguay en perspectiva comparada». Tesis de Maestría en Ciencia Política Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- (2001): «Entre la continuidad y la disidencia: perfiles de campaña en Maldonado, Paysandú, Salto y Colonia», en María Elena Larnaga (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Carey, John M. (2003): «The Reelection Debate in Latin America», en *Latin American Politics and Society*, 45 (1), 2003, p. 119-133.
- Carvalho, José Murilo de (1993): «Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño», en Carmagni M. (comp.) *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Ciudad de México. El Colegio de México.
- Castiglioni, Rossana (2001): «Institucionalismo político: nuevas y viejas tradiciones» en IIG Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/dhial/?p=10_07>.
- Chasqueti, Daniel y Adolfo Garcé (2000): «Después del naufragio: El desempeño electoral del Partido Nacional». En: Instituto de Ciencia Política. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Cámara de Representantes. Montevideo, 1997.
- Coppedge, Michael (1994): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford University Press, Palo Alto, California.
- Cox, Gary W. (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Crisp, Brian F. (1997): «Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995», en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (Eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- De Luca, Miguel (2008): «Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983-2006», en Peter M. Siavelis and Scott Morgenstern (Edited) *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press. 2008. pp. 189-216.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2007): «Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina» en *Revista Postdata*. N.º 13. Buenos Aires.
- (2002): «Back Rooms Or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina», en *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 4, May 2002 413-436, Sage Publications 2002.
- (2000): «Argentine Political Parties and their candidate nomination procedures: 1983-1999». Paper presented in the XXII International Conference of the LASA, Miami, Florida, March 16-18, 2000.
- Duverger, Maurice (1957): *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ferreira Rubio Delia y Matteo Goretti (1996): «Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)», *Desarrollo Económico*, N.º 141, Vol. 36, abril-junio 1996.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi (2002): «Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária». *Dados*, vol. 45, N.º 2, pp. 303-339.
- (2001): *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional* Rio de Janeiro, Brazil: Editora FGV.
- Gervasoni, Carlos (2006): «Explaining Subnational Authoritarianism in Latin American Democracies: Theory and Evidence from the Argentine Provinces», Paper prepared for delivery at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico. March 15-18, 2006.

- Guerrini, Aldo (2000): «El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales», en *Elecciones 1999-2000*. Ediciones Banda Oriental-Instituto Ciencia Política, Montevideo
- Peters Guy, B. (1998): *The New Institutionalism*. Cassells, London.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1996): «Political Science and Three New Institutions», en *Political Studies*, XLIV: 936-57.
- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay (1994): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica-Fondo de Cultura Económica, México.
- Hippolito, Lucia (1985): *De Raposas e Reformistas: O PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-64)*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Huntington, Samuel (1995): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós, Buenos Aires.
- Jardim Pinto, Celi Regina e André Marengo dos Santos (orgs.) (2002): *Partidos no Cone Sul. Novos ângulos de pesquisa*. Konrad Adenauer Stiftung-PPG Ciencia Política UFRGS, Rio de Janeiro.
- Jones, Mark P. (2001): Federalismo y Número de Partidos Políticos en las Elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999 en Calvo, Ernesto y Juan Abal Medina, eds. (2001) *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba-INAP.
- (1997) «Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections» in *The Journal of Politics*, Vol. 59, N.º 2 (May, 1997), 538-549.
- (1997): *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. University of Notre Dame Press, Indiana.
- (1999): «Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections» in *The Journal of Politics*, Vol. 61, N.º 1, University of Texas Press.
- King, Gary, Robert Keohane and Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kinzo, María D'Alva (1999): «Partidos políticos y proceso decisorio democrático: el caso brasileño», en Cavarozzi, Marcelo (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina. Instituciones del Estado, la sociedad civil y el mercado*, UNSAM-BID, Buenos Aires.
- Kinzo, María D'Alva Gil e Simone Rodríguez da Silva (1997): «Brasil: Eleição ou Reeleição Presidencial em 1998» en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*—Año 1-1997. FLACSO.
- Koolhaas, Martín y José Raúl Rodríguez (2006): «Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda» en el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo.
- Krause, Silvana e Dense Paiva (2002): «Perdas e ganhos. Lideranças políticas brasileira e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional (1982-2001)». En Jardim Pinto, Celi Regina e André Marengo dos Santos (orgs.), 2002.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera (1979): 'Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe', en *Comparative Political Studies* 12: 3-27
- Lanzaro, Jorge (coord.) (2000): *La «segunda» transición en el Uruguay*. CSIC, Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Lauraga, María Elena (2001): «La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales 1999-2000», en María Elena Lauraga (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Lauraga, M. A. y Guerrini, A (1995). «Del buen vecino al Intendente emprendedor», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N.º 6. ICP-FCU. Montevideo.
- Leiras, Marcelo (2006) «Parties, Provinces And Electoral Coordination: A Study On The Determinants Of Party And Party System Aggregation In Argentina, 1983-2005». PhD Dissertation, University of Notre Dame, Department of Political Science. Notre Dame, Indiana.

- Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman (1996): «Institutional Design and democratization» en Lijphart, Arend and Carlos H. Waisman (edited) *Institutional design in new democracies. Eastern Europe and Latin America*. WestviewPress, San Diego, 1996.
- (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Comparative European Politics Series, Oxford University Press.
- (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Yale University Press.
- (1971): «Comparative Politics and Comparative Method», en *American Political Science Review*, LXV, pp. 682-693.
- Linz, Juan (1997): «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?» En, Juan Linz y Arturo Valenzuela (Comps.) *La crisis del presidencialismo*. Tomo 1. Alianza Universidad. Madrid.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (comp.) (1997): *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial, Madrid.
- Linz, Juan (1990): «The perils of Presidentialism» en *Journal of Democracy* 1/1.
- Linz, Juan y Amando de Miguel (1966): «Within Nation Differences and Comparisons: The Eight Spains», in R.L. Merritt and S. Rokkan (eds.), *Comparing Nations*, New Haven, Yale, 1966, pp. 207-319.
- López, Santiago (2007): «¿Son las elecciones municipales *elecciones locales*? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N.º 16. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Lucardi, Adrián (2006): «Fortaleciendo al gobernador: La reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)», Trabajo de Graduación, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés, 2006.
- Magri, Altaïr (2000): «La llave del triunfo electoral en Mayo 2000: reelección, continuidad y por la vuelta». En: Instituto de Ciencia Política. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Mainwaring, Scott (2001): *Sistemas partidarios en novas democracias: o caso do Brasil*. Mercado Aberto/FGV. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.
- (1999): «Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil», en *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, N.º 2, 1999.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997): Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (Eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- (1996): *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Mainwaring, Scott (1993): «Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination», en *Comparative Political Studies* 26, N.º 2.
- Malamud, Andrés (2003): «El bipartidismo argentino: Razones de su persistencia», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N.º 14, Ediciones De la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», en *American Political Science Review*, 78. pp. 734-749.
- Marengo, André (2006): «Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada», en *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 26, pp. 53-75.
- Mayhew, David R. (1974): *Congress: the electoral connection*. Yale University Press. New Haven and London.

- Melo, Carlos Ranulfo Felix de (2002): «Presidencialismo e estabilização relativa do sistema partidário brasileiro». Trabalho apresentado no 3º encontro Nacional da ABCP. 28-31 de julho de 2002—UFF—Niterói.
- Melo, Carlos Ranulfo Felix de (2000): «Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados», en *Revista Dados* v.43 n.2 Rio de Janeiro 2000.
- Meloni, Osvaldo (2007): «Gobernadores y Elecciones: ¿Es «negocio» ser austero? Evidencia a partir de Datos en Panel», en la *XXXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Moraes, J. A., (1997). «Mayoría Automática en el Uruguay: La Experiencia de los Gobiernos Departamentales», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N.º 10, Ediciones De la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Nohlen, Dieter (1998): «Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas», en Nohlen, Dieter y Mario Fernández Baeza (eds.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- (1981): *Sistemas electorales del Mundo*, Alianza, Madrid, 1981. [Ed. Alemana 1978: *Wahlssysteme der Welt*. München: Piper.]
- Norgaard, Ole (2003): «Democracy, Democratization and Institutional Theory», Publicado en: <http://www.leidenuniv.nl/fsw/ecpr/pubchoice/papers/NORGAARD.PDF>
- North, Douglass (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis (2004), «¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas?: La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003», en Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (compiladores): *¿Qué cambió en la política Argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Oroño, A. (2004). «*El sistema de partidos en Canelones ¿Bipartidismo de nuevo tipo?*» Documento de Trabajo N.º 45. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales
- Power, Timothy J. (2004): «Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents and Governors (1983-2005)», in *Presidents, Ministers, and Governors in Brazil*. Florida International University
- Rae, Douglas (1971): *The Political Consequences of the Electoral Laws*. Yale University Press. New Haven.
- Ragin, Charles C. (1989): *The Comparative Method. Moving Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Remmer, Karen and François Gélinau (2003): «Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999», en *Comparative Political Studies*. 36: 801-821.
- Riker, William H. (1987): *The Development of American Federalism*. Boston, Kluwer Academic Publishers, pp. 17-42.
- (1986): «Duverger's Law Revisited.», en *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press, pp. 19-42.
- (1982): «The Two-Party System and Duverger's Law: an Essay on the History of Political Science», en *American Political Science Review*. 76: 753-66.
- (1975): «Federalism», en F. Greenstein e N. W. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*. Reading/Addison-Wesley, Máss., vol. 5, pp. 93-172.
- (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown.
- Roma, Celso y Maria do Socorro Braga (2002): «Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000)», en Jardim Pinto, Celi Regina e André Marengo dos Santos (orgs.), 2002.

- Rothstein, Bo (1996): «Political Institutions: An Overview», en Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (edited) *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Sabelli, Martha (1993): «*Régimen Municipal uruguayo 1830-1935. Guía para su estudio Junta Departamental de Montevideo*». «Biblioteca José Artigas», Montevideo.
- Salvat, Richard (2009): «Carreras Políticas en la Junta Departamental de Florida: Inestabilidad y Amateurismo. (1985-2005)», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N.º 18. pp. 193-216. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Samuels, David (2000a): «The gubernatorial coattails effect: Federalism and congressional elections in Brazil», en *The Journal of Politics*, Vol. 62, N.º 1, pp. 240-253.
- (2000b): «Concurrent elections, discordant results. Presidentialism federalism, and governance in Brazil», en *Comparative Politics*, Vol. 33, N.º 1, pp. 1-20.
- Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE, México.
- (1980): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Alianza Editorial, Madrid. (Versión original 1976).
- Shepsle, Kenneth A. (1989): «Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach», en *Journal of Theoretical Politics* (Vol. 1, N.º 2, pp. 131-147).
- Serrafero, Mario D. (1998): «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto» Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, N.º 2, abril-junio, 1998, pp. 165-186.
- (1997): *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina, y EEUU*. Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Silva, Ernesto (2006): «La ola reeleccionista y su impacto en la democracia sudamericana. Estudio sobre la reelección presidencial inmediata: la lección de las reformas constitucionales en Sudamérica». Monografía final Licenciatura en Ciencia Política. FCS, Udelar.
- Snyder, Richard (2001): «Scaling Down: The Subnational Comparative Method» en *Studies in Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, N.º 1, pp. 93-110.
- Sousa, Moacir Mendes (2001). «Reflexões Acerca do Instituto da Reeleição», en *JUDICE Revista Jurídica de Mato Grosso*. Reforma Política e Direito Eleitoral Janeiro/Abril 2001. Ano III-N.º 8.
- Steinmo, Sven y Kathleen Thelen (1992): «Historical Institutionalism in Comparative Perspective», en *Structuring Politics*. pp. 1-32.
- Stepan, Alfred (1999): «Democracia, Federalismo e Multinacionalismo» en *Revista Dados* vol. 42 N.º 2, Rio de Janeiro.
- Taagepera, Reini y Matthew S. Shugart (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press.
- Thibaut, Bernard (1993): «Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N.º 6. Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca (2001): «Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina», en Mallo, Susana y Serna, Miguel, (Compiladores), *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Ediciones de la Banda Oriental, Grupo Montevideo, Universidad de la República, Montevideo, pp. 107-129
- Tula, María Inés (2000): «La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate».

- Tula, María Inés y De Luca, Miguel (1999): «*Listas sábana, preferencias y tachas: Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina*», en *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N.º 5, Buenos Aires, noviembre, pp. 97-146.
- Tula, María Inés (1997): «Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe», en *Boletín SAAP, La política provincial argentina en los '90*. Primavera 1997, Año 3, N.º 5. Buenos Aires.
- (1995): «La Reforma electoral en los '90: algunos comentarios sobre la ley de lemas en Argentina», en Sidicaro, Ricardo y Mayer, Jorge (comps.) *Política y sociedad en los años del menemismo*, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- Zucco, César y Daniela Campello (2008): «A esquerda em um país democrático, globalizado e desigual. Um análise do Brasil de Lula» en Moreira, Carlos, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (coord.) *La Nueva Política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Editorial Trilce, Montevideo. 295 páginas.

Datos electorales

Estadísticas electorales del Ministerio del Interior <http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/estadistica/e_ant.asp>

Atlas Electoral de Andy Tow <<http://www.towsa.com/andy/>>

Nueva Mayoría <http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>

Tribunal Superior Electoral (TSE) <<http://www.tse.gov.br/>>

Base de Datos Electorales de Brasil (1982-2004) Banco de Datos de IUPERJ <http://jaironicolau.iuperj.br/database/deb/port/>

Corte Electoral <<http://www.corteelectoral.gub.uy/>>

Unidad de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS de la Udelar. <<http://www.fcs.edu.uy/pri/>>

Lista de abreviaciones

Argentina

Alianza:	Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (UCR + FREPASO)
ANEE:	Alianza Nuevo Espacio Entrerriano
ARI:	Afirmación para una República Igualitaria
AyL:	Autodeterminación y Libertad
CC:	Coalición Cívica
CPC:	Compromiso Para el Cambio
FCS:	Frente Cívico y Social
FCS:	Frente Cívico y Social (predominio UCR)
FG:	Frente Grande
FP:	Fuerza Porteña (desprendimiento de la Alianza)
FPR:	Frente del Pueblo Riojano
FPRO:	Frente Progresista
FPV:	Frente para la Victoria
FR:	Fuerza Republicana (liderada por el ex interventor militar Domingo Bussi)
FRC:	Frente Renovador para la Concordia
FREPASO:	Frente País Solidario
MÁS:	Movimiento al Socialismo
MAV:	Movimiento de Acción Vecinal (Frente País Solidario)
MID:	Movimiento de Integración y Desarrollo
MODIN:	Movimiento por la Dignidad y la Independencia
MOPOF:	Movimiento Popular Fuegoño (desprendimientos del peronismo y el radicalismo)
MPN:	Movimiento Popular Neuquino (de origen peronista fue fundado en la etapa de proscripción del PJ)
PACH:	Partido Acción Chaqueña (liderado por ex interventor militar)
PAL:	Partido Autónomo Liberal (conservador)
PAN:	Partido Autonomista Nacional
PaUFe:	Partido Unidad Federalista
PBSJ:	Partido Bloquista de San Juan. (Origen radical) En 1999 formó parte de la Alianza

PCA:	Partido Comunista de Argentina
PDC:	Partido Demócrata Cristiano
PDP:	Partido Demócrata Progresista
PF:	Partido Federal
PI:	Partido Intransigente
PJ:	Partido Justicialista
PNT:	Partido Nuevo Triunfo
PNV:	Partido Nuevo. Ruptura del PAL
PO:	Partido Obrero
POS:	Polo Social
PPC:	Partido Popular Cristiano
PR:	Propuesta Republicana
PRS:	Partido Renovador de Salta
PRS:	Partido Renovador de Salta (conservador, liderado por ex interventor militar)
PS:	Partido Socialista
PSA:	Partido Socialista Auténtico
PyT:	Producción y Trabajo
RECREAR:	Partido Recrear para el Crecimiento
UCD:	Unión Centro Democrático
UCR:	Unión Cívica Radical
UP:	Unión Popular

Provincias

BA:	Buenos Aires
CF:	Capital Federal
CA:	Catamarca
CO:	Córdoba
CR:	Corrientes
CH:	Chaco
CT:	Chubut
ER:	Entre Ríos
FO:	Formosa
JU:	Jujuy
LP:	La Pampa
LR:	La Rioja
ME:	Mendoza
MI:	Misiones
NE:	Neuquén
RN:	Río Negro
SA:	Salta
SJ:	San Juan
SL:	San Luis
SC:	Santa Cruz
SF:	Santa Fe
SE:	Santiago del Estero
TF:	Tierra del Fuego
TU:	Tucumán

Brasil

Partidos políticos 1945/65

PDC:	Partido Democrata Cristão
PL:	Partido Libertador
PSD:	Partido Social Democrático
PSP:	Partido Social Progressista
PTB:	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN:	União Democrática Nacional

Partido políticos 1965/79

ARENA:	Aliança Renovadora Nacional
MDB:	Movimento Democrático Brasileiro

Partidos políticos 1979-2008

PCB:	Partido Comunista Brasileiro
PC do B:	Partido Comunista do Brasil
PDT:	Partido Democrático Trabalhista
PDC:	Partido Democrata Cristão
PDS:	Partido Social Democrático
PPR:	Partido Progressista Renovador
PPB:	Partido Progressista Brasileiro
PP:	Partido Progressista
PFL:	Partido da Frente Liberal
PL:	Partido Liberal
PMDB:	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN:	Partido da Mobilização Nacional
PP:	Partido Popular
PPS:	Partido Popular Socialista
PRN:	Partido da Reconstrução Nacional
PSB:	Partido Socialista Brasileiro
PSC:	Partido Social Cristão
PSD:	Partido Social Democrático
PSDB:	Partido da Social Democracia Brasileira
PST:	Partido Social Trabalhista
PT:	Partido dos Trabalhadores
PTB:	Partido Trabalhista Brasileiro
PV:	Partido Verde

Estados

AC:	Acre
AL:	Alagoas
AM:	Amazonas
AP:	Amapá
BA:	Bahia
CE:	Ceará

DF:	Distrito Federal
ES:	Espírito Santo
GO:	Goiás
MA:	Maranhão
MG:	Minas Gerais
MS:	Mato Grosso do Sul
MT:	Mato Grosso
PA:	Pará
PB:	Paraíba
PE:	Pernambuco
PI:	Piauí
PR:	Paraná
RJ:	Rio de Janeiro
RN:	Rio Grande do Norte
RO:	Rondônia
RR:	Roraima
RS:	Rio Grande do Sul
SC:	Santa Catarina
SE:	Sergipe
SP:	São Paulo
TO:	Tocantins

Uruguay

Siglas de los Partidos Políticos

FA:	Frente Amplio
FIDEL:	Frente Izquierda de Liberación
NE:	Partido del Nuevo Espacio
PA:	Partido Azul
PC:	Partido Colorado
PCA:	Partido Convergencia
PCU:	Partido Comunista del Uruguay
PDC:	Partido Demócrata Cristiano
PGP:	Partido por el Gobierno del Pueblo
PI:	Partido Independiente
PIN:	Partido Intransigente
PL:	Partido Liberal
PLAB:	Partido Laborista
PN:	Partido Nacional
POR:	Partido Obrero Revolucionario
PS:	Partido Socialista
PSOL:	Partido del Sol
PT:	Partido de los Trabajadores
PUP:	Partido Unión Patriótica
PV:	Partido Verde Etocologista
UC:	Unión Cívica
UP:	Unión Popular

Fracciones Partido Colorado

BA:	Batllismo Abierto
BR:	Batllismo Radical
BU:	Batllismo Unido
CBI:	Corriente Batllista Independiente
C 94:	Cruzada 94
FB:	Foro Batllista
15 o L 15:	Batllismo Lista 15 o la 15
LyC:	Libertad y Cambio
MRB:	Movimiento de Reafirmación Batllista
PGP:	Por el Gobierno del Pueblo
UCB:	Unión Colorada y Batllista
UyR:	Unidad y Reforma
VB:	Vanguardia Batllista

Fracciones Partido Nacional

ACF:	Adelante Con Fé (PLP + MNR)
AN:	Alianza Nacional
CHW:	Corriente Herrero Wilsonista
CNH:	Consejo Nacional Herrerista
CW:	Correntada Wilsonista
DN:	Desafío Nacional
H:	Herrerismo
LNF:	Línea Nacional de Florida
MO o MaO:	Manos a la Obra
MNR:	Movimiento Nacional de Rocha
PLP:	Por la Patria
PN:	Propuesta Nacional
Renovi:	Renovación y Victoria
UNH:	Unión Nacionalista y Herrerista

Sectores del FA

20M:	20 de mayo
26M:	26 de Marzo
AP:	Alianza Progresista
AU:	Asamblea Uruguay
CONFA:	Confluencia Frenteamplista
CP:	Corriente Popular
DA:	Democracia Avanzada (PCU y aliados)
E609:	Espacio 609 (MPP y aliados)
E90:	Espacio 90 (PS y aliados)
IDI:	Izquierda Democrática Independiente
LFF:	Liga Federal Frenteamplista
MLN:	Movimiento de Liberación Nacional
MPP:	Movimiento de Participación Popular
MSC:	Movimiento Social Cristiano
NE:	Nuevo Espacio

PDC:	Partido Demócrata Cristiano
PGP:	Partido por el Gobierno del Pueblo
PS:	Partido Socialista
PVP:	Partido por la Victoria del Pueblo
UF:	Unión Frenteamplista
UFS:	Unión Frenteamplista Salteña
VA:	Vertiente Artiguista

Departamento:

MVD:	Montevideo
CA:	Canelones
MA:	Maldonado
RO:	Rocha
TT:	Treinta y Tres
CL:	Cerro Largo
RI:	Rivera
AR:	Artigas
SA:	Salto
PA:	Paysandú
RN:	Río Negro
SO:	Soriano
CO:	Colonia
SJ:	San José
FS:	Flores
FL:	Florida
DU:	Durazno
LA:	Lavalleja
TA:	Tacuarembó

Antonio Cardarello es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul.

Es docente en régimen de Dedicación Total de la Universidad de la República (Udelar) e investigador del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar.

Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Su área de especialización abarca sistemas electorales, sistemas de partidos, gobiernos y sistemas políticos subnacionales.

Ha dictado clases en la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación (Liccom) y en Escuela de Administración (EDA) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, ambas de la Udelar, y en la Maestría en Estrategia Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales (Calen).

Es autor de numerosas publicaciones en su área de investigación entre las que se destacan —en 2011— la coordinación del libro *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010* (ICP-FCS-Udelar, Congreso Nacional de Intendentes y Aexcid) y «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay» en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (ICP-FCS-Udelar y Ediciones Cauce).

Participa en forma asidua de diversos congresos y seminarios en el país y en el exterior.

ISBN: 978-9974-0-0816-8

