

# Las reglas del juego electoral en el Uruguay y sus implicaciones \*

JUAN RIAL \*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema de la relación entre las reglas del juego que imperan en una elección y la forma que asume el sistema de partidos y, en general, su estabilidad, es motivo del debate político cotidiano, especialmente en momentos de crisis o reconstrucción de un sistema político dado. Especialmente antes de una elección todos los días oímos hablar en Uruguay de los problemas derivados de la ley de lemas, etc., a veces sin tener claro qué significa cada cosa y qué efectos reales tienen, en este caso el tema permanece vigente tras la realización de los comicios del 25 de noviembre, especialmente si se tiene en cuenta que en junio actuará una Asamblea Nacional Constituyente.<sup>1</sup>

\* Agradecemos a la Friedrich Ebert Stiftung por el apoyo prestado para la investigación que sirve de base a este artículo. Proyecto: "Los partidos, sus fracciones, metas y programas."

\*\* Centro de Información y Estudios de Uruguay, CIESU, Casilla 10587, Montevideo.

<sup>1</sup> En agosto de 1984 se acordó por parte del Partido Colorado, el Frente Amplio y las fuerzas armadas como principales protagonistas, una salida a la situación dictatorial. La primera parte de la negociación culminó con la rehabilitación del Frente Amplio, lograda en forma parcial, respecto a partidos y personas por medio del Acto Constitucional núm. 18. No fue rehabilitado el Partido Comunista ni otros considerados "violentistas" o "pro-violentistas", vinculados a antiguos grupos de guerrilla urbana, así como sus dirigentes.

El llamado Pacto del Club Naval, Acto Institucional número 19, permitió la realización de las elecciones, y en su artículo 6º estableció que a partir de marzo de 1985 volverá a regir la Constitución de 1967 con agregados transitorios que disponen:

a) Actuará un Consejo de Seguridad Nacional con carácter asesor, convocado por el presidente, para actuar en áreas de competencia a definir (seguridad nacional).

b) Se crea como nueva figura jurídica de emergencia el "estado de insurrección". Lo puede proponer el Poder Ejecutivo y debe ser ratificado explícita o tácitamente por la Asamblea General Legislativa. Esta situación permite limitar derechos y garantías individuales y puede incluir el uso de tribunales militares para juzgar a civiles, si así lo quiere el Poder Ejecutivo. Sustituye al "Estado de Guerra Interno" de 1972 y normas vigentes en la Ley de Seguridad del Estado del mismo año, imponiéndolo a

Por reglas o sistema electoral entendemos las normas que transforman el *más*, que supone la expresión del cuerpo electoral, en el *menos*, que constituye la representación del mismo en cargos públicos, luego de realizados los escrutinios, o sea los mecanismos de transformación que permiten que un número de votos se convierta en determinado cargo electivo.<sup>2</sup>

Por lo tanto, estas reglas definen tanto la representatividad de un sistema dado, como la estabilidad del mismo, permitiendo la conformación o no de alianzas, afianzando el número de partidos existentes, permitiendo o no su fragmentación, etc. Se refieren también al reclutamiento de los personales dirigentes de los partidos y, finalmente, a las relaciones entre ciudadano elector y ciudadano elegido, influyendo en las campañas electorales y las formas de llevarlas a cabo.

Sería obviamente excesivo atribuir a un sistema de reglas electorales dadas tanto responsabilidades como méritos totales para el buen funcionamiento de un sistema político, aun en un caso tan peculiar como el uruguayo. En uno de sus trabajos de 1950 Duverger (Duverger, 1950) sostiene que un sistema bipartidario y un tipo de gobierno estable con alternancias de cada sistema electoral mayoritario con colegio uninominal para el nombramiento de parlamentarios, lleva a un sistema bipartidario y a un tipo de gobierno estable con alternancias de cada una de las dos fuerzas principales, mientras que uno de carácter proporcional conduciría a un sistema de muchos partidos con gobiernos inestables de coalición. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el mismo sistema electoral puede tener consecuencias diferentes en países distintos e incluso llegar a producir efectos distintos en épocas históricas distintas. En nuestro caso, por ejemplo, un sistema de acu-

nivel constitucional como facultad de Poder Ejecutivo que se adiciona al viejo mecanismo de las "medidas prontas de seguridad".

c) Los ascensos de oficiales de jerarquía correspondientes a general serán otorgados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado, pero éste sólo puede negarla por mayoría absoluta de votos contrarios. Si aún así el Poder Ejecutivo insiste en el pedido de venia, sólo puede ser negado por 2/3 de votos del total de componentes de la Asamblea. Además, el Ejecutivo sólo puede proponer nombres provenientes de una lista de dos por cada vacante que propondrá cada fuerza. En el caso de los comandantes en jefe, el Poder Ejecutivo los designará sin venia parlamentaria, entre una terna proveniente del ejército y una dupla de la armada y fuerza aérea.

d) Se crea el recurso de amparo.

e) Se establece que las actas institucionales dictadas por el régimen se abrogan, excepto las que se refieren a la organización de la seguridad social y el Poder Judicial, para no crear un vacío legal.

f) Estas normas regirán por un año. A los efectos de considerar su incorporación definitiva o rechazo o reformulación, el Parlamento elegido el 25 de noviembre de 1984 a partir de julio de 1985 actuará como Asamblea Constituyente. Al finalizar su acción nuevamente habrá una consulta plebiscitaria.

<sup>2</sup> Sobre el tema "reglas del juego", hemos recientemente publicado un fascículo más extenso: Juan Rial, *Elecciones, reglas del juego y tendencias*, Montevideo, CIEP, 1984, Serie Historia y Política 3, donde exponemos más extensamente el origen de estas reglas y la importancia de los actos electorales.

mulaciones y regulaciones para el uso de denominaciones partidarias, “ley de lemas”, pensado para impedir que otros partidos que no fueran los tradicionales (Colorado y Nacionalista —Blanco—) pudieran ampararse en ella, y finalmente permitir hacer viable una coalición de partidos de izquierda. Los sistemas electorales deben ser analizados dentro de cada marco concreto y funcionan en estrecha relación con muchas otras variables que responden al conjunto de finalidades político-ideológicas, las que, a su vez, tienen como referente estructural y temporal las situaciones históricas de una formación social determinada. No hay una rígida causalidad entre sistema electoral, sistema de partidos y consiguiente estabilidad de la democracia, pero tampoco deben desdesharse los efectos que tienen esas “normas de transformación” como componente de la totalidad del sistema político. Un sistema electoral se basa en la historia del país, en las circunstancias por las que pasó en un momento dado y se impuso determinada norma y, sobre todo, por la acción de los actores políticos y sociales involucrados en ese proceso y con posibilidades de poder para incidir en las decisiones a tomar. La “ingeniería electoral” es un recurso utilizado por quienes ganan, ya sea por imposición o por consenso, para facilitar sus intereses o prolongar una situación y como tal son mecanismos que perviven o se cambian de acuerdo con la correlación de esas fuerzas políticas y sociales en cada momento dado.

En momentos en que afrontamos el paso desde una dictadura a un régimen democrático, la ingeniería electoral no parece presentar cambios sustanciales. Como en muchos otros aspectos la “restauración” predomina sobre la “innovación”, pese a que muchas veces se alzan para proclamar los peligros derivados de su mantenimiento que pueden incidir, conjuntamente con otras variables, en un futuro deterioro o incluso en el fracaso del proceso de consolidación democrática. Intentaremos, ahora, sintetizar cuáles son las reglas del juego y qué efectos tienen en tanto mecanismos transformadores de votos en cargos.

## 2. LAS BASES DEL SISTEMA ELECTORAL: COEXISTENCIA DE UN SISTEMA MAYORITARIO Y OTRO PROPORCIONAL

Ya hacia 1970 el doctor Alberto Pérez Pérez (Pérez, 1970), y más recientemente Luis González (González, 1984), hacían notar que el sistema electoral uruguayo debe ser analizado en dos niveles:

a] Para los cargos principales, de tipo unipersonal, presidente y vicepresidente, así como para los intendentes en los departamentos, funciona un sistema de mayoría simple con colegio uninominal (toda la República), sistema mayoritario de carácter simple que gana el que consigue el mayor número de votos sin necesidad de alcanzar la mayoría absoluta (la mitad más uno), combinándose este principio básico con los mecanismos de acumulación.

b] Para los cargos electivos a organismos de integración numerosa (Senado, Cámara de Representantes y Juntas Departamentales), el sistema, en cambio, es la transformación de los votos en cargos, pero que también supone, por la acción de mecanismos acumulativos, la posibilidad de manipular este tipo de voto.

Este doble sistema electoral funciona conjuntamente en virtud de dos normas muy importantes del sistema electoral a las que normalmente no hemos prestado atención: la renovación conjunta de todos los cargos, hecho que hace que ambas instancias —la mayoritaria y la proporcional— se den en la misma fecha, sincrónicamente con la lista rígida general —o sea que se produzca en un mismo acto por el hecho de votar introduciendo en una misma hoja de votación candidatos a presidente y vicepresidente (que corresponden a una elección de tipo mayoritario), junto a candidatos a senadores y representantes, que corresponden al nivel de la representación proporcional, mientras que en otra hoja se hace lo mismo: se incluye al intendente elegido por mayoría, junto a ediles, elegidos por representación proporcional.

Este conjunto de reglas del juego, proporcionalidad para cargos colectivos y mayoría para los uninominales, renovación conjunta de mandatos y lista rígida, funciona en conjunto con el más viejo de los instrumentos electorales: el doble voto simultáneo, base de los procesos de acumulación, produciendo una combinación de efectos de transformación del voto sumamente criticados y que popularmente suelen atribuirse a la ley de lemas, mecanismo que sólo actúa completamente y que no es determinante de esos efectos.

El doble voto simultáneo, que hace su aparición en nuestro medio en 1910,<sup>3</sup> precisamente por razones coyunturales (tratando de que el Partido Nacional pudiese presentarse a una elección acumulando votos de dos fracciones enfrentadas en el seno del mismo) no afectaría los resultados si no tuviese implícito el sistema de acumulación que ha implicado su uso. Es en el principio de la acumulación que permite el doble voto donde reside el mecanismo "perverso" que torcería la voluntad del elector, y que, combinado con el principio de la representación proporcional, puede llevar a duros enfrentamientos de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. La acumulación permite que diversas fracciones partidarias en diversas instancias sumen sus votos. En el nivel de Cámara de Representantes esto ya ocurre con los sublemas (existe lo que algunos han dado en llamar "triple voto simultáneo", por la hoja de votación con los candidatos impresos, por el sublema que permite acumular y favorecerse de los cocientes de reparto electoral y por

<sup>3</sup> El primer proyecto de doble voto simultáneo fue elaborado por Justino Jiménez de Aréchaga (abuelo) en 1878 para los comicios que debieran ser realizados ese año, pero el dictador Latorre lo rechazó. La fórmula del constitucionalista belga Borely fue recogida por el ministro del Interior Espalter en 1910 y finalmente adoptada. (Véase Rolando Franco, *Democracia a la uruguaya*, Montevideo, El Libro Libre, 1984.)

el lema —el partido— finalmente). En otras, la acumulación de un número reducido de votos permite a candidatos obtener cargos, lo que es particularmente pernicioso en los de tipo ejecutivo, ya que hace que normalmente los presidentes apenas sobrepasen el 20/30 por ciento en cuanto a soporte de ciudadanos votantes.<sup>4</sup>

Un ejemplo práctico del funcionamiento de estos mecanismos puede encontrarse en casi todas las organizaciones partidarias. Por ejemplo, en el Partido Nacional el voto emitido por cualquiera de los tres candidatos presidenciales presentados en los comicios del 25 de noviembre terminó acumulándose, sumándose así al lema Partido Nacional. Lo mismo ocurrió dentro del Partido Colorado con los votos de Pacheco y Sanguinetti y, eventualmente, podría pasar dentro del Frente Amplio si hubiese nominado más de un candidato para tal cargo, así como en los otros pequeños partidos. Por lo tanto, primero se determina el partido ganador y luego, dentro de él, el candidato que más votos obtenga será electo presidente, siendo que, en algún caso puede no ser el individualmente más votado. Estos hechos ya ocurrieron varias veces en el pasado. Por ejemplo, en 1930 el doctor Gabriel Terra fue electo presidente con 105 625 votos contra 132 345 del doctor Luis A. de Herrera, pero el conjunto de votos colorados (con otras candidaturas) superó a las nacionalistas. Nuevamente en 1946 el doctor Herrera fue el que más votos obtuvo con 205 923, pero el electo fue Tomás Berreta con 185 715 que, junto con otras candidaturas coloradas, superó holgadamente al Partido Nacional, y nuevamente en 1971 el que más votos obtuvo fue el candidato nacionalista, en este caso Wilson Ferreira, frente al electo presidente colorado Bordaberry. Sin embargo, no puede decirse que este mecanismo fuese atentatorio contra la estabilidad democrática. En 1933 serán precisamente Terra y Herrera aliados en un golpe de estado interpartidario contra una coalición de batllistas y nacionalistas que intentaba innovar dentro del sistema partidario, avanzando hacia alianzas interpartidarias de tipo ideológico, que fueron abortadas por dicho golpe. Y en 1946 fue la elección que consolidó la vuelta a un régimen democrático tras el paréntesis iniciado en marzo de 1933. Son otros los factores que confluieron a la caída de la democracia y no exclusivamente este mecanismo de acumulación.

Lo que sí favorece este mecanismo, conjuntamente con la representación proporcional, es la fortísima fragmentación interna de los partidos.

La *representación proporcional* es una conquista que permite una mayor

<sup>4</sup> El 25 de noviembre Julio María Sanguinetti obtuvo el respaldo del 29.25 por ciento de los votantes, el más alto que obtiene un candidato a presidente desde 1942, en que Amézaga casi llegó al 41 por ciento. Luis Batlle en 1954 alcanzó el 28.9 por ciento y Berreta en 1946 el 28.5 por ciento (Luis Batlle como primer titular del Colegio). Esto indica que de todos modos se trata de la mayoría más alta y se está bastante lejos de obtener el 51 por ciento. Ni siquiera se alcanza a ello por los mecanismos de acumulación. Las dos candidaturas coloradas en su conjunto (Sanguinetti más Pacheco) sólo alcanzaron al 40 por ciento.

participación de la ciudadanía y hace que el peso de las principales decisiones políticas tienda a desplazarse hacia el Parlamento, al mismo tiempo que conlleva a la formación, en más de un caso, de fracciones que actúan como “partidos” independientes, conformando constantes y cambiantes alianzas electorales. Sin embargo, este principio no se compadece con las tendencias al reforzamiento de los poderes del Ejecutivo que ha primado últimamente, especialmente tras el ajuste de 1966, que tendió, inspirado en el ejemplo gaullista, a reforzar la autoridad presidencial. Un presidente electo con bajo porcentaje de votos, tenía que enfrentarse a un Parlamento donde su propio bloque era minoritario. La tentación de utilizar mecanismos excepcionales para sustituir la falta de un apoyo parlamentario fuerte era una posibilidad que, en manos de un presidente con no demasiado apego por el respeto al funcionamiento democrático, podía deteriorar rápidamente la estructura del sistema de poderes, y por ese camino comenzó a transitarse a fines de la década de los sesenta. Cuando se reformó el Ejecutivo en 1966, en esa Constitución que hoy nuevamente reivindicamos (sin reformas) no se previó la forma de dotar al Poder Ejecutivo de un respaldo de mayorías parlamentarias adecuadas.

Nuestro sistema de gobierno supone desde 1966 un acentuado predominio del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo. La Constitución de 1967, que en buena medida regirá nuevamente a partir de 1985, restringe ciertas potestades del último en beneficio del primero. Fundamentalmente en áreas de dirección económico-financieras la Constitución reservó la iniciativa privativa para dictar ciertas leyes al Poder Ejecutivo en algunas materias, impidiendo que el Legislativo pudiera tener iniciativas o modificar proposiciones sobre salarios mínimos, precios máximos, para establecer exoneraciones de impuestos, disponer la inclusión o no de causales jubilatorias o formas de computar los servicios para quienes aspiran a dichos beneficios, etc. Sin embargo, la integración del Parlamento, con base en un sistema de representación proporcional, sigue condicionando fuertemente la acción del Poder Ejecutivo.

De este modo, aun antes de aprobarse esta Constitución, en más de una oportunidad el Poder Ejecutivo recurrió a mecanismos extraordinarios, por lo general al famoso artículo 168, inciso 17, que permite aplicar “medidas prontas de seguridad” en casos graves e imprevistos de conmoción interna. Así, por ejemplo, en 1965 se aplicó para regular la situación de las bodegas productoras de vino —citando un ejemplo ya casi perdido en el olvido—, por la relevancia de la aplicación en los conflictos sociales, que se hizo mucho más frecuente en la década de los sesenta (especialmente tras los paros de funcionarios de empresas estatales), hacia 1968 y 1969, cuando no sólo se aplicaron las “medidas prontas de seguridad” (estado de sitio atenuado), sino que también se apeló a su militarización, para poder aplicar medidas disciplinarias propias del ámbito castrense.

Esta falta de coordinación entre los poderes está señalando los límites

para el funcionamiento de la "sociedad política" y, también, los vetos mutuos que interponen bloques de la sociedad civil y el trabajoso esquema de "ingeniería electoral", comenzó a mostrar su incapacidad para poder institucionalizar conflictos en los años sesenta. El régimen militar suspendió, pero no resolvió, el problema de los posibles choques entre Parlamento y Poder Ejecutivo. Desde marzo el sistema se restaura.

La regla de la proporcionalidad asegura la posibilidad de que pequeños grupos o fracciones accedan al Parlamento y con ello se mantenga la fragmentación de los partidos que, sin embargo se atenúa por el amparo que brinda el uso común de la nominación partidaria (obtenida por las leyes de lemas y sus constitucionalizaciones), así como por los mecanismos de acumulación. De este modo en la instancia parlamentaria el sistema partidario aparece como multipartidario, mientras que en la presidencial aparece sustancialmente como bipartidaria (en la instancia electoral montevideana tiende a ser tripartidario desde 1971), y para ciertas cuestiones de funcionamiento básico (caso la discusión del presupuesto estatal, etc.) casi llega a convertirse en unipartidario debido a los requerimientos constitucionales para la conformación de mayorías especiales.<sup>5</sup>

Independientemente del problema de la identificación partidaria del electorado que permite mantener la cohesión de grandes entidades como los partidos Colorado y Nacional, tema muy vinculado a los problemas de la cultura política que no ha sido abordado aún por las ciencias sociales, sí parece claro que en ciertos momentos se producen en la actuación parlamentaria alianzas interpartidarias entre fracciones que actúan conjuntamente para impulsar o vetar la acción de los otros sectores parlamentarios o la del Poder Ejecutivo. La acción conjunta de batllistas, y los que luego fueron nacionalistas independientes en 1931, o previamente la de "riveristas", anticolegialistas, junto a nacionalistas que llevaron el veto en 1916, que detuvo el primer impulso batllista, son ejemplos de una vieja práctica que se ha reiterado a lo largo del siglo. Los mecanismos electorales inciden en la conformación de este fraccionalismo que, aunque no se tenga presente por el elector a la hora de depositar en un sobre la hoja de votación, incidirá fuertemente en los años subsiguientes, durante el mandato de sus representantes.

Mientras que en el día de la elección predominará la identificación con un partido o coalición, en los años subsiguientes pesará sobre el Parlamento la orientación que cada legislador posee a los efectos de conformar bloques que apoyen o veten la acción del Ejecutivo, a veces independientemente de

<sup>5</sup> Ejemplos: se requiere mayoría absoluta para tratar legislativamente temas como la deuda pública nacional (consolidación, garantías y reglamento del crédito público), de acuerdo a numeral 6° del Art. 85°, o designar la fuerza armada necesaria (numeral 8 del mismo artículo). Las venias para designar directores de entes autónomos (empresa pública) se conceden por el Senado por 3/5 de sus integrantes. El Tribunal de Cuentas es designado por la Asamblea General por 2/3 de sus componentes, al igual que los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

la pertenencia o no al partido. Por ello importa señalar el problema que representa la incongruencia que supone elegir, dados los sistemas de acumulación vigentes, a presidentes que rara vez sobrepasan al total de 30 por ciento de votos directamente de la fórmula por él encabezada y con un respaldo parlamentario sin condicionamientos que no sube mucho más de ese porcentaje.

Las normas vigentes para integrar el Poder Legislativo tienen rango constitucional desde 1934. En 1919 la Constitución previó que el número de representantes estuviese determinado por la ley electoral<sup>6</sup> y los senadores deberían ser uno por departamento. Desde 1934 se estableció un número fijo de representantes, 99, no pudiendo haber menos de dos por cada departamento (actualmente es el artículo 88 de la Carta), que serán electos de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los senadores también son un número fijo, 30 (se agrega el vicepresidente) y son electos por un mecanismo de representación proporcional integral debido a que se considera al país como única circunscripción.

Dada la actual concentración de ciudadanos en ciertos departamentos, el proceso previo de adjudicación de bancas por parte de la Corte Electoral, supone un complejo caso mediante el cual se determina previamente cuántas bancas dispone cada departamento de acuerdo con el número de ciudadanos inscriptos en él. La emigración de ciudadanos al exterior y la

<sup>6</sup> La ley de 16 de diciembre de 1919 estableció el número de diputados por departamento de este modo:

<i>Departamento</i>	<i>Número de representantes</i>	<i>Número que tiene hoy, 1985</i>
Montevideo	34	48
Canelones	10	10
Colonia	7	5
Salto y Paysandú	6	4
<b>Lavalleja</b>	6	2
San José y Soriano	5	2
Florida, Tacuarembó, Cerro Largo y Durazno		
Maldonado	4	3
Rivera, Rocha y T. y Tres	4	2
Artigas y Río Negro	3	2
Flores	2	2

En total en 1916 se previeron 123 representantes de modo de poder llegar a una proporcionalidad integral, dado el número de ciudadanos votantes, partiendo de un mínimo de dos para el menos poblado, Flores. Desde 1934 se constitucionalizó el número de representantes en forma fija en 99, produciéndose alteraciones en la proporcionalidad que se mantiene a nivel de los partidos y en todo el país, pero no a nivel de los departamentos ni tampoco entre las fracciones de los lemas. La Constitución permite en su artículo 88 que por ley, sancionada por 2/3 de cada una de las cámaras, se cambie el número de representantes.

de uruguayos desde el interior a la capital, hizo que los montevidianos se favorecieran en la representación a alcanzar, pero ella se atenúa por otras disposiciones, como son la relación matemática dispuesta por el decreto-ley de 1942 y las disposiciones que obligan a tener un mínimo de representantes, lo que hace que Montevideo no maximice el número de representantes.<sup>7</sup>

Estos mecanismos de adjudicación previa que tienden a favorecer a los partidos que reclutan mayores votos en zonas menos pobladas y que por lo general coinciden con departamentos con menor desarrollo relativo y conductas más conservadoras, sin embargo se ven compensados por la adjudicación que se realiza de las bancas en los sucesivos pasos de escrutinio.

Las Juntas Electorales por departamento hacen una primera adjudicación dividiendo el número de votos válidos en el departamento por los cargos asignados por la Corte al departamento. Si esto no es cubierto, pasa a la Corte Electoral, donde se aplica un reparto que debe contemplar el caudal total por lema. Se divide así el total de votos obtenidos en el país por cada lema entre las bancas obtenidas más una, y ello de acuerdo con los cocientes mayores permite hacer una primera adjudicación. Así se indica qué partido obtendrá las bancas restantes. Y en el tercer escrutinio se ordenan nuevamente cocientes en orden decreciente dividiendo los votos de cada partido en cada departamento por las bancas adjudicadas por las Juntas Electorales más una, complementando de este modo, primero las bancas, de acuerdo con la disposición del artículo 88, y luego las que correspondan para complementar la presentación por lema (partido). Esta adjudicación favorece a quienes concentran votos a nivel nacional sobre el departamental compensando la disposición anterior.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> De acuerdo con las normas primero se determina la "cifra electoral nacional" que para los representantes es de 23 340 votos (total de votos emitidos en 1971 más número de ciudadanos incorporados desde entonces al Registro Civil Nacional dividido entre 99 bancas). Luego se adjudican bancas por cociente entero, dividiendo el número de ciudadanos por departamento entre esa "cifra electoral nacional". De acuerdo con esta operación se adjudican en 1984 noventa bancas y seis más deben cubrirse para llegar al mínimo de dos por departamento exigido por la Constitución. Es por ello que Flores tiene sus dos representates, ya que por la "cifra electoral nacional" no le corresponde ninguno. Durazno, Río Negro, Artigas y Treinta y Tres disponen de otro, pues por la "cifra" le correspondería sólo uno. Los tres restantes a adjudicar se determinan por mayor cociente y correspondieron a Montevideo, Rivera y San José. Estos últimos, sin embargo, se perdieron en el escrutinio definitivo para guardar la proporcionalidad del lema PDC (Frente Amplio) pasando a otros departamentos. Una relación matemática que impide tener más bancas que el resultado del producto de la "cifra electoral departamental" multiplicada por 99 y dividida por la "cifra electoral nacional" hace que Montevideo no llegue a 49 representantes que le corresponderían, en lugar de San José. Finalmente tampoco a éste le correspondió.

<sup>8</sup> El Frente Amplio contará con 21 representantes. Sólo en uno de los departamentos del interior del país, en Canelones, vecino a Montevideo, donde se ha extendido su área metropolitana, pudo proporcionar directamente un diputado. Los cuatro restantes deben esperar el resultado del tercer escrutinio final y aún no podemos indicar seguramente en qué departamento y a qué fracción del Frente le corresponden.

Es mucho más sencilla la adjudicación a nivel de los senadores, donde sólo es necesario dividir el total de votos en el país entre 30 (cargos de senador) y luego si hay sobrantes se aplica el criterio de los cocientes decrecientes, constituyendo un mecanismo de representación proporcional integral.

El sistema imperante, que permite 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 nivel parlamentario. La conducta electoral hace que sólo se tenga en cuenta el nivel presidencial y que no se preste atención al Parlamento, y pasado el día de la elección, que sólo ocurre cada cinco años, durante el lapso restante la integración de un Parlamento es fundamental, máxime que a ese nivel se resuelven puntos sustanciales (caso el presupuesto nacional), y más aún en esta instancia en que el Parlamento a elegir asumirá, conforme al acuerdo del Club Naval, el carácter de Asamblea Constituyente.

La posibilidad de reiterar fuertes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, electo en esta forma, está latente otra vez.

La unidad de renovación de mandatos imperante desde 1934, facilitaría la obtención de apoyos parlamentarios, si es que no se conjugasen los diferentes regímenes electorales de elección del Ejecutivo (mayoría simple) y del Legislativo (proporcionalidad).<sup>9</sup> Es en 1942, al superarse esta situación, cuando se implanta totalmente la proporcionalidad, lo cual obligaba a la realización de constantes pactos políticos. Cuando entraron en escena otros actores políticos no partidarios, la competencia en los períodos interelectorales, como los llama Aguiar (Aguiar, 1984 y 1984a), llevó a que muchos sectores hiciesen o practicasen formas de "parlamentarismo negro", de "pasillo", como modo de resolver impases y al mismo tiempo cuidar la posibilidad de una futura reelección. Mientras hubo una situación socioeconómica floreciente no surgieron problemas, pero cuando la crisis se agudizó, el enfrentamiento Ejecutivo-Parlamento, con intereses divergentes, mostró las fallas de los mecanismos electorales. Las alternativas que marca la Constitución para resolver estos problemas, una suerte de mecanismo semiparlamentario que permite al presidente disolver las cámaras citando a una nueva elección, nunca llegó a aplicarse. En la administración Pacheco Areco se estuvo al borde de hacerlo, pero ante el riesgo de que la elección subsiguiente significase una posible derrota de la facción batllista que encabezaba J. Batlle, lo que a su vez abriría un período de mayor inestabilidad, fue resuelto por una maniobra política que hizo que el propio grupo parlamentario que lo apoyaba (liderado por J. Batlle) hiciese caer al ministro que causaba el entredicho.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Además la abstención de los derrotados (batllistas "netos" y nacionalistas independientes) hacía que en los hechos la Cámara de Representantes también estuviese monopolizada por el oficialismo, pues la representación de comunistas, socialistas y cívicos era muy reducida.

<sup>10</sup> Hay dos posibles versiones acerca del porqué de la caída de Jorge Peirano

La configuración de grandes circunscripciones es otro de los problemas que hasta ahora se han soslayado y que influyen en los resultados. Los cargos de carácter unipersonal nacional, presidente y vicepresidente, obviamente se eligen considerando una sola circunscripción, la República, así como los de intendente suponen la circunscripción departamental. Pero los de carácter representativo en cuerpos colegiales, Senado y Cámara de Representantes (diputados), no representan en muchos casos a entidades territoriales determinadas como es usual en otros países. Los senadores son representantes de carácter nacional (hasta 1933 lo eran por los departamentos, a razón de uno por cada uno) y se eligen en circunscripción única, y al combinarse con un sistema de lista rígida, hace que no tengan que disputar un voto real unos con otros, sino que se asegure la elección para quienes en los grandes sublemas están ubicados en los primeros puestos. Así hoy, por ejemplo, era seguro antes del 25 de noviembre, que tanto el doctor Sanguinetti, como Tarigo, Jorge Batlle, Luis Hierro Gambardella, el C&A. J. J. Zorrilla, Américo Ricaldoni, E. Paz Aguirre, tenían asegurado un escaño en la Cámara Alta por el Partido Colorado, y en el Partido Nacional acontecía lo mismo con Carlos J. Pereyra, el doctor Zumarán, Gonzalo Aguirre, G. García Costa, Juan R. Ferreira S., Carminillo Mederos y Juan Martín Posadas, por ejemplo, siendo que de esa misma lista de blancos o colorados debió descontarse a los que fueran electos presidentes y vicepresidentes, que también estaban incluidos en la lista al Senado. A su vez, en el Frente Amplio no parecía haber dudas de antemano de que G. Araujo y H. Battalla, por ejemplo, serían electos senadores. Lo mismo acontecía, y aun más acentuadamente, a nivel de la Cámara de Representantes. También la lista rígida favorecerá a aquellos que pertenecen a grandes sublemas y están ubicados en buenos lugares, especialmente en las grandes circunscripciones como Montevideo, donde se elige a casi la mitad de ellos (48 en 99), sin quedar claro a qué parte territorial de la ciudad representan. Alrededor de los 4/5 primeros titulares de la lista W o 504, o un número similar en la lista 15 u 85, tienen asegurado su asiento parlamentario para 1985 por el departamento de Montevideo. En otros departamentos del interior el esquema de división por circunscripciones lleva a que sólo tengan dos representantes. Allí el resultado de antemano indica que se repartirá entre dos par-

Facio, ministro apoyado por la "15" fracción colorada liderada por Jorge Batlle: la que se refiere al interés de Jorge Batlle en evitar una elección adelantada que podría traer como consecuencias, a) una derrota del Partido Colorado en una elección, que sin embargo no parecía muy posible, y b) la de un triunfo colorado, pero dentro del partido una reafirmación de la Unión Colorada y batllista que apoyaba directamente al presidente Pacheco y una derrota dentro del partido de su sector la "15". Además la evidente inestabilidad que se acentuaría en el país que sufría un fuerte pretorianismo de masas y la acción de una administración paraconstitucional. Ante ello Jorge Batlle ordenó a los legisladores de la "15" censurar a su propio ministro y obligarlo a dejar el cargo, a lo que se oponía Pacheco que deseaba provocar la consulta adelantada.

tidos, blancos y colorados, dadas las tendencias normales y que pertenecerán cada uno al sublema mayoritario, hecho que es bastante fácil de determinar de antemano. Para ello el resultado de elección más que jugarse el día en que el ciudadano deposita su sobre en la urna, se juega el día en que vence el plazo para conformar sublemas y coaliciones que permiten la acumulación, y de este modo unir fuerzas y llegar a una mayoría más o menos segura dentro del lema que permite acceder a la banca. Este viejo esquema de origen histórico, también favorece permanencias y, en buena medida, quita posibilidades de competencia al sistema, que aparentemente tendría que ser altamente competitivo.

Estos mecanismos de representación proporcional, reforzados por el sistema de grandes circunscripciones (departamentos), por la unificación de mandatos y la lista rígida que une la elección de representantes a la de presidente y otros cargos, favorece a quienes realizan combinaciones que permiten estar a la cabeza de las listas mayoritarias.<sup>11</sup>

Finalmente quedaría por abordar la famosa cuestión de la "Ley de Lemas". En principio son dos, una de 1934 y otra de 1939, ambas reformadas por imperio de la ley fundamental núm. 2 y su modificativa, núm. 4, conocidas como Estatuto de los Partidos Políticos, y por la reciente Acta Institucional núm. 18, que rehabilitó al Frente Amplio en agosto de 1984, además de las disposiciones de carácter constitucional que se refieren a los usos de los lemas. Las leyes aparecieron en 1934, luego del golpe de estado, con el fin de hacer forzosas las consecuencias del doble voto simultáneo y la acumulación y evitar "sorpresas" electorales, al mismo tiempo que para imponer la exclusión de los ocasionalmente vencidos en aquella ocasión (batllistas y nacionalistas independientes). Mientras que en la década de los veinte el uso de las denominaciones partidarias fue libre, provocando que en algunos casos al no ser forzosa la acumulación de los diversos partidos se perdiesen elecciones, como la de consejeros de administración en 1925 por parte del Partido Colorado, al no acumular los vieristas, o las presidenciales de 1928, por parte de los nacionalistas, al votar fuera del lema el grupo del doctor Carnelli, a partir de 1934 el uso del lema (el nombre partidario) fue estrictamente regulado y dada la coyuntura histórica del momento se hizo en favor de las mayorías, de los entonces vencedores, los colorados terristas y los nacionalistas herreristas. El mecanismo en sí condicionaba el voto de "pertenencia", el que se da por adhesión al partido,<sup>12</sup> al impedir que cualquier frac-

<sup>11</sup> El 25 de noviembre se presentaron menos listas a la competencia electoral que lo habitual, especialmente en Montevideo donde se produjo una fuerte reducción. Dentro del Partido Colorado sólo hubo cuatro listas importantes y en el Partido Nacional fueron tres, sustancialmente, mientras que el Frente Amplio tuvo dos fundamentales. En total en Montevideo el Partido Colorado presentó 21 listas, el Partido Nacional 19 y el Frente Amplio 5. El cambio en las formas de clientelismo está atrás de esta reducción, además de las nuevas formas de concebir la acción político-partidaria y electoral tras la dictadura y el transcurso del tiempo.

<sup>12</sup> Consideramos "voto de pertenencia" al electorado "propio" de cada partido,

ción pudiese saltar ese límite y utilizar ese mismo nombre sin recurrir a la acumulación. En 1942, vueltos a la democracia, se mantuvo el sistema, aunque introduciendo una excepción que contemplaba la situación de los nacionalistas independientes que se negaron a reconstituir la unidad del lema, como lo habían hecho los colorados. Esa disposición pervivió y hasta se constitucionalizó en 1952, desapareciendo en 1966 al producirse la reunificación de todo el lema Partido Nacional en 1958. Este mecanismo, según Justino Jiménez de Aréchaga, buscaba “consolidar los actuales equilibrios políticos”, impidiendo “eficaces coaliciones entre partidos menores, cualesquiera sean las circunstancias que el porvenir depare a la República” (Jiménez, 1: 82-83.) Sin embargo, pese a ello y a que la Constitución de 1967 volvió más rígida aún la posibilidad de usufructuar los mecanismos de acumulación, dado que sólo podrían hacerse por parte de lemas considerados permanentes, que a partir de ese momento lo fueron aquellos que obtuvieron representación parlamentaria en la elección anterior, se pudo conformar una coalición en 1971, el Frente Amplio, utilizando uno de los dos lemas permanentes que disponían quienes participaran de ese acuerdo (sólo podían usar el lema FIDEL o PDC).<sup>13</sup>

Hoy, sin embargo, y pese a que popularmente se insiste en los problemas derivados de las leyes de lemas, éstas han pasado a constituir un mecanismo de escasa relevancia. La ley 4 y el Acta 18 modificaron sustancialmente los derechos al uso del lema. Si bien se mantienen normas forzosas de acumulación, el derecho al uso del lema ha sido notoriamente ampliado. Ya no radica en los legisladores del partido, ahora lo es en quienes pueden nominar listas de candidatos, de acuerdo con la interpretación dispuesta por la Corte Electoral. Con ello se rompe el monopolio que tenía la autoridad partidaria para controlar el uso del lema, pues hasta un 5 por mil de ciudadanos (ejercido por titulares de fórmula o primer tercio de la lista) pueden tener derecho a usar un lema. En 1934 los oficialistas eran mayoría y dispusieron normas de ingeniería electoral restrictivas. Hoy el oficialismo, el régimen militar y sus aliados, en minoría, consiguientemente optó por lo contrario, por la amplia permisividad. A tal punto, que el Acta 18 consideró a todos los lemas con carácter de permanentes, de modo tal que todos podían tener

el que siempre tiene la misma conducta en cada consulta, independientemente del cambio de posiciones y líderes. Un voto de tipo emocional que en el caso uruguayo se supone es la adhesión por la divisa tradicional en blancos y colorados, o por una posición ideológica, en la izquierda, o aun dentro de los partidos tradicionales por el batllismo, por ejemplo, expresado también fuera de ellos.

<sup>13</sup> FIDEL (Frente Izquierda de Liberación), Alianza del Partido Comunista Uruguayo con otros sectores (Movimiento Avanzar, Movimiento Popular Unitario, Movimiento Revolucionario Oriental (que abandonó el sector en 1971), Comité Universitario, etc.), creado en 1962, PDC (Partido Demócrata Cristiano, formado también en 1962 sobre la base de la antigua Unión Cívica, que en ese momento desapareció).

En 1971 eran los únicos que habían obtenido representación parlamentaria en 1966. El Partido Socialista la había perdido.

sublemas y acumular, y ni siquiera imperaban limitaciones que obligasen a utilizar lemas forzosos, como en 1971 tuvo que hacerlo el Frente Amplio. En la circunstancia actual, si hubiese querido podía haber inscripto el lema Frente Amplio y abrir sublemas bajo esa nominación, pero para ello debía haber usado el mecanismo de la inscripción de firmas y no lo previsto en el Acta 18.

La complejidad de todo el sistema obliga a que esta descripción analítica deba interpretarse como funciona realmente, o sea como totalidad. La gráfica siguiente interrelaciona todos los principales mecanismos de ingeniería electoral que, si bien influyen en el voto y pueden "distorsionar" resultados, en último término no son la única causa de que éstos sean "no queridos" o indeseables, y que amenacen la estabilidad institucional futura. Otros aspectos propios de la cultura política, los altos grados de permanencia de la identificación partidaria, especialmente en las colectividades tradicionales de colorados y nacionalistas, la lenta renovación del electorado en un país "de viejos", para sólo citar a otros dos factores, también deben tomarse en cuenta y, sustancialmente, la circunstancia histórica que hace que una ingeniería electoral pueda ser "tolerada o no por el conjunto de la sociedad política y admitida y legitimada por la sociedad civil.

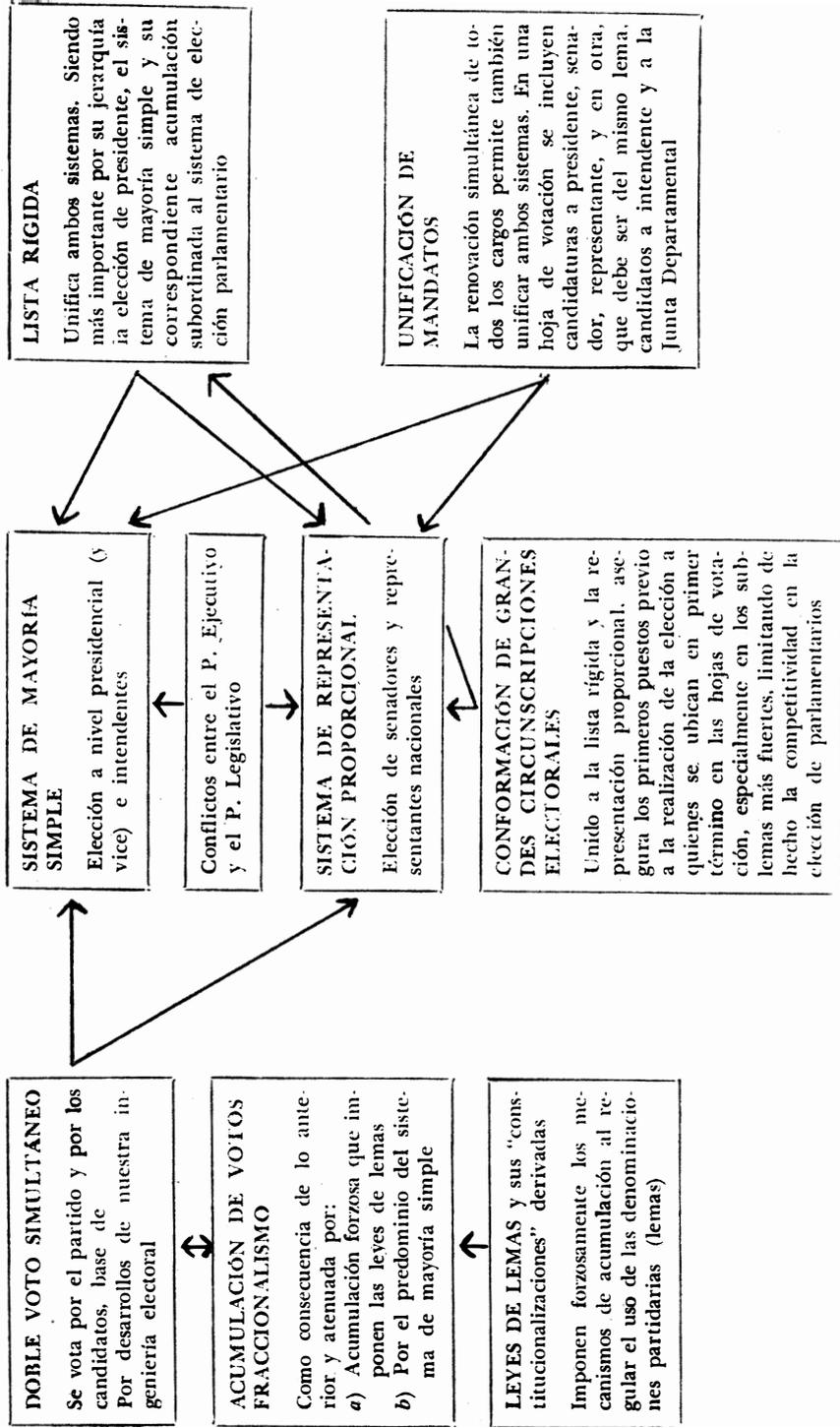
### 3. ALTERNATIVAS

Como ha sostenido acertadamente César Aguiar, quien innova o ha tratado de hacerlo, tiende a perder; por consiguiente, en este terreno se ha afirmado la restauración pese a los peligros que entraña. En 1931 el intento de alianza interpartidaria que parecía llevar más adelante la propuesta de un estado asistencial, fue detenida por un golpe interpartidario de corte conservador. Ahora en la circunstancia actual el proceso de transición hizo necesario defender, por parte de los partidos, la Constitución de 1967 y los mecanismos electorales vigentes, pese a todas sus imperfecciones, para evitar agregar otro problema que necesariamente los enfrentaría, mientras procesaban el enfrentamiento al régimen militar al tiempo que llevaban adelante una campaña electoral y se producía un reavivamiento de la disputa por el poder real en el seno de la sociedad civil.

Pero estos temas, la reforma de las normas electorales, tarde o temprano tendrán que discutirse. Se ha propuesto en ya más de una oportunidad aplicar el sistema de voto por doble turno (ballotage) para la elección presidencial, eliminando la acumulación por lema a ese nivel.<sup>14</sup> Este hecho

<sup>14</sup> Hay varias propuestas, algunas con reformas concretas y proyecto ya articulado, como el presentado por Hugo Batalla a nombre de la lista 99 en 1970. (Véase el trabajo citado de Pérez Pérez, en el apéndice.) Allí se proponía el ballotage para la elección presidencial y se rompía el sistema de hojas rígidas en forma limitada al separar la lista de elección parlamentaria de la de vicepresidente, y la que podía utili-

## URUGUAY: PRINCIPALES REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA ELECTORAL



estaría reconociendo que existe un sistema multipartidario y no existen realmente como colectividades orgánicas los partidos tradicionales, punto que en principio sería discutible. Pero, además, no resuelve el problema de los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo, es más, los agrava, puesto que la fuerte mayoría del presidente que sería electo en la segunda vuelta necesitaría ser apoyada por una coalición del mismo tipo a nivel parlamentario, para lo cual no se han propuesto reformas, lo que implica la necesidad de una reforma de más alto alcance.

La otra alternativa es ir introduciendo, paulatinamente, elementos de gobierno parlamentario. Aunque ajeno a nuestra cultura política, fuerte-

zarse a nivel departamental. Se expresaba claramente que el electorado podía optar por lemas diferentes en cada caso, o sea, realizar votos cruzados. Limitaba la posibilidad de utilizar los mecanismos de acumulación a partidos que tuviesen un programa común, única carta orgánica, con órgano deliberante y ejecutivo común, de acuerdo con normas de un estatuto partidario que se constitucionalizaban y en buena medida hoy aparecen en la Ley Fundamental número 2 y su modificativa la número 4. Wilson Ferreira propuso el ballotage para la elección presidencial en varias oportunidades, especialmente en la crisis de febrero de 1973, como posible salida (véase J. Rial, *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Montevideo, EBP, 1984, tomo II, p. 21). Ha reiterado últimamente su sector la necesidad de imponer el doble turno en la elección presidencial, pero no romper los mecanismos de acumulación en otras instancias (elección parlamentaria en *La democracia*, núm. 79 del 1 de noviembre de 1984, p. 7, bajo el título "Juan Raúl: eliminar el doble voto simultáneo"); el ahora senador Juan Raúl Ferreira, hijo del líder Wilson, sostuvo la necesidad de introducir estas reformas: 1) candidato único a la presidencia, 2) programa único, 3) posibilidad de varias listas en la elección de senadores y representantes, 4) prohibición de la acumulación de sublemas que en los hechos lleva a un "triple voto simultáneo", 5) posibilidad de "cortas" listas y votar intendencias y junta departamental por distinto lema que el que se opta para Presidencia y Parlamento. Uno de los dirigentes de la Unión Cívica, Cr. Federico Slinger, además de proponer la eliminación de los mecanismos de acumulación sostiene que también debe ser posible "cruzar" votos de diversos lemas.

En el Partido Colorado tanto Jorge Batlle, situado en una posición de centro de derecha, como Manuel Flores Silva, a la izquierda, electos senadores, han manifestado la necesidad de revisar el mecanismo de doble voto simultáneo con acumulación.

En una encuesta de EQUIPOS realizada a pedido nuestro, se preguntó si se prefería que hubiera uno o más candidatos a presidente por partido, el resultado fue el siguiente en 334 casos:

	<i>Simpatía política del entrevistado</i>			<i>Todos los entrevistados</i>
	<i>Colorado</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Nacionalista</i>	
Un solo candidato	44.9	76.3	65.2	60.9
Más de uno	47.7	20.7	29.3	31.8
No sabe o no contesta	7.5	3.0	5.4	7.9

Obsérvese que aun en el Frente Amplio hay dudas acerca de la conveniencia de un solo candidato a la presidencia, pese a que ésa es una de las condiciones de su existencia desde 1971. El hecho de llevar como candidato al doctor Crottogini, pero no deseado para tal cargo puede explicar esta posición.

mente presidencialista y con altos grados de personalización, acentuada en períodos de anomia y desestructuración social, debiera estimularse un mecanismo de fuerte competencia electoral. Con ello se lograrían a nivel parlamentario, base de la estabilidad de un gobierno democrático, verdaderas coaliciones que pudiesen soportar una acción de gobierno.

El tipo de reformas tendría que respetar los principios existentes de proporcionalidad y quizás mantener mecanismos de acumulación, pero orientados hacia un mayor logro de representatividad. La ruptura de la lista rígida y una reforma del actual sistema de circunscripciones sería un paso importante.

Por supuesto que esto supone reformas de tipo constitucional, no fáciles de hacer, y también de leyes electorales que requieren un *quorum* especial muy alto. Pero todo el conjunto del sistema partidario y de la sociedad política lo van a necesitar.

Quizás los legisladores electos el 25 de noviembre pasado, en tanto que desde julio serán también constituyentes, podrían abocarse al estudio de posibilidades de reformar el sistema electoral. Obviamente, si el sistema vigente favorece el predominio de ciertos partidos y la posibilidad de acceso para ciertos sectores minoritarios que de otro modo difícilmente accederían a cargos parlamentarios, en donde su pequeño caudal electoral les permite luego un poder de "chantage" muy fuerte en su acción durante el período entre una elección y otra, será difícil reformarlo, máxime que la Constitución en su artículo 77, numeral 7º, establece que toda modificación o interpretación de la Ley de Elecciones supone el acuerdo de una mayoría especial en algunos puntos.

La adopción de sistemas electorales que separen la instancia de elección presidencial de la parlamentaria, al menos al nivel de uso de hojas de votación distinta, la posibilidad de que el elector se sienta representado al tener una nueva organización por pequeñas circunscripciones, el hecho de poder hacer una lista por medio de un sistema de elección que permita al ciudadano poner en su propio orden el nombre de los candidatos, la prohibición de que surjan candidatos fuera de convenciones partidarias, son algunas de las posibles alternativas a discutir.

La introducción de sistemas mixtos donde el elector pueda tener dos votos, uno en una circunscripción pequeña en colegio uninominal donde vota por un candidato en puja directa con otro, y un segundo voto dado en una circunscripción mayor (en nuestro caso podían ser los departamentos) por la lista del partido, permitiría mantener el principio de la proporcionalidad, asegurando al mismo tiempo una mayor personalización del voto al aplicar el primer sistema conjuntamente.

Métodos de tipo mixto como el Geyerhahn, por ejemplo, que está en la base del que se aplica actualmente en Alemania Federal, preservan el principio de la representación proporcional con la introducción de un mayor nivel de competitividad.

El segundo voto, por circunscripción mayor, computado primero a nivel nacional y luego departamental, daría el cociente que indicaría el número de diputados por cada partido asegurando el principio de responsabilidad, pero la mitad de los diputados serían provenientes de la disputa en colegios uninominales, electos a mayoría simple (hay otras versiones del método de Geyerhahn que también suponen el ballottage a ese nivel), siendo la otra mitad proveniente de la lista.

Hay otras alternativas como el método de Hare y Andre que supone un voto por una lista semilibre donde el elector marca preferencias, por primero, segundo, tercero, etc., candidatos obligando a una fuerte personalización del representado.

Otros mecanismos complementarios pueden incidir en "mejorar" la composición parlamentaria evitando la excesiva fragmentación, como las cláusulas de barrera o mínimo electoral exigible como la existente en Argentina (con menos de un porcentaje que puede rondar del 3 al 5 por ciento de votos no puede obtenerse representación).

Todos estos mecanismos tienden a darle mayor poder de decisión al ciudadano y a que los partidos tengan que, necesariamente, modernizarse. Por supuesto que hay muchas posibilidades normativas distintas de las planteadas, simplemente, a vía de ejemplo. Cualquier sistema propuesto deberá tener en cuenta que no es más que un instrumento, vías para hacer efectiva esa transformación de votos en cargos, y que deberá responder a la cultura política impuesta que tenga legitimidad, y ello supone cierta continuidad con el pasado, que respondan a intereses mayoritarios de modo de evitar que la innovación suponga una derrota de antemano de quienes pueden ser los "dueños del sistema", y por lo tanto será la disposición y fuerza que tenga cada sector político lo que hará viable o no una reforma de las reglas del juego que durante largo tiempo han imperado y tanto se critican en el presente.

Finalmente, hay que hacer referencia a que pese a no haberse reformado la legislación electoral, se están buscando nuevas formas de hacer política que intenten superar el problema de la representación y la participación. La puesta en marcha de la "Concertación", formas de diálogo entre partidos políticos y fuerzas sociales, desde antes del 25 de noviembre, ha permitido llevar adelante un pacto tácito, tanto político como social, que sirvió para buscar salidas a la situación dictatorial y encauzar la acción de todos los opositores. Además, también permitió a los actores políticos y sociales reconocerse mutuamente, admitir la difícil realidad del país y conceder que sin un acuerdo de alcance político y otro de alcance social será muy difícil afianzar el régimen democrático que re-emerge y asegurar la gobernabilidad a partir de marzo de 1985.

Por ello en estos momentos la segunda etapa de la Concertación busca canales para la institucionalización de la participación de las fuerzas sociales como actores corporativos no competitivos de las instituciones liberales, como

forma de complementar la acción de estas últimas y evitar los choques que entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo puedan llevar nuevamente a gobiernos que actúen en forma paraconstitucional. Los acuerdos de la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) pueden llegar a facilitar la labor legislativa y la del gabinete, pero también sería conveniente que tuviesen una institucionalización mayor, por ejemplo por la vía de integrar el Consejo de Economía Nacional, las Comisiones Asesoras de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, integrar las comisiones paritarias de Entes Autónomos, la representación de pasivos y trabajadores en la seguridad social, etcétera.

De todos modos, esta nueva forma de hacer política no elude que el tema de la reforma electoral permanezca en vigencia y que deba ser abordado a la brevedad.

## APÉNDICE

### LOS RESULTADOS DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 1984 Y LAS REGLAS ELECTORALES

Con una participación elevada, tal cual era previsible, el 25 de noviembre pasado se realizaron las elecciones generales en Uruguay de acuerdo a lo pactado en el Club Naval entre las fuerzas armadas y los partidos Colorado y Frente Amplio (también participó un pequeño partido conservador católico, la Unión Cívica), con la protesta del Partido Nacional que no participó en dicho acuerdo.

En la elección no pudo participar el líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira, preso hasta después de la realización de la misma, y el líder del Frente Amplio, el ex general Líber Seregni, cuyos derechos políticos fueron suspendidos por dos años.

El triunfo correspondió, de acuerdo con los mecanismos electorales descritos antes, al Partido Colorado y a su candidato el doctor Julio María Sanguinetti. De los dos candidatos presentados por el Partido Colorado a la presidencia fue el que obtuvo la mayoría de los votos, como puede observarse en los cuadros adjuntos. En el Partido Nacional hubo tres candidaturas a la presidencia, mientras que el Frente Amplio, que utilizó la denominación legal de Partido Demócrata Cristiano sólo presentó una.

Sanguinetti obtuvo la presidencia con el mayor respaldo popular para un presidente desde 1943, con un 31.2 por ciento de los votos válidos, pero sólo supone el tercio de los votos. Los 183 000 votos largos del candidato de la derecha del partido encabezado por el ex presidente Pacheco fueron fundamentales para asegurar el triunfo colorado.

En cambio en el Partido Nacional el dominio casi aplastante de los sectores liderados por Wilson Ferreira (que llevó como candidato vicario al doctor Zumarán), no contó con el apoyo de una candidatura de derecha fuerte. Tanto el ex senador Ortiz (reelecto como tal y proveniente del wil-

sonismo) así como el intendente de Montevideo del régimen militar, Paysecé (ex secretario personal de Wilson), obtuvieron un magro resultado. La derecha del Partido Nacional votó muy mal, tal como en 1971, pero ya no sólo en Montevideo sino en todo el país, lo que motivó a su vez la pérdida de intendencias (circunscripciones administrativas en que se divide Uruguay) blancas que desde hace largos años retenía tras cada sucesiva consulta electoral.

Se trató de una elección donde el centro ideológico predominó. Esto supuso para el partido Colorado un desplazamiento hacia la "izquierda" respecto a 1971, invirtiendo la mayoría interna. El sector Pacheco tuvo un resultado notoriamente reducido respecto a 1971 y la vieja máquina creada por Luis Batlle Berres en 1946, la lista "15" fue superada en Montevideo por el nuevo sector encabezado por el vicepresidente electo Tarigo, la lista "85", mientras que un rastrillo hacia la izquierda, la lista "89", liderada por Manuel Flores Silva, aportaba un 9.3 por ciento de los votos del partido. Las consignas principales: "Un cambio en paz" y "Un presidente para todos", reflejan lo acertado de una campaña electoral. Con la primera se rememoró el temor de una ciudadanía que era muy consciente de la fragilidad de la salida democrática ante un fuerte aparato militar y ante la posibilidad de recaer en la situación de ingobernabilidad de 1973. Para una masa de ciudadanos envejecida, que perdió por vía de emigración en las últimas décadas más del 20 por ciento de la población económicamente activa, el temor preside sus actos. La segunda consigna muestra el acierto de los asesores de Sanguinetti. No se presentó como el candidato de su sector la "15", es más, realizó mayor propaganda para la "85" y la "89". Se presentó como el candidato de todo el Partido Colorado y aún más como el único posible candidato responsable y adecuado para conducir la transición.

Para el Partido Nacional la posición de centro, expresada también en su electorado, le significó la derrota. La táctica opositora que hasta 1982 lo había convertido en el seguro ganador de cualquier elección, dejó de ser adecuada desde el momento en que la negociación con los militares supuso la participación del Frente Amplio. Wilson Ferreira trató de ocupar el espacio del Frente Amplio con su prédica, pero tal táctica dejó de ser viable, desde el momento que en febrero de 1984 el general Seregni fue puesto en libertad y un nuevo actor partidario pasó a disputar ese espacio.

El radicalismo del Partido Nacional encarnado por su mayoría, llevó al casi monopolio de esa posición dentro del partido, pero esta situación lo condenaba, frente a un Partido Colorado que sí se presentaba con diversas alas a partir de un centro. En el Partido Nacional, su "izquierdismo" favoreció, primeramente al sector encabezado por el senador Lacalle, visualizado como el "centro" del mismo, así como dentro de la coalición liderada por Ferreira al Movimiento de Rocha, encabezado por C. J. Pereyra en detrimento de Por la Patria, liderada directamente por Ferreira.

En el Frente Amplio, el centrismo se manifestó en un predominio de su

“derecha”. El sector que tuvo mayoría de votos fue el encabezado por el doctor Hugo Batalla, el más “desideologizado”, con menos “aparato organizativo” de todos los integrantes del Frente Amplio, el que también recogió la mayor adhesión de los militares “puramente frenteamplistas” que no responden a ningún sector en particular y que en su gran mayoría son nuevos militantes. Hay que tener en cuenta que entre el electorado frentista hay un sector “histórico”, que proviene de 1971 y pasó todos los años de dictadura en el país y un nuevo sector, el Nuevo Frente, que en gran medida aún no forma parte de los cinco grandes grupos electorales presentados. Este sector en gran medida incrementó los votos de Batalla, que como sector histórico era notoriamente débil.

El triunfo del Partido Colorado por un 41.2 por ciento de los votos a nivel nacional indica que retuvo el mismo porcentaje de 1971, pero si se tiene en cuenta el aumento vegetativo del electorado, su performance no ha sido la mejor. Su crecimiento es de un 13 por ciento frente a un 34 por ciento de crecimiento del Frente Amplio y decrecimiento del 1.20 por ciento de los nacionalistas. El Frente Amplio pasó del 18.3 por ciento de votos en 1971 al 21.3 por ciento. El Partido Nacional que en 1971 obtuvo el 40.1 por ciento de los votos en esta ocasión sólo obtuvo el 35 por ciento de los votos, el porcentaje más bajo desde 1954.

De acuerdo con una encuesta llevada a cabo por la empresa EQUIPOS que dirige el sociólogo César Aguiar y cuyos servicios usamos, en una autoidentificación en una escala de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha) el 61.93 por ciento de los montevideanos se ubicó en el centro (entre el número 4 y 7), siendo 41.93 por ciento los que se ubicaron en el centro-izquierda entre números 4 y 5. El 25.48 por ciento se ubicó entre el 1 y el 3 (izquierda) y el 12.90 por ciento en la derecha. Traducido ello a la votación en Montevideo, tenemos que la derecha se expresó sustancialmente en el Partido Colorado (92.07 por ciento de los votos montevideanos y el restante 7.03 por ciento en el Partido Nacional). La izquierda se expresó exclusivamente por fracciones del Frente Amplio (Sector Democracia Avanzada del Partido Comunista y aliados y lista MI, agregándose, por su definición marxista-leninista a los socialistas, aunque éstos en realidad debieran figurar en el centro izquierda). El sector centro-derecha se expresó por mitades en los dos partidos tradicionales: 57.4 por ciento en el Partido Colorado y 42.6 por ciento en el Partido Nacional. El centro-izquierda en los tres grandes partidos. El 12.72 por ciento en el Partido Colorado, el 39.94 en el Partido Nacional y el 51.5 por ciento en el Frente Amplio (ver RIAL: *Notas preliminares acerca de los resultados de las elecciones del 25 de noviembre de 1984 en el Uruguay*, Montevideo, CIESU DT 85, 1985.)<sup>15</sup>

<sup>15</sup> La misma encuesta de EQUIPOS la extendimos de modo de saber la opinión respecto a si era conveniente que hubiera más de un candidato para otros puestos (senador, diputado, intendente, etc.). Aquí es claro el desconocimiento del electorado

Desde el punto de vista de las reglas electorales debemos señalar, en principio, que los tres grandes partidos, los dos tradicionales y la coalición de izquierda, usufructuaron del principio del doble voto simultáneo y la acumulación. A nivel nacional el Partido Colorado presentó dos candidaturas presidenciales y seis candidaturas diferentes al Senado que se diversificaban aún más a nivel de la Cámara de Representantes. En el Partido Nacional hubo tres candidaturas presidenciales y la principal de ellas la de Zumarán tuvo tres candidaturas al Senado, subdividiéndose aún más a nivel de diputados. En el Frente Amplio, y de acuerdo con el pacto de su constitución, sólo hubo una candidatura presidencial, pero hubo cinco al Senado y otras tantas a representantes de cada una de las corrientes internas dentro del mismo.

De ahí que en buena medida si bien se criticó la existencia de diversidad de candidaturas, ello fue sustancialmente referido al nivel presidencial y no para los cargos parlamentarios. La doble instancia, presidencial y parlamentaria, hace llevar adelante un doble discurso. Se busca reducir el número de candidatos presidenciales, de modo de otorgar mayor relevancia a la figura presidencial, pero no se busca lo mismo a nivel parlamentario. El "gaullismo" se aplica sólo al Poder Ejecutivo y ello lleva a que en buena medida los posibles enfrentamientos entre Poder Ejecutivo y Legislativo puedan volver a reiterarse a la brevedad. Un primer enfrentamiento por la cuestión de la amnistía para los detenidos por delitos políticos casi lo motivó a principios de marzo y el propio presidente apeló al uso de la TV como forma de mostrar su "poder" frente a los representantes y senadores.

La lista rígida nuevamente permitió asegurar de antemano buenas ubicaciones en el Parlamento a quienes encabezaban las listas de las principales fracciones de todos los partidos y no permitió combinaciones que realmente eran buscadas por el electorado. Especialmente había gente interesada

que tiene como norte de su conducta la elección presidencial y la de los demás cargos la toma como subordinada:

	<i>Colorado</i>	<i>Simpatía política Frente Amplio</i>	<i>Nacionalista</i>	<i>Todos los entrevistados</i>
Un solo candidato	19.3	38.8	38.0	30.7
Más de uno	19.3	32.8	26.1	25.7
No sabe, no contesta, da otra respuesta	61.4	28.4	35.9	43.6

Hay que tener en cuenta que la pregunta fue formulada en circunstancias de que el sistema electoral vigente no separa la instancia presidencial de las demás y, obviamente, es difícil visualizar otras alternativas globales para el sistema electoral, de ahí que el marcar que hay un solo candidato para cada cargo por un 30 por ciento de los entrevistados indica que un importante número de montevideanos *desearía* un cambio radical de las reglas del juego, mientras que sólo un 25 respaldaría su continuación fuertemente.

en votar por el Frente Amplio a nivel municipal en Montevideo y por otra lista para los cargos de nivel nacional. Esto no estaba permitido. La lista rígida forzó ciertas decisiones en favor de determinados candidatos, guiándose por la elección principal: la de nivel nacional. Este mismo hecho perjudicó a pequeños partidos como la Unión Cívica que apenas obtuvo dos representantes. La imposibilidad de "cortar" y "mezclar" las boletas electorales ha sido también remarcada por ciertos dirigentes, especialmente de la izquierda quienes indicaron que si ello hubiese sido posible, presumiblemente mejor hubiese sido la *performance* de la coalición de izquierda en Montevideo, donde perdió apenas por un pequeño margen frente al Partido Colorado.

Ello también se hubiese facilitado si se hubiese producido la elección en distinta fecha para los diversos cargos en juego. Como de costumbre la elección presidencial a mayoría simple fue la determinante de las demás elecciones.

Las diversas arenas electorales mostraron nuevamente el problema del enfrentamiento entre el sistema de representación proporcional, con que se elige el Parlamento, enfrentado al de mayoría simple del Poder Ejecutivo. Los problemas citados *ut supra* de posibles conflictos entre poderes seguramente se acentuarán dado que el Parlamento aparece dividido entre tres fuerzas y obliga a coaliciones permanentes, mientras que el Poder Ejecutivo tiene como titular a sólo uno de los sectores. Ello se agrava pues los acuerdos de pacto político para integrar un gabinete ministerial de unidad fracasaron ante la negativa del Partido Nacional a integrarlo.

La renovación total de todos los mandatos, implicó cambios en los predomios regionales y cierta heterogeneidad debida a las combinaciones electorales. Así en dos departamentos ganó la derecha, en San José la del Partido Nacional, en Rocha, la del Partido Colorado a nivel de la Intendencia, debido a que los votos mayoritarios se dividieron entre muchas candidaturas que fueron derrotadas debido a que los mecanismos de acumulación tienen limitaciones. Ello dificultará la administración de esos departamentos y hará pagar precios en los apoyos respectivos del gobierno central, traducidos en apoyos parlamentarios de quienes respaldan a esos jefes comunales.

La ley de lemas finalmente no fue cuestionada, salvo por parte del Partido Nacional, que tuvo ciertos candidatos indeseables, como Garat, que se adhirió a la fórmula presidencial Zumarán, para citar sólo uno de los casos.

De todos modos, se volvieron a oír las voces de partidarios de una reforma de las reglas del juego electoral, que, presumiblemente, podrían plantearse con motivo de la actuación del Parlamento como Asamblea Constituyente a partir de julio de 1985 (debido a una de las cláusulas del acuerdo del Club Naval que obliga a discutir las reformas transitorias allí dispuestas a la Constitución de 1967). El problema es quién se atreve a llevar efectivamente las innovaciones y a qué nivel, pues imponer el *ballotage* a nivel

presidencial u otra fórmula similar, sin tocar los otros extremos, puede ser aún más perjudicial que mantener el régimen actual.

El siguiente cuadro indica el resultado de una encuesta realizada por equipos en noviembre de 1984, dos semanas antes de la elección, en Montevideo:

<i>Autoidentificación</i>	<i>Todos los entrevistados</i>	<i>Nivel educativo alcanzado **</i>		
		<i>6 años Menos</i>	<i>Entre 7 y 12 años</i>	<i>13 y más años</i>
Izquierda (1-3)	25.48%	17.64%	28.36%	39.47%
Centro (4-7)	61.93	65.44	61.19	55.26
Derecha (8-10)	12.90	16.92	10.45	5.27
Centro izquierda (4-5)	41.93	47.05	38.80	36.84
Centro derecha (6-7)	15.48	14.70	17.17	13.15
"Centro" * (5+6)	4.51	3.69	5.22	5.25

\* Se le pidió marcar un cartón con 10 casillas, 1 era extremo izquierda y 10 extremo derecha. Hubo gente que marcó el 5 y 6, negándose a contestar de otro modo.

\*\* El indicador educación lo tomamos por la importancia de la cultura política en la decisión de voto. Importa señalar que el total de casos tomados en cuenta es de 308. No contestaron 76 personas. Cuatro con más de 13 años de educación formal, 15 con educación formal ubicada entre 7 y 12 años y 57 con menos de 6 años. Aunque este último número de casos podría suponer cierta distorsión, en general el perfil indicaría además que se trata de gente de edad avanzada.

HOJAS DE VOTACIÓN EN MONTEVIDEO

POSICIONAMIENTO IDEOLÓGICO

	Derecha			Centro-Derecha			Centro-Izquierda			Izquierda		
	Votos	En la posición	En el partido	Votos	En la posición	En el partido	Votos	En la posición	En el partido	Votos	En la posición	En el partido
Colorado	101 772	92.07	32.13	174 732	57.4	55.15	40 313	14.2	12.72			
Nacional	8 757	7.93	3.80	129 649	42.6	56.25	92 068	32.5	39.94			
Frente Amplio	—	—	—	—	—	—	150 901	53.3	51.5	142 057	100	48.5
TOTAL	110 529	100%	13.15	304 381	100	36.23	283 282	100	33.71	142 057	100	16.91

Se toma en cuenta el resultado del escrutinio primario y no el definitivo.

**Partido Colorado Derecha :** Listas 23, 123, 323, 523, 723 y 1984 que apoyaron la candidatura Pacheco y las listas 14, 33, 115, 8415 y 9915 de la candidatura Sanguinetti que llevaban como candidato al Senado a J. A. Singer, de fuerte contenido clientelístico.

**Centro-Derecha :** Listas 15, 85, 215, 615 y 915 de la candidatura Sanguinetti y lista al Senado del Batllismo Unido, sectores de Sanguinetti y Tarigo, y listas 5, 314, 315 y 515 de la candidatura Sanguinetti con Vasconcellos al Senado. Hay que señalar que muchos de los votantes de la 15 y 85 podrían ubicarse y ubicar a su lista en el Centro-Izquierda.

**Centro-Izquierda:** Lista 89, candidatura Sanguinetti, Flores Silva al Senado. Muchos de sus votantes se autoperibirían en la izquierda.

**Partido Nacional Derecha :** Listas 3, 477 y 900 de las candidaturas Ortiz y las listas 8, 454, 620 y 903 de Peyséc. También la lista 1 de la candidatura Zumarán con Martín Gutiérrez como candidato a diputado.

**Centro-Derecha :** Listas 22, 25, 41, 55, 56, 104, 504, 616 y 904 de la candidatura Zumarán. La 56 y 905 llevaban como candidato al Senado a Luis A. Lacalle. Listas como la 22, 25, 41 y 55 pertenecen a antiguos líderes clientelísticos sus hijos.

**Centro-Izquierda:** Listas "W" y 2000 de la candidatura Zumarán. Muchos de sus votantes seguramente tendrían posiciones claramente de izquierda.

**Centro-Izquierda:** Listas 99 y 808. Muchos de los votantes de la 99 de Batalla seguramente se autoperibirían como gente de izquierda. Da 808 es la Democracia Cristiana.

**Izquierda :** Listas 10 001 de Aliados del Partido Comunista. Lista 101 (Izquierda Democrática Independiente) y 90 del Partido Socialista. Se le incluye acá por su definición marxista-leninista, pero muchos de sus votantes podrían incluirse en el Centro-Izquierda.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, César: (1984), "La doble escena: clivajes sociales y subsistema electoral", en C. Gillespie, L. Goodman, J. Rial y P. Winn (comps.), *Uruguay y la democracia*, Montevideo, EBO.
- Aguiar, César: (1984a), "Elecciones y partidos", Montevideo, CIEDUR, Serie *Uruguay Hoy*, núm. 8.
- Duverger, Maurice: (1950), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, París, Armand Colin.
- Franco, Rolando: (1984), *Democracia a la uruguaya*, Montevideo, El Libro Libre.
- González, Luis E.: (1984), "Political parties and redemocratization in Uruguay", Montevideo-New Haven, CIESU, *Documento de trabajo 83*.
- Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución de 1952*, Montevideo, Medina.
- Pérez Pérez, Alberto: (1970), *La Ley de Lemas*, Montevideo, FCU.
- Rial, J.: (1984), *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Montevideo, EBO.
- Rial, Juan: (1984a), "Elecciones, reglas del juego y tendencias", Montevideo, CIEP, *Serie Historia y Política*, 3.
- Rial, Juan: (1985), *Notas preliminares acerca de los resultados de las elecciones del 25 de noviembre de 1984 en el Uruguay*, Montevideo, CIESU, DT 85.