

CAPÍTULO CUARTO

AMÉRICA LATINA. CASOS INDIVIDUALES

1. Uruguay	71
A. Los rasgos fundamentales	72
B. Origen y evolución del sistema	74
C. La clave del funcionamiento del sistema	77
D. Resultados y efectos del sistema. Ventajas y des- ventajas	79
E. La reforma electoral	87
F. ¿Es “exportable” el sistema electoral uruguayo?	89

CAPÍTULO CUARTO
AMÉRICA LATINA.
CASOS INDIVIDUALES

En este capítulo vamos a estudiar ocho casos individuales. Nuestra selección de países se orienta en fundamentos sistemáticos. Vamos a tratar el caso uruguayo como (casi) único ejemplo de representación proporcional integral en América Latina y como modelo de referencia en el debate sobre reforma electoral en ese mismo continente. Luego presentaremos a varios países que cuentan con sistemas proporcionales en distritos plurinominales variables, que más allá de esta característica común entregan experiencias diferentes en cuanto a formas de votación, voto de lista, voto personal, voto preferencial y voto de arrastre. El caso de Venezuela es especialmente interesante como modelo de referencia para saber cómo se hizo la reforma electoral de 1989, cuándo se introdujo por primera vez en América Latina un sistema de representación proporcional personalizada. Al final estudiaremos dos casos de sistema mayoritario: el chileno de tipo binominal y el mexicano de tipo segmentado o bifurcado con prima para el partido con más votos, garantizándole la mayoría absoluta en el Parlamento.

1. *Uruguay*

En la República Oriental del Uruguay se ha desarrollado uno de los sistemas electorales más peculiares del mundo. Se le conoce como “Ley de Lemas”, aunque, como veremos, se le debiera denominar por su principal característica: el doble voto simultáneo.

Tan especial fue considerado este sistema y tan vinculado a la específica realidad uruguaya, que hasta hace muy poco era difícil pensar en su aplicación en otro país. Recién se ha establecido el doble voto simultáneo en Honduras para las elecciones de 1985; en la República Dominicana y en Argentina se llegó a considerarlo como alternativa de una reforma electoral; en este último país se le aplica ya en algunas provincias para las asambleas legislativas.

A. Los rasgos fundamentales

La primera característica del sistema electoral uruguayo reside en que los diferentes órganos del Estado son elegidos en un mismo acto electoral y a través de un mismo voto. De modo que con un solo voto se elige al presidente y al vicepresidente, al Senado, a la Cámara de Representantes y demás órganos de elección popular (intendentes departamentales, juntas departamentales, juntas electorales departamentales).

Desde la perspectiva de los tipos de sistemas electorales es preciso distinguir entre dos tipos de órganos (véase Pérez Pérez, 1970):

a) Los órganos de integración unipersonal (presidente y vicepresidente, intendentes departamentales) son elegidos por un sistema de mayoría simple con circunscripción uninominal. Toda la República o el departamento, según el caso, son considerados como una circunscripción electoral.

b) Los órganos de integración pluripersonal son elegidos por un sistema de representación proporcional, con dos variantes dependientes del diseño de las circunscripciones. En el caso de la elección de senadores rige la circunscripción única nacional (30 senadores). En la elección de diputados la delimitación de las circunscripciones tiene como base la división departamental del país, lo que conduce a fijar 19 circunscripciones plurinominales de diferente tamaño (de 2 a 48).

La segunda característica del sistema electoral uruguayo reside en la posibilidad de que el elector vote por corrientes dentro del partido (presentado como "lema") de su preferencia. Estas

corrientes se presentan como "sublemas" y listas en lista cerrada y bloqueada. Los votos entregados a cada sublema o lista de un lema o partido (o frente de partidos) se suman, acumulándose en favor de éstos (doble voto simultáneo). Este proceso de acumulación de votos es decisivo para elegir al presidente de la República. El lema con mayoría simple de votos gana la elección presidencial, y, dentro del lema, la candidatura con más votos.

En el caso de la Cámara de Representantes, el proceso de adjudicación de escaños es más complicado (véase Cocchi, 1986: 43 y ss.; Bottinelli, 1990: 10):

- 1) La Corte Electoral determina el número de escaños por departamentos, a través del procedimiento d'Hondt con correcciones: toda circunscripción tiene asegurados dos escaños; ninguna circunscripción puede superar en más de un escaño la relación matemática entre el total de electores habilitados en la circunscripción y el total de electores habilitados en todo el país.

- 2) Realizada la elección se procede al primer escrutinio. Las juntas electorales departamentales establecen el cociente electoral departamental (votos válidos de la circunscripción divididos entre el número de escaños). Se adjudican las bancas por cocientes enteros, otorgando a cada lema tantos escaños como veces cabe el cociente electoral departamental en el total de sufragios acumulados por ese lema.

- 3) Segundo escrutinio: a escala nacional se adjudican los 99 escaños entre los lemas por el sistema d'Hondt. Del total de escaños obtenidos por cada lema se restan los escaños ya otorgados en el primer escrutinio, con los que se obtiene el número de escaños a adjudicar en el tercer escrutinio.

- 4) La adjudicación de los escaños en el tercer escrutinio: a través de la tabla de cocientes decrecientes se dividen los votos de cada lema en cada circunscripción entre el número de escaños ya obtenido en dicha circunscripción, más uno. Los cocientes se ordenan indistintamente de mayor a menor. La adjudicación de los escaños se efectúa por tres vueltas: 1) Se cumple el mínimo constitucional en caso de que el número de escaños haya quedado por debajo de dicho mínimo. Se adjudican los escaños recorriendo la tabla de cocientes decrecientes. Cuando

se completa el número de escaños correspondientes a un lema, este lema deja de ser tomado en cuenta. II) Luego se completa el número de escaños correspondientes a cada lema y a cada circunscripción, llegando a adjudicar los 99 escaños según el número de escaños que corresponde a cada circunscripción. III) Finalmente, si algún lema en una circunscripción en que no obtuvo representación ofrece un cociente mayor al obtenido en otra circunscripción donde sí obtuvo un escaño, el escaño se traslada a la circunscripción donde el lema obtuvo mayor cociente, siempre que dicho traspaso no afecte el mínimo constitucional. Vale añadir que alrededor de cinco escaños son atribuidos por la disposición constitucional del *minimum* distrital. Alrededor de tres escaños deben ser adjudicados en el tercer escrutinio; es decir, más allá del 90% de los escaños son distribuidos a partidos y circunscripciones en los dos primeros escrutinios.

La confluencia de las dos características señaladas forman la dimensión múltiple de simultaneidad que identifica al sistema uruguayo. Es simultáneo, pues no sólo se produce la elección de todos los órganos en un mismo acto, el mismo día, sino que un mismo voto produce resultado para los diferentes órganos, independientemente de su nivel y composición; y es simultáneo porque con el voto de una lista de candidatos a un sublema se vota por el lema (doble voto simultáneo).

B. Origen y evolución del sistema

El sistema del doble voto simultáneo fue institucionalizado en la Ley 3.640, del 11 de julio de 1910, la que en su artículo 5° señala:

Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a esta exigencia serán nulas y no computarán en ninguna de las operaciones de escrutinio. Los electores podrán agregar al lema de un partido el sublema o denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de su partido político.

La consagración legal del sistema, sin embargo, obedeció a un debate que en 1910 ya tenía más de dos décadas de duración en la política uruguaya, desde la difundida lectura en círculos académicos y políticos del libro de Borelly, *Nouveau système électoral. Représentation proportionnelle de la majorité et de minorités*, publicado en París en 1870. Ya en 1878 fue presentado un proyecto de doble voto simultáneo por un Consejo Consultivo, según un texto elaborado por el constitucionalista Justino Jiménez de Aréchaga, que rechazó el dictador Lorenzo Latorre. Como señala acertadamente Aldo Solari: "...veinte años antes de la ley de 1910, si había algo en este país que todo el mundo conocía era el doble voto simultáneo, y no era por casualidad, porque podría haberles interesado algunos de los numerosos sistemas que se proponían en esa época" (en Nohlen/Rial, 1986: 90).

El mismo Aldo Solari explicita la razón fundamental de la instauración del sistema: "...el doble voto simultáneo atrajo tanto, porque tenía que ver con la situación de los partidos. Fue establecido para resolver un problema de Partido Nacional y uno idéntico del Partido Colorado" (Solari, 1986: 90). Estos problemas consistían fundamentalmente en el fraccionamiento de los partidos y la necesidad de que, a pesar de él, mantuvieran su unidad como colectividad política. La ley de 1910 hizo posible "el fraccionamiento partidario sin mengua de su representación: por primera vez se legitimaron las luchas intestinas de los partidos y se permitió dirimir las diferencias electoralmente, en el seno de un lema o sufragando por lema propio" (Franco, 1984: 33). El *fraccionalismo* tradicional de los partidos uruguayos se encuentra, por lo tanto, en el origen del doble voto simultáneo y no es una consecuencia de su establecimiento, aunque sí es un factor de su regulación. Más adelante volveremos a este tema al tratar las consecuencias del sistema.

El marco político y socioeconómico en el cual se estableció el sistema electoral uruguayo a principios de siglo era también peculiar en el contexto latinoamericano. La regulación del conflicto político a fines del siglo XIX se había centrado en mecanismos institucionales y en modalidades consensuales, gracias a un bipartidismo muy estable y a una floreciente economía exportadora integrada privilegiadamente en el mercado interna-

cional. En forma simultánea se produjo un proceso de modernización social y una apertura de los partidos a la diferenciación y movilidad social que ella causó.

Este panorama de la sociedad uruguaya en el cambio de siglo explica en gran parte el éxito de la aplicación del sistema electoral y, por supuesto, la posibilidad de su establecimiento. Así puede entenderse, por ejemplo, que se pudiera conjugar el bipartidismo y la proporcionalidad.

Las transformaciones que el sistema electoral uruguayo experimentó durante el curso del siglo XX son escasísimas, tanto en cuanto a su número como a su profundidad. Incluso, como anota Alberto Guidobono (en Franco, 1986: t. II, 157), "...es más fácil cambiar la Constitución que las leyes electorales, ya que éstas se mantienen vigentes con pequeñas alteraciones desde hace varias décadas, mientras que la Constitución ha sido modificada en 1917, 1934, 1942, 1952, y 1967". Más que hablar de modificaciones, podemos hablar de "complementaciones" o de normas interpretativas al sistema electoral, al describir su evolución después de 1910:

a) En cuanto al derecho electoral, la Constitución de 1918 estableció el principio de *ius sanguinis*, el voto secreto y el voto directo para la elección del Poder Ejecutivo (que se mantuvo a pesar de las modificaciones a su composición que tuvieron lugar sucesivamente). En el mismo texto de 1918 se suprimieron las limitantes de la edad mínima para votar (18 años). En la Constitución de 1934 se estableció el voto de la mujer (legalmente consagrado en 1932) y la obligatoriedad del voto. Todas estas disposiciones contribuyeron a una temprana participación electoral prácticamente universal en el país oriental.

b) En cuanto a las circunscripciones electorales, la norma hoy vigente data de la Constitución de 1934, que estableció la circunscripción única nacional de 30 senadores y 19 circunscripciones departamentales de diferente tamaño, de 99 diputados en total (mínimo dos por departamento).

c) Sobre las formas de candidatura, dentro de cuya temática se inserta la característica clave del doble voto simultáneo, los principales hitos de la evolución del sistema se produjeron en las legislaciones de 1924-1925 y en la década de los treinta.

Según las primeras, se definió el partido político con la denominación de lema y se determinaron las formas de "operar a nivel de lemas y sublemas para los diferentes cargos" (Cocchi, 1986: 39). La legislación de los años treinta (1934, 1935, 1936, 1939) unificó los mandatos, adoptó el principio de la lista cerrada y bloqueada, y reguló la propiedad de los lemas, así como los requisitos para formar un sublema. Las reformas posteriores (1942, 1952 y 1967) se refirieron a los problemas de acumulación dentro de lemas "permanentes" y "accidentales", así como a la cantidad de hojas de votación.

d) Respecto a los métodos para asignar los escaños, el sistema vigente se consagró en la ley del 22 de octubre de 1925, que reglamentó los procedimientos, y en la Constitución de 1934, que reguló la elección del Senado como directa en una sola circunscripción.

e) La administración y el control electoral fueron entregados a una serie de órganos creados por la legislación de 1924 (ley 7690): el Registro Cívico Nacional, la Corte Electoral, las juntas electorales (ya creadas en 1887), la Oficina Nacional Electoral y las oficinas electorales departamentales.

C. *La clave del funcionamiento del sistema*

El sistema uruguayo funciona orientado a la elección del presidente de la República, por dos razones: La primera, obviamente, es el peso que la variable forma de gobierno presidencialista tiene en el conjunto del sistema político, no sólo en Uruguay, sino en toda América Latina. El sistema presidencialista produce, por lo tanto, un efecto mayor en los partidos políticos que el sistema electoral. La segunda razón de que el sistema electoral uruguayo se mueva en función de la elección presidencial, reside en la unidad bifacial pluralidad-acumulación dentro de los lemas o partidos.

Normalmente la existencia de sistemas de partidos muy segmentados o fraccionados tiene como consecuencia una relación directamente proporcional entre esa característica y la debilidad electoral. Tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales,

se requiere un grado de homogeneidad intrapartidaria para obtener más votos, por lo menos a una cierta altura del proceso eleccionario. Así es posible que los partidos amplíen el espectro de sus ofertas de programa y de personas en la fase inicial de las campañas (en Estados Unidos por ejemplo) con la finalidad de abarcar una mayor variedad de preferencias. Pero en la fase decisiva de la campaña ese proceso tiende a invertirse, concentrándose en una línea consensual. En estos casos son los mismos partidos (algunas veces con la ayuda del electorado a través de las primeras) los que producen la selección de sus ofertas, antes de la elección. En el caso uruguayo, la amplitud de ofertas de los partidos llega hasta el día de la elección porque los votos de los candidatos de un mismo partido se sumarán. De este modo se concede al elector la facultad de reducir las candidaturas en un contexto pluralista a nivel de sublemas.

La elección del Parlamento, por lo tanto, carece de una importancia central para los efectos del funcionamiento del sistema electoral. El complicado sistema de adjudicación de escaños para la Cámara de Representantes, además contribuye a restar importancia a esta elección, a pesar de la importancia política que el Parlamento tiene en el sistema institucional uruguayo. Como sostiene Juan Rial:

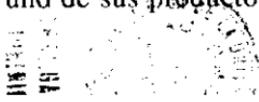
El sistema imperante, permitiendo una fuerte pluralidad de hojas de votación que en los hechos implica un triple voto simultáneo, hace muy difícil para el elector visualizar quiénes serán sus representantes en el Parlamento. La conducta electoral hace que sólo se tenga en cuenta el nivel presidencial y que no se preste atención al Parlamento (en Franco, 1986: t. II, 22).

La estrategia de la acumulación, que domina el sistema y se pone en movimiento para lograr la elección presidencial, se armoniza con las características del sistema electoral, para producir grandes conglomerados partidarios y sublemas poderosos. Hasta qué punto estas características constituyen efectos o resultados negativos o positivos para el sistema político en su conjunto, es un aspecto muy controvertido en el debate de los años ochenta.

D. Resultados y efectos del sistema. Ventajas y desventajas

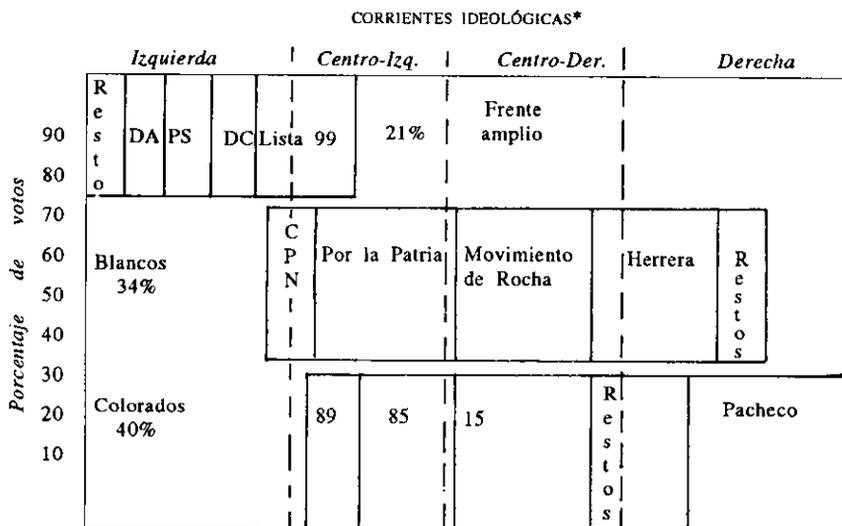
Es siempre difícil designar un fenómeno de la política como “negativo” o como “positivo”. Depende de cuáles sean las propias valoraciones y de cómo se catalogue el proceso en el cual ellos están insertos. En el caso de Uruguay, se complica la valoración por la confusión y la ambigüedad que existe respecto al concepto partido. ¿Los partidos tradicionales, los lemas, son verdaderamente partidos políticos?, o ¿son más bien los sublemas comparables en sus funciones a los partidos políticos? La legislación electoral identifica el lema con el partido político. Sin embargo, esta misma legislación electoral define al tipo de lista vigente en Uruguay como cerrada y bloqueada. Esta definición solamente es correcta cuando se refiere a la lista de candidatos, pero no a las listas de un lema. Queda la sospecha de que algunos tratadistas confunden lista cerrada y bloqueada con la prohibición del *split-voting*, que efectivamente no existe. En otros trabajos se restringe el concepto a que “el elector no tiene la facultad de agregar o suprimir candidatos a la lista que le viene propuesta” (Bottinelli, 1990: 6) y no se toma en cuenta para la clasificación “la variada gama de posibilidades en la selección de sus candidatos a integrar los distintos órganos” (*ibidem*). La propia legislación electoral, entonces, no es coherente en el uso del término. Por lo demás, con la aparición del Frente Amplio, entró en la competencia a nivel de lemas una alianza de partidos que difícilmente puede ser considerada como partido. Estos partidos integrantes del Frente Amplio tienen un claro perfil ideológico; se juntaron para ofrecer una alternativa frente a los “partidos tradicionales”. Su carta de entrada fue adaptarse a la legislación electoral vigente, a cuyo poder de definición escapa la nueva fuerza electoral. Ahora bien, la evaluación de los efectos del sistema electoral depende de cómo se aplican las categorías básicas.

a) El *fraccionalismo*. La opinión más simple sobre el *fraccionalismo* de los partidos es negativa. Existe una creencia normativa, especialmente en Europa y América Latina, de que es bueno que los partidos sean disciplinados. Por lo tanto, será una desventaja del sistema electoral si uno de sus productos es el *fraccionalismo*.



CUADRO 6

GRUPOS POLÍTICOS Y CORRIENTES IDEOLÓGICAS
EN EL URUGUAY (1985 Y 1990)



FRENTE AMPLIO

DA Democracia Avanzada
PS Partido Socialista
DC Democracia Cristiana
99 Por el gobierno del pueblo

PARTIDO NACIONAL

CPN Con. Popular
Nacionalista
Por la patria
Movimiento de Rocha
Consejo Nac. Herrerista

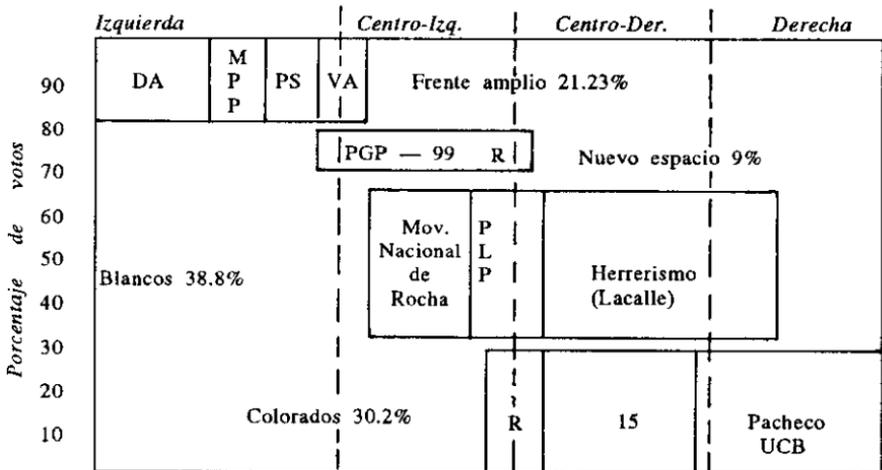
PARTIDO COLORADO

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.

CUADRO 6
(Continuación)



FRENTE AMPLIO

DA Democracia Avanzada
MPP Movimiento Popular Progresista
PS Partido Socialista
VA Vertiente Artiguista

NUEVO ESPACIO

PGP-99 Partido por el gobierno del Pueblo Lista 99
R Restos (PDC Partido Demócrata Cristiano, UC Unión Cívica)

PARTIDO COLORADO

15 Unidad y Reforma
UCB Unión Colorada Batllista
R Restos 85, 89 (CBI, MAS, Vaillant)

PARTIDO NACIONAL

Consejo Nacional Herrerista (Lacalle)
PLP Por la Patria
Movimiento Nacional de Rocha

Una segunda visión del problema permite tener otros elementos de juicio a la mano. Por una parte, ya hemos señalado que el *fraccionalismo* no es un producto del sistema electoral uruguayo, sino, incluso, uno de sus fundamentos. Había ya *fraccionalismo* en 1910. Por otra parte, hemos visto que el *fraccionalismo* en Uruguay no implica división de los partidos y, por lo tanto, proliferación de ellos. Por el contrario, está asociado a la manutención de un sistema de pocos partidos (por largo tiempo bipartidista) debido a la contraparte de la acumulación de votos.

Así, entonces, la eliminación del doble voto simultáneo no garantiza el término del *fraccionalismo* de los partidos uruguayos. Por el contrario, podría abrir la posibilidad de que se careciera de un mecanismo de regulación para los conflictos políticos. Pero tan importante como la relación entre *fraccionalismo* y sistema electoral, es la valoración de aquél. En una sociedad como la uruguaya, con un grado de integración social considerable para los cánones latinoamericanos, y donde la estructura de los partidos no está denominada por el clivaje capital-trabajo, el *fraccionalismo* intrapartidario no parece ser un elemento peligroso para la estabilidad del sistema político, en la medida en que amplía la oferta de los partidos.

El *fraccionalismo*, sin embargo, debe afrontar varias críticas. Luis González (en Nohlen/Rial, 1986: 70) señala que "La *fraccionalización* de los partidos constituye uno de los obstáculos políticos más serios para esa consolidación (de la democracia)" y, en segundo lugar, que "la *fraccionalización* es en principio modificable atacando sus causas". La crítica a la *fraccionalización* se ha vinculado con el tema de la ingobernabilidad, al identificarse la variedad de corrientes dentro de un partido con la inexistencia de una identidad programática y operativa indispensable para gobernar.

La valoración negativa más fundamentada de la relación entre el sistema electoral y el *fraccionalismo*, sin embargo, reside en su vinculación con el contexto histórico. Es correcto señalar que en 1910 ya había *fraccionalismo* y que, en gran parte, el sistema electoral se estableció para regularlo. No obstante, junto con esa función de regulación positiva en ese momento, se produjo un

efecto de perpetuación del *fraccionalismo* que entonces tenía un carácter elitista, de política entre "notables". La política de masas que el mismo "estado de bienestar" uruguayo estimuló a desarrollar a lo largo del siglo, contrastó con aquel tipo de regulación del conflicto político dentro de los partidos. Se produjo así un tipo de *fraccionalismo* afuncional a la flexibilidad que el sistema político requería exhibir para afrontar los cambios, especialmente provenientes de la estructura socioeconómica.

b) Libertad vs. coerción del elector. La amplitud del pluralismo intrapartido o intralema parece ser una condición de la libertad del elector. Quien prefiere a un partido no está obligado a votar por el candidato único que aquel le ofrece, sino que tiene alternativas dentro de su preferencia global. Por otra parte, sin embargo, la simultaneidad del voto para elegir al presidente y a las cámaras limita al elector a concentrar sus preferencias dentro de un lema y dentro de un sublema. Desde este punto de vista, puede interpretarse como un grado de coerción en la medida en que no se permite el "*splitting*", propio de otros actos electorales simultáneos (Estados Unidos).

c) Preferencia por partido vs. preferencia por candidato. Un efecto también discutible, ligado al anterior, es el grado de fidelidad que se produce entre la preferencia que el elector entrega y el resultado que se presenta con la persona electa. Al votar por un partido (o lema) el elector puede contribuir con su voto a que sea electo justamente el candidato por el cual no votó (o contra quien votó). En este caso se habrá consumado un efecto de la primacía del partido en la preferencia electoral. Como señala Rial (en Franco, 1986, t. II): "Es en el principio de acumulación permitido por el doble voto donde reside el mecanismo 'perverso' que tuerce la voluntad del elector." Frente a esta visión, que tiene mucho fundamento, es posible sostener que en los partidos uruguayos la diferenciación no es tan ostensible como para hablar de que el elector ha sido "forzado" a contribuir con su voto a elección de un candidato que rechaza, al menos respecto a los candidatos de los otros partidos.

Por otra parte, al momento de votar, el elector sabe que una consecuencia muy probable de la manifestación de su preferencia sea la elección de un candidato diferente de su corriente o par-

tido. El número limitado de candidatos a la presidencia que en la práctica se da, por otro lado, permite al elector presumir cuáles pueden ser las consecuencias de su voto si no gana su candidato.

d) Distorsión de la proporcionalidad. Este es un tema muy controvertido (véase Bottinelli, 1990). Uno de los principios normativos de los sistemas proporcionales consiste en armonizar el valor numérico con el valor de logro del voto, o sea, que no se produzca un porcentaje muy significativo de votos perdidos, de preferencias entregadas a listas o candidatos que no obtienen escaños. Si se evalúa el voto en Uruguay como voto de partido (Urruty, 1986: 6), dado a uno de los lemas en competencia, es obvio que la representación es proporcional. Si se mira desde otra perspectiva, enfocando las listas de candidatos y los sublemas, la situación del elector y la posible intención del voto, cambia la evaluación.

El sistema electoral uruguayo, con su amplitud de oferta al elector, produce en éste la sensación de poder elegir su candidato, su corriente, y de poder ganar. Esta disposición psicológica es acentuada por la escasa claridad que se tiene acerca del sistema para adjudicar los escaños en el Parlamento, que ya hemos comentado. El resultado del proceso de acumulación, una vez dirimidas las preferencias en cada lema, es una gran brecha entre las expectativas de triunfo y los candidatos electos. Se pierde una gran cantidad de votos. En las elecciones de 1971 sólo 60% de los votos fueron exitosos (véase Vernaza, 1987). Por los diversos efectos de tipo mayoritario (circunscripciones binominales, competencia mayoritaria dentro de los lemas, etcétera), este dato empírico muestra, por lo tanto, desde el punto de vista señalado, una carencia del sistema uruguayo en términos del criterio de representación proporcional que lo sustenta.

e) Partidos grandes vs. partidos pequeños. Como hemos visto, el rasgo de la acumulación produce el fortalecimiento de los partidos grandes o establecidos y una gran dificultad para competir de los grupos pequeños o nuevos. Este rasgo es ambivalente, según como se valoren los factores en juego. Es cierto que el sistema impide la facilidad para que nuevos partidos ingresen al mismo y en la práctica está estructurado para que

los grandes sobrevivan. Sin embargo, parece ser esa característica una de las aspiraciones que tiene todo sistema político para su estabilidad. Por otra parte, la fuerza que una nueva agrupación puede tener se demuestra inevitablemente en su votación. De hecho, el Frente Amplio, aun cuando no ha llegado a ser mayoritario, logró ser competitivo después de 1971.

Por último, respecto a este punto, es necesario agregar un argumento de tipo histórico. Al establecerse el sistema y durante gran parte de su vigencia, no había otros partidos importantes más que los dos históricos. "No fue una conspiración contra otras fuerzas políticas" (Solari, en Franco, 1986, t. II: 133).

f) Respaldo mayoritario para el presidente. La estructura del sistema electoral uruguayo permite que el presidente de la República pueda ser elegido con un tercio de la votación, e, incluso, con menos votos que otro candidato de un lema perdedor. Así, se produciría un gobierno minoritario si se considerara que los otros candidatos del mismo partido no coinciden con su programa, ni le prestan su apoyo. Eso es correcto, pero no es una gran anomalía en el contexto de los sistemas de gobierno en América Latina. La situación más corriente en el presidencialismo de esa región es que el presidente no cuente con una mayoría parlamentaria, especialmente debido a sistemas multipartidistas.

Esta situación es aún más grave en comparación con la uruguaya, porque la minoría es de todo el partido del candidato electo y está condenado a enfrentar una mayoría, seguramente heterogénea, tanto en el Parlamento como en el pueblo. En Uruguay, la minoría es compensable inmediatamente después de la elección, en el momento en que los votos se suman. No significa esto que se obtenga la mayoría absoluta, pero sí se aumenta considerablemente el apoyo logrado como candidato.

g) Estructura de liderazgo tripartidario. Se cuenta como uno de los beneficios claros del sistema la posibilidad de ampliar la democracia interna de los partidos, permitiendo mayor acceso al liderazgo. Esta característica se asocia con el desarrollo de una mayor "pureza del sufragio" (González, en Franco, 1986: 189), por el aumento de la limpieza en las prácticas electorales de los partidos.

CUADRO 7
 RESULTADOS ELECTORALES EN URUGUAY
 (1925-1989)

	<i>Porcentaje de votos del candidato ganador</i>	<i>Porcentaje del candidato perdedor</i>	<i>Porcentaje de votos de los lemas en las elecciones para Cámara de Representantes</i>			
			<i>Colorados</i>	<i>Blancos</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Andere</i>
1925*			49.6	46.9	—	3.5
1928*			48.2	48.5	—	3.3
1931*			49.1	44.3	—	6.2
1934*			56.1	37.3	—	6.6
1938	33.9	24.4	58.4	32.6	—	9.0
1942	40.7	22.5	57.1	34.6	—	8.3
1946	28.6	32.1	46.3	40.4	—	13.3
1950	23.8	30.7	52.3	38.3	—	9.4
1954*			50.5	38.9	—	10.6
1958*			37.7	49.7	—	12.6
1962*			44.5	46.5	—	9.0
1966	21.3	18.5	49.3	40.3	—	10.4
1971	22.8	26.4	41.0	40.2	18.3	0.5
1984	31.2	29.3	41.2	35.0	21.3	2.5
1989	22.6	21.3	30.3	38.9	21.1	9.7

* Poder Ejecutivo Colegiado; Consejo Nacional de Administración 1925-1932; Consejo Nacional de Gobierno 1954-1962.
 FUENTE: Nohlen, 1992.

E. *La reforma electoral*

El proceso de redemocratización ha traído consigo un debate acerca de la reforma del sistema electoral, como parte de la discusión sobre la reforma política global.

Un primer aspecto sobre esta materia consiste en prevenir que toda reforma debe ser contextual, o sea, debe plantearse dentro de las peculiaridades del caso concreto histórico uruguayo. Al ya conocido ámbito limitado que tiene toda reforma electoral, debe agregarse la especificidad de este caso extraño de persistencia en el tiempo.

En segundo lugar, del mismo modo como se deben destacar los límites de los sistemas electorales, deben considerarse sus vinculaciones con el resto del sistema político. El sistema electoral no es todo, ni lo más importante del sistema político, pero cumple una función imprescindible dentro de él. Por ello es que toda reforma al sistema electoral debe ser pensada en función de los efectos que ella tendría en los otros problemas del sistema. En el caso uruguayo no sólo debe considerarse la relación con los partidos políticos y con sus supuestas deficiencias, sino especialmente con el sistema de gobierno, con el presidencialismo. Podría ser que algunas ideas correctivas del sistema de partidos acentúen los defectos del sistema de gobierno o viceversa.

Una primera proposición de reforma al sistema electoral es un ejemplo de lo señalado. Se ha propuesto el establecimiento del *ballotage* como una forma de evitar la posibilidad de presidentes minoritarios. Sin embargo, el *ballotage* refuerza al presidente y, con ello, se acentúa uno de los rasgos al parecer negativos del sistema que se quiere reformar.

La proposición de reforma al sistema del voto simultáneo abarca gran parte de los supuestos que hemos discutido. Las propuestas sobre este punto varían desde separar la elección de todos los cargos hasta separar sólo las del Poder Ejecutivo. Cualquiera de estas ideas afectaría, como hemos visto, al elemento clave del sistema y, por tanto, a todos sus efectos en el sistema político uruguayo. Esta perspectiva de incertidumbre ha originado la búsqueda de alternativas "indirectas", como las denomina

Juan Rial (en Nohlen/Rial, 1986: 199), como una legislación de partidos que los obligue a designar a sus candidatos en convenciones, de manera que cada partido tenga sólo un candidato a la Presidencia de la República, lo que tendría que ser acompañado de la posibilidad de coaliciones de partidos.

La reforma del sistema de gobierno hacia una variante parlamentaria ha sido también fuertemente vinculada con la posibilidad de terminar con el sistema del voto simultáneo y la acumulación. Este tema, sin embargo, tiene tantas aristas como la propia reforma electoral en un país de tradición presidencialista como Uruguay. En este punto subsiste una gran confusión conceptual básica, debido a que se piensa que Uruguay no tiene un sistema presidencial, sino parlamentario (Gonzalo Aguirre, en Nohlen/Rial, 1986: 225). Sin negar los preceptos constitucionales que pueden interpretarse como semiparlamentarios, la premisa es presidencialista (véase Rial, en Nohlen/Fernández, 1991). La confusión del debate es aún mayor si se considera que en el país también funcionó un sistema de gobierno colegiado, lo que contribuyó a entender el presidencialismo como alternativa al gobierno colegiado (es decir, el Ejecutivo unipersonal en vez de pluripersonal) y no como alternativa al parlamentarismo.

Así, la reforma política se encuentra entre grandes dilemas. Por una parte, existe la convicción de que el sistema preautoritario tuvo responsabilidades en la caída de la democracia. Por lo tanto, es necesaria una revisión a fondo del sistema. Por otro lado, sin embargo, tiene mucha fuerza la idea de conservar gran parte de sus componentes y examinar sólo lo que sea necesario modificar. ¿Cómo precisar cuáles son esos componentes? Allí reside una interrogante clave de la reforma política en general y de la electoral en especial, en el caso uruguayo.

Junto con esa visión retrospectiva es imprescindible la claridad sobre los objetivos que el país se plantea hacia el futuro y, en función de ellos, establecer las modificaciones aconsejables. Este dilema es parte de la discusión que ha tenido lugar sobre el futuro del sistema electoral uruguayo. Por cierto, no es un tema aclarable de un día para otro, pero es inevitable afrontarlo. Por ahora, las perspectivas de reformas muy profundas al sistema uruguayo son improbables. De hecho el sistema político

ha comenzado a funcionar nuevamente con base en las pautas tradicionales. Si la estabilidad democrática se consolida será más difícil e infundada la insistencia por reformas sustanciales del sistema político electoral.

F. *¿Es "exportable" el sistema electoral uruguayo?*

El sistema electoral uruguayo es atractivo por varias razones. Por una parte, es un sistema autóctono de un país latinoamericano. En segundo lugar, como un complemento clave de lo anterior, se trata de un sistema exitoso, en la medida en que ha tenido vigencia real durante varias décadas y en que ha contribuido al mantenimiento de un sistema democrático estable durante prolongados periodos. En tercer lugar, el modelo uruguayo pareciera afrontar adecuadamente varios de los problemas críticos de otros sistemas en América Latina: pluripartidismo segmentado y/o polarizado, falta de rotación de los líderes y de los partidos en el poder, rigideces internas de los partidos políticos, falta de transparencia en las ofertas políticas a los electores, etcétera.

La tentación de adoptar el sistema, por lo tanto, puede ser muy fácil, especialmente en situaciones de reforma estructural de los sistemas políticos. Frente a esa tendencia, por ende, es necesario expresar algunas prevenciones:

a) Todo traslado de un sistema de un país a otro debe tener en cuenta un doble contexto. Por una parte, el desarrollo histórico y, por la otra, el espacio, el ámbito estatal o regional en el cual el sistema se ha desarrollado. Esta doble regla, esencial en todo proceso de recepción, o de traslado, es particularmente válida respecto al caso uruguayo, por la especificidad ya señalada en este trabajo. En Uruguay el sistema electoral es un "acompañante" permanente de todo el proceso político de este siglo y forma parte de un tipo específico de relación con un determinado sistema de partidos, una forma de Estado, un sistema de gobierno y una cultura política. Es difícil discernir hasta qué punto a esta altura, el sistema electoral es causa o efecto de esos factores. Lo más probable es que ésa sea una tarea

científicamente imposible. De ahí que sea tan difícil "extraer" el sistema electoral del conjunto de su sistema político, manteniendo sus contornos, para así trasladarlo a otro contexto. Esta observación no sólo vale para una "exportación" completa, sino también parcial del sistema.

b) La dificultad del traslado del sistema a otra realidad, ajena a la uruguaya, reside en los defectos objetivos y de validez más o menos generalizables que el sistema tiene. Tomemos un ejemplo.

Hemos señalado que parte de las críticas que se le hacen al sistema uruguayo tienen relación con su vinculación con la ingobernabilidad y con la falta de apoyo mayoritario del Poder Ejecutivo. Estos aspectos están vinculados a un problema *aún más estructural*: el inmovilismo político.

La *fraccionalización* de los partidos uruguayos, fomentada y mantenida por el sistema electoral, supera el límite de funcionalidad interna mínima que un partido debe tener para gobernar. No sólo es un problema numérico, de distintos grados de mayorías dentro y entre las corrientes, sino un problema de distancia y de incomunicación entre ellas, que a la postre termina en una incapacidad programática y de implantación política muy grave para los efectos del funcionamiento sano de una democracia.

El sistema uruguayo ha logrado vivir con esta carencia (aunque no siempre, como lo prueba la crisis culminada en 1973) justamente debido a la *integralidad* del sistema político, a la unidad de sus partes dentro de un conjunto muy específico y peculiar. Pero es muy difícil que otro país pueda adaptarse a esta carencia. Lo más probable es que un traslado del sistema uruguayo a otro Estado produciría el efecto que hemos señalado y, que a la vez, no tendría los instrumentos reguladores que el caso uruguayo ha ido desarrollando con la práctica política de muchos años. Y esta práctica, a la vez, es imposible de transmitirse a través de las instituciones.

El problema del inmovilismo, que hemos descrito, puede tener efectos muy negativos si la atracción por el sistema uruguayo se debe a la creencia que con su aplicación pueden resolverse problemas crónicos de regulación interna en la lucha de los

liderazgos intrapartidos. Aplicar el sistema uruguayo podría servir para solucionar coyunturalmente el problema de designar un candidato presidencial con riesgo de ruptura interna, pero puede originar la perdurabilidad del inmovilismo interno para gobernar, lo que implica un problema quizás mayor que el que se ha afrontado con la medida. Se puede ganar la presidencia, pero perder, simultáneamente, la capacidad para ejercerla.

Hemos tocado uno de los aspectos negativos del sistema uruguayo, que se expresaría peligrosamente en un experimento de traslado de ese sistema a otro contexto nacional. Debe entenderse que se trata de la ilustración de un problema más complejo y, en ningún caso, dogmático. No estamos afirmando que el sistema uruguayo no pueda servir en ningún caso de experiencia o de ejemplo para otro país. Estamos destacando las dificultades que nuestras observaciones del funcionamiento empírico del sistema nos señalan y que pueden describirse claramente como obstáculos.

2. *Brasil*

En 1934 se estableció, junto con el sufragio universal, igual y directo, la representación proporcional. Al finalizar las suspensiones de la democracia (1937-1946, 1964-1985), los procesos políticos se reanudaron cada vez con la legislación electoral de la carta magna de 1934, lo que no excluyó avances respecto a algunas reglas, como por ejemplo, el derecho a voto también para los analfabetos y para quienes hubiesen cumplido 18 años de edad. En 1985 se estableció la obligatoriedad del voto.

A. Los sistemas electorales para presidente y Parlamento

Desde 1988, la elección del presidente (y vicepresidente) es directa. Para ser elegido, el candidato necesita la mayoría absoluta. De no alcanzar ningún candidato esta mayoría, habrá una segunda vuelta sólo con participación de los dos candidatos con más votos. Las elecciones parlamentarias, separadas en fecha de las presidenciales, pero no de otras elecciones unipersonales, las

de los gobernadores estatales, renuevan cada cuatro años la Cámara federal (de diputados) y parcialmente el Senado federal (periodo de mandato de ocho años, renovación de un tercio y dos tercios respectivamente cada cuatro años). Los estados federados constituyen las circunscripciones electorales. Mientras que para el Senado existe una distribución de tres escaños por circunscripción, para la Cámara federal se toma parcialmente en cuenta la desigual dispersión de la población como punto de referencia para distribuir los escaños. La Constitución de 1988, sin embargo, fija un máximo de 70 y un mínimo de 8 escaños. Dado que el Congreso federal no reglamentó esta disposición, para las elecciones de 1990 permaneció en vigencia el límite máximo anterior de 60 escaños. "Son innumerables las críticas a este tipo de cálculos de proporcionalidad, en la medida en que sistemáticamente sobrerrepresenta los estados menores y subrepresenta los más populosos" (Sadek, 1991: 17).

El elector tiene un voto para el Senado y otro para la Cámara de Diputados. Puede votar por un candidato (voto uninominal) o por una lista partidista/lista de coalición de partidos. Puede votar también en blanco, lo que es una peculiaridad brasileña, dado que los votos en blanco se cuentan como votos válidos. Quedan fuera del cómputo sólo los votos anulados. Para la adjudicación de los escaños, en el caso de la Cámara de Diputados —siempre a nivel de circunscripción— se aplica el sistema de cociente electoral simple. Se determina este cociente dividiendo el número de votos válidos (esto es, la suma de votos uninominales, votos de inscripción partidaria y los votos en blanco) entre el número de escaños, redondeándose en una fracción superior al medio. Los partidos políticos obtienen tantos escaños como cabe la suma de sus votos recibidos (votos nominales y votos de lista) en el cociente electoral. Los escaños restantes, que aumentan con el volumen de los votos en blanco, se adjudican por el método de la media mayor que se aplica en el caso brasileño (artículo 109 del Código Electoral) de la forma siguiente:

Se le agrega un lugar más a los que fueron obtenidos por cada uno de los partidos; después, se toma el número de votos válidos