

Capítulo Cuarto

EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA*

En este trabajo quiero desarrollar algunos aspectos comparativos para poder discernir las peculiaridades del sistema electoral uruguayo, en la medida en que manejo estos elementos individuales de la llamada **Ley de Lemas**. No cabe duda que el sistema electoral uruguayo es peculiar. Trataré de demostrar en qué consiste esta peculiaridad.

Tomando en cuenta que me dirijo a especialistas, interesados, políticos y académicos en materia de legislación electoral uruguaya, mi enfoque no será del todo monográfico sino sistemático comparativo. Siendo así mi pauta metodológica estoy seguro que se desprenderá suficientemente mi énfasis —como estudioso de los sistemas electorales— en el análisis individual histórico-contingente de los sistemas electorales.**

Para evitar cualquier malentendido referente a esto empezaré mi ponencia con algunas tesis sobre sistemas

* Conferencia pronunciada en el Seminario: Uruguay y su legislación electoral, organizado por FESUR en el Fortín de Santa Rosa, el 8 de abril de 1986, publicado en Nohlen, D./Rial, J. (ed.) 1986, págs. 11-20.

** Este enfoque histórico-contingente y sistemático está desarrollado en mi libro "Sistemas electorales del mundo", Madrid (Centro de Estudios Constitucionales) 1981. Ver también "Wahlrecht und Parteiensystem", Opladen (Leske-Verlag) 1986.

electorales que resultan de mis estudios sobre la materia. Después trataré el caso uruguayo y terminaré mi intervención con unas observaciones sobre reforma electoral.

I. Algunas tesis sobre sistemas electorales

1. Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos.

2. Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre las condiciones específicas de cada país.

3. Los dos tipos básicos de sistemas electorales son la elección por pluralidad y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción de votos y escaños a fin de facilitar la formación de mayorías en el Parlamento o relación proporcional entre votos y escaños a fin de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.

4. Sólo se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos del sistema de pluralidad y de los sistemas de representación proporcional. Es una tesis contraria a todos los ensayos de crear o de determinar leyes sociológicas sobre los efectos políticos de los sistemas electorales. Me refiero a Maurice DUVERGER y a Giovanni SARTORI, quien recientemente ha reformulado las famosas leyes sociológicas de DUVERGER (ver Capítulo II).

5. No existe un enunciado científicamente sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los sistemas electorales que pudieran desprenderse completamente de las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social étnica o religiosa de

una sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es además altamente relevante para la elección del sistema electoral.

Así puede formularse la siguiente tesis: a mayor fragmentación social es más probable la implantación de un sistema proporcional y también más probable el surgimiento de un sistema pluripartidista. Cuando hay mayor predominio de homogeneidad social se optará tanto más por el sistema de mayoría relativa pero también es más probable que surja mediante sistemas electorales proporcionales un sistema bipartidista o bien un pluralismo de partidos limitado.

No quiero entrar ahora en el análisis de casos concretos pero para demostrar la rectitud del último aspecto de esta tesis, me permiten referirme a dos casos: al caso inglés, que es bien conocido: poca heterogeneidad social —por lo menos hasta hace unos años atrás—, sistema de pluralidad y bipartidismo y al caso de Austria, donde tenemos un sistema proporcional, se produce a la base de una gran homogeneidad de la población y de un conflicto agudo entre dos sectores de la opinión pública, también un sistema bipartidista.

6. Los efectos de los sistemas electorales dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que éstos se combinan. No hay que mirar solamente a ese nivel global del sistema electoral sino hay que tomar bien en cuenta cómo juegan los diferentes elementos que constituyen un sistema electoral.

7. De esta manera es de suma importancia distinguir entre diferentes tipos de representación proporcional en el debate sobre los efectos de sistemas electorales proporcionales. Distingo tres subtipos: la representación proporcional pura; la representación proporcional impura; y la representación proporcional con barrera inicial. Aquí quiero mencionar algunos casos para aclarar un poco a lo que me

estoy refiriendo con esa clasificación tipológica: la representación proporcional pura de la República de Weimar; la representación proporcional en Holanda o la representación proporcional en Israel produce una casi exacta correspondencia entre votos y escaños. La representación proporcional impura no produce esta correspondencia. Un caso muy llamativo es el de España donde con un 42% de los votos el PSOE hubiera podido llegar a una mayoría absoluta en las Cortes; eso ha sido el resultado de un estudio de nosotros hicimos antes de las elecciones de 1982 (ver NOHLEN/SCHULTZE 1985). La comprobación exacta no la hemos podido conseguir porque el PSOE sacó más votos. Pero el punto crítico para transformar una votación tipo minoritario a una fuerza en el Parlamento tipo mayoritario está en el 42% de la votación, es decir que este sistema proporcional produce efectos bastante desproporcionales. Una gran cantidad de sistemas proporcionales en Europa que funcionan así, tienen este efecto.

El tercer tipo, la representación proporcional con barrera inicial, hay que distinguirla del segundo tipo por la barrera inicial que impide el acceso al Parlamento a los partidos pequeños; solamente los que sobrepasan un cierto límite acceden al parlamento. Este tipo de sistema proporcional ejerce un efecto reductivo sobre el votante similar al tipo segundo. Pero en cuanto a la relación entre votos y escaños (el efecto) es casi igual a la representación proporcional pura.

Para demostrarlo está el caso de Alemania Federal donde la Democracia Cristiana con un porcentaje de 48,6% de los votos no ha sido capaz en dos veces de transformarse en una mayoría absoluta en el Parlamento. Es decir que la relación entre los votos y escaños era bastante proporcional, a pesar de la barrera inicial que seguramente no corresponde bien al concepto de representación proporcional.

Para debatir entonces los efectos de los sistemas proporcionales hay que tomar en cuenta estos subtipos, para

no debatir, digamos, en forma sorda, al tomar un tipo de representación proporcional con ciertos efectos y falsificar las tesis sobre estos efectos al tomar en cuenta casos que corresponden a otro tipo de representación proporcional con otros efectos sobre el sistema de partidos políticos, y sobre todo, sobre la relación votos y escaños.

8. Los efectos de un sistema electoral dependen mucho de si los partidos políticos responden a las condiciones de éxito implícitas en el sistema electoral.

9. El cambio de las **condiciones objetivas** (por ejemplo, los factores socio-estructurales), y de las **condiciones subjetivas** (por ejemplo, actitudes funcionales o no del electorado) produce variaciones en los efectos del sistema electoral.

10. Los sistemas electorales no favorecen siempre al mismo partido (por ejemplo, al conservador, al más fuerte, con base regional), o grupo de partidos. Lo que es inherente a los sistemas electorales es una cierta ambivalencia funcional. Incluso el sistema inglés de pluralidad no favorece siempre al partido más votado.

11. No existe un sistema electoral **óptimo**. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación a espacio y tiempo.

En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema que dominó durante mucho tiempo la literatura especializada. Esta tesis puede tranquilizar algunos ánimos de los participantes a este simposio que pensaron que yo vendría tal vez desde Alemania con un sistema modelo y en un intento de protagonizador de este sistema, como ocurre a menudo en ciencias sociales y especialmente en economía.

12. Aún cuando existiera un sistema electoral **óptimo** esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el sistema electoral no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor sino en primera instancia a puntos de vista de las fuerzas políticas

que participan en la toma de decisión. La cuestión del sistema electoral es una cuestión de poder.

13. Quien propone una reforma electoral y lo hace con el propósito de mejorar las instituciones políticas debe tomar en cuenta como primer marco de referencia los intereses y expectativas de los grupos políticos.

14. Finalmente vale recordar que el sistema electoral forma parte de las reglas de juego político que deberían inspirar confianza.

II. El sistema electoral uruguayo

Ahora voy a intentar el análisis comparativo del sistema electoral uruguayo. Mis puntos de referencia para una perspectiva comparativa son básicamente tres:

1. Los sistemas electorales en el mundo y especialmente los de América Latina.

2. Los sistemas presidencialistas y especialmente los sistemas políticos de América Latina. Cabe añadir que en Europa Occidental el tipo que prevalece es el sistema parlamentario que condiciona muchas de las generalizaciones y teorías sobre los efectos políticos de los sistemas electorales. Vale destacar ahora la importancia que tiene el tipo de sistema político para la estructuración del sistema de partidos políticos.

3. La sistemática electoral, es decir, los elementos y mecanismos que constituyen los sistemas electorales y los efectos que tienen ellos individualmente. Incluye este punto también nuestro conocimiento teórico y empírico sobre los efectos de los sistemas electorales del mundo en general, relacionándolos con estructuras sociales, estilos de comportamiento político de diferentes actores, estructuras políticas e institucionales y los sistemas de partidos políticos.

El primer punto de referencia pone más énfasis en las diferencias nacionales, pone en relieve las peculiaridades del caso específico.

El segundo punto de referencia abre el camino a interpretaciones que se basan en rasgos comunes e integran varios casos.

El tercer punto de referencia pone plena luz sobre lo sistemático.

Procederemos al orden inverso y empezaremos con la sistemática electoral. Desde este punto de vista el sistema electoral uruguayo se puede describir en términos que coinciden perfectamente con elementos y mecanismos de la sistemática electoral: para la elección de Presidente, pluralidad de votos para el lema, pluralidad de votos para el candidato o la fórmula dentro del lema. El sistema opera igual a uno de listas cerradas con voto nominal.

Este sistema tiene el inconveniente de llevar de vez en cuando a un candidato menos votado de entre todos los candidatos a la Presidencia. Además, el sistema de doble pluralidad (entre los lemas y dentro de los lemas) produce gran dispersión de los votos a nivel de candidatos, de manera que el candidato electo puede contar individualmente sólo con un voto minoritario.

Para la elección de la Asamblea las características del sistema electoral uruguayo son en términos de la sistemática electoral las siguientes: sistema proporcional en circunscripciones de diferente magnitud y asignación de los escaños en tres fases o escrutinios a base de listas cerradas y no bloqueadas. El sistema es del tipo de representación proporcional pura. En este sentido no hay diferencia en comparación al sistema electoral para el Senado a pesar de que la organización del sistema es completamente diferente; hay sólo una circunscripción de treinta senadores. Las reglas del juego electoral se desprenden del cuadro 6.

Lo peculiar del sistema electoral es el doble voto simultáneo. Dice la ley: *Todo elector deberá votar simultá-*

neamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece y por los candidatos... Esto se refiere no sólo a los candidatos y a las listas para la elección del Parlamento, sino también a los candidatos para la Presidencia. Lo específico de la simultaneidad consiste en votar en un solo acto a órganos distintos.

Como segundo punto de referencia mencioné la variable sistema político. Es de suma importancia tomar en cuenta esta variable pues ella determina, o por lo menos interviene con alta incidencia, en la relación sistema electoral y sistema de partidos políticos.

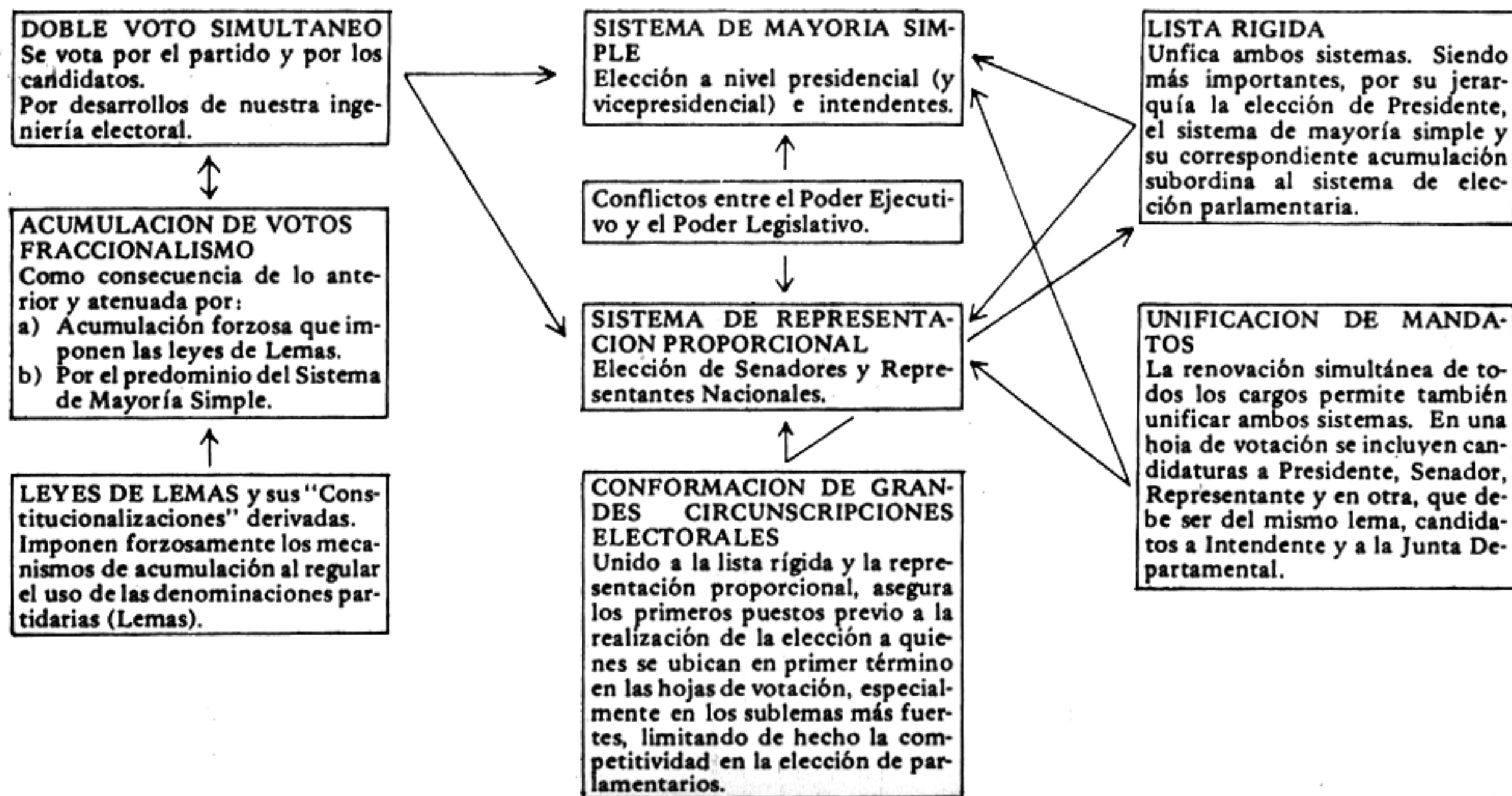
Europa Occidental tiene como sistema político el sistema parlamentario con una gama de variantes, desde el tipo de parlamentarismo clásico hasta el régimen de gabinete. Sólo hay hoy en día dos o tres excepciones: Francia y tal vez Finlandia con un semipresidencialismo y Suiza con un sistema *sui generis* bien conocido en el Uruguay, el sistema colegiado.

El debate científico sobre sistemas electorales y sus incidencias en el sistema de partidos políticos y en el sistema político en general, casi siempre se refiere a sistemas parlamentarios. En los sistemas parlamentarios los gobiernos tienen su origen y su respaldo en el Parlamento. Formar mayorías parlamentarias —unicolores o por coalición— tiene allí otro significado, pues es consustancial a la posibilidad de gobernar. La dispersión parlamentaria es por regla general contraria a esa necesidad funcional inherente al tipo de sistema político. De ahí la gran preocupación por el sistema electoral y sus efectos en estos países.

Aunque es importante la cuestión electoral en sistemas presidencialistas, no se la presenta con la misma incidencia pues el gobierno, el presidente como jefe del Poder Ejecutivo, es independiente del Poder Legislativo. No lo es por completo porque el Parlamento condiciona su acción en muchos aspectos y por esta justa razón parece imprescindible estudiar más a fondo en el futuro esta interrelación: presidencialismo, sistema electoral y sistema de parti-

CUADRO 6

URUGUAY: PRINCIPALES REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA ELECTORAL



dos políticos, para generar más conocimiento sistemático en relación a sistemas presidencialistas, tipo de gobierno que predomina en América Latina desde la época de la independencia.

Termino estas observaciones con respecto a mi segundo punto de referencia con dos tesis:

Primera tesis: pienso que el presidencialismo como variable, tiene mayor incidencia en los partidos políticos, su estructuración, su rol, su comportamiento y en la estructura del sistema de partidos que el sistema electoral.

Segunda tesis: el carácter de variable dependiente en el análisis causal de los sistemas electorales, es en el caso del presidencialismo latinoamericano, más agudo que en los sistemas parlamentarios europeos.

El primer punto de referencia existió en los sistemas electorales del mundo. Comparando el sistema uruguayo con los del resto del mundo, se puede afirmar que es peculiar. Lo es, y de esta manera retomo el punto de referencia anterior, por la doble simultaneidad del voto para elegir Presidente y Parlamento.

La simultaneidad simple reside en la celebración de elecciones para diferentes órganos del Estado en la misma fecha. Es un rasgo común a varios sistemas presidencialistas; por ejemplo, Estados Unidos, México y Venezuela. El caso contrario es el de Chile, donde hay separación en cuanto a fecha, o ha habido, pensando en la institucionalidad tradicional de este país andino.

La segunda simultaneidad consiste en el voto: un mismo voto produce resultados para órganos diferentes, para órganos de diferente nivel de la organización del Estado y para órganos de diferente composición, es decir, órganos unipersonales y pluripersonales o colectivos.

Mientras que en los casos de la simultaneidad simple existe la posibilidad de *splitting* (votar por un partido, un candidato para elecciones presidenciales que no corresponde en términos de color o, de ideología o de partido, al voto que se está dando para efectos de la elección del Parla-

mento; el ejemplo más conocido es el de Estados Unidos), o exista incluso plena diferenciación entre los dos actos: elecciones para Presidente y elecciones para Parlamento. Este es el caso de Venezuela, con dos papeletas de votación: una grande (para elección de Presidente) y otra pequeña (para elección del Parlamento). En el caso uruguayo esto no se da.

Esta segunda simultaneidad lleva consigo la puesta en valor del voto, dadas las características del sistema electoral uruguayo, a través de dos métodos decisorios diferentes e incluso opuestos: el de la pluralidad y el de la proporcionalidad, según si se refiere a la elección de Presidente o a la del Parlamento.

De este modo, el sistema uruguayo es capaz de producir decisiones por pluralidad, necesarias para órganos unipersonales, y por cociente electoral (opción que tomó la legislación electoral en el Uruguay desde principios del siglo XX) para los órganos colectivos.

Donde hay elecciones directas para Parlamento y Presidente, que no es siempre el caso (imagínense el caso argentino), el sistema de partidos políticos a nivel de cuerpo electoral o Parlamento, especialmente cuando es multipartidista, tiene que adaptarse a esta necesidad de producir una decisión por pluralidad. De este modo por alianzas se reducen las opciones, es decir, hasta dos y tres candidaturas, consideradas con posibilidades de éxito. Recuérdese el caso de Chile —por representar uno con multipartidismo— en dos oportunidades: en los años 1964 y 1970. La competición el primer año fue bipolar y en el segundo tripolar, mientras que en la composición del Parlamento predominó el multipartidismo. El sistema de partidos en Chile a nivel de Parlamento consistía de por lo menos cinco partidos grandes o de tamaño mediano y contaba con algunos partidos pequeños, siempre importantes en el proceso de acumulación de votos (ver Capítulo II, parte V).

En el Uruguay no se procede al mismo tipo de reducción del panorama de las candidaturas antes de las vota-

ciones, sino que se concede esta facultad al elector en el mismo acto de votar, en un contexto pluripartidista a nivel de sublemas. Este acto de votación está centrado en quien gana el mandato presidencial (bien comprensible para un sistema presidencialista) y deja fuera de atención a la composición del Parlamento. Predomina a nivel de lemas, como grandes orientaciones políticas, la estrategia para ganar la elección presidencial, funcionalizando por completo a la representación política y a la estructura del sistema de partidos políticos.

La estrategia es la de la acumulación de votos según la cual es propicio que los lemas representasen una amplia gama de opiniones políticas, formando así conglomerados muy heterogéneos en términos políticos (ver cuadro 7). Mayor homogeneidad o predominio creciente de un sector, parece incluso contraproducente a la estrategia de la acumulación de votos para efectos de la elección presidencial.

Así, la elección presidencial que podría aglutinar el voto en torno a un programa, a un proyecto político, a un proyecto de cambio, como ocurrió por ejemplo en Chile en las elecciones parlamentarias de 1965 después de la victoria de Frei, o en el año 1971 en las elecciones municipales después de instalarse Allende en el gobierno, produce por la lógica misma del sistema electoral de doble voto simultáneo, a nivel de Parlamento, un sistema multipartidista.

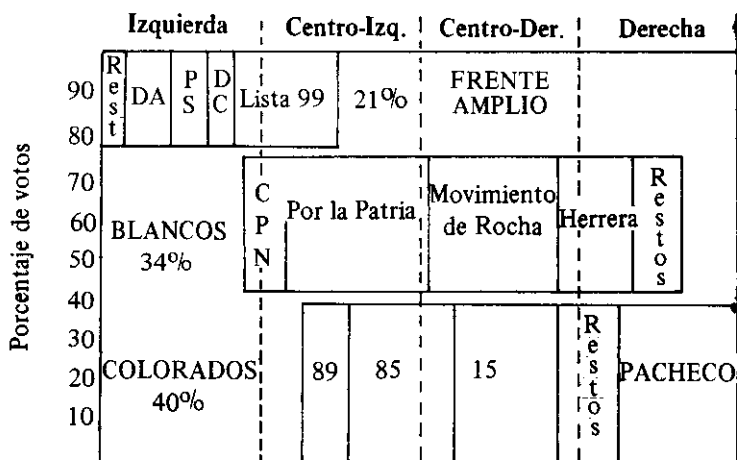
He aquí la peculiaridad del caso uruguayo. Es muy distinto por ejemplo del caso venezolano, en el cual en relación al sistema presidencialista hubo un cambio de un multipartidismo a un bipartidismo en los últimos treinta años, con representación proporcional.

Este breve diagnóstico tiende a ubicar el problema de la fragmentación del sistema de partidos políticos uruguayo en un contexto más amplio que el de una reforma electoral. Es el contexto del sistema político y de las formas de gobierno, punto de partida en el planteo de los problemas de consolidación democrática en la medida en que esta reflexión se refiere al ámbito de las instituciones políticas.

CUADRO 7

GRUPOS POLITICOS Y CORRIENTES IDEOLOGICAS EN EL URUGUAY (1985)

CORRIENTES IDEOLOGICAS¹



FRENTE AMPLIO

DA Democracia Avanzada
 PS Partido Socialista
 DC Democracia Cristiana
 99 Por el Gobierno del
 Pueblo

PARTIDO NACIONAL

CPN Corr. Popular
 Nacionalista
 Por la Patria
 Movimiento de Rocha
 Consejo Nac. Herrerista

PARTIDO COLORADO

89 Corriente Batllista;
 Independiente CBI
 85 Libertad y Cambio
 15 Unidad y Reforma
 123 Pacheco

Por simplificar el cuadro, la Unión Cívica (3%), un pequeño partido de Centro, no ha sido tomado en cuenta. La categoría "Restos" corresponde a ninguna ubicación ideológica.

Fuente: FESCOL, Montevideo.

III. Reforma electoral

Para finalizar quiero tocar el tema de la reforma electoral.

La experiencia europea es muy rica. La fase fundacional de los sistemas electorales en Europa ha sido y es localizable alrededor de la Primera Guerra Mundial, en el contexto de la integración de la clase obrera en el sistema político y la introducción del sufragio universal. Desde entonces el principio de representación ha sido extremadamente estable salvo en un caso que es Francia donde hay una alternancia en relación al sistema electoral que va desde el sistema mayoritario hasta la representación proporcional. En los otros casos hay gran estabilidad en cuanto al principio de representación: o representación proporcional, o representación por pluralidad o mayoritaria (este último caso casi no existe).

Hay que mencionar que algunos países han tenido su fase fundacional después de la Segunda Guerra Mundial como es el caso de Alemania Federal digamos en relación a su sistema electoral concreto, porque el sistema siguió igual desde el punto de vista del principio de representación. Quiero referirme sobre todo a los casos de España o de Portugal, países que realmente han encontrado su sistema electoral recién con la redemocratización y no anteriormente con el sufragio universal. Lo han encontrado en épocas cercanas, comparándolos con otros países.

Desde entonces, en Europa las reformas electorales se produjeron dentro del principio de representación, dentro de la representación proporcional, y allí uno puede encontrar un sinnúmero de reformas que tocaron por ejemplo, la circunscripción (las delimitaciones y la magnitud de las circunscripciones sobre todo: cuántos escaños corresponden a una circunscripción), los distintos tipos de listas; los sistemas de votación (un voto o dos votos, por ejemplo, el caso de Alemania con dos votos) y los métodos de cálculo, el sistema d'Hondt u otro sistema para generar las decisio-

nes en cuanto a escaños (ver Capítulo I). Esto lleva a pensar que esa experiencia europea se encamina a adaptar los sistemas electorales, en algunos aspectos, a los momentos históricos, a los nuevos retos de una situación política actual.

Si se piensa reformar no con grandes planteamientos que llevarían consigo una alternativa, incluso entre tipos de sistemas electorales contrarios por su orientación en cuanto al principio de representación, sino con planteamientos más realistas, por ejemplo dentro de la representación proporcional, sin cuestionar el principio de representación, o sea, los elementos básicos tradicionales del sistema electoral, eso lleva a perfeccionar el sistema en vigencia conforme al tiempo, a nuevos contenidos políticos o necesidades políticas concretas de la situación histórica. Estos tipos de reformas se han demostrado históricamente viables.

¿Qué significado puede tener la experiencia europea para el Uruguay? Pienso que aquí vale orientar metodológicamente la discusión en cuanto a una reforma de la llamada ley de lemas según esta experiencia, es decir pensarlo dentro de las peculiaridades del caso concreto histórico uruguayo. La cuestión es: ¿qué tipo de reforma se puede adaptar a la tradición uruguaya y qué —al mismo tiempo— corresponde a los momentos actuales, a las necesidades de buen funcionamiento del sistema político, a los retos políticos actuales? Una discusión, planteada en estos términos, a mi modo de ver, puede ser muy fructífera y sería muy interesante para mí contribuir en algo —dentro de esta pauta general— a la precisión de algunos elementos de reforma viables que van en esta dirección.