

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Las Juntas Departamentales en el gobierno subnacional, un análisis sobre las instituciones electorales y legislativas: El caso de Colonia 2005-2010.

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

Pablo Irigoín

Tutor: Antonio Cardarello.

RESUMEN	1
INTRODUCCION	2
EL RELACIONAMIENTO LEGISLATIVO – EJECUTIVO EN LA LITERATURA COMPARADA	7
EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES	11
ANÁLISIS APLICADO AL CASO URUGUAYO	19
MAYORÍAS Y MINORÍAS	24
EL FUNCIONAMIENTO (JDC PERÍODO 2005-2010)	27
CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	43
ANEXO	48

RESUMEN

El presente trabajo pretende estudiar el rol de las Juntas Departamentales en el sistema político departamental. La hipótesis subyacente al mismo, es que dicha institución, posee un rol prácticamente testimonial, limitándose su accionar a una tarea de tipo refrendadora. Creemos que su principal utilidad es otorgar a la acción del Poder Ejecutivo departamental (encarnado en la figura del Intendente) una legitimación que ésta no tendría de no mediar un organismo de corte legislativo como la Junta Departamental. Sostenemos que tanto la institucionalidad actual como la cultura política imperante la han relegado a la función ya descrita. Nuestro estudio se enfocará entonces en dos grandes áreas: por un lado, se estudiará el aspecto institucional, relacionando tanto las prerrogativas como las modalidades de integración; por otro, se realizará un análisis centrado en un caso: el departamento de Colonia en el pasado período de gobierno (2005-2010). Desarrollaremos una revisión de las funciones ejercidas por los ediles relevando en dicho apartado las acciones emprendidas por los mismos en relación a su rol legislativo y a su rol fiscalizador.

Utilizaremos a modo de guía en nuestro presente estudio, las siguientes hipótesis:

Hipótesis principal:

El sistema político departamental coloca a la Junta Departamental en posición de subordinación respecto a la Intendencia ya que el fuerte protagonismo del ejecutivo departamental quita relevancia a la tarea de los ediles departamentales.

Hipótesis auxiliares:

- a) El diseño institucional favorece a los partidos de gobierno en tanto les otorga fuertes bancadas.
- b) Si el partido de gobierno posee cohesión interna, puede gobernar prescindiendo de la oposición.
- c) Hay pocos incentivos que estimulen el trabajo de los ediles.

INTRODUCCION

En sus “Escritos políticos” Max Weber criticaba duramente la dependencia que el notable Canciller Bismarck había creado en torno a su figura. Según Weber este personalismo, que había relegado al Reichstag a un papel de servilismo respecto al líder de la nación, era causante de uno de los peores males imaginables: la transformación de la arena de debate parlamentaria en una máquina completamente falta de autoridad y con un escaso capital humano. Si bien el razonamiento weberiano es lógicamente más complejo, puesto que hace intervenir otras variables propias del sistema político y la administración estatal, lo cierto es que el eje de su argumento es relativamente simple: los líderes personalistas desincentivan la labor del Parlamento al minar su capacidad deliberativa y esto redundaba finalmente en la anulación política del último. Justo entonces aparece el problema de fondo: la arena legislativa es para el autor la principal fuente de formación de liderazgo político, caducado el Parlamento se suprime la principal fuente de formación política.

En Uruguay es difícil abordar los estudios sobre sistemas políticos departamentales sin considerar que a pesar de existir jurídicamente 19 circunscripciones electorales departamentales y dividirse la administración pública entre el Gobierno nacional y cada uno de estos gobiernos regionales, hasta la reforma constitucional de 1996 las elecciones en los 19 departamentos existentes quedaba supeditada, por un efecto de “arrastre”, a la política nacional. Esto se debía básicamente a tres características del sistema electoral uruguayo:

- .- Listas cerradas y bloqueadas¹.
- .- Elecciones nacionales y departamentales simultáneas y vinculadas, lo que supone:
- .- Imposibilidad de “voto cruzado”. Si bien existían hojas diferentes para uno u otro nivel de gobierno, el elector estaba impedido de votar un lema en lo nacional y otro en lo departamental so pena de nulidad del voto.

¹ Las listas pluripersonales pueden ser: a) cerradas y bloqueadas; b) cerradas y no bloqueadas; c) abiertas. A este respecto, Rios Sierra establece: “Las formas colectivas, también conocidas como listas electorales pueden ser abiertas, es decir, permiten escoger al votante entre los candidatos que comprenden la lista e incluso, como sucede con el panachage, elegir candidatos de listas diferentes. Otra forma es la lista cerrada, es decir, la que obligaría a elegir los candidatos que se incluyen en la lista si bien permite la alteración del orden de todos o algunos de sus miembros, flexible, o no, bloqueada” (Rios Sierra, 2011: 57).

De esta manera, la única forma que un elector poseía para votar un representante de un partido a un nivel, sin apoyar el mismo lema en el otro nivel de gobierno, era votar en blanco en uno de ellos. Lógicamente, la mayor parte de los electores decidía su voto ponderando la política nacional sobre la departamental.

Esto finalizó con la reforma de 1996 que separó cronológicamente las instancias electorales nacionales y departamentales, permitiendo además la realización de campañas electorales específicas para cada departamento. Paralelamente en las últimas décadas se ha ido dando un proceso de valorización del rol de los Ejecutivos departamentales que, en palabras de Salvat (2006: 9): “han marcado desde la propia recuperación de la democracia un marcado incremento en la visibilidad y trascendencia políticas de los titulares de los ejecutivos departamentales. Los cuales se han establecido como los principales actores de la política local y visto aumentada su importancia partidaria nacional, en un contexto de cambio y reforma del Estado en el que el municipio² ha tenido que desempeñar disímiles actividades de diferente naturaleza que con anterioridad desempeñaban los diversos organismos estatales”.

Cabe mencionar que el sistema de gobierno departamental a semejanza del nacional³ se divide en 2 poderes formalmente diferenciados entre sí: El Poder Ejecutivo, representado por la figura del Intendente, y el Poder Legislativo, representado por la Junta Departamental compuesta a su vez de 31 Ediles⁴. Este organismo pluripersonal, cuya función es actuar como un parlamento departamental, legislando y controlando al ejecutivo, da voz y voto tanto a integrantes del lema vencedor en la elección como a los de la oposición, por lo que a priori parecería estar llamado a jugar el papel de lugar de debate y formación política a los que refiere Weber.

Creemos sin embargo, que diversos factores generan una disminución de la importancia de las Juntas dentro de los gobiernos departamentales. Por ejemplo, consideramos que los

² El término municipio está utilizado aquí como sinónimo de gobierno departamental o regional, Salvat no contempla la existencia de lo que actualmente se define como “tercer nivel de gobierno”, “alcaldías”, etc.

³Decimos a semejanza, por el derrotero histórico que han recorrido ambos niveles de gobierno, encontrándose que algunos cambios acontecidos a nivel nacional, también tuvieron su correlato a nivel departamental como por ejemplo, la integración colegiada de los poderes.

⁴ Una descripción sobre la evolución constitucional de los gobiernos subnacionales, puede encontrarse en Cardarello, 2009; ver también Lournaga, 2004.

mecanismos de asignación de escaños dentro de la Junta, donde opera el mecanismo de Mayoría Automática (MA), que otorga al partido ganador una mayoría absoluta de bancas, y la simultaneidad de las elecciones de Intendente y ediles realizadas por medio de listas cerradas y bloqueadas, conlleva tanto la escasez de visibilidad de los candidatos (su elección está supeditada a la de otros cargos de mayor importancia relativa) como una gran dificultad para que los partidos no ganadores puedan establecer contrapesos reales desde el legislativo, ya sea como partidos de control o como integrantes de coaliciones de gobierno. A lo dicho, debemos agregar que los cargos de edil no son remunerados y su capacidad de actuar discrecionalmente es baja (la oposición siempre precisará apoyo de los ediles oficialistas para promover acciones, y éstos últimos siempre estarán directamente influenciados por el Intendente como referente partidario). Por ello probablemente no puedan considerarse como centros de prebendas importantes ni como facilitadores de futuras carreras políticas. Todo esto, sumado a las amplias prerrogativas que poseen los Intendentes departamentales a la hora de gobernar, ha llevado a que diversos autores (ver por ejemplo Cardarello, 2009) los hayan clasificado como gobiernos de tipo “hiperpresidencialistas” dadas las amplias prerrogativas de los ejecutivos. Como ejemplo de esto, Lournaga (2004: 4) sostiene: “Se ha dicho corrientemente en los análisis locales, que el Intendente tiene en su jurisdicción más poder que el propio Presidente de la República, ya que tiene gran autonomía en relación al legislativo comunal así como capacidad de autonomía relativa respecto a otros órganos de contralor del estado”⁵. Así, surge la pregunta: ¿Pueden las Juntas Departamentales cumplir con su papel o simplemente son organismos cuyo accionar queda supeditado al de las Intendencias? ¿Se configura un escenario como el temido por Weber?

Un enfoque Neo Institucionalista

A efectos del presente trabajo hemos decidido utilizar un marco teórico propio de los estudios de tipo institucionalista, más puntualmente dentro de la corriente del “Nuevo Institucionalismo” (NI). Si bien no descartamos puntos de coincidencia con posturas del

⁵ La autora inmediatamente matiza esto agregando: “Sin embargo, esta aparente fortaleza en su distrito está fuertemente acotada por la restricción de sus competencias y el escaso nivel de autonomía política y financiera que cuentan los municipios” (Lournaga, 2004: 5). No obstante este matiz, creemos que la afirmación de encontrarnos frente a un Poder Ejecutivo asimétricamente fuerte en su relación con el resto de la administración departamental, se mantiene.

Institucionalismo “clásico”, como por ejemplo el valor de las técnicas del historiador y del jurista (las cuales planeamos utilizar en el presente trabajo) y somos conscientes de que las fronteras entre el Institucionalismo “clásico” y el “nuevo” son a veces superfluas o confusas (tal como afirma Rhodes -1997- en su trabajo sobre el Institucionalismo), creemos que en el último hay un mayor énfasis en el estudio de la conducta de los diferentes actores, producto sin duda, de la influencia que la escuela del conductismo ha tenido en él. En palabras de Vargas (2008: 49): “El papel de los valores es central al viejo Institucionalismo pero el Neo Institucionalismo se orienta más a los procesos cognitivos. El Neo Institucionalismo es un acercamiento de la elección racional que entiende a las instituciones como fuerzas estabilizadoras y constringentes”. Este enfoque, propuesto originalmente por March y Olson (ver Roth Deubel, 2006) se centra en el papel de las instituciones pero en forma más amplia que el institucionalismo tradicional, tomando como centro la interdependencia entre instituciones sociales y políticas, donde el peso de las mismas va más allá de sus estructuras formales (reglas y procedimientos, formas de organización, etc) sino que también incluye las creencias, paradigmas, saberes, que pueden o no estar alineados con esas estructuras formales. Así, consideramos que el NI, a través de su capacidad para relacionar actores y estructuras, formales e informales, nos brinda un gran potencial descriptivo a la hora de analizar el formato de las instituciones existentes, así como su funcionamiento real. Los enfoques enmarcados dentro del NI, han sabido “colocarse como alternativa a las explicaciones sociales de tipo estructuralista, para las cuales la confluencia de un conjunto de fuerzas o factores socioeconómicos y/o políticos debería arrojar los mismos resultados [...] también ofrecen una explicación distinta a las teorías individualistas [...] que sobredimensionan la acción de los individuos por encima del peso de las estructuras...” (Farfán, 2007: 89).

Dentro de las diferentes variantes del Neo Institucionalismo que, aún a falta de un consenso académico en torno a las mismas, diversos autores categorizan en tres o cuatro que fluctúan desde un polo más “sociológico” o “culturalista” donde las instituciones son explicadas principalmente como productos de los patrones culturales de interacción entre los individuos, actuando además como condicionantes no sólo de los modos de decidir por parte de los actores insertos en un modelo institucional, sino también en la manera en que las preferencias de dichos actores son construidas. Dentro del enfoque teórico del

Institucionalismo sociológico, las instituciones son difícilmente modificables, puesto que los actores insertos en ellas se ven asimilados a tal punto en las mismas, que raramente cuentan con algún tipo de preferencia “exógena” a la propia institución. En el otro extremo, se sitúan los enfoques relacionados con la elección racional (Rational Choice). En este enfoque, el énfasis está puesto en los propios actores que se encuentran siempre a la búsqueda de maximizar sus beneficios o utilidades individuales. Éstas últimas se hayan determinadas exógenamente, mientras que las estrategias de persecución de las mismas se encuentran constreñidas por las instituciones en cuestión y los actores. De esta forma, las instituciones son cambiantes y mucho más condicionadas por la acción de variables contextuales a la propia institución, ya que las mismas reflejan acuerdos entre los diferentes actores para establecer márgenes de acción que les permitan maximizar sus propias utilidades. El Neo Institucionalismo Histórico (NIH), posee la ventaja de no dejar de lado la racionalidad individual, al tiempo que resalta el valor de las instituciones en los procesos de formación de las preferencias de los actores particulares. Esta vertiente, intermedia, se distingue de los enfoques más racionales también en otro punto importante: mientras que en el enfoque de la RC las instituciones aparecen como el resultado de negociaciones entre actores que, en primera instancia, son iguales entre sí; en el enfoque del NIH, se destaca la importancia del Estado como actor central, adoptándose una postura más cercana a las concepciones de principal-agente, donde “el comportamiento de los actores viene regulado por reglas que se controlan unidireccionalmente por el principal” (Farfán, 2007: 91). Así, podemos ver que existen instituciones y actores destacados a la hora de determinar las reglas de juego del sistema.

EL RELACIONAMIENTO LEGISLATIVO - EJECUTIVO EN LA LITERATURA COMPARADA

Los análisis sobre los congresos latinoamericanos suelen tener un comienzo basado en el estudio del sistema norteamericano y su régimen de Frenos y contrapesos⁶ del cual en gran forma derivan. La filosofía detrás de este sistema la podemos ver delineada en “The Federalist Papers” de Hamilton, Madison y Jay escritos entre 1787 y 1788. En ellos se presentan algunas limitaciones del modelo clásico de separación de poderes propuesto por Montesquieu, el cual establece la división del gobierno en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial como forma de prevenir la acumulación del poder en las mismas manos y evitar la tiranía.

Madison en el N° 47 de dichos escritos, nos señala la crítica principal al postulado de separación absoluta y da a entender cuál es su posición al respecto:

“La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, ya sea en una, en pocas, o en muchas, bien hereditarias, auto apuntadas, o electivas, puede ser considerada la propia definición de tiranía [...] El oráculo que siempre es consultado y citado al respecto es el celebrado Montesquieu [...] al decir ‘No puede haber libertad donde los poderes legislativos y ejecutivos están unidos en la misma persona o cuerpo de magistrados’ o, ‘si el poder de juzgar no es separado de los poderes legislativos y ejecutivos’ él no dice que dichas ramas no deban tener involucramiento parcial o control sobre los actos de los otros. Su significado, como sus propias palabras lo demuestran y, más aún como es ilustrado por el ejemplo a su alcance, no es más que donde TODO el poder de una de las ramas posee TODO el poder de una de las otras, los principios fundamentales de la constitución son subvertidos”.⁷

⁶ ‘Check & Balances’ en el original.

⁷ “The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny [...] The oracle who is always consulted and cited on this subject is the celebrated Montesquieu [...] in saying ‘There can be no liberty where the legislative and executive powers are united in the same person, or body of magistrates’, or, ‘if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers’, he did not mean that these departments ought to have no partial agency in, or no control over, the acts of each other. His meanings, as his own words import, and still more conclusively as illustrated by the example in his eye, can amount to no more than this, that where the WHOLE [mayúsculas en el

Lo que Madison postula entonces, es la necesidad de establecer poderes que se controlen recíprocamente⁸, al superponerse parcialmente uno con otro y no que operen en forma independiente (algo que no sólo considera inconveniente sino irrealizable). Este sistema, de ‘frenos y contrapesos’ implica además, que los diferentes poderes sean integrados por diversos mecanismos, de forma que si bien siempre descansan su legitimidad en la voluntad de la gente, dificultan que una mayoría casual o con fines particularistas pueda imponerse sobre eventuales minorías. A modo de ejemplo puede señalarse la diferencia que se establece en la duración de los períodos para cada una de las cámaras, así como la no simultaneidad en las elecciones para sus integrantes. Siguiendo esta línea de razonamiento, las medidas adoptadas por un gobierno establecido mediante este sistema de controles mutuos deberán implicar la colaboración de una variedad de actores cuyos intereses, al ser lo más heterogéneos posibles, aseguren la conveniencia general de dichas acciones, así como su estabilidad y perduración en el tiempo. De la misma forma, se evitarían aquellas medidas que, obedeciendo a una mayoría transitoria o bien representativa sólo de una parte de la sociedad, puedan favorecer injustamente a un sector, oprimir a otro, o durar tan sólo lo que dure dicha mayoría. Otra ventaja de este modelo, según sus defensores, es que maximiza la rendición de cuentas de los representantes ya que al exigir el involucramiento de diversas partes, que a su vez poseen variedad de intereses, se estimula la publicidad de los procesos y con ello la información a la ciudadanía⁹

Este sistema de mutua injerencia y necesarios acuerdos posee también sus detractores. Negretto (2003) señala que este sistema, si bien en su momento fue utilizado como referencia en los diseños institucionales latinoamericanos, hoy por hoy no es el criterio que utiliza la mayoría de ellos. El autor afirma que no es un sistema normativamente deseable puesto que “se trata de un sistema que frustra tanto las posibilidades de formar mayorías legislativas con capacidad decisoria, como de lograr decisiones rápidas y efectivas en casos

original] power of one department is exercised by the same hands which possess the WHOLE [nuevamente, mayúsculas en el original] power of another department, the fundamental principles of a free constitution are subverted”. Madison, Paper N°47 en “The Federalist Papers”. Traducción propia.

⁸ Madison señala que hay un doble control: por una parte por la propia superposición de competencias e intereses dentro de cada gobierno y, por otra parte, por tratarse de un régimen federal donde los gobiernos estatales y el gobierno federal pueden ejercer control sobre lo que ocurre en el otro nivel.

⁹ Ver por ejemplo, Negretto (2003).

en los que los cambios de legislación se tornan necesarios o deseables para satisfacer las demandas de la ciudadanía” (2003: 42).

Este punto es frecuentemente citado en la literatura comparada sobre regímenes de gobierno, como una de las debilidades de los sistemas presidencialistas y, por oposición, como un punto fuerte de los sistemas parlamentarios. Según esta visión, los gobiernos cuyos poderes están en control de diferentes partidos o que representan diferentes intereses, tienden a crear bloqueos que dificultan la toma de decisiones. Esto puede llegar a impedir el accionar de la Administración y es particularmente dañino en situaciones que requieran adoptar medidas rápidas o impopulares (por ejemplo frente a situaciones de crisis económicas). A su vez, suele sostenerse que las situaciones de gobierno dividido, al aumentar la cantidad de actores con poder de veto, tienden también a aumentar los costos de negociación (en forma de compensaciones particularistas¹⁰) y, de esta forma, disminuir la utilidad neta (utilidad social) de las acciones adoptadas. Por el contrario, en aquellos sistemas donde los poderes legislativos y ejecutivos actúan en forma coordinada, sea porque son controlados por un mismo partido disciplinado, sea porque uno depende del respaldo del otro (como en los sistemas basados en el modelo de Westminster) los gobiernos son capaces de adoptar medidas de mayor coste inmediato y con mayor celeridad. En palabras de Alcántara y Sánchez (2001: 159): “la gran diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo es que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo el jefe de gobierno debe generar incentivos para que esta cooperación ocurra”.

Sobre este último punto, Negretto (2003) señala que es una confusión señalar que estas críticas relativas a parálisis son inherentes al sistema presidencial. Afirma que no son justificadas en todos los casos¹¹, y que las mismas no deberían estar dirigidas a los presidencialismos en sí, sino a aquellos de éstos que adoptan un esquema de división de poderes con capacidad de bloqueo mutuo, como los basados en el ya referido sistema de frenos y contrapesos. Por el contrario, el autor detalla los diferentes mecanismos que han sido adoptados por diversos gobiernos en América Latina para asegurar cooperación.

¹⁰ Ver por ejemplo Zucco (2009).

¹¹ Ver Anastasia, M. (2000).

Existe variedad de mecanismos para evitar conflictos entre poderes, sin llegar al extremo de cambiar el sistema de gobierno adoptando el parlamentarismo. Por un lado, una posibilidad es adoptar un régimen electoral que tienda a lograr mayorías afines al ejecutivo en el poder legislativo (por ejemplo con medidas tendientes a reducir el número de partidos). Por otro lado, medidas que tiendan a asegurar la concordancia de intereses entre los poderes (como la realización simultánea de elecciones para ambos poderes, o la utilización de circunscripciones similares para ambos poderes). Finalmente, los partidos juegan un papel central en tanto articuladores de las demandas e intereses de la ciudadanía y actores políticos, por lo que han de contar con suficiente capacidad para imponer sus decisiones a los representantes electos. Algunos instrumentos en este sentido son: la utilización de listas cerradas y bloqueadas, que permiten una selección centralizada de los candidatos, aumentando de esta forma la capacidad de los partidos para premiar o castigar a sus integrantes; así como la utilización de circunscripciones amplias, con representación proporcional, que eviten las campañas de tipo personalistas propias de los sistemas de elección por mayoría simple en distritos uninominales.

Lógicamente, en los sistemas políticos, más allá de los mecanismos de representación que estos adopten, existen herramientas destinadas a lograr articulación de intereses entre los diferentes actores. Un ejemplo sobre el que nos queremos detener, es la integración de los gabinetes. En Uruguay el titular del Poder Ejecutivo (el Presidente de la República a nivel nacional y el Intendente a nivel departamental) tiene la capacidad de designar y destituir directamente los integrantes de su gabinete. En el marco de sistemas de partidos con fracciones altamente estructuradas y disciplinadas, la designación de líderes o representantes de dichas fracciones a cargos en el propio ejecutivo (ministros o directores de servicios departamentales) es una herramienta frecuentemente utilizada como forma de asegurar mayorías parlamentarias afines.¹²

¹² Pereira y Power (2005), en relación a esto, afirman: “A formação de um governo de gabinete é um excelente exemplo de trade off. Todas as negociações se movem em direção à ideia primária de que o governo precisa formar maiorias e executar decisões de curto e médio prazos. Para isso, alianças interpartidárias são de fundamental importância. Agentes individuais e coletivos são mobilizados e incorporados de alguma forma na organização do processo decisório e na ação governamental” (Pereira y Power, 2005 citado en De Messias, Sandes y Ribeiro, 2010: 22) . Ver también Zucco, C. (2009) y Koolhaas y Rodríguez (2006).

Anastasia (2000), a través de un estudio de la literatura sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, realiza una serie de proposiciones que creemos interesantes a efectos nuestro estudio. En primer lugar, señala que, a mayor concentración de los poderes de agenda y de veto en manos del ejecutivo, menor será la posibilidad del control parlamentario. En segundo lugar, que a mayor concentración de los poderes de agenda y de veto en manos de la bancada de gobierno, menor será la posibilidad de control parlamentario.

EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES

El sistema electoral departamental uruguayo, inserto en un Estado nacional de carácter unitario relativamente pequeño y homogéneo en cuanto a su composición, ha variado conjuntamente con el sistema nacional a lo largo de su historia, siempre influenciado por los avances políticos y la correlación de fuerzas existentes, a escala nacional, de los principales partidos políticos. Así, tanto las potestades que desde 1935 son reguladas por la Ley Orgánica Municipal (que como toda ley, es aprobada por el Parlamento, esto es, a nivel nacional), como incluso el número de departamentos y su control, han ido variando en función de las decisiones tomadas centralmente; bien como reflejo del incremento de la autoridad central sobre el territorio nacional, bien como concesiones a los adversarios políticos (hasta comienzos del siglo XX, las autoridades departamentales se asignaban de acuerdo a un criterio de distribución del Poder, otorgando la jefatura departamental a uno de los dos grandes partidos de acuerdo a un criterio preestablecido), o incluso (como sucedió durante el gobierno de Máximo Santos que aumentó el número de departamentos al crear el departamento de Flores) como decisiones tácticas dentro de la lucha por el poder central.

El correlato de esto es que son escasas, sino prácticamente inexistentes, las experiencias de cambios respecto a la institucionalidad subnacional cuyo origen se da en los propios departamentos¹³. Éstas revisten por lo general, un carácter anecdótico (por ejemplo, el

¹³ En este sentido, Laurnaga (2004: 1) afirma: La evolución histórica y política del país está marcada por un fuerte centralismo que ha condicionado el desarrollo de las instituciones locales tanto en lo formal como en las prácticas derivadas del sistema. Más que responder a la existencia de identidades locales o comunidades, las unidades de gestión pública subnacional denominadas departamentos fueron constituidos ‘desde el centro’ como solución político-administrativa de fuerte énfasis electoral. En consecuencia, la lógica de la política a

movimiento en torno a la creación del departamento de Solís, a partir del actual departamento de Canelones, que tuvo una vertiente electoral de muy magro respaldo popular en todas sus presentaciones) o que las modificaciones se den bajo una estrategia de “cesión” (en oposición a “reivindicación”) que se da por ejemplo con la instrumentalización del llamado “tercer nivel de gobierno” que consagra los municipios de carácter electivo en el territorio nacional, previstos en la Constitución de 1996 y cuya discusión, así como planes de instrumentalización, tuvieron un origen y desarrollo centralizado¹⁴.

Las principales características del sistema electoral departamental¹⁵ actual son:

1- Elecciones separadas de las nacionales a partir de la reforma Constitucional de 1996. Anteriormente¹⁶, las elecciones eran simultáneas y vinculadas, sin posibilidad de cruzar el voto (es decir, votar un lema en lo nacional y otro en lo departamental) por lo que debía votarse el mismo lema en ambos niveles o bien no votar por uno de ellos. Esto sin duda generaba un efecto de “arrastre” que claramente supeditaba la elección departamental a la nacional donde residía el “premio mayor”.

2- Elección conjunta de Intendente con doble voto simultáneo y ediles en listas cerradas y bloqueadas con triple voto simultáneo para las Juntas Departamentales. Al igual que en las elecciones nacionales, el elector debe escoger entre diferentes hojas de votación que presentan cada una un candidato a Intendente y una lista de candidatos a ediles. Por lo general, cada candidato a Intendente posee varias listas que lo respaldan¹⁷. No existe la

nivel local es también tributaria (hasta en la forma de nacimiento de sus instituciones) de la política nacional, marcada por las identidades partidarias y la ya mencionada tradición centralista del estado”.

¹⁴ Larnaga nos brinda el siguiente ejemplo: “la reforma constitucional de 1996 dispuso la creación de un fondo presupuestal destinado al financiamiento de los programas y planes de desarrollo de las Intendencias del interior del país y a la ejecución de políticas de descentralización [...] Paradojalmente, estos fondos y la decisión política de quienes tienen la ‘capacidad institucional’ de acceder a ellos, está concentrado en una Comisión Sectorial de Descentralización [...] Esta Comisión Sectorial se localiza directamente bajo la responsabilidad de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la Presidencia de la República. Es decir, que los fondos para descentralizar y promover el desarrollo local son administrados desde el centro político, económico y administrativo del País” (Larnaga 2004: 7).

¹⁵ Nuevamente aclaramos que no se incluye en el presente estudio el análisis del “tercer nivel de gobierno” y excluimos también el análisis de la elección de los diputados puesto que si bien su elección tiene una base departamental, el ámbito de su actuación es el nacional. Ver Vairo (2008)

¹⁶ Desde la reforma de 1934 hasta 1996, excluyendo el período comprendido entre la reforma de 1942 y la de 1952 (elecciones de 1946 y 1950) donde sí hubo posibilidad de cruzar el voto. Ver Cardarello 2009.

¹⁷ A modo de ejemplo: el Partido Nacional presentó 17 hojas de votación diferentes a la elección departamental de Colonia en el 2005; el Frente Amplio, 41. Ver el Cuadro 8 más abajo.

posibilidad de cambiar el orden o complementar entre diferentes hojas, por lo que el elector ha de limitarse a escoger entre las listas ya armadas por los partidos. Esta lógica implica el triple voto simultáneo, donde el elector vota primero a un lema (un partido) y al mismo tiempo a un sublema (que puede representar o agrupar a una o más fracciones de dicho partido) que, a su vez, puede estar integrado por una o más listas. Este mecanismo conlleva que si bien el elector no puede escoger uno a uno entre los candidatos, por lo general sí posee una oferta electoral bastante amplia. Es importante destacar que, como la votación ocurre a varios niveles, una misma lista puede estar presente en varias hojas de votación para otros tantos candidatos a Intendente.

3- Elección de Intendente a mayoría simple. De acuerdo al artículo 271 de la Constitución Nacional, el candidato ganador será “el candidato más votado dentro del partido político más votado”¹⁸. En este caso, no se aplica el triple voto simultáneo (no hay acumulación por sublemas como para los ediles o senadores) aunque sí el doble (lo que conlleva que el ganador de la elección sea el candidato más votado dentro del partido más respaldado, y no necesariamente el candidato individualmente más votado de la elección). A su vez, a diferencia de las elecciones nacionales donde existe el mecanismo de segunda vuelta o balotaje ya que se exige mayoría absoluta, en las elecciones a Intendente basta con que un partido alcance la mayoría relativa de votos (sin ningún mínimo establecido) para ser el ganador. Esto, de acuerdo a las famosas leyes de Duverger¹⁹, es un incentivo a la competencia centripeta propia de un sistema bipartidista. Origina también una tendencia a la personalización de la campaña en torno a los atributos y el carisma de los candidatos, que pasan a ser la cara visible de sus partidos. Al respecto, Cardarello (2009: 163) sostiene: “Esta disociación temporal (la separación de las elecciones nacionales y departamentales) ha mostrado servir para realzar la campaña municipal o local (departamental), y también para reforzar más la figura del Intendente. Pues queda más que nunca claro que la elección del ejecutivo comunal es la principal en disputa dejando muy por detrás la importancia que se asigna al legislativo comunal. Permite centrarse más en la persona del candidato, en sus cualidades personales y en su gestión en el caso de que el Intendente intente la reelección”.

¹⁸ Ver cuadro 15 del anexo para mayor información sobre los mecanismos de integración del Gobierno Departamental.

¹⁹ Ver Duverger, 1969.

4- Elecciones internas. Desde la última reforma, los partidos deben celebrar elecciones internas cuyo resultado determinará el candidato a la Presidencia de la República de cada partido, así como la integración de las convenciones departamentales: organismos partidarios encargados de seleccionar los futuros candidatos a Intendente. Cabe mencionar que otra de las modificaciones introducidas por la reforma de 1996 fue la limitación a la cantidad de candidatos a Intendente a 3 por partido.²⁰

5- Elección de Ediles según MA que presupone RP²¹. Como ya se mencionó, el artículo 272 de la Constitución Nacional establece el mecanismo de Representación Proporcional para la integración de las Juntas Departamentales siempre y cuando el ganador obtenga una mayoría absoluta de votos. De no conseguirla se le adjudica una mayoría de bancas (16) y el resto se reparte en forma proporcional. La representación proporcional suele asociarse a sistemas multipartidistas y gobiernos de coalición. En el caso de los gobiernos departamentales, sin embargo, no es posible afirmar esto último por la existencia del ya mencionado mecanismo de MA. Además, la simultaneidad con la elección de los intendentes que a todas vistas son el premio mayor en esta instancia y compiten a mayoría simple, y la vinculación (como se explicará en el siguiente punto) con las elecciones internas, llevan a que los ediles, individualmente, no adquieran la visibilidad que podrían tener bajo otras configuraciones

6- Relacionado con esto último, surge la necesidad por parte de los candidatos a Intendente de marcar sus preferencias en relación a las internas partidarias a nivel nacional en anticipación a la elección, lo que puede llegar a limitar la maniobrabilidad dentro de cada partido y vincular ambas instancias. Al respecto, Lournaga (2001: 16) sostiene: "...si bien la intención del constituyente parece haber estado orientada a postergar la elección departamental para otorgarle autonomía respecto las nacionales, se produce en realidad un efecto de anticipación de esta competencia a las internas de abril. Es en esta instancia donde

²⁰ El artículo 271 establece la realización de elecciones internas que, a su vez, habrán de ser reguladas por Ley que requerirá una mayoría especial de 2/3. Mientras dicha ley no exista (como actualmente sucede) serán reguladas de acuerdo a lo establecido en la disposición transitoria "Z" de la propia Constitución que establece: "...Será nominado candidato quien haya sido votado por los integrantes del órgano elector. También lo podrá ser quien lo siguiere en número de votos siempre que superare el treinta por ciento de los sufragios emitidos. Cada convencional o integrante del órgano que haga las veces de Colegio Elector votará por un solo candidato" Según interpretación de la Corte Electoral, esto da cabida hasta a 3 candidatos.

²¹ Ver Moraes 1998.

se marcan los votos que llevan –a través de una compleja dinámica cruzada entre los acuerdos en torno a la figura presidencial y los que se refieren a la figura del precandidato a Intendente municipal- a ‘rankear’ las posibilidades de cada corriente o sector en las sucesivas elecciones...»²².

Conformación de las Juntas Departamentales

Un aspecto relevante a la hora de estudiar cualquier organismo electivo de nuestro sistema político es, justamente, el sistema electoral en el cual se ve inserto. Nuestra atención se centra ahora específicamente en el particular mecanismo de asignación de escaños de las Juntas Departamentales: la Mayoría Automática. Como ya se mencionó ésta implica que aquel partido que obtenga la mayoría de sufragios en la elección, aún si es una mayoría relativa, obtendrá la mayoría absoluta de las bancas (al menos 16 ediles en 31). Tenemos entonces que el partido que obtiene el control del ejecutivo tiene asegurado el control de la mayoría en el legislativo.

El sistema de MA ha sido ocasionalmente cuestionado por considerarse menos representativo de los intereses de la sociedad que un sistema de representación proporcional integral, similar al existente en el Parlamento uruguayo. Así, la MA que como destaca Moraes (1998), presupone la representación proporcional y que creemos podría situarse en una posición intermedia en un continuo donde los sistemas pluralistas se encuentran en un extremo y los de representación proporcional integral en otro (ver cuadro 1, más abajo), recibe críticas que suscriben su lógica a la discusión de larga data, entre pluralistas y defensores de la representación proporcional. En general, los pluralistas suelen hacer hincapié en la necesidad de contar con gobiernos estables y coherentes, capaces de llevar a cabo sus programas sin requerir la formación de coaliciones (que por lo general son ad hoc y no programáticas, por lo que escapan a la voluntad del votante) y que no sean rehenes de las diferencias que puede presentar la sociedad. Aquellos que defienden la representación proporcional suelen argüir que se trata de un sistema que no hace sino dar voz a las

²² Vairo (2008) en un estudio sobre los modelos de articulación entre los actores de los niveles departamental y nacional y sus eventuales variaciones a raíz de las modificaciones introducidas por la reforma de 1996 sostiene: “en las elecciones primarias los actores ‘miden fuerzas’ para luego diseñar las estrategias hacia la competencia a NN (elecciones nacionales de octubre) y NI (elecciones municipales de mayo). Un número importante de actores establece sus estrategias de acuerdo a estas últimas y no cooperan en el escenario de NN” (Vairo 2008:165)

diferentes visiones existentes en la sociedad y distribuir el poder en forma más justa²³. Creemos conveniente entonces, esquematizar las principales diferencias entre los sistemas pluralistas, de MA y de representación proporcional.

Cuadro 1. Efectos Tendenciales de los Sistemas Electorales.

EFFECTO TENDENCIAL	Rep. Por Mayoría	Mayoría Automática	Representación Proporcional
Bipartidismo	SI	NO	NO
Mayoría de un partido	SI	SI	NO
Estabilidad de gobierno	SI	SI	NO
Coaliciones de gobierno	NO	NO	SI
Atribución unívoca de responsabilidades	SI	SI	NO
Representación justa	NO	SI/NO	SI
Oportunidades tendencias políticas nuevas	NO	SI	SI

Elaboración en base a : Nohlen, D. (1994) y Moraes (1998)

Como demuestra Moraes (1998) el sistema de MA, a diferencia de un sistema de asignación pluralista, sólo entra en acción cuando el ganador no alcanza por sí mismo una mayoría absoluta de escaños, por lo que únicamente en dichos casos se generan desviaciones en la asignación de bancas. En su estudio compara las diferentes integraciones de las bancadas departamentales desde el año 1984 hasta el año 1994 con las integraciones que habrían resultado de utilizar el mismo mecanismo de asignación de bancas utilizado en el Parlamento Nacional. Tomando como variable independiente el método de asignación de escaños y como interviniente los resultados electorales, analiza como variables dependientes la desproporcionalidad y el número efectivo de partidos, generados en las 3 instancias electorales que cubre su trabajo. Respecto a los niveles de desproporcionalidad resultante en cada asignación, Moraes los releva de acuerdo al índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby²⁴ que “calcula el volumen de la desproporción

²³Respecto a los pros y contras de la representación proporcional y los sistemas pluralistas, es ilustrativo el trabajo de A. Lijphart y las críticas que a éste realizan Guy Larderet y Q. L. Quade en Diamond, Larry y Plattner, Marc (1996).

²⁴ Para un análisis sobre diferentes mecanismos de medición de la desproporcionalidad, ver por ejemplo: Urdanoz Ganuza, Jorge (2006)

total de la elección que se analice. Esta cifra obedece a la diferencia entre el porcentaje de votos y bancas del conjunto de partidos, que es igual a la relación entre el porcentaje de votos y bancas de los partidos sobre representados y subrepresentados²⁵. La fórmula matemática de dicho índice es:

$$D = \frac{1}{2} \sum |V_i - S_i|$$

Donde D equivale a la desproporcionalidad; V a la cantidad de votos que obtuvo cada partido; y S a la cantidad de escaños que le fueron otorgados.

En el marco de estas comparaciones creemos que es relevante además incorporar la discusión que existe respecto a los mecanismos concretos de conversión de votos en escaños, aspecto muy importante a tener en cuenta a la hora de evaluar sistemas electorales, al punto que, como sostiene D. Nohlen (1994: 64): “Podemos afirmar, entonces, que el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos en escaños. En este contexto, hay que ver un efecto doble: 1- el efecto de la conversión de votos en escaños, y 2- el efecto sobre el comportamiento electoral”.

En Uruguay, el imperante es el método D'Hondt²⁶ tanto a nivel Parlamentario como a nivel de las Juntas. Este sistema pertenece al grupo de los procedimientos del divisor, y opera como el resto de ellos mediante la división de los votos logrados por cada partido entre una sucesión de divisores²⁷, lo que crea una serie de cocientes decrecientes para luego asignar los escaños a los mayores. A modo de ejemplo, consideremos un sistema electoral donde han de asignarse 10 bancas entre tres partidos A, B y C que han obtenido 10.000, 7.000 y 4.000 votos cada uno:

²⁵Moraes, J.A. (1998: 55).

²⁶También llamado: “procedimiento de cifra mayor”, de “coeficiente mayor”, etc. Ver: D. Nohlen (1994); J.A. Moraes (1998).

²⁷La diferencia entre el D'Hondt y otros métodos de su mismo tipo, radica principalmente en la serie de divisores a utilizar, por citar algunos de los más conocidos: el “método Igualado” utiliza: 1.4, 3, 5, 7...n; el “método Danés”: 1, 4, 7, 10, 13...n; el “método Imperiali”: 2, 3, 4, 5...n; el Huntington: 1.2, 2.3, 3.4...n. Para más información ver: Nohlen (1994); Rae (1971).

Cuadro 2. Ejemplo de asignación de bancas según método D'Hondt.

DIVISOR	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO C
1	10.000	7.000	4.000
2	5.000	3.500	2.000
3	3.333	2.333	1.333
4	2.500	1.750	1.000
5	2.000	1.400	800
ESCAÑOS:	5	3	2

Fuente: Elaboración propia.

Se aplican los divisores (tantos como sea necesario) y luego se adjudican las bancas según los cocientes resultantes.

El D'Hondt es el utilizado por Moraes a la hora de comparar la representación proporcional y la MA. En general se considera que éste posee las ventajas de una fácil operatividad y resultados previsibles, al tiempo que basta con un solo procedimiento para distribuir todos los escaños. Como defecto, algunos autores sostienen que tiende a favorecer a los partidos mayores en detrimento de los menores, en particular cuando se consideran circunscripciones de escaso tamaño.

Como ya se ha mencionado existen diversas alternativas a este método. En nuestra opinión quizá la más interesante sea la que JM. Bernardo (2004) llama "solución ideal" y que a nuestro entender está estrechamente vinculada al método Hare/Niemeyer²⁸ (también llamado "Sistema de proporciones matemáticas" en adelante: SPM), perteneciendo al grupo de los procedimientos del "cociente electoral" (en oposición a los procedimientos del divisor, ver: Nohlen, 1994). Este sistema conlleva, al menos desde el punto de vista matemático, una representación aún más proporcional que el sistema D'Hondt²⁹.

²⁸ Hay pequeñas diferencias en cuanto a la forma de operacionalizar los mismos, pero ambos se basan en el mismo principio que, en definitiva, es una regla de tres que asigna las bancas que no corresponden a enteros considerando las fracciones de mayor a menor.

²⁹ No sería justo ignorar que el Hare/Niemeyer no está completamente libre de problemas, Nohlen por ejemplo, demuestra que se puede dar el caso donde el ganador de la elección, a pesar de hacerlo con una mayoría absoluta (que debe superar apenas el 50%), no obtenga sino la mitad de la bancada y no la mayoría de los escaños, lo que el autor considera incorrecto; también existe el problema de los "saltos lógicos" donde, dada una circunscripción de N bancas, un partido puede (obteniendo el mismo % de votos) obtener menor

Cuadro 3. Ejemplo de asignación de bancas según método SPM.

	PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO C	TOTAL
Votos	10.000	7.000	4.000	21.000
Solución ideal	4,76	3,33	1,90	10
Enteros	4	3	1	8
Restos	0,76	0,33	0,90	2
Escaños asignados	5 (4+1)	3	2 (1+1)	10

Fuente: Elaboración propia.

Así, la cantidad de bancas a asignar para cada partido es igual a: $\text{Votos obtenidos} * \text{Escaños totales} / \text{Votos totales}$. Dado que normalmente los resultados no serán números enteros, se redondean los mismos considerando los sobrantes de mayor a menor.

ANÁLISIS APLICADO AL CASO URUGUAYO

Hasta aquí hemos delineado las principales aristas que delimitan los relacionamientos ejecutivo-legislativo de acuerdo a la literatura comparada. Hicimos mención tanto a las diferencias entre los modelos tipo Westminster y los presidencialistas, así como a algunos matices existentes dentro de estos últimos, utilizando como referencia el modelo de frenos y contrapesos. También expusimos una breve reseña de los institutos que afectan el sistema político departamental uruguayo haciendo énfasis en algunas de las particularidades de su sistema electoral. Nos proponemos a continuación realizar un análisis empírico que tendrá una primera parte centrada en el funcionamiento del sistema electoral departamental desde la restauración democrática en adelante y una segunda parte centrada en un estudio de caso (Junta Departamental de Colonia período 2005-2010). Dicho estudio de caso procurará ahondar más en el relacionamiento existente entre la Intendencia y el legislativo departamental tratando de seguir el rumbo marcado por el conjunto de hipótesis antes delineado.

Si consideramos los casos de las 19 Juntas a lo largo de 6 elecciones, poseemos un total de 114 casos. Para esta cantidad de casos, la MA originó mayor desproporción que la que

representación en una bancada de circunscripción N+1 en relación a una bancada de circunscripción N. Ver Nohlen (1994).

se habría generado de utilizar exclusivamente el procedimiento D'Hondt en 50 ocasiones, es decir en el 44% de las veces. A su vez, en relación al SPM, la MA creó mayor desproporción en 88 casos, un 77%. Esto nos da la pauta de la importancia del método a utilizarse. Si realizamos un corte y agrupamos las elecciones según hayan sido antes o después de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1996, vemos que en el primer grupo, las diferencias resultantes de la comparación entre los diversos modos de asignación de escaños, son superiores a las que resultan en las elecciones post 1996³⁰. Esto seguramente tiene su origen en la mayor polarización y reducción del número efectivo de partidos que hay en estas últimas (con la consiguiente disminución de los casos donde los ganadores lo hacen con mayorías relativas y no absolutas).

En este punto es muy importante aclarar que cuando nos referimos a la influencia del método de asignación de bancas utilizado, siempre lo hacemos con un lógica ex post, es decir, consideramos exclusivamente el efecto que posee al aplicarse después de la elección. Entendemos que puede existir algún componente de orden táctico o psicológico que afecte la conducta del elector (por ejemplo, el voto útil) o también de los partidos (y que los lleve a formar coaliciones previas) que no sea contemplado en este estudio. Hecha esta salvedad, podemos coincidir con Nohlen (1994) en que el efecto distorsivo del D'Hondt para cada circunscripción no es mayor, ya que normalmente sólo se modifica la asignación de un escaño. Empero, el problema adquiere mayor importancia cuando se trata de circunscripciones de menor tamaño. En este sentido, si bien es natural que las circunscripciones pequeñas tiendan a originar mayores desproporciones que las de mayor tamaño (siempre será más exacto dividir 100 entre 99 que 100 entre 31), entendemos que el peso relativo que tiene el hecho de que una banca se otorgue a un partido en lugar de otro es esperablemente mayor cuanto menor sea la cantidad de bancas a repartir. Por otra parte, los métodos de divisor como el D'Hondt generalmente descansan su desproporción sobre los partidos pequeños³¹. Esto, en un país que carece de partidos de base exclusivamente regional y donde las elecciones departamentales son celebradas en forma simultánea en 19 circunscripciones, puede conllevar que el número de escaños total que el partido con menor

³⁰ Concretamente: 29 (0,51%) contra 21 (0,37%).

³¹ Ver en anexo un detalle de las bancadas resultantes según uno u otro método de asignación de escaños.

cantidad de votos “ceda” a otros con mayor caudal en cada instancia electoral³² sea significativo.

Por último, atendiendo al conjunto de cada instancia electoral y comparando las diferencias surgidas de la aplicación de los diferentes métodos, tanto en relación a la cantidad de circunscripciones que varían su representación según un método u otro, así como a la cantidad de bancas que fluctúan en el conjunto de la elección construimos el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Diferencias acumuladas por instancia electoral.

AÑO		D'HONDT	SPM
1984	Circunscripciones N	10 (53%)	15 (79%)
	Bancas N	10 (1,7%)	19 (3,2%)
1989	Circunscripciones N	6 (32%)	17 (89%)
	Bancas N	5 (0,8%)	11 (1,9%)
1994	Circunscripciones N	13 (68%)	18 (95%)
	Bancas N	10 (1,7%)	24 (4,1%)
2000	Circunscripciones N	10 (53%)	16 (84%)
	Bancas N	12 (2,0%)	19 (3,2%)
2005	Circunscripciones N	6 (32%)	10 (52%)
	Bancas N	7 (1,2%)	9 (1,5%)
2010	Circunscripciones N	5 (26%)	12 (63%)
	Bancas N	4 (0,7%)	9 (1,5%)
Total	Circunscripciones N	50 (44%)	88 (77%)
	Bancas N	48 (1,4%)	91 (2,6%)

Fuente: Elaboración propia

En el mismo, la cantidad de bancas que cambian su adjudicatario en cada elección proviene de una semisuma de las diferencias entre las bancas obtenidas por cada partido según la MA o el método a comparar. Esto se calcula de acuerdo a la fórmula:

$$B = \frac{1}{2} \sum |MA_i - MC_i|$$

³²Entendiendo instancia como el conjunto de elecciones realizadas a nivel nacional ese día.

Donde B equivale a la cantidad de bancas que modifican su asignación, MA es Mayoría automática y MC el método a comparar.

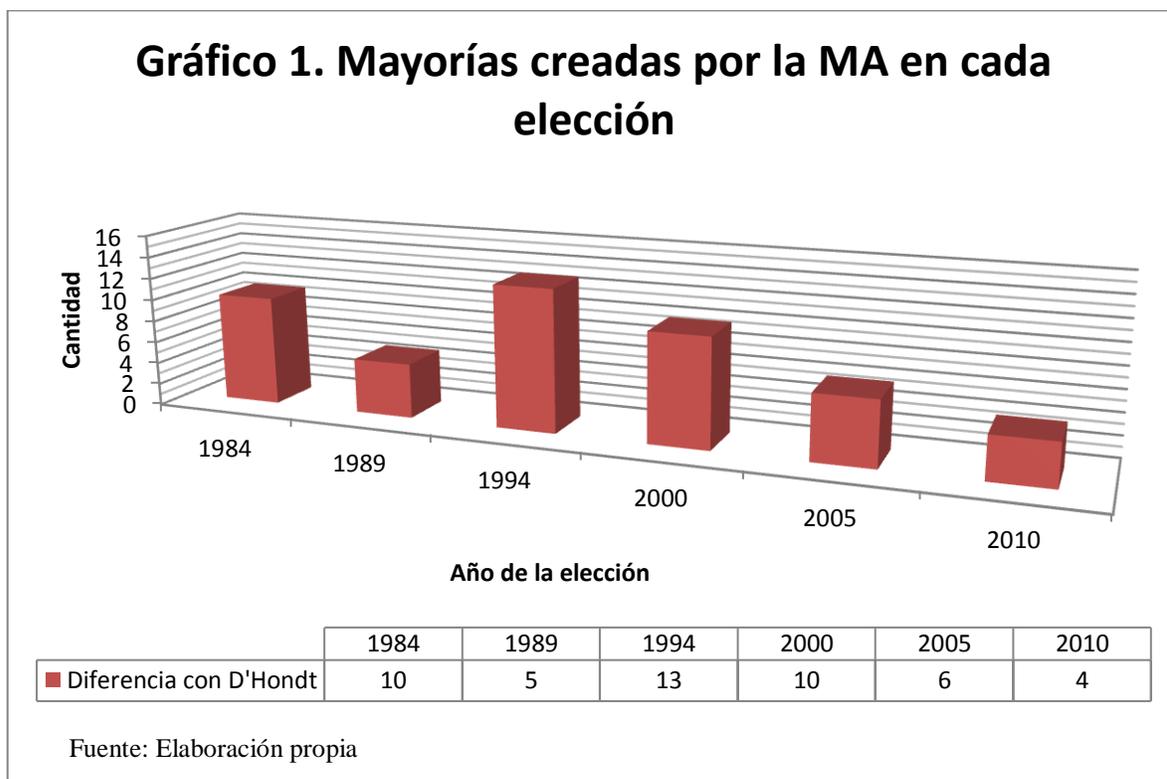
Comprobamos empíricamente entonces que el método de asignación de escaños tiene real incidencia sobre la conformación de las bancadas. La MA genera siempre mayor desproporción que la RP con D'Hondt.

En este punto, si prestamos atención a la cantidad de circunscripciones que son afectadas por la utilización de la MA en lugar de la RP con D'Hondt vemos que éstas se mueven entre un mínimo de 5 (para las elecciones de 2010) y un máximo de 13 para las elecciones de 1994 con un promedio total de 44%. Visto así, parece irrefutable que la aplicación de la MA tiene una incidencia muy relevante en la conformación de las bancadas. Surge la pregunta entonces: si efectivamente la MA introduce tal cantidad de desviaciones respecto a las conformaciones de los legislativos departamentales, ¿por qué la modificación de la misma no parece ser un asunto prioritario? Al respecto, es revelador el resultado de la “encuesta nacional a ediles”³³ (pg 112) donde se puede observar que entre los ediles que no forman parte del partido del Intendente, la idea de eliminar el régimen de MA alcanza sólo un 44,6% de simpatías, mientras que entre los oficialistas dicha cifra disminuye a un escaso 11,6%. A su vez, otra medida que podría utilizarse para disminuir los niveles de desproporción es el aumento del número de bancas. En este caso los resultados de la encuesta (pg 110) no sólo demuestran que un 56% de los curules consultados está de acuerdo en mantener el número de bancas, sino que incluso la idea de reducir dicho número posee mayor respaldo (37%) que la de aumentarlos (3%).

A favor de la idea de mantener el sistema actual, podría argüirse que, atendiendo solamente a la cantidad de bancas que modifican su representación según uno u otro método, vemos que una aplicación integral del método D'Hondt produce resultados que en los 6 períodos electorales estudiados alcanzan una diferencia máxima de 12 (elecciones del año 2000), es decir, un 2% de las 589 bancas designadas en dicha instancia, respecto a la utilización del sistema de Mayoría Automática (ver cuadro 4). Desde este enfoque, las diferencias entre uno u otro método parecen triviales. Sin embargo, creemos que esta

³³ En: Cardarello, A. et al (2009).

modificación marginal no deja de ser sumamente importante ya que en general la diferencia suele ser la banca que puede otorgar mayoría al partido ganador.



Al respecto, podemos ver en el Gráfico 1 que esas pequeñas diferencias en la distribución generan desde un mínimo de 4 mayorías en el año 2010, hasta un máximo de 13 para el año 1994. En promedio, la MA originó 8 mayorías por elección (más de un 40%)³⁴. Es posible afirmar entonces que, si bien la mayoría automática históricamente ha afectado en forma muy limitada la repartición de bancas, sí ha creado un número considerable de bancadas mayoritarias, lo que indudablemente posee consecuencias en la dinámica del sistema político departamental.

³⁴ Es interesante ver que si tenemos en cuenta los promedios parciales de considerar pre y post reforma de 1996, los promedios pre reforma (9,33) son sensiblemente superiores a los promedios post reforma (6,67), queda por determinar a qué se debe precisamente esto. Aventuramos que pueda originarse por una baja en el número efectivo de partidos para cada departamento tras la reforma dada las nuevas lógicas de competición que se establecieron. En todo caso, se requiere de un análisis de mayor envergadura.

MAYORÍAS Y MINORÍAS

A la hora de evaluar el funcionamiento de un organismo en relación a otros, hay un ítem que va más allá de su integración y refiere a las capacidades, herramientas y normas de las que disponen y a las que están sometidos sus miembros esto es, el marco institucional en el cual están insertos. Habiendo analizado ya los mecanismos de integración de las Juntas Departamentales, nos proponemos a continuación, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Nacional y la Ley Orgánica Municipal (LOM), presentar el conjunto de acciones donde los partidos de la oposición (que recordemos siempre son minoría) pueden, por gestión propia o por necesidad del oficialismo de utilizar mayorías especiales, influir directamente³⁵:

Cuadro 5. Posibles acciones para ediles de la oposición.

1 edil Realizar pedidos de informes (Art. 284 de la Constitución y Art. 16 de la LOM)
1/3 de los ediles Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas (Art. 273 de la Constitución y Art. 19 de la LOM) Hacer venir a Sala al Intendente para pedirle informes (Art. 285 de la Constitución y Art. 17 de la LOM) Acusar ante el Senado al Intendente o Ediles por los motivos previstos en el Art. 84 de la Constitución (Art. 19 de la LOM) Apelar ante la Cámara de Representantes los decretos, resoluciones y reglamentos de la Intendencia y la Junta Departamental que fueren contrarios a derecho (Art. 68 de la LOM)
3/5 de los ediles Sancionar el presupuesto de la Junta Departamental al comienzo de cada período de Gobierno y modificarlo al comienzo de cada año (Art. 273 de la Constitución)
2/3 de los ediles Modificar la nomenclatura de calles, caminos, plazas y paseos u otorgarles nombres de personas (Art. 19 de la LOM) Aprobar un proyecto que haya sido observado por el Intendente (Art. 23 de la LOM) Aprobar contratos entre empleados municipales y el Gobierno Departamental (Art. 41 de la LOM)

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Nacional y Ley Orgánica Municipal

³⁵ Lo que se presenta es un resumen de las funciones. El Cuadro 25 en el anexo presenta una lista exhaustiva confeccionada de acuerdo al Reglamento Interno de la Junta Departamental de Colonia.

Como podemos observar entonces, las herramientas disponibles para un partido minoritario están centradas principalmente en la fiscalización y control del ejecutivo departamental. Desde el pedido de informes que puede realizar cada legislador, a la intervención de un organismo central (Tribunal de Cuentas, Cámara de Representantes, Senado) que puede llevarse a cabo en situaciones específicas siempre y cuando se cuente con la volición de 11 curules. Esto último normalmente implica algún tipo de negociación interpartidaria en aquellos departamentos donde el número de partidos con representación significativa se acerque a 3 ya que la cantidad de bancas no pertenecientes al partido de gobierno será igual o menor a 15.

Es notable que exceptuando la necesidad de contar con parte de la oposición para aprobar el presupuesto quinquenal y sus modificaciones anuales, o los casos en que se quieran cambiar nomenclaturas (que a todas luces puede ser algo simbólicamente sensible, pero de escaso peso material), el oficialismo puede gobernar por sus propios medios, sin necesidad de buscar mayorías consensuadas interpartidarias o ceder a la presión de otros partidos³⁶.

Sartori (1980: 54) en sus “normas para contar” refiriéndose a la difícil tarea de establecer cuando un partido es o no relevante en un sistema dado, nos dice: “Lo que verdaderamente pesa en la balanza del multipartidismo es la medida en que se pueda necesitar a un partido para una o más de las posibles mayorías gubernamentales...”. A continuación establece 2 reglas según las cuales puede considerarse a un partido como relevante dentro de un sistema político: la primera relacionada con sus posibilidades de coalición y la segunda con sus posibilidades de chantaje. Como primera norma, el autor estipula: “Se puede no tener en cuenta por no ser importante a un partido pequeño³⁷ siempre que a lo largo de un cierto período de tiempo siga siendo superfluo en el sentido de que no es necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable...”. Es justo aclarar que el autor no va tan lejos

³⁶ La presión puede aparecer eso sí, a nivel de las fracciones de cada partido, que en Uruguay han revestido un peso político muy importante a lo largo de la historia del país, al punto que algunos autores que las fracciones son los verdaderos partidos. Al respecto, Zucco (2009: 2) señala: “In fact, it has been shown idea that differently than what happens in other multiparty presidential systems, factions are the relevant agents in the Uruguayan legislature”. De acuerdo a nuestra traducción: “De hecho, se ha postulado la idea de que a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas multipartidarios, las facciones son los agentes relevantes en la legislatura uruguaya”.

³⁷ El autor refiere al tamaño en relación a los escaños y no al peso electoral de cada partido, lo que creemos vuelve su estudio especialmente interesante para nuestro trabajo.

como para descartar a todos aquellos partidos que no tengan posibilidad de formar parte de coaliciones de gobierno (se refiere explícitamente por ejemplo a aquellos partidos de oposición permanente, además de agregar un requisito temporal indefinido al mencionar “a lo largo de un período de tiempo”). El segundo criterio que establece para considerar a un partido relevante refiere a las posibilidades de chantaje, en palabras del autor “un partido cuenta como importante siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia [...] de los partidos orientados hacia el gobierno” (1980: 55). Más adelante establece: “...las posibilidades de chantaje del partido electoral hallan su equivalente en las posibilidades de veto o, de hecho, en la capacidad de veto del partido parlamentario con respecto a la promulgación de leyes” (1980: 56). Como podemos ver, la situación de los partidos que no ganan la elección tiene grandes similitudes con las que el autor establece como condiciones para no tenerlos en cuenta, en especial si consideramos que existen departamentos donde la rotación del partido de gobierno es baja o nula³⁸. Sería una ardua tarea sin embargo, establecer en qué casos un partido que no obtiene la victoria en las elecciones pudo o no “afectar la dirección de la competencia” electoral o bien considerarse como “no relevante” cuando hablamos de sistemas que, por lo general, presentan un número efectivo de partidos bajo (ver Moraes, 1998 al respecto) y donde los partidos de oposición suelen obtener un porcentaje importante de la votación (aunque no de escaños). Además, debemos agregar que dichos partidos tienen base nacional y están fuertemente arraigados en el colectivo, lo que nos permite suponer su relevancia al margen de sus bancadas departamentales.

Hasta aquí hemos podido ver que el diseño institucional apunta hacia el sentido marcado por dos de nuestras hipótesis auxiliares, en tanto creemos que es viable sostener tentativamente que el partido de gobierno, por poseer siempre fuertes bancadas³⁹ y por ser bajo el número de situaciones en la que la colaboración de la oposición es indispensable,

³⁸Ver por ejemplo Fripp, 2008.

³⁹Hipótesis auxiliar “A”.

puede gobernar prescindiendo de la oposición⁴⁰. Oposición que, a su vez, tiene poca capacidad de vetar el accionar legislativo del partido mayoritario.

Si relacionamos esto con lo expuesto en el apartado relativo a los modelos de relación ejecutivo – legislativo, vemos que en lo relacionado con el sistema electoral, los gobiernos departamentales en el Uruguay parecen tener una clara orientación hacia la fortaleza y eficacia de los ejecutivos. Si bien se trata de sistemas basados en la separación de poderes propia de los presidencialismos, poseen una variedad de características que los distancian del modelo de ‘frenos y contrapesos’ antes referido. La característica más relevante en este sentido, es la simultaneidad de las elecciones para ambas ramas de gobierno, cuyas implicancias ya hemos comentado. También, es conveniente señalar que el legislativo es de tipo unicameral y con una mayoría que siempre pertenece al partido que controla el ejecutivo. Por otra parte, el sistema de listas cerradas y bloqueadas y la designación de candidatos por parte de una convención partidaria departamental, son herramientas que permiten un control centralizado de los candidatos, lo que constituye un instrumento útil para controlar la disciplina partidaria.

EL FUNCIONAMIENTO (JDC PERÍODO 2005-2010)

En este apartado nos centraremos en un caso concreto, a fin de poder evaluar, empíricamente, el funcionamiento de un legislativo departamental. Para ello, tomaremos como insumo las actas emanadas de las sesiones de la Junta Departamental de Colonia, comprendidas en el período de gobierno 2005 – 2010, y utilizaremos también como referencia principal, la “encuesta nacional a ediles” presentada por Cardarello, A. et al (2009). El análisis hará énfasis en dos dimensiones, legislativa y de contralor. Se intentará indagar cuál es el rol que adoptan los legisladores dentro del sistema político departamental en términos de control sobre las acciones de la Intendencia y de propuesta de ordenamientos o resoluciones. A continuación, se presentan 2 cuadros que dan cuenta de las diferentes composiciones que han adoptado tanto la Intendencia como la Junta Departamental de Colonia desde la restauración democrática hasta el período estudiado.

⁴⁰ Hipótesis auxiliar “B”.

Cuadro 6. Intendentes Colonia (1984-2005)

Periodo	Intendente	Partido	Fracción	% Partido	Intend./Partido	Intend./Total
1985-90	Raúl Bianchi	PN	PLP	43,3	53,9	23,4
1990-95	Juan C. Curbelo	PN		50,6	30,1	15,3
1995-00	Carlos Moreira	PN	H	38,6	48,5	18,7
2000-05	Carlos Moreira	PN	AN	42,8	100	42,8
2005-10	Walter Zimmer	PN	AN	57,1	54,9	31,2

Fuente: Fripp y Siniscalchi (2011)

Cuadro 7. Composición de la Junta Departamental de Colonia (1985-2015)

Partido / Elección	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15	1985-2015
PN	16	16	16	16	18	18	100
PC	12	11	10	11	2	3	49
FA	3	3	5	4	11	10	36
Otros**	0	1	0	0	0	0	1
Total	31	31	31	31	31	31	186

Fuente: Fripp y Siniscalchi (2011)

A modo de presentación de la legislatura particular a analizar, es importante destacar que la misma estuvo integrada por 18 ediles pertenecientes al Partido Nacional, 11 ediles pertenecientes al FA y 2 ediles pertenecientes al Partido Colorado. Si profundizamos un poco, podemos apreciar divisiones dentro de cada partido en función de las listas y los candidatos a Intendente (que como hemos visto es el cargo más importante en disputa) que respaldaban en la instancia electoral. Para simplificar la presentación, hemos construido el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Listas y candidatos a la elección de Colonia 2005

Partido Nacional	
Hojas de votación	17
Listas que lograron bancas	9
Candidatos a intendentes	2
Bancas obtenidas por González	8
Bancas obtenidas por Zimmer	10
Bancas obtenidas por el partido	18
Frente Amplio	
Hojas de votación	41
Listas que lograron bancas	8
Candidatos a intendentes	3
Bancas obtenidas por Chipolini	6
Bancas obtenidas por Martinez	4
Bancas obtenidas por Pignataro	1
Bancas obtenidas por el partido	11
Partido Colorado	
Hojas de votación	10
Listas que lograron bancas	1
Candidatos a intendentes	2
Bancas obtenidas por Di Polito	0
Bancas obtenidas por Gonnet	2
Bancas obtenidas por el partido	2
Total elección	
Hojas de votación	68
Listas que lograron bancas	18
Candidatos a intendentes	7
Bancas	31

Fuente: Elaboración propia

Del análisis se pueden extrapolar varios datos interesantes. En primer lugar, el Partido Nacional ganador en la elección, obtiene 18 bancas por lo que el dispositivo de mayoría automática no es activamente utilizado. En segundo lugar, podemos ver que existe un número muy dispar de hojas de votación presentadas por cada uno de los partidos, desde las 10 que presentó el Partido Colorado, a las 41 que presentó el Frente Amplio. Es necesario sin embargo, advertir que esto no puede ser utilizado directamente como un indicador de cohesión partidaria, puesto que se dan casos donde los mismos candidatos a ediles apoyan a más de un candidato a Intendente, presentando más de una hoja por sector. A modo de

ejemplo, las hojas pertenecientes a la “Vertiente Artiguista” del Frente Amplio de número 77, 177 y 777 poseen la misma lista de candidatos a la Junta Departamental, variando el candidato al ejecutivo⁴¹. Así, puede considerarse que algunos sectores deciden trasladar la decisión entre candidatos al propio elector, sin restringir su apoyo a una u otra figura. Finalmente, podemos ver que la bancada del partido ganador, está integrada por ediles provenientes de 9 listas diferentes y que de los 18 curules electos, 10 integraron listas cuyo candidato a Intendente fue el electo Walter Zimmer. Los restantes, lo hicieron en listas que impulsaban a Carlos González, candidato de los sectores que apoyan al ex Intendente Carlos Moreira, quien no fuera candidato en estas elecciones.

Para comenzar el análisis de lo actuado en dicha legislatura, utilizaremos como indicadores de la dimensión contralor la existencia y frecuencia de pedidos de informes por parte de los curules. Creemos que esta dimensión puede resultar interesante como proxy a la hora de evaluar la independencia de la Junta respecto a la Intendencia, cobrando particular relevancia el accionar de los ediles oficialistas.

⁴¹ Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) estudian el sistema electoral y la fraccionalización en el sistema de partidos en el Uruguay. En relación a la presencia de un alto número de hojas de votación y listas, afirman: “El constante aumento en el número de listas (la oferta) es un fenómeno real y como tal merece atención y explicación. Sin duda las facilidades que la legislación uruguaya otorga al registro de hojas de votación y las lógicas de la competencia interna en los partidos estimulan dicha proliferación. Por otra parte, las posibilidades de acumulación que ofrecen los mecanismos del triple voto simultáneo hacen racional, para unos la presentación de una lista propia cuando no reciben el lugar que pretenden en otra, y para otros su aceptación dentro de una ‘cooperativa’. Algunos mecanismos de la legislación electoral unidos a la racionalidad de los distintos agentes electorales configuran una estructura de costos y beneficios cuyo resultado parece suficiente para explicar el permanente incremento del número de hojas de votación. Pero este fenómeno no es idéntico a la fraccionalización y ni siquiera constituye su sustento, porque la composición del parlamento, luego de la operación del sistema electoral, es insensible a la proliferación de listas” (Buquet, Chasquetti, Moraes, 1998: 21).

Cuadro 9. Pedidos de Informe

Año	Presentado por			Total Junta	
	Comisiones	Partidos			
		Colorado	FA		Nacional
2005*	13 (12,6%)	2 (1,9%)	85 (82,5%)	3 (2,9%)	103
2006	18 (14,1%)	18 (14,1%)	88 (68,8%)	4 (3,1%)	128
2007	20 (16,7%)	17 (14,2%)	76 (63,3%)	7 (5,8%)	120
2008	26 (35,1%)	13 (7%)	33 (44,6%)	2 (2,7%)	74
2009	30 (39,5%)	14 (18,4%)	28 (36,8%)	4 (5,3%)	76
2010*	3 (21,5%)	4 (28,6%)	7 (50%)	0 (0%)	14
Total	110 (21,4%)	68 (13,2%)	317 (61,6%)	20 (3,9%)	515
*Se consideran sólo los pertenecientes al período de Gobierno 2005-2010					

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de la JDC

Un rápido análisis cuantitativo, parece indicar tres cosas: 1) Existe una mayor utilización del recurso durante los 3 primeros años de gobierno; 2) La amplia mayoría de los pedidos de informe pertenecen al Frente Amplio; y 3) El partido que menos utiliza dicha herramienta es el Partido Nacional.

Sobre el primer punto, cabe señalar que en los primeros 3 años comprendidos en el período (2005, 2006 y 2007) se concentran un 68% de los pedidos de informe realizados. Es importante destacar que esta dinámica resulta exclusivamente de la acción del FA, que es el partido que más pedidos de informe presentó. Si tomamos en consideración cualquier otro origen (de las diferentes comisiones, del Partido Colorado o del Partido Nacional) vemos que el número se mantiene estable a lo largo del período. Creemos que es posible atribuir esto a la dinámica propia de un partido que se establece como principal oposición, con posibilidades de hacerse con el gobierno a mediano plazo y cuyo caudal electoral es, dentro del departamento relativamente novedoso⁴².

⁴²El FA, que hasta el año 2000 ocupó un tercer lugar en las elecciones departamentales, obtuvo más de un 30% de los votos en las elecciones departamentales de 2005 y 2010 lo que lo catapultó a la segunda posición. Si bien en el 2010 pierde aproximadamente 3 puntos porcentuales en relación al 2005 (seguramente relacionados con la recuperación electoral del PC), en la inmediata instancia electoral anterior, las nacionales de 2009, la votación del FA logró superar la del PN.

El segundo punto, en relación directa con el anterior, es la alta concentración de los pedidos por parte del FA. Este dato creemos puede explicarse, como comentáramos más arriba, por tratarse del principal partido de oposición, lo que lo dota de los recursos (en bancas, humanos, etc) y el interés necesarios (potencial acceso a la Intendencia) para realizar un uso más intensivo de las herramientas de contralor. Por otra parte, no es posible descartar que estén interviniendo otros factores como la cultura política de cada partido o incluso derivados de la teoría de las “familias ideológicas”. Lógicamente, comprobar dichas teorías sobrepasa los objetivos de este estudio consideramos no obstante, relevante mencionarlás.

El tercer punto, aunque no sorprende, quizá sea el más importante. El Partido Nacional, contando con la mayor parte de los ediles de la Junta, aporta apenas el 3,9% de los pedidos de informe, muy por debajo incluso del 13,2% que aporta el Partido Colorado con apenas 2 ediles. No insinuamos que deba existir ningún tipo de relación directa entre el número de bancas y la cantidad de pedidos de informe. Parece completamente lógico que quienes se enmarcan dentro del mismo partido posean mayores afinidades y que esto necesariamente disminuya las discrepancias y sospechas de mala gestión. De la misma manera, es de esperar que cuando éstas existan, se canalicen por otros medios inherentes a la comunicación intrapartidaria y no en un organismo público donde se puedan exponer debilidades frente a otros partidos. También puede considerarse que el rédito político a ganar (tanto en la interna partidaria, como de cara al electorado) fiscalizando a un compañero de partido, cuando no de fracción, pueda ser menor al que se obtiene controlando a un rival. De todas maneras, tanto si escogemos como explicación el factor afinidad, o el partidario, estamos reconociendo que difícilmente un edil oficialista realice una tarea intensiva de contralor, explicando posiblemente ese magro 3,9%. Esto último, en un organismo donde la mayoría absoluta siempre se encuentra en manos del partido que controla el ejecutivo departamental, al margen de los resultados electorales, parece restar peso a la tarea de contralor de la Junta. Limongi y Figueredo (2005)⁴³ al estudiar las

⁴³ “O problema da tese das emendas como ‘moedas de troca’ está em seus supostos. Supõe-se que os legisladores têm um interesse comum, qual seja, o da promoção de políticas distributivistas, uma vez que estas garantiriam (ou afetariam positivamente) suas chances de obter a reeleição. Por extensão, os interesses comuns dos parlamentares são tomados como contrários aos interesses do Executivo. Os dois Poderes estariam imersos em uma relação conflituosa, um jogo de soma zero. Assim, ao executar recursos alocados

relaciones entre los poderes legislativos y ejecutivos en Brasil y los incentivos existentes para los actores involucrados, concluyen que más que establecer una oposición entre organismos, ha de considerarse el eje partidario, es decir, el principal factor explicativo a la hora de analizar las conductas de los actores del sistema político es la adhesión partidaria y no el organismo al que pertenecen.

Continuando con lo anterior, es oportuno señalar que en la ya citada encuesta nacional a ediles, consultados sobre la importancia de sus funciones, agrupadas en “controlar”, “legislar” y “representar”; la tarea “controlar” aparece como la segunda en importancia para los ediles relevados, por debajo de la más difusa tarea de “representar” y por encima de la tarea de “legislar”. Esto parece indicar que los ediles conciben a la Junta más como un órgano deliberativo y de exposición con funciones de contralor, que como un órgano de “Gobierno” propiamente dicho. Como en otros casos, la opinión de los curules se divide en función de si pertenecen al partido de Gobierno o a la oposición⁴⁴. Según los autores de la encuesta: “Nuevamente se detecta cierta asociación estadística con el tipo de bancada: como resulta lógico y esperable, los oficialistas tienden a mencionar más la función de legislar y menos la de controlar, y lo inverso ocurre con los opositores (obsérvese por ejemplo que la función de legislar baja a 13% entre los opositores y sube a 21% entre los oficialistas)” (Cardarello et al, 2009: 99).

por emendas individuais, o presidente o faria às expensas de suas próprias prioridades. Esses argumentos perdem de vista o básico: a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens político-partidárias. Parlamentares dividem-se em dois grandes campos, os que apóiam e os que se opõem ao Executivo. Essa distinção implica que a maioria apóia a centralização da condução do processo orçamentário em sua fase congressual. Há uma delegação de poder das bases para as lideranças partidárias, nesse caso representadas pelo relator geral e seus colaboradores diretos. Essa delegação explica o papel reduzido que as emendas individuais desempenham na participação do Congresso no processo orçamentário e a importância que as variáveis macroeconômicas assumem para os relatores. Antes de tudo, o orçamento visa a garantir o sucesso da política do governo, especialmente a econômica” Limongi y Figueredo (2005: 766).

⁴⁴ A lo largo de la encuesta, la pertenencia al partido de Gobierno o a uno de oposición parece intervenir en las respuestas dadas más que la identificación partidaria.

Cuadro 10. Distribución de ediles encuestados por opinión sobre cuál es la principal función que cumplen, según tipo de bancada (%)

FUNCIÓN	OFICIALISMO	OPOSICIÓN	TOTAL
Representar	47.1	48.8	47.8
Controlar	32.4	38.1	34.9
Legislar	20.6	13.1	17.2

Fuente: Elaborado en base al Gráfico 10 de la encuesta nacional a ediles en Cardarello, A. et al (2009)

Estos datos sugieren que la oposición está (relativamente) más interesada en controlar que el partido de gobierno y que éste está más preocupado en legislar que aquella. Coinciden, al menos en la primer parte y en forma no sorpresiva, con nuestros datos. Centraremos nuestra atención ahora en la dimensión “legislación” para analizar si también se cumple para las funciones legislativas.

A tales efectos, hemos relevado en forma taxativa los proyectos de decreto, de resolución, de ordenanza y de reglamentación que hayan integrado los diferentes “órdenes del día” durante el período, clasificándolos en función de: 1) Organismo de origen; 2) Su tipo; 3) En el caso de provenir de integrantes de la propia Junta, su origen partidario.

Este proceder presenta una serie de limitaciones, como no contabilizar aquellos proyectos que son presentados por los ediles sin haber sido ingresados previamente y por ello no figurar en los órdenes del día, ni tiene en consideración aspectos cualitativos como la relevancia o complejidad de la normativa presentada. No obstante, creemos que es una buena herramienta que nos permite evaluar cuánto de lo que se trata en la Junta proviene de ella misma y cuánto es originado en el ejecutivo departamental.

Así, y de acuerdo a las clasificaciones ya mencionadas, elaboramos los siguientes cuadros:

Cuadro 11. Cantidad de Proyectos en Orden del día

Año	Organismo de origen		Total por año (%)
	Intendencia (%)	Junta (%)	
2005*	25 (69)	11 (31)	36 (100)
2006	44 (51)	42 (49)	86 (100)
2007	50 (77)	15 (23)	65 (100)
2008	29 (64)	16 (36)	45 (100)
2009	51 (69)	23 (31)	74 (100)
2010*	24 (86)	4 (14)	28 (100)
Total	224 (67)	112 (33)	336 (100)

*Se consideran los pertenecientes al período de Gobierno 2005-2010

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de la JDC.

En el Cuadro 11 podemos apreciar que la cantidad de proyectos ingresados en los órdenes del día de cada sesión, cuyo origen se dio en la Junta Departamental o en la Intendencia, asciende a un total de 336 para el período relevado. Si visualizamos año por año vemos que, a excepción del 2006 donde los números casi coinciden, la norma es que la mayor parte de los proyectos provengan de la Intendencia, en una razón de 2 a 1 para los 5 años, respaldando aún más la hipótesis de que es ésta última la que establece el ritmo de gobierno. Llamativamente, este dato coincide con lo que ocurre a nivel nacional, donde, a pesar de ser diferente la integración de la rama legislativa de gobierno y operando ésta en base a mayorías de tipo coalicional y no partidarias, de acuerdo a Chasqueti (2009) el Poder Ejecutivo inicia aproximadamente 2/3 partes de la legislación sancionada durante las legislaturas que van desde 1985 en adelante.

Si centramos nuestra atención en los proyectos originados dentro de la propia Junta, encontramos que del total de 111 proyectos presentados en el período estudiado, 42 tuvieron origen en una de las diferentes comisiones existentes en la Junta y otros 69 fueron presentados por uno o más ediles. Enfocándonos en estos últimos construimos el Cuadro 12. En el mismo, se ven algunos datos interesantes:

Cuadro 12. Proyectos presentados por bancada

Año	Bancada					Total
	FA	PC	PN	S/D**	3 bancadas	
2005*	7	3	0	0	0	10
2006	10	14	4	4	1	33
2007	3	0	4	1	0	8
2008	3	1	1	0	0	5
2009	3	6	2	0	0	11
2010*	2	0	0	0	0	2
Total	28 (40,5%)	24 (35%)	11 (16%)	5(7%)	1(1%)	69
*Se consideran sólo los pertenecientes al período de Gobierno 2005-2010						
**Corresponde a los casos donde no se especifica a que bancada pertenecen los ediles						

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, destacamos que el oficialismo, contando con más de la mitad de los ediles (18), presentó tan sólo 11 proyectos (que equivalen a aproximadamente un 16% del total), lo que sin duda nos habla de la baja importancia que para dicho colectivo tiene este mecanismo. Esto parece no coincidir con lo señalado en la encuesta nacional a ediles por el grupo de ediles oficialistas, donde este grupo adoptaba una posición más favorable en torno a la tarea de legislar. Al respecto, pueden establecerse 2 salvedades: En primer lugar mientras la encuesta era de base nacional e interpartidaria, aquí se releva sólo un departamento y partido por lo que no es posible descartar que intervengan otros factores. En segundo, siempre pueden existir diferencias entre la importancia concedida a algo y la percepción de su necesidad, más si tenemos en cuenta que el Partido Nacional ha sido históricamente el partido de gobierno en el departamento.

Por otra parte, llama la atención que ambos partidos de oposición, pese a tener bancadas muy dispares (2 para el PC y 11 para el FA) entre sí, hayan presentado un número similar de proyectos⁴⁵. Como tercer punto, podemos apreciar que un solo proyecto figura como proveniente de las 3 bancadas, incluso si consideramos dentro del mismo grupo los 5 proyectos cuyo origen no se detalla, vemos que el número de iniciativas no exclusivas de

⁴⁵ Como ya hemos marcado, existió sí una gran diferencia en la dimensión “contralor” lo que probablemente nos hable de diversas estrategias de oposición, con el FA ejerciendo una oposición más “crítica” y de contralor y el PC volcado más activamente a las tareas legislativas.

una bancada es muy bajo, lo que puede ser síntoma de una incapacidad de los curules para actuar con ediles de los otros partidos a nivel individual.

¿Qué sucede entonces con aquellos espacios que son concebidos para que los ediles actúen conjuntamente? ¿Hasta qué punto conforman un mecanismo alternativo a la presentación individual? Para ello hemos agrupado los diferentes proyectos presentados por cada una de las comisiones en el período estudiado.

Cuadro 13. Proyectos presentados por Comisiones

Año	Comisión de				
	Asis. Social, Asuntos Laborales, DD. HH. y Género y Equidad	Asuntos Internos y Cuentas	Consumo, Higiene y Medio Ambiente	Cultura, Deportes y Juventud	Ganadería, Agricultura y Pesca
2005*	0	0	0	1	0
2006	0	0	0	4	1
2007	0	0	0	3	1
2008	0	2	1	4	2
2009	1	0	0	10	1
2010*	0	0	0	2	0
Total	1	2	1	24	5

Año	Comisión de		
	Legislación y Régimen	Tránsito y Transporte	Total
2005*	0	0	1
2006	2	2	9
2007	0	3	7
2008	0	2	11
2009	0	0	12
2010*	0	0	2
Total	2	7	42

Fuente: Elaboración propia

Si analizamos la cantidad de proyectos presentados por las diferentes comisiones que integran la Junta, vemos que en su mayoría se concentran sobre el final del período, destacándose además su bajo número (apenas 8 por año), cifra incluso menor que la de los proyectos presentados en forma individual. Podemos apreciar además que una amplia mayoría (24) proviene de la comisión de “Cultura, Deportes y Juventud” refiriéndose generalmente a cambios en la nomenclatura de calles o espacios públicos. Esto reduce aún

más el número de temas políticamente sensibles que son tratados en comisión y logran ser aprobados como proyectos. Si sumamos a este escaso número de proyectos aprobados en comisiones, la casi inexistencia de proyectos que son presentados por ediles pertenecientes a diferentes partidos, queda claro que no existe una lógica de cooperación a nivel de las diferentes bancadas que pudiera ser reflejo de una autonomía funcional de la Junta como órgano respecto al resto del sistema político departamental.

CONCLUSIONES

Hemos visto cómo el sistema electoral existente (elección conjunta con los intendentes, listas cerradas y bloqueadas) y dentro de éste, el mecanismo de asignación de escaños (mayoría automática), lleva a la creación de escenarios de gobiernos mayoritarios y oposiciones minoritarias en el plano legislativo departamental. Dentro del período analizado, desde la restauración democrática a la fecha, se destaca que aproximadamente un 40% de las veces dicha mayoría se da en función de la legislación electoral y no como reflejo de una mayoría en las urnas.

En este contexto de mayorías absolutas, la capacidad de gobernar en forma independiente por parte del partido de gobierno vendrá entonces dada por su habilidad para mantener unida su bancada y por los recursos y potestades establecidos para las minorías (necesidad del oficialismo de contar con mayorías especiales, iniciativas que requieran un número de ediles menor a la mayoría relativa, etc). Éstas últimas, como hemos visto, no son demasiado frecuentes lo que permite al partido de Gobierno ejercer la mayor parte de sus funciones sin necesidad de contar con el respaldo de otros. Relacionado con este aspecto, en un estudio comparativo de 29 casos sobre desempeño legislativo de diferentes presidentes latinoamericanos, Santos y García Montero (2010: 20) afirman: “presidentes con capacidad de formar mayorías y que actúan en un contexto institucional favorable tendrán amplia participación en la producción legislativa. Este resultado sería obvio si no contextualizado (sic). Es decir, solamente esas condiciones son suficientes para que Presidentes (sic) tengan participación amplia, aunque gobiernen en contextos ideológicamente polarizados y con legislativos fragmentados”. Dicho de otra forma, en aquellos escenarios donde los ejecutivos cuentan con una mayoría afín en el legislativo y un contexto institucional

favorable, tal como sucede con los ejecutivos subnacionales uruguayos, otras variables propias del legislativo, como la fragmentación y la polarización existente, pasan a un segundo plano. Vale la pena volver a mencionar que en términos de legislación sancionada, de acuerdo a los datos pertenecientes al caso estudiado (JDC 2005-2010), el porcentaje que es iniciado por la Junta y la Intendencia es similar a lo que sucede en el caso nacional, donde es el Poder Ejecutivo quien inicia casi 2/3 de los proyectos sancionados. Esto puede estar indicando una tendencia generalizada hacia una forma de actuar que va más allá de la correlación de fuerzas que surge de las elecciones. Lógicamente, para poder sostener tal afirmación, es necesario un análisis más preciso que incluya una mayor cantidad de casos y se centre en estas variables.

Vimos también que a las dificultades institucionales para ejercer oposición podemos sumarle la poca visibilidad que tienen los curules en tanto son electos en simultáneo con el Intendente, cargo que a todas luces es el más relevante entre los que se definen en dicha instancia y el que concentra en mayor medida la atención de los electores. Además, la elección se efectúa con listas cerradas y bloqueadas por lo que el elector no tiene capacidad para individualizar candidatos más allá de optar por una u otra hoja de votación. Por otra parte, este mecanismo implica que las candidaturas siempre dependerán de la designación partidaria, lo que garantiza cierto control disciplinario, al menos al nivel de fracciones.

Desde el punto de vista de los incentivos asociados al cargo, Salvat destaca que la de edil no es una posición que por lo general sea útil para impulsar una carrera política, tampoco puede considerarse una fuente de prebendas: estamos frente a un cargo no remunerado y muy sujeto a los referentes partidarios (incluyendo en ocasiones al propio candidato a Intendente) en tanto son las convenciones departamentales las que arman las listas, donde los ediles difícilmente pueden construir capital político propio. Al respecto de esto último, refiriéndose al caso de la Junta de Florida, Salvat (2006: 50 a 51) afirma: “La JDF no es un “trampolín” político para los dirigentes locales hacia un nivel superior de gobierno estableciéndose solamente casos de carreras políticas de tipo alternativas en las que el dirigente desarrolla su carrera pública dentro del propio departamento [...] Por otro lado, el cargo de edil no representa un objetivo en sí mismo, dado los altísimos niveles de renovación (del entorno del 70%)”

Nos encontramos entonces con un escenario donde no hay incentivos obvios por parte de los partidos para colocar actores con gran peso político. Si nos centramos en el partido ganador, teniendo en cuenta la marcada primacía que hay del ejecutivo sobre el legislativo y la posesión de una bancada mayoritaria, lo más conveniente parece ser contar con ediles dóciles sin demasiadas ambiciones personales que puedan dificultar la acción del Intendente, la figura partidaria más visible del departamento.

En este punto, es importante señalar nuevamente que la competencia por el gobierno no debe ser analizada exclusivamente como competencia entre partidos, también ha de considerarse la dimensión intra partidaria de la misma. Así, si bien es esperable que los ediles electos pertenecientes al sector del Intendente sean leales a éste y, por lo que ya hemos mencionado, que no se trate de personas con altas tasas de capital político “propio”, lo cierto es que el líder del ejecutivo debe intentar asegurarse el respaldo de curules que pertenecen a su partido pero no a su sector, y cuyos intereses pueden divergir del sector mayoritario. Chasquetti (2009: 2) afirma que el caso uruguayo (refiriéndose al nivel nacional de gobierno) reporta gran interés pues la evidencia empírica demuestra un comportamiento inverso al pronosticado por la teoría que establece que “Los gobiernos de partido mayoritario, suelen ser menor onerosos [en términos de modificaciones a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo] pues la formación del gobierno así como el proceso legislativo, tienden a estar centrados en un único actor, el partido de gobierno”. Según el autor variables como la ‘fraccionalización’ intra-partidaria y la distancia ideológica de los actores que conforman la mayoría legislativa en funciones explican el alto costo que imponen los legisladores del partido de gobierno. Los intendentes tienen sin embargo, una variedad de herramientas disponibles que les permite asegurarse su respaldo en el legislativo, cobrando especial importancia la capacidad que poseen para distribuir beneficios tanto materiales (es el ejecutivo quien posee el liderazgo en lo que a asignación de recursos refiere) o en relación a puestos y cargos dentro de la propia Intendencia. Como mencionáramos anteriormente, la conformación de los gabinetes cobra especial relevancia y es una herramienta más que permite a los ejecutivos asegurar su respaldo en la Junta.

Centrándonos en el estudio de caso analizado, vimos al estudiar las actas de la Junta Departamental de Colonia en el período 2005-2010, que los curules del partido de gobierno

casi no utilizan el recurso de los pedidos de informe (20 en todo el período) y a pesar de que declaran (según la encuesta nacional a ediles) estar más orientados a aspectos legislativos que la oposición, presentan tan sólo 11 proyectos (16% del total presentado por la Junta) frente a los 224 que provienen de la Intendencia.

Como contraparte, y siguiendo con el caso de referencia analizado, la posición de edil tampoco parece ser demasiado valiosa para la oposición: más allá de la capacidad de contar con algunas herramientas de fiscalización (pedidos de informe, llamados a sala, etc) y hacer amplio uso de ellas (385 pedidos de informe en el período por parte de la oposición) lo cierto es que la facultad de llevar a cabo iniciativas por parte de los curules opositores queda, por lo general, supeditada a su capacidad de negociar con los ediles oficialistas. Si atendemos al escaso número de iniciativas presentadas por más de un partido, parece ser un difícil camino. Esto parece actuar en detrimento de la iniciativa legislativa de la Junta que, como vimos, aporta tan sólo un tercio de los proyectos estudiados en el período. En dicho tercio, cobran especial relevancia aquellos proyectos provenientes de las diferentes comisiones, organismos integrados por ediles de más de un partido, sin embargo, su número tampoco es muy alto (42) y, desglosando por comisión, vemos que la mayoría proviene de la comisión de “Cultura, Deportes y Juventud” y tratan, como ya mencionamos, de asuntos relacionados a nomenclaturas y homenajes.

A lo largo de este trabajo hemos examinado como la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo a nivel subnacional se presenta en forma claramente asimétrica. Vimos como los primeros, insertos en un contexto de creciente participación tanto a nivel local como nacional, poseen un conjunto de herramientas tanto a nivel electoral, como jurídico/normativo que lo proveen de protagonismo frente a los últimos. Así, vemos que los gobiernos departamentales se configuran con ejecutivos fuertes, de dirección unipersonal, con amplia capacidad decisoria en materia de recursos y centrados en figuras de alta visibilidad en relación a la ciudadanía. Por otra parte, los legislativos siempre presentan oposiciones minoritarias, con escasa capacidad real de propuesta. Están integrados por actores cuya trascendencia pública, es baja. Esto se vincula a la propia naturaleza pluripersonal del poder que integran y los mecanismos diseñados para su designación, así como a la menor capacidad de los ediles para la concreción de medidas y uso discrecional

de recursos, tanto del erario público como personal (recordemos que el cargo de edil es honorario), es baja. Finalmente, las bancadas oficialistas son fuertes, mayoritarias, con actores con claros incentivos para permanecer alineados con las directrices partidarias y con recursos y posibilidades limitados a la hora de construir capital político propio. En este escenario, es aparente que el sistema dista mucho de la idea de Madison de poseer poderes que puedan y tengan incentivos para controlarse mutuamente y bloquearse en caso de decisiones que puedan afectar a uno o más grupos. Por el contrario, tenemos gobiernos que difícilmente se encuentren en situaciones de bloqueo, con alta capacidad de decisión y concreción de sus agendas. Remitiéndonos al caso analizado, vemos que parece alinearse con estos supuestos; lógicamente serán necesarios otros estudios sobre el tema, que incluyan una mayor diversidad de casos, para ver si tal es el escenario general de los Gobiernos Departamentales en Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco (2001) “Veto, insistencia y control político en América Latina: Una aproximación institucional” en *Perfiles latinoamericanos* N°19.

Alles, Santiago M. (2009) *Gobernabilidad versus proporcionalidad: Actores y preferencias en la convención constituyente de Entre Ríos*. Argentina: Política Comparada.

Anastasia, María de Fátima (2000). “Responsabilización por el control parlamentario”, en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Bernardo, José “Sistema Electoral. Una alternativa a la ley d’Hondt” Columna aparecida en diario *El País* (España) 02/03/2004.

Buquet, Daniel, Chasqueti, Daniel y Moraes, Juan (1998) *Fragmentación, Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.

Cardarello, Antonio (2009) *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos*. Tesis doctoral, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil.

Cardarello, Antonio, et al (2009) “Los Ediles Departamentales del Uruguay: Presentación de resultados de la Encuesta Nacional a ediles” en *Hacia un modelo de gestión legislativa departamental del Uruguay*. Fortalecimiento Institucional Del Congreso De Intendentes Y Los Gobiernos Departamentales 2009. Uruguay.

Cardarello, Antonio y Magri, Altaír, coord. (2011) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

Chasquetti, Daniel (2009) “El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo”. Trabajo preparado para el Seminario “*El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada: Desempeño y líneas de investigación*” Hospedería Fonseca; Universidad de Salamanca.

Diamond, Larry y Plattner, Marc, comp (1996) *El Resurgimiento Global de la Democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Duverger, Mauricio (1969). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica

Farfán Mendoza (2007) “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales” en *Polis*, vol 3, N°1 pg 87-124.

Fripp, Mauricio (2008) *Veinte Años no son nada: La interrogante sobre la supremacía del Partido Nacional en el Departamento de Colonia*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Fripp, Mauricio y Siniscalchi, Sabrina (2011). “Algo más que simplemente otro bastión nacionalista. Elecciones departamentales y municipales 2010 en Colonia”, en Cardarello, Antonio y Altaír Magri. *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

Guerrini, Aldo y Cardarello, Salvador (2004) “Las elecciones internas en el interior: Todo el poder a los intendentes” en *La Política en el umbral del cambio*. FCS-ICP, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Koolhaas, Martín y Rodríguez, José Raúl (2006): “Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda” en el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo.

Lauraga, María Elena, coord (2001) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Lauraga, María Elena (2004) “Política y gestión municipal en Uruguay. Competencias y restricciones de los gobiernos departamentales en un estado unitario” publicado en *La gestión urbana en gobiernos locales. Experiencias Latinoamericanas*, Juan de Dios Pineda y Rita Grandinetti (coords). Universidad nacional de Toluca México y Universidad Nacional de Rosario.

Limongi, Fernando y Figueredo Argelina (2005) “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo” en DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, Nº 4, pp. 737 a 776.

López, Santiago (2007) “¿Cuán ‘locales’ son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados comportamientos electorales” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 16. Montevideo: ICP.

Mieres, Pablo (1997) “La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos” en *Cuadernos del CLAEH* Nº80. Montevideo.

Moraes, Juan (1998) “Mayoría Automática en el Uruguay: La experiencia de los Gobiernos Departamentales (1984 – 1994)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº10. Montevideo.

Negretto, Gabriel L. (2003) “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina” *Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología*, año 65 Nº1. México.

Nohlen, Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pereira, Carlos y Power, Timothy (2005) “Governo de coalizão ou monopólio político?”. *Valor Económico*, 30 de junio, 2005. Citado en De Messias, Sandes y Ribeiro (2010) “Governando com o gabinete: A Formação do Secretariado Estadual no Amazonas, Pará e Piauí” en *7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política “Política,*

Desenvolvimento & Inclusão Social No Brasil: Desafios da Próxima Década. 4-7 de agosto de 2010, Recife/PE.

Pereira Da Silva, Cleber De Deus (2010) “A Lógica da Competição Política Municipal en ‘Cenários Oligárquicos’ en 7° *Encontro Da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP*. Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Rhodes, R.A.W. (1997) “El institucionalismo”, en David Marsh y Gerry Stoker, eds. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.

Rios Sierra, Jerónimo (2011) “La cuestión del procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo: pasado, presente y futuro” en *Revista Universitaria Europea* Nº 14. Enero-Junio 2011: 39-70. ISSN: 1139 - 5796

Romer Hernández, Patricia y Manera, Teresa (2011). “Notas preliminares sobre las Legislaturas en las Repúblicas Latinoamericanas y en la Argentina”. Ponencia preparada para el *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Roth Deubel, Andre-Noël (2006) *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salvat, Richard (2006) *Carreras Políticas en la Junta Departamental de Florida: Inestabilidad y Amateurismo. 1985 – 2005*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Santoro, Walter “Del Municipio a la Presidencia de la República”. Columna aparecida en semanario *Búsqueda*. 15/07/2004.

Santos, Manoel Leonardo y García Montero, Mercedes (2010) “Fragmentación y Diseño Institucional: las relaciones ejecutivo/legislativo en América Latina” en 7° *Encontro ABCP*. Recife, PE.

Sartori, Giovanni (1980) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Editorial Alianza.

Urdanoz Ganuza, Jorge (2006) “Medición de la desproporcionalidad electoral. Una crítica a los Mínimos Cuadrados”. *Revista Española de Investigación (Rei)* N°115, pg 257-295.

Vairo, Daniela (2008) “Juntos pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol 17 N°1, 2008, ICP, Montevideo.

Zucco, César (2009) *Executive's Influence Over Legislative Behavior in Uruguay*. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro. Junio 2009, Rio de Janeiro, Brasil.

ANEXO

Cuadro 14. Potestades⁴⁶ de los intendentes y de las Juntas Departamentales establecidas en la Constitución Nacional (Sección XVI).

Intendente	Junta Departamental
<p>Art. 274: “Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas...”.</p> <p>Art. 275: “Además de las que la ley determine, sus atribuciones son:</p> <p>1°) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.</p> <p>2°) Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento.</p> <p>3°) Preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental, todo con sujeción a lo dispuesto en la Sección XIV.</p> <p>4°) Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios.</p> <p>5°) Nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos. Destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días...</p> <p>6°) Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental y observar los que aquella sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la sanción.</p> <p>7°) Designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la</p>	<p>Art. 273: “La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental...”</p> <p>Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:</p> <p>1°) Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia.</p> <p>2°) Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente, conforme a lo dispuesto en la Sección XIV.</p> <p>3°) Crear o fijar, a proposición del Intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes.</p> <p>4°) Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga un tercio de votos del total de los componentes de la Junta.</p> <p>6°) Sancionar, por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, sus Presupuestos de Sueldos y Gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo.</p> <p>Dentro de los cinco primeros meses de cada año podrán establecer, por tres quintos de votos del total de sus componentes, las modificaciones que estimen indispensables en su Presupuesto de Sueldos y</p>

⁴⁶ La lista no es taxativa, incluye las potestades que se consideran más relevantes a efectos de este trabajo. Se deja de lado por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 301 sobre préstamos y endeudamientos.

<p>Junta Departamental.</p> <p>9°) Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.</p> <p>Art. 276: Corresponde al Intendente representar al departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados.</p> <p>Art. 277: “El Intendente firmará los Decretos, las Resoluciones y las Comunicaciones con el Secretario o el funcionario que designe, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlos...”</p> <p>Art. 279: El Intendente determinará la competencia de las direcciones generales de departamento y podrá modificar su denominación.</p> <p>Art. 281: Los decretos que sancione la Junta Departamental requerirán, para entrar en vigencia, la previa promulgación por el Intendente Municipal. Este podrá observar aquellos que tenga por inconvenientes, pudiendo la Junta Departamental insistir por tres quintos de votos del total de sus componentes, y en ese caso entrarán inmediatamente en vigencia.</p> <p>Si el Intendente Municipal no lo devolviese dentro de los diez días de recibidos, se considerarán promulgados y se cumplirán como tales.</p> <p>No podrán ser observados los presupuestos que hayan llegado a la Asamblea General por el trámite establecido en el artículo 225.</p> <p>Art. 282: El Intendente podrá asistir a las sesiones de la Junta Departamental y de sus comisiones internas y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrá voto.</p>	<p>Gastos.</p> <p>7°) Nombrar los empleados de sus dependencias, corregirlos, suspenderlos y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito.</p> <p>8°) Otorgar concesiones para servicios públicos, a propuesta del Intendente, y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.</p> <p>10) Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente formule.</p> <p>11) Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.”</p> <p>Art. 284: Todo miembro de la Junta Departamental puede pedir al Intendente los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido será formulado por escrito y por intermedio del Presidente de la Junta Departamental, el que lo remitirá de inmediato al Intendente.</p> <p>Si éste no facilitara los informes dentro del plazo de veinte días, el miembro de la Junta Departamental o podrá solicitarlos por intermedio de la misma.</p> <p>Art. 285: La Junta tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a Sala al Intendente para pedirle y recibir los informes que estime ...</p> <p>El Intendente podrá hacerse acompañar [...] o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva, salvo cuando el llamado a Sala se funde en el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior.</p> <p>Art. 286: La Junta Departamental podrá nombrar comisiones de investigación [...] quedando obligados el Intendente y las oficinas de su dependencia, a facilitar los datos solicitados.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Nacional.

Cuadro 15. Requisitos e integración de los Gobiernos Departamentales según la Constitución Nacional

Intendencia	Junta Departamental
Cantidad de miembros	
Un Intendente Municipal (Art. 262)	Treinta y un miembros (Art. 263). Puede modificarse mediante Ley que reúna 2/3 del total de componentes de cada Cámara. (Art. 269)
Sistema de integración	
Por mayoría simple “al candidato de la lista más votada del partido político más votado” (Art. 271, Inciso 3°).	En forma proporcional entre lemas primero y luego por sublemas. Si el partido ganador sólo obtiene mayoría relativa, entonces es por Mayoría Automática (al más votado se le asigna la mayoría absoluta de las bancas y el resto se reparte en forma proporcional) entre partidos y proporcionalmente dentro de cada lema. (ver Art. 272, Inciso 1°, 2° y 3°)
Reelección	
Sí, una sola vez en forma continua (Art. 266).	Sí.
Requisitos	
30 años de edad, ciudadanía natural en ejercicio, o legal con 7 años de ejercicio. Se debe ser nativo del departamento o estar radicado en él desde 3 años antes, de la fecha de toma de posesión (Art. 267).	18 años. Ciudadanía natural o legal, con tres años de ejercicio. Ser nativo del departamento o estar radicado en él desde 3 años antes (Art. 264).
Remuneración	
Art. 295, Inciso 2°: “Los Intendentes percibirán la remuneración que les fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección. Su monto no podrá ser alterado durante el término de sus mandatos”.	Art. 295, Inciso 1°: “Los cargos de miembros de Juntas Departamentales y de Juntas Locales serán honorarios”.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Nacional.

A continuación, se presentará una serie de cuadros que detalla tanto la integración que han tenido las diferentes bancadas a lo largo del período estudiado (1984-2010), como las integraciones que habrían surgido de haber utilizado un diferente método de asignación de escaños. Comenzaremos con la primera elección desde la reapertura democrática.

Cuadro 16. Integraciones de las Juntas Departamentales en 1984

Departamento	Mayoría Automática				Método D'Hondt				SPM			
	PC	PN	PDC	UC	PC	PN	PDC	UC	PC	PN	PDC	UC
Artigas	18	12	1	0	18	12	1	0	17	12	2	0
Canelones	16	11	4	0	14	12	5	0	14	11	5	1
Cerro Largo	12	17	2	0	12	17	2	0	13	16	2	0
Colonia	12	16	3	0	14	14	3	0	13	14	4	0
Durazno	13	17	1	0	13	17	1	0	12	17	2	0
Flores	13	17	1	0	13	17	1	0	13	16	1	1
Florida	16	13	2	0	15	13	3	0	15	13	3	0
Lavalleja	16	14	1	0	15	15	1	0	15	14	2	0
Maldonado	16	12	3	0	15	13	3	0	14	12	4	1
Montevideo	16	7	8	0	11	8	11	1	11	8	11	1
Paysandú	16	11	4	0	14	13	4	0	13	13	4	1
Río Negro	17	11	3	0	17	11	3	0	17	11	3	0
Rivera	16	13	2	0	16	13	2	0	16	13	2	0
Rocha	16	13	2	0	16	13	2	0	16	13	2	0
Salto	16	12	3	0	16	12	3	0	16	12	3	0
San José	11	16	3	1	12	15	3	1	11	15	3	2
Soriano	16	12	3	0	14	14	3	0	14	13	3	1
Tacuarembó	13	16	2	0	14	15	2	0	13	15	2	1
Treinta y Tres	14	16	1	0	14	16	1	0	13	16	2	0
Total Ediles	283	256	49	1	273	260	54	2	266	254	60	9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Para el año 1984, podemos ver que sólo en 4 de los 19 departamentos (señalados con color gris oscuro) la integración de las bancadas no se habría visto afectada de haberse utilizado un mecanismo diferente de asignación de escaños. De los restantes 15 casos, en 5 de ellos (señalados con gris claro) la utilización del método D'Hondt tampoco habría supuesto diferencia. Esto se debe a que los partidos ganadores lo hicieron con más del 50% de los votos, por lo que el mecanismo de mayoría automática no entró en funcionamiento. Sin embargo, en estos últimos 15 casos, la utilización del ya mentado sistema de SPM supone diferencias a favor de los partidos de menor caudal de diferencias que, por ejemplo, llegan a significar que la Unión Cívica con un total del 0,50% de los votos a nivel nacional,

obtenga 9 ediles mientras que con el mecanismo D'Hondt obtendría 2 y con la MA obtuvo tan sólo 1. Como contraparte si nos enfocamos en el partido que más ediles obtuvo, la tendencia es inversa.

En este punto y atendiendo al índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby, podemos ver los diferentes valores que se originan en la asignación de bancas para cada departamento tras la utilización de cada uno de los métodos:

Cuadro 17. Desproporciones de las Juntas en 1984

Departamento	Desproporciones		
	Mayoría Automática	D'Hondt	SPM
Artigas	3,39	3,39	1,15
Canelones	6,19	2,31	1,49
Cerro Largo	2,19	2,19	1,96
Colonia	8,13	3,71	2,53
Durazno	3,30	3,30	2,16
Flores	3,73	3,73	2,55
Florida	4,84	2,13	2,13
Lavalleja	4,44	3,36	2,55
Maldonado	5,25	4,56	1,89
Montevideo	15,76	1,44	1,44
Paysandú	9,33	3,54	2,02
Río Negro	0,82	0,82	0,82
Rivera	1,57	1,57	1,57
Rocha	1,71	1,71	1,71
Salto	1,89	1,89	1,89
San José	4,15	3,78	1,55
Soriano	7,46	2,56	2,34
Tacuarembó	4,28	2,89	2,83
Treinta y Tres	2,60	2,60	2,15

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Analizando el cuadro 14, podemos apreciar que en 4 casos las desproporciones son idénticas; en 10 son menores para el D'Hondt respecto a la MA; y en 15 son inferiores las resultantes de la utilización del sistema de SPM respecto a la MA. Al visualizar estos valores, debemos tener en cuenta que existe siempre una desproporción que podemos definir como “inherente” al sistema, que es ocasionada por la incapacidad de obtener un número exacto al dividir los votos sobre la cantidad de escaños a repartir.

Cuadro 18. Integraciones de las Juntas Departamentales en 1989

Departamento	Mayoría Automática				Método D'Hondt				SPM			
	PN	PC	FA	PGP	PN	PC	FA	PGP	PN	PC	FA	PGP
Artigas	13	16	1	1	14	15	1	1	14	14	2	1
Canelones	16	9	4	2	13	11	5	2	13	10	5	3
Cerro Largo	20	9	1	1	20	9	1	1	19	9	2	1
Colonia	16	11	3	1	16	11	3	1	16	10	4	1
Durazno	20	9	1	1	20	9	1	1	19	9	2	1
Flores	18	10	2	1	18	10	2	1	18	10	2	1
Florida	16	10	3	2	16	10	3	2	15	11	3	2
Lavalleja	17	12	1	1	17	12	1	1	16	12	2	1
Maldonado	16	10	3	2	14	12	3	2	13	11	4	3
Montevideo	6	6	16	3	8	8	11	4	8	8	11	4
Paysandú	16	11	3	1	16	11	3	1	15	11	3	2
Río Negro	12	16	3	0	12	15	3	1	12	15	3	1
Rivera	16	14	1	0	16	14	1	0	15	13	2	1
Rocha	16	13	1	1	16	13	1	1	16	12	2	1
Salto	16	12	2	1	16	12	2	1	15	11	3	2
San José	18	8	3	2	18	8	3	2	18	8	3	2
Soriano	16	11	3	1	16	11	3	1	15	11	3	2
Tacuarembó	17	12	1	1	17	12	2	0	17	11	2	1
Treinta y Tres	18	12	1	0	18	12	1	0	17	12	1	1
Total ediles	303	211	53	22	301	215	50	23	291	208	59	31

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En el caso de la elección de 1989 donde se toman como referencia 4 partidos⁴⁷, tan sólo en los casos de Flores y de San José los tres criterios son coincidentes. Sin embargo, sólo en 6 departamentos se podrían haber registrado diferencias de haber utilizado el método D'Hondt. Dicho de otra forma, hubo sólo 6 departamentos donde el partido ganador no obtuvo mayoría absoluta y la MA debió entrar en funcionamiento. Si comparamos el SPM en relación con los otros métodos, vemos que es coincidente con el D'Hondt en un total de 3 casos y presenta diferencias respecto a la MA en 17 departamentos. Si atendemos al número de ediles por partido resultante para cada uno, podemos ver que las diferencias son menores que las que se constataban para la elección de 1984. En el siguiente cuadro pueden verse las desproporciones correspondientes.

⁴⁷En un total de 8 participantes. Además de los 4 que figuran en el cuadro, a la elección se presentaron –en orden de votos obtenidos–: Partido Verde Eto-Ecologista, Partido Movimiento Justiciero, Partido de los Trabajadores y el Partido Convergencia. Entre todos, obtuvieron un total de 0,52% de los votos, sin que les correspondiese representación en ningún departamento con cualquiera de los 3 métodos que aquí se analizan.

Cuadro 19. Desproporciones de las Juntas en 1989

Departamento	Desproporciones		
	Mayoría Automática	D'Hondt	SPM
Artigas	5,50	2,60	1,74
Canelones	10,92	3,06	2,63
Cerro Largo	2,84	2,84	0,90
Colonia	3,26	3,26	2,41
Durazno	3,10	3,10	1,04
Flores	1,78	1,78	1,78
Florida	1,97	1,97	1,95
Lavalleja	3,90	3,90	2,00
Maldonado	8,75	4,99	2,76
Montevideo	14,86	2,09	2,09
Paysandú	3,70	3,70	2,51
Río Negro	4,43	1,26	1,26
Rivera	3,84	3,84	2,61
Rocha	3,34	3,34	1,89
Salto	4,45	4,45	2,57
San José	1,64	1,64	1,64
Soriano	2,39	2,39	1,94
Tacuarembó	3,53	3,23	1,34
Treinta y Tres	4,00	4,00	1,29

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Nuevamente, podemos constatar que el SPM arroja en la mayoría de los casos valores inferiores a los otros métodos con la excepción de los departamentos de Flores, San José, Montevideo y Río Negro. En estos últimos las desproporciones coinciden con las resultantes de aplicar el método D'Hondt.

Cuadro 20. Integraciones de las Juntas Departamentales en 1994

Departamento	Mayoría Automática				Método D'Hondt				SPM			
	PC	PN	FA	NE	PC	PN	FA	NE	PC	PN	FA	NE
Artigas	16	12	3	0	14	13	4	0	14	13	4	0
Canelones	16	7	7	1	11	10	9	1	11	9	9	2
Cerro Largo	10	17	4	0	10	17	4	0	10	17	4	0
Colonia	10	16	5	0	12	12	6	1	12	12	6	1
Durazno	10	18	3	0	10	18	3	0	10	17	3	1
Flores	11	16	4	0	11	16	4	0	10	16	4	1
Florida	16	10	4	1	13	12	5	1	12	12	6	1
Lavalleja	12	16	3	0	12	16	3	0	12	15	3	1
Maldonado	9	16	5	1	11	14	5	1	10	14	5	2
Montevideo	7	6	16	2	8	6	15	2	8	7	14	2
Paysandú	9	16	6	0	10	14	7	0	10	13	7	1
Río Negro	16	10	5	0	14	12	5	0	13	12	5	1
Rivera	16	13	2	0	16	13	2	0	16	12	3	0
Rocha	16	12	3	0	14	13	4	0	13	13	4	1
Salto	16	10	5	0	13	12	6	0	13	11	6	1
San José	8	16	6	1	9	15	6	1	9	14	7	1
Soriano	10	16	5	0	12	13	6	0	12	12	6	1
Tacuarembó	10	17	4	0	10	17	4	0	10	16	4	1
Treinta y Tres	12	16	3	0	12	15	3	1	12	14	4	1
Total Ediles	230	260	93	6	222	258	101	8	217	249	104	19

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En las elecciones de 1994, donde se consideran 4 partidos⁴⁸, sólo para el caso de Cerro Largo las representaciones producidas según uno u otro método no varían. Se pueden apreciar además otros 5 casos donde coinciden las bancadas que se originan a través del sistema imperante con las que se habrían generado de utilizar el método D'Hondt. Si

⁴⁸Se presentaron un total de 15 partidos. Esta lista incluye, además de los 4 representados (en orden de votos obtenidos): Partido Verde Eto-Ecologista, Partido del Sol, Unión Cívica, Partido Azul, Partido Seguridad Social, Partido de los Trabajadores, Partido Alianza Oriental, Partido Movimiento Justiciero, Partido Demócrata Laboral, Partido Republicano y al Partido Movimiento Progresista" Estos 11 partidos, obtuvieron un total combinado del 0,55% de los votos y no habrían obtenido representación bajo ninguno de los métodos aquí comparados.

reparamos en el número de ediles obtenido por cada partido, podemos notar que la MA otorga al partido que menos votos obtuvo (el Nuevo Espacio) menos de 1/3 de los ediles de los que éste habría obtenido de utilizarse el SPM (6 contra 19). También el FA que obtuvo a nivel general el tercer lugar, ve su cantidad de representantes disminuida con la utilización de la MA y del método D'Hondt.

Cuadro 21. Desproporciones de las Juntas en 1994

Departamento	Desproporciones		
	Mayoría Automática	D'Hondt	SPM
Artigas	7,64	1,18	1,18
Canelones	16,68	2,88	2,40
Cerro Largo	1,79	1,79	1,79
Colonia	13,03	1,05	1,05
Durazno	4,19	4,19	1,63
Flores	2,47	2,47	1,53
Florida	11,95	2,52	1,54
Lavalleja	3,97	3,97	1,97
Maldonado	6,44	2,31	2,17
Montevideo	6,69	3,47	2,21
Paysandú	8,44	3,18	2,65
Río Negro	9,53	3,34	1,58
Rivera	3,41	3,41	2,09
Rocha	8,45	2,97	1,28
Salto	10,34	2,95	2,23
San José	6,20	2,97	2,15
Soriano	12,07	3,86	2,57
Tacuarembó	2,45	2,45	1,33
Treinta y Tres	5,20	2,18	1,45

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Si atendemos a las desproporciones vemos, en consonancia con lo anteriormente dicho, que el D'Hondt arroja menores desproporciones que la MA en 13 de los 19 casos, mientras

que el SPM otorga representaciones más ajustadas que la mayoría automática en 18 de los 19 casos.

Cuadro 22. Integraciones de las Juntas Departamentales en 2000

Departamento	Mayoría Automática					Método D'Hondt					SPM				
	FA	PC	PN	NE	UC	FA	PC	PN	NE	UC	FA	PC	PN	NE	UC
Artigas	4	19	8	0	0	4	19	8	0	0	5	18	8	0	0
Canelones	12	16	3	0	0	13	14	4	0	0	13	14	4	0	0
Cerro Largo	6	3	22	0	0	6	3	22	0	0	6	4	21	0	0
Colonia	4	11	16	0	0	5	12	14	0	0	5	12	13	1	0
Durazno	4	10	17	0	0	4	10	17	0	0	4	10	17	0	0
Flores	2	3	26	0	0	2	3	26	0	0	3	3	25	0	0
Florida	5	10	16	0	0	7	12	12	0	0	7	12	12	0	0
Lavalleja	3	11	17	0	0	3	11	17	0	0	4	10	17	0	0
Maldonado	9	6	16	0	0	11	8	12	0	0	11	8	12	0	0
Montevideo	19	9	3	0	0	19	9	3	0	0	18	9	4	0	0
Paysandú	10	5	16	0	0	12	6	13	0	0	12	6	13	0	0
Río Negro	6	16	9	0	0	7	13	11	0	0	7	13	10	1	0
Rivera	3	16	12	0	0	3	15	13	0	0	4	15	12	0	0
Rocha	4	11	16	0	0	5	12	14	0	0	5	12	14	0	0
Salto	5	16	10	0	0	6	12	13	0	0	6	13	11	1	0
San José	6	2	23	0	0	6	2	23	0	0	6	2	23	0	0
Soriano	6	9	16	0	0	7	11	13	0	0	7	11	13	0	0
Tacuarembó	4	4	23	0	0	4	4	23	0	0	5	4	22	0	0
Treinta y Tres	4	9	18	0	0	4	9	18	0	0	4	9	18	0	0
Total Ediles	116	186	287	0	0	128	185	276	0	0	132	185	269	3	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

El cuadro 22 nos muestra los resultados pertenecientes a la primera elección tras la reforma constitucional de 1996. Puede considerarse como el primer escenario donde la elección departamental tuvo la máxima importancia para el elector. En estas elecciones, las bancadas resultantes de aplicar los diferentes métodos son coincidentes en 3 de los 19 departamentos y en 9 de las 19 el partido ganador obtuvo mayoría absoluta de votos, por lo que la MA no entró en acción. A nivel de representantes obtenidos por agrupación, en un escenario donde se pueden apreciar tres partidos con aproximadamente un tercio de los

votos cada uno y otros dos partidos con un caudal elector muy inferior, podemos ver que la cantidad de ediles perdidos por el partido más “perjudicado” por la aplicación de la MA (el FA) al comparar ésta con el SPM es de 16 (116 contra 132). Para el Partido Colorado, que obtuvo el segundo lugar en cuanto a cantidad de ediles ganados, no hay diferencia considerable entre uno u otro sistema. Para el NE, si bien la diferencia entre uno y otro procedimiento no reporta en términos absolutos tanta importancia como para el FA, le representa no obtener ningún cargo (ya sea mediante la MA o el D’Hondt) contra 3 que obtendría de utilizarse el SPM lo que le permitiría ingresar a las Juntas de Colonia, Río Negro y Salto. Se puede argumentar que un partido que obtiene menos del 3% de los votos en cada departamento no debería obtener una banca entre las 31 a repartirse (si hacemos una cuenta rápida, a cada banca le corresponden aproximadamente 3,22% de los votos del departamento) sin embargo en este caso quizá lo más indicado sería explicitar un umbral mínimo para acceder a la representación y no dejarla librada exclusivamente a los restos.

Cuadro 23. Desproporciones de las Juntas en 2000

Departamento	Desproporciones		
	Mayoría Automática	D'Hondt	SPM
Artigas	2,80	2,80	0,76
Canelones	6,01	1,83	1,83
Cerro Largo	3,39	3,39	1,02
Colonia	8,79	3,02	1,75
Durazno	2,20	2,20	2,20
Flores	3,06	3,06	1,97
Florida	12,13	1,77	1,77
Lavalleja	3,21	3,21	1,96
Maldonado	13,22	1,22	1,22
Montevideo	3,98	3,98	2,12
Paysandú	8,52	2,08	2,08
Río Negro	10,14	2,14	1,92
Rivera	4,45	2,67	2,51
Rocha	5,99	0,99	0,99
Salto	10,14	5,80	1,98
San José	1,84	1,84	1,84
Soriano	11,68	2,00	2,00
Tacuarembó	2,83	2,83	1,73
Treinta y Tres	1,54	1,54	1,54

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Si atendemos a las desproporcionalidades generadas, podemos observar que una aplicación integral del método D'Hondt generaría menores valores en 10 de los 19 departamentos, mientras que la utilización del SPM lo haría en 16 de los 19 casos.

Cuadro 24. Integraciones de las Juntas Departamentales en 2005

Departamento	Mayoría Automática				Método D'Hondt				SPM			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Artigas	9	16	6	0	11	13	7	0	11	13	7	0
Canelones	20	9	2	0	20	9	2	0	20	9	2	0
Cerro Largo	11	18	2	0	11	18	2	0	11	18	2	0
Colonia	11	18	2	0	11	18	2	0	11	18	3	0
Durazno	10	19	2	0	10	19	2	0	10	19	2	0
Flores	5	24	2	0	5	24	2	0	6	23	2	0
Florida	16	11	4	0	14	13	4	0	13	13	5	0
Lavalleja	6	23	2	0	6	23	2	0	7	22	2	0
Maldonado	16	15	0	0	15	15	1	0	15	15	1	0
Montevideo	20	3	8	0	20	3	8	0	19	3	8	1
Paysandú	16	14	1	0	15	14	2	0	15	14	2	0
Río Negro	13	16	2	0	13	16	2	0	13	16	2	0
Rivera	7	8	16	0	7	8	16	0	7	8	16	0
Rocha	16	12	3	0	16	12	3	0	16	12	3	0
Salto	16	10	5	0	12	12	7	0	12	12	7	0
San José	11	20	0	0	11	20	0	0	11	19	1	0
Soriano	11	17	3	0	11	17	3	0	11	17	3	0
Tacuarembó	7	23	1	0	7	23	1	0	7	23	1	0
Treinta y Tres	16	13	2	0	15	14	2	0	14	14	3	0
Total Ediles	237	289	63	0	230	291	68	0	229	288	72	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

En la elección del año 2005 nos encontramos con un escenario donde, por una lado, ha disminuido el número de partidos que obtuvieron representación en el Parlamento Nacional a 4⁴⁹ con uno de ellos (el PI) logrando un poco menos del 1% de los votos; por otro lado, es la segunda elección donde se aplicó el sistema de elecciones departamentales independientes tras la reforma, por lo que parece razonable suponer que los partidos ya han incorporado completamente los efectos de la nueva normativa a su accionar. Analizando el

⁴⁹A la elección se presentaron 7 partidos de los que 3 no obtuvieron respaldo significativo, es el caso del Partido Intransigente, del Partido de los Trabajadores y del Partido Liberal. Entre los 3 obtuvieron aproximadamente un 0,11% de los votos.

cuadro 21, podemos ver que en un número alto de ocasiones (9) las bancadas que se obtienen según uno u otro método son idénticas. Además, en un total de 13 casos el partido ganador lo hizo con mayoría absoluta, es decir, la MA entró en funcionamiento en tan sólo 6 casos. Respecto a los ediles obtenidos por cada partido cabe decir que en esta elección no hubo ninguna agrupación que en virtud de los métodos de asignación de escaños haya dejado de obtener representación. Así, el partido más perjudicado por la utilización de la MA fue el PC que obtuvo 63 ediles contra 68 que habría obtenido de utilizarse únicamente el método D'Hondt, o los 72 que le habrían correspondido de imperar el SPM. La particularidad se da en el caso del PN (agrupación que obtuvo mayor cantidad de bancas) ya que obtuvo menor cantidad de ediles (289) de los que habría obtenido si se utilizara solamente el D'Hondt. Esta particularidad (que no se da en ningún otro caso, dentro de las otras 6 elecciones analizadas) probablemente se deba a la mayor polarización entre dos alternativas que existió en esta elección. En este sentido, el EP-FA concentró más de un 48% de los votos totales, mientras que el PN alcanzó aproximadamente el 30% y el PC cayó hasta obtener sólo un 17%. Sin embargo, el PC concentró sus votos principalmente en Montevideo (espacio dominado abrumadoramente por la izquierda) y en Rivera (donde obtiene la única victoria del período) dándose pocos escenarios donde los 3 partidos compiten en forma cerrada⁵⁰, por lo tanto los ganadores se beneficiaron en menor cantidad de veces de la MA que, como señalamos antes, se aplicó en menos de un tercio de los departamentos.

⁵⁰El PC supera el 20% de los votos departamentales en sólo 4 departamentos: Rivera, Montevideo, Salto y Paysandú. Para más información, ver anexo.

Cuadro 25. Desproporciones de las Juntas en 2005

Departamento	Desproporciones		
	Mayoría Automática	D'Hondt	SPM
Artigas	10,80	1,13	1,13
Canelones	1,14	1,14	1,14
Cerro Largo	0,88	0,88	0,88
Colonia	1,60	1,60	1,60
Durazno	2,36	2,36	2,36
Flores	2,84	2,84	1,14
Florida	8,68	2,23	1,22
Lavalleja	2,89	2,89	1,55
Maldonado	4,46	1,78	1,78
Montevideo	3,63	3,63	2,08
Paysandú	3,67	1,02	1,02
Río Negro	0,69	0,69	0,69
Rivera	1,39	1,39	1,39
Rocha	0,28	0,28	0,28
Salto	11,44	2,08	2,08
San José	3,59	3,59	1,00
Soriano	0,97	0,97	0,97
Tacuarembó	1,58	1,58	1,58
Treinta y Tres	5,60	2,73	0,85

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Respecto a las desproporciones, la MA arrojó mayores valores que el D'Hondt en 6 casos y respecto al SPM en 10. Sin duda alguna estamos ante la elección donde un cambio del método de asignación de bancas habría conllevado la menor cantidad de modificaciones.

Cuadro 26. Integraciones de las Juntas Departamentales en 2010

Departamento	Mayoría Automática				Método D'Hondt				SPM			
	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI	FA	PN	PC	PI
Artigas	16	12	3	0	15	13	3	0	15	13	3	0
Canelones	20	8	3	0	20	8	3	0	19	8	4	0
Cerro Largo	12	17	2	0	12	17	2	0	12	16	3	0
Colonia	10	18	3	0	10	18	3	0	10	17	4	0
Durazno	9	20	2	0	9	20	2	0	9	20	2	0
Flores	8	20	3	0	8	20	3	0	8	20	3	0
Florida	12	16	3	0	14	14	3	0	14	14	3	0
Lavalleja	11	18	2	0	11	18	2	0	11	17	3	0
Maldonado	17	10	4	0	17	10	4	0	16	10	4	1
Montevideo	17	7	7	0	17	7	7	0	17	7	7	0
Paysandú	13	16	2	0	14	15	2	0	14	14	3	0
Río Negro	11	16	4	0	12	14	5	0	12	14	5	0
Rivera	7	8	16	0	7	8	16	0	7	8	16	0
Rocha	19	10	2	0	19	10	2	0	18	10	3	0
Salto	12	3	16	0	13	4	14	0	13	4	14	0
San José	11	19	1	0	11	19	1	0	11	19	1	0
Soriano	11	18	2	0	11	18	2	0	11	18	2	0
Tacuarembó	7	23	1	0	7	23	1	0	7	22	2	0
Treinta y Tres	13	17	1	0	13	17	1	0	13	16	2	0
Total Ediles	236	276	77	0	240	273	76	0	237	267	84	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral e información de las Juntas Departamentales.

En la elección del 2010, nos encontramos en un teatro donde sólo 3 partidos obtienen votaciones significativas⁵¹. Si comparamos con los resultados de la elección del 2005, el número de casos donde las bancadas coinciden según uno u otro método caen, alcanzando un total de 6 departamentos⁵². Si tomamos los casos donde hay coincidencia entre la

⁵¹ Además de los presentes en el cuadro, se presentó el partido Asamblea Popular, el cual obtuvo una votación que no le permitiría haber ganado ninguna banca bajo cualquiera de los métodos de asignación de escaños considerados.

⁵² En esta elección se da una particularidad interesante para el caso de Canelones, donde las bancadas resultantes de los 3 métodos originan la misma desproporcionalidad, sin que las integraciones resultantes sean idénticas. Así, aplicando el SPM los escaños asignados serían 19 para el EP-FA, 8 para el PN y 4 para el PC; mientras que con la MA y D'Hondt los resultados son 20 para el EP-FA, 8 para el PN y 3 para el PC. A modo

asignación según MA o según método D'Hondt, vemos que son coincidentes en 14 de los 19 casos, con lo que el 2010 se sitúa como la elección donde hubo mayor cantidad de casos donde el mecanismo de MA no se utilizó; lo que es equivalente a decir que es la elección donde hubo mayor cantidad de partidos ganadores con mayoría absoluta. Atendiendo a la cantidad de ediles ganados por cada partido, vemos que nuevamente el partido al que más cambios le representa la utilización de uno u otro mecanismo en términos absolutos es el partido que menor cantidad de escaños obtuvo a nivel general, es decir, el Partido Colorado. Con la utilización de la MA éste obtuvo un total de 77 representantes que caen a un total de 76 de aplicar el método D'Hondt y aumentan a 84 de utilizar el SPM. Esto constituye un caso atípico, ya que implica que es el único dentro de los 6 períodos estudiados donde el partido que menor cantidad de ediles obtiene, empeoraría su cantidad de utilizar el método D'Hondt en forma exclusiva. En el caso del partido que más bancas obtiene, el Partido Nacional, es con la utilización de la MA donde su ventaja se hace mayor, alcanzando los 276 ediles, que apenas descienden a 273 de aplicar sólo el D'Hondt y se reducen a 267 de utilizar SPM. Para el partido que más votos obtuvo en la elección y que consiguió la segunda posición en cuanto a cantidad de bancas a nivel nacional, el FA, la MA le otorga un total de 237 ediles, número apenas superior a los 236 que obtendría de utilizar el SPM e inferior a los 240 que ganaría de aplicarse solamente el D'Hondt. Nuevamente estamos ante un escenario particular, donde la diferencia de aplicar el D'Hondt es mayor a la existente entre los otros 2 métodos. Por último, se da el caso del Partido Independiente en Maldonado, que habiendo obtenido un 0,9% de los votos, no obtiene ninguna banca con los métodos de MA o D'Hondt mientras que le corresponde una si se aplica el SPM.

tentativo, creemos que la diferencia radica principalmente, en una cuestión de redondeo ya que cuando se utiliza el RPI, la cuarta banca del PC se otorga con apenas un 0,40%.

Cuadro 27. Desproporciones de las Juntas en 2010

Departamento	Desproporciones		
	Mayoría Automática	D'Hondt	SPM
Artigas	4,26	3,16	3,16
Canelones	8,47	8,47	8,47
Cerro Largo	5,04	5,04	3,92
Colonia	4,55	4,55	4,18
Durazno	3,67	3,67	3,67
Flores	4,23	4,23	4,23
Florida	6,65	3,62	3,62
Lavalleja	5,72	5,72	3,60
Maldonado	4,96	4,96	4,06
Montevideo	9,33	9,33	9,33
Paysandú	4,86	4,55	3,35
Río Negro	6,56	2,68	2,68
Rivera	2,88	2,88	2,88
Rocha	6,62	6,62	5,31
Salto	7,46	3,07	3,07
San José	5,13	5,13	5,13
Soriano	4,50	4,50	4,50
Tacuarembó	4,74	4,74	2,84
Treinta y Tres	4,47	4,47	2,37

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral e información de las Juntas Departamentales

Finalmente, si prestamos atención a las desproporciones originadas, podemos ver que en 7 casos las mismas son idénticas para los 3 mecanismos, y que la MA arroja guarismos mayores que una aplicación integral del D'Hondt en 5 de los 19 departamentos y respecto al SPM en 12 casos.

Cuadro 28. Mayorías requeridas en la Junta Departamental de Colonia

Art. 83. Para el común de las resoluciones bastará con la mayoría simple comprendida por la mitad más uno de los presentes en Sala. Los casos en que se exigen mayorías especiales son los siguientes:	
Dos Tercios del total de componentes	
a) La adquisición de terrenos y edificios	Art. 36, Ley 9.515
b) La designación del Contador/a Municipal ⁵³	Art. 43, Ley 9.515
c) Enajenar o gravar cualquier bien departamental	Art. 37, Ley 9.515
d) Levantar monumentos o estatuas o autorizar su erección en sitios de uso público	Art. 37, Ley 9.515
e) Autorizar multas mayores de 210 UR y hasta 350 UR	Art. 19, Ley 9.515 en la redacción dada por el Art. 210 de la Ley 15.851
f) Aprobar la nomenclatura de calles, caminos, plazas y paseos	Art. 31, Ley 9.515
g) La contratación de préstamos, cuando el plazo exceda el período de gobierno del Intendente	Art. 41, Ley 9.515
h) Levantar el secreto de las Actas lacradas en legislaturas anteriores a la presente.	
i) La contratación de empleados municipales con el Municipio	Art. 41, Ley 9.515
j) Dar autorización al Intendente Municipal para designar abogado representante del Municipio, cuando se tratara de iniciar o contestar acciones judiciales	Art. 35, Ley 9.515
Tres quintos del total de componentes	
a) Declarar la amovilidad de los funcionarios	Art. 62, Constitución Nacional
b) Calificar los cargos de carácter político o de particular confianza	Art. 62, Constitución Nacional
c) Ratificar Decretos sancionados por la Junta Departamental y observados por el Intendente	Art. 281, Constitución Nacional
d) Sancionar su propio Presupuesto de Sueldo y Gastos	Art. 273, Constitución Nacional
Mayoría Absoluta	
a) Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales	Art. 273, Constitución Nacional
b) Celebrar contratos y comodatos sobre la administración de las propiedades inmuebles, arrendamiento y utilización de bienes departamentales o confiados	Art. 35, Ley 9.515

⁵³ En el caso estudiado, se trata de un cargo que tradicionalmente queda vacante.

al Municipio, si aquellos tienen una duración mayor al mandato	
d) Aprobar la designación de las propiedades a expropiarse que hiciere el Intendente	Art. 19, Ley 9.515
e) Crear o fijar impuesto, tasas, contribuciones, tarifas y precios de servicios.	Art. 273, Constitución Nacional
f) Autorizar multas mayores de 70 UR y menores de 210 UR.	Art. 19, Ley 9.515 en la redacción dada por el Art. 30 de la Ley 15.851
g) Aprobar préstamos cuando no excedan del período de gobierno	Art. 301, Constitución Nacional
h) Revocar Resoluciones de la Junta Departamental	Art. 12, Ley 9.515
i) Autorizar los fraccionamientos	
j) La prescindencia de licitaciones públicas	Art. 35, Ley 9.515
k) Cambios de zonas	
Un tercio del total de componentes	
a) Apelar ante la Cámara de Representantes por los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente contrarios a la Constitución y a las Leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo	Art. 303, Constitución
b) Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental	Art. 273, Constitución Nacional
c) Efectuar un llamado a Sala al Intendente a efectos de pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor.	Art. 285, Constitución Nacional
d) Acusar ante el Senado al Intendente y/o a los Miembros de la Junta Departamental, por violación de la Constitución u otros delitos graves.	Art. 296, Constitución Nacional
e) Acusar ante el Senado al Intendente y a los Ediles por violación a las disposiciones de los artículos 9º y 38, de la Ley 9.515; y artículos 290, 291 y 292 de la Constitución.	Art. 296, Constitución Nacional

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento Interno de la Junta Departamental de Colonia.

Cuadro 29. Tipo de proyecto presentado en la Junta, según organismo

TIPO DE PROYECTO	ORGANISMO		TOTAL
	Intendencia	Junta	
Decreto	217	81	298
Ordenanza	2	5	7
Resolución	3	24	27
Reglamento	1	1	2

Fuente: Elaboración propia

Como puede verse, tanto en el caso de la Intendencia como en el de la Junta, los proyectos de decreto son los más presentados. En el caso de los proyectos de ordenanzas y de resoluciones, es en la Junta donde se origina la mayoría ya que el ejecutivo casi no hace uso de dichos formatos.