



Reformas Políticas

Autor: Marcelo Sosa Gabito

23 de junio, 2026

Propuestas para una Reforma Política

Uruguay tiene una institucionalidad democrática construida desde el inicio del estado independiente y reestructurada, sustantivamente, durante las primeras décadas del siglo pasado. La matriz republicana y liberal que allí surgió forjó nuestra democracia. Es una edificación basada en tres pilares que interactúan y se retroalimentan mutuamente: el diseño institucional, el sistema de partidos y las reglas electorales.

La fortaleza y la estabilidad de la institucionalidad durante las últimas cuatro décadas, junto al reconocimiento internacional que pondera a Uruguay como una de las pocas democracias plenas del mundo, nos podría llevar a pensar que estamos a resguardo de nuevos episodios críticos. Conformarnos con esto, sería un error muy importante, que nos podría generar inconvenientes.

No planteo que estemos en un estado de riesgo inminente, aunque el riesgo existe. Sí, planteo que debemos tener una actitud proactiva que permita realizar revisiones y modificaciones, en la medida y con la antelación necesarias.

Estamos transitando un tiempo en el que los ciudadanos demandan más y con mayor urgencia sobre diversos temas. A eso se suma que existe un bombardeo permanente de “información”, que se combina con una fuerte tendencia a la inmediatez. En este estado de situación, si la institucionalidad democrática y la política no dan respuestas claras, transparentes, que generen confianza a la ciudadanía, se forma un caldo de cultivo para la emergencia de alternativas oportunistas. Cuando esto sucede, en la mayoría de estos casos, existe una épica emocional con pretensiones refundacionales, basada en liderazgos carismáticos que erosionan los valores democráticos, republicanos y liberales. Cuando estas alternativas llegan al poder, la deliberación pública de ideas pasa a considerarse un impedimento que hay que eliminar.

¡Pero, cuidado!

El deterioro institucional no solo corre riesgos derivados por los cambios en las conductas sociales. El poder político es también fuente de ese deterioro, por ejemplo, cuando asume conductas poco transparentes o evita o atenúa los controles sobre la gestión pública. También lo deteriora si aprueba normas legales en beneficio de la transparencia que, luego, son ignoradas.

Cuidar la institucionalidad es mantener su esencia y adaptarla a los tiempos que corren. Es, también, realizar todos los esfuerzos posibles para mantener la credibilidad ciudadana.

En el afán de aportar alternativas que mejoren nuestro sistema institucional, se realizan las propuestas que se enumeran a continuación, las que se dividen en dos capítulos: 1) gestión, transparencia y rendición de cuentas; 2) reformas electorales.

Propuestas de reformas

Gestión, transparencia y rendición de cuentas

1. Tribunal de Cuentas de la República

Establecer que las observaciones que realiza el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), sobre actos administrativos que representen montos elevados (guarismo que se deberá determinar), tengan efectos suspensivos inmediatos y se impida la reiteración del gasto. Dichas observaciones pueden ser levantadas por la Asamblea General o por la Junta Departamental, según sean del ámbito nacional o departamental, por el voto afirmativo de 2/3 de sus componentes.

Exposición argumentativa:

El TCR es el organismo estatal que tiene la responsabilidad del control sobre los actos administrativos en materia de gastos, pagos y gestión financiera. Cuando el tribunal encuentra un acto que no cumple con la normativa vigente y/o se desvía de las buenas prácticas administrativas, procede a realizar una observación sobre el mismo.

Cuando esto ocurre, un buen procedimiento institucional, que fortalecería la transparencia y la gestión, sería que los organismos implementaran los cambios necesarios que permitieran resolver el motivo de la observación. Esa práctica haría que las excepciones fueran tales y no una moneda corriente.

Pero, la realidad indica que esto último es lo que ocurre y que lo habitual es reiterar el gasto. De esta manera, los informes del TCR cumplen con su parte del proceso de contralor, sustancial para la transparencia y la buena gestión pública, aunque ello es insuficiente si se transforman en un “saludo a la bandera”, como se dice popularmente.

Esta práctica arraigada debería corregirse por tres razones: principio de buena gestión y transparencia; cumplimiento de la ley en su letra y su espíritu; fortalecer la credibilidad ciudadana en el sistema político y en la democracia.

Una buena señal en ese sentido sería comenzar por impedir la reiteración del gasto, en los casos de observaciones sobre actos que impliquen montos económicos elevados y que solo pueda ser permitido a través de un respaldo político amplio.

2. Cargos gerenciales

Establecer la obligatoriedad de concurso abierto de oposición y méritos para ocupar los cargos gerenciales en los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Personas de Derecho Público No Estatales y Empresas Privadas de Propiedad Estatal.

Exposición argumentativa:

En este tipo de instituciones públicas la Constitución y las leyes establecen que la conducción está a cargo de un directorio o un director general, que son cargos ocupados por personal de confianza política, en la mayoría con venia del Senado de la República. Eso está bien porque es el poder político el que debe establecer las orientaciones y directivas generales, dentro de las competencias de cada organismo.

Luego, sus estructuras administrativas están encabezadas por cargos gerenciales. Como tales, las personas que los ocupan deben tener la experticia técnica necesaria y un desempeño totalmente profesional.

Se deberían ocupar en su totalidad mediante criterios objetivos, estandarizados y sometidos a las más estrictas normas de buena administración y transparencia.

En otros términos, no se deberían ocupar por confianza política, ni por ningún otro criterio discrecional. No encuentro argumentos para sostener lo contrario.

Nuevamente, como en el punto anterior, es un tema de transparencia y de credibilidad ciudadana en las instituciones. Además de tener un fuerte componente de equidad e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

3. Plebiscitos y referéndum

Prohibir legislar sobre asuntos laudados por la ciudadanía, hasta pasado todo el siguiente período de gobierno.

Exposición argumentativa:

Nuestro país tiene una rica tradición de aplicación de institutos de democracia directa. Éstos tienen un sustento muy fuerte en el precepto constitucional que indica que la soberanía radica en la ciudadanía.

La utilización de estos institutos de democracia directa siempre genera tensión con el ejercicio de la democracia representativa. En el caso uruguayo, el marco normativo y la tradición republicana inmersa en nuestra cultura política, ha hecho que convivan sin mayores inconvenientes.

El veredicto ciudadano en un plebiscito constitucional o un referéndum en contra de una ley, establece qué normas regirán a futuro. Es la expresión del sujeto titular de la soberanía nacional y nada está por encima suyo.

En ocasiones, sucede que los sectores que respaldaban una propuesta que resultó minoritaria en las urnas, se ven tentados a modificar por vía legislativa asuntos directamente relacionados con lo que ya fue laudado por la ciudadanía. A veces intentando modificar algún punto específico, en otras queriendo interpretar el texto legal de alguna manera diferente.

No se debería legislar, ni interpretar por ninguna otra vía normativa, lo resuelto por el cuerpo electoral que es la expresión de la voluntad ciudadana. Solo podría hacerse en casos de suma necesidad y/o urgencia. Para ello, la legislación debería tener la aprobación de una mayoría especial, que propongo que sea de 2/3 de los miembros de cada Cámara. Fuera de estas circunstancias especiales, quedaría prohibido por un período que va desde el momento del acto electoral de plebiscito o referéndum hasta que finalice el siguiente período de gobierno.

Una norma similar a la que propongo existe en Italia, que establece para referéndum un período de cinco años sin volver a legislar sobre la misma materia que ya laudó la ciudadanía. También en el estado de Arizona en Estados Unidos existe una norma que es bastante restrictiva, porque impide a la legislatura enmendar o modificar lo resuelto por la ciudadanía, salvo que promueva la materia sometida a referéndum en el mismo sentido de lo aprobado en éste y que, al mismo tiempo, el nuevo proyecto alcance una mayoría parlamentaria de 3/4 de los miembros de cada Cámara.

Reformas electorales

4. Elecciones nacionales y balotaje

Si de las elecciones nacionales resultara que un partido obtiene la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras, no se realizará balotaje y los candidatos de su fórmula serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la República.

Exposición argumentativa:

Entiendo que, cuando un partido obtiene la mayoría parlamentaria sin lograr la mayoría absoluta de votos, el balotaje se hace innecesario e indeseable.

Si bien, matemáticamente, existe la probabilidad de que gane el balotaje el partido que fue segundo en las nacionales, los hechos indican que eso es ilusorio. El que obtiene mayoría parlamentaria está muy cerca, en el borde de lograr la mayoría

absoluta de votos y probablemente, en una segunda vuelta le alcance con no perder votos o perder poco, mientras que el segundo debería conquistar, como mínimo, a todo el electorado de otros partidos.

Desde la reforma constitucional de 1996 este escenario de balotaje luego de que un partido lograra la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras, se dio en dos oportunidades y en ambas, todos sabíamos cuál sería el resultado.

Además, hay un argumento sustantivo que no se puede soslayar. En el caso hipotético en que el balotaje sea ganado por la fórmula presidencial del segundo partido más votado, se configuraría un escenario con un Poder Ejecutivo de un partido y las mayorías parlamentarias de otro.

Es lo que se conoce como gobierno dividido. Teóricamente, es beneficioso para el control mutuo, pero, en la práctica genera muchos incentivos para el bloqueo político. La configuración partidaria existente en Uruguay y la disciplina que tienen los partidos políticos incrementan los riesgos de bloqueo y de paralización gubernamental.

Adicionalmente, genera dificultades para establecer las responsabilidades políticas por las acciones de gobierno y una gran confusión en la ciudadanía.

5. Elecciones departamentales y municipales

5.1. Desvincular ambas elecciones, permitiendo votar por partidos diferentes en cada una de ellas (voto cruzado). Ambas continuarían realizándose en un mismo acto electoral.

Exposición argumentativa:

La ley de descentralización política y participación ciudadana, en su exposición de motivos y en el debate político, expuso la necesidad de jerarquizar el ámbito local y para eso introdujo el tercer nivel de gobierno.

La vinculación de las elecciones municipales con las departamentales va en contra de este propósito.

También es contraria a la descentralización del poder, porque la política municipal queda en un plano muy rezagado respecto a la departamental, el poder tiende a concentrarse en los candidatos a intendente y desincentiva que la oferta de candidatos al municipio incluya a vecinos que se sientan por fuera de los partidos que compiten con probabilidades ciertas de obtener el gobierno departamental.

5.2. Eliminar la mayoría automática de bancas en la Junta Departamental y aplicar, estrictamente, el inciso 3° del art. 77 de la Constitución de la República, eliminando los literales segundo y tercero del art. 272.

Exposición argumentativa:

Asegurarle al partido del intendente la mayoría en la Junta Departamental, aunque no haya logrado la mayoría absoluta de votos, genera efectos negativos en materia de control político, de transparencia y de representación ciudadana. También incide en la reducción de la oferta partidaria y con ello, genera condiciones para que se consolide un bipartidismo en la competencia departamental. Ese bipartidismo es forjado por las reglas electorales de las elecciones departamentales, porque éstas generan un juego de suma cero. Dicho de otra manera, el ganador se lleva todo: cargo de intendente y mayoría en la Junta Departamental, los demás partidos quedan bastante relegados, además de costarles más votos que al ganador para obtener ediles.

La situación suele ser diferente en las elecciones nacionales, en las que hay otras reglas. En ellas los ciudadanos se manifiestan con mayor libertad por su opción preferida, esto debido a que el poder se distribuye de manera más proporcional a los votos y genera una mejor representatividad.

En resumen, la mayoría automática incide en la competencia electoral fortaleciendo a los candidatos a intendente, incentivando los comportamientos estratégicos y menoscabando la representatividad de la ciudadanía. Al mismo tiempo, degrada de manera muy significativa las posibilidades de contralor por parte de la Junta Departamental.

6. Procedimiento del voto e impresión de hojas de votación

Introducir modificaciones en el procedimiento de votación y eliminar la impresión de hojas de votación por parte de los partidos políticos.

Se trata, en primer lugar, de incorporar la tecnología en el momento de votar. En el cuarto secreto el elector encontrará un dispositivo digital que le permitirá seleccionar su voto (partido, hojas de votación, candidatos, papeletas de plebiscitos o referéndum) desde la pantalla y luego, imprimirlo. A partir de ahí continúa con el procedimiento habitual, introduciendo su voto en el sobre correspondiente.

El segundo punto es la eliminación de la impresión de las hojas de votación por parte de los partidos políticos. Ya no sería necesario que los electores concurren con su hoja ni que éstas deban estar físicamente en el cuarto secreto.

Exposición argumentativa:

Esta propuesta generaría efectos muy positivos, que los describo a continuación:

- Es una medida con un alto impacto ambiental porque se consumiría mucho menos papel, tinta y otros insumos necesarios para la impresión;
- Generaría una reducción de costos a los partidos políticos;
- Contribuiría a tener mayor igualdad en la competencia entre partidos y entre candidatos;
- El ciudadano no tendría que buscar su hoja de votación en un cuarto secreto, tampoco tendría que llevarla consigo.
- Renovaría el acto de votación sin perder los valores fundamentales del proceso electoral. Mantendría la rigurosidad, el control y la transparencia de las elecciones.