

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Ensayo final de Pasantía

**El Senado uruguayo: ¿representación democrática o élite
partidaria?**

Melany Pou
Tutor: Daniel Chasquetti

Introducción

La Cámara de Senadores, como pieza clave del Poder Legislativo, desempeña un rol fundamental tanto en la construcción de las leyes como en la representación de los ciudadanos. Esta cámara alta, integrada por 31 miembros, los senadores electos y el vicepresidente de la República, actúa como contrapeso y complemento de la Cámara de Representantes, consolidando así el equilibrio institucional del sistema parlamentario uruguayo.

El presente ensayo busca responder la pregunta planteada: ¿representación democrática o élite partidaria en el senado uruguayo?. Por lo tanto, se realiza una revisión sobre la representación en el sistema político uruguayo, con el fin de contextualizar la representación democrática y la elite partidaria tomando en consideración los cambios institucionales que se dieron luego de la reforma constitucional de 1997 e incorporando el concepto de *seniority*, cuestiones que orientan la interpretación del funcionamiento del Senado y sus dinámicas internas.

En segundo lugar, se realiza una revisión sintética pero sustantiva del estado del conocimiento sobre las legislaturas bicamerales, que permite comprender su funcionamiento y justificación institucional. En la tercera sección, se abordan los rasgos institucionales más relevantes del Parlamento uruguayo, haciendo hincapié en el diseño y las atribuciones de cada una de sus cámaras. En este marco, se establecerá una comparación entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, considerando sus funciones, composición y mecanismos de elección. La cuarta sección se centrará en el análisis de las características sociopolíticas más destacadas de los integrantes del Senado, incluyendo su posición partidaria, género, edad y trayectoria política, contrastándolas con las de los miembros de la cámara baja, a fin de identificar similitudes y diferencias significativas. Finalmente, se presentan las conclusiones generales derivadas del análisis, destacando los principales hallazgos y aportes del estudio al conocimiento sobre la representación democrática en el Senado uruguayo.

Representación en el sistema político uruguayo

Para analizar si el Senado constituye efectivamente una institución representativa en un sentido democrático amplio, o si, por el contrario, opera como una estructura dominada por una élite partidaria, resulta indispensable delimitar conceptualmente ambos términos. Lejos de ser categorías abstractas, estos conceptos poseen implicancias concretas en la configuración del régimen democrático y en la distribución del poder político.

Desde una perspectiva normativa, la democracia representativa implica que los ciudadanos delegan el poder en sus representantes a través del voto. No obstante, la teoría política contemporánea ha señalado que la representación no puede reducirse exclusivamente al mecanismo electoral. Evaluar su legitimidad democrática exige considerar su capacidad para reflejar de manera significativa la pluralidad de intereses, identidades y territorios que conforman la sociedad, es decir, una representación democrática que excede al sufragio.

En tal sentido, Pitkin (1985), planteó una distinción fundamental entre diversas formas de representación, y propuso un enfoque normativo que trasciende los mecanismos formales de elección. Para la autora, el acto de representar no puede reducirse a la existencia de una autorización legal ni a la simple ocupación de una banca parlamentaria. Representar significa, en esencia, actuar en nombre de otro. Esta idea simplista encierra implicancias sobre el vínculo entre representantes y representados.

Pitkin (1985), distingue entre representación formalista (centrada en las reglas que habilitan y controlan al representante), simbólica (basada en la identificación emocional o cultural), descriptiva (fundada en la semejanza entre representantes y representados en términos de clase, género o etnia) y sustantiva (relativa a la actuación en favor de los intereses del representado). En su visión, la representación democrática más auténtica es la sustantiva, aquella en la que el representante no se limita a ocupar una banca, sino que asume con responsabilidad la tarea de defender, interpretar y canalizar los intereses de quienes le delegaron el poder. La teoría de esta autora permite comprender que una cámara puede ser legalmente representativa, pero políticamente elitista si en la práctica funciona como un espacio cerrado a ciertos perfiles sociales o si sus integrantes priorizan fidelidades internas a sus partidos por encima de la conexión con los representados.

Teniendo esto en cuenta, el funcionamiento del Senado uruguayo presenta particularidades derivadas de su diseño institucional. Si bien sus integrantes son electos mediante sufragio universal, su acceso está mediado por las reglas de competencia partidaria, es decir, la elección en una circunscripción única nacional, las listas cerradas y la ubicación determinada por los mecanismos de selección y ordenamiento de candidatos establecidos dentro de cada partido. En este marco, los senadores suelen ser figuras con trayectoria dentro de sus partidos o con capacidad de construir apoyos nacionales, lo cual responde más a los incentivos del sistema electoral que a una distancia deliberada respecto de la ciudadanía. Esta estructura favorece un tipo de representación orientada a liderazgos de alcance nacional más que a la representación territorial, siendo esta una función que se expresa con mayor intensidad en la Cámara de Representantes.

Por otro lado, el concepto de élite política ha sido central en la teoría política desde las obras fundacionales de Pareto, Mosca y Michels¹, quienes, desde una perspectiva elitista clásica, afirmaban que en toda sociedad y hasta en los sistemas más democráticos existe inevitablemente una minoría organizada que guía y se apropia del poder frente a una mayoría desorganizada, guiada y manipulada. Sin embargo, en democracias contemporáneas, el concepto ha sido reformulado. Según Bobbio (2012), la existencia de élites no es incompatible con la democracia, siempre que existan mecanismos que permitan su circulación y control. Teniendo en cuenta que “la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular” (Schumpeter, citado en Bobbio, 2012, p. 21), lo problemático no es la existencia de estas, sino su cierre y permanencia. Cuando los partidos políticos limitan el acceso a las candidaturas a sectores muy reducidos, como liderazgos partidarios consolidados, se corre el riesgo de transformar una democracia representativa en una democracia de élites.

Tomando estos dos contrapuntos, en un extremo, podría pensarse en un Senado claramente elitista, como lo fue históricamente la Cámara de los Lores del Reino Unido², cuyos miembros ocupan sus bancas por derecho hereditario, sin estar sujetos ni a elecciones ni al mandato popular. En el otro extremo, un Senado que representa de forma plena los principios democráticos sería aquel que refleje fielmente la pluralidad de opiniones, intereses y corrientes ideológicas existentes en la sociedad. Desde este enfoque, el Senado uruguayo se ubica dentro de una lógica democrática: sus miembros son elegidos por sufragio popular y su integración se organiza mediante un sistema de representación proporcional.

Ahora bien, comprender quienes acceden a estas bancas requiere considerar el funcionamiento del proceso electoral uruguayo, y en particular, los cambios derivados de la reforma constitucional de 1997, que modificó de manera sustancial la dinámica de competencia partidaria. La reforma modificó tres de las cuatro características principales del sistema electoral: i) se sustituye la mayoría simple para la elección del Presidente por la mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje), ii) se limita drásticamente el uso del múltiple voto simultáneo porque se establece la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos, un máximo de dos candidatos a Intendente Municipal y se elimina la acumulación por sublemas para la elección de diputados y iii) se desvinculan y separan elecciones (la interna de la general, la nacional de la municipal y, parcialmente, la parlamentaria de la presidencial). (Buquet, 2018, p. 10)

¹ Ver en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6114156.pdf>

² Ver en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2129339.pdf>

Esto supuso un cambio en la dinámica electoral ya que, antes de la reforma, la competencia interna se definía directamente en las elecciones nacionales mediante el “doble voto simultáneo”, donde las distintas corrientes de un partido competían entre sí dentro del mismo lema. Tras la reforma, la definición de candidaturas y la organización de las listas para el Parlamento, incluido el Senado, quedaron ordenadas por un proceso previo, en el que cada partido determina su oferta electoral a nivel nacional. De esta manera es que se requiere que los partidos presenten listas de candidatos únicos para Presidente y Vicepresidente. Para esto se debió incorporar una elección primaria, lo cual eliminó el doble voto simultáneo en la elección presidencial.

Esto tuvo efectos directos en la composición del Senado. Las listas nacionales comenzaron a estructurarse con criterios mucho más coordinados, articulados por los resultados internos y por la necesidad de presentar una oferta unificada en las elecciones nacionales. Por lo cual, generó que la lógica de la circunscripción única nacional se profundice, ya que los partidos tienden a colocar en los primeros lugares a figuras con capacidad de atraer votos en todo el país, a líderes de corrientes internas con peso en las internas y a candidatos con proyección nacional. En este contexto, el *seniority* parlamentario juega un rol crucial, ya que la experiencia de los legisladores no solo les permite una mayor capacidad de atracción de votos debido al reconocimiento público de su trayectoria, sino que también influye en su capacidad para gestionar el trabajo parlamentario y tomar decisiones dentro del cuerpo legislativo.

Según Chasquetti, Cabrera, García Ortíz, & Zeballos Lereté (2025), aquellos con mayor *seniority*, que han permanecido más años en el Parlamento, cuentan con un conocimiento profundo de las reglas escritas y no escritas que rigen el funcionamiento del Senado, lo que les otorga una ventaja en términos de influencia, negociación y liderazgo dentro de sus partidos. Esta experiencia también se traduce en un dominio más sólido sobre las dinámicas internas y la capacidad para fomentar acuerdos dentro de un sistema político, donde la experiencia acumulada se convierte en un capital político clave.

La composición del Senado no expresa una exclusión o cierre, sino el resultado de un entramado institucional que incentiva la selección de candidatos con densidad política nacional, trayectoria parlamentaria o capacidad de articulación interna. La combinación de listas cerradas y bloqueadas, competencia intrapartidaria previa y circunscripción única produce una cámara alta orientada hacia una agenda nacional y a sostener proyectos legislativos, en consonancia con las funciones constitucionales que le corresponden. Por contraste, la Cámara de Representantes, elegida en circunscripciones departamentales, continúa siendo un ámbito para supervisar y donde se expresan con mayor claridad las demandas territoriales. Como señala Moraes (2014), mientras los senadores uruguayos tienden a enfocar su trabajo en la dimensión nacional del proceso político y en el país en su

conjunto, los diputados lo hacen sobre cuestiones vinculadas a departamentos concretos o a necesidades locales.

Las legislaturas bicamerales: Estado del conocimiento

Las legislaturas bicamerales han sido durante siglos una forma dominante de organización del poder legislativo en numerosos regímenes democráticos. Su persistencia institucional responde tanto a razones históricas como a fundamentos teóricos que buscan articular distintas formas de representación política, introducir mecanismos de control y equilibrio entre poderes y mejorar la calidad del proceso legislativo. Como han señalado Hofmeister y Aranda (2017), el bicameralismo cumple una función estructural en la arquitectura federal, al reforzar el pacto entre los distintos niveles de gobierno y preservar la diversidad interna del Estado.

Otra justificación central, de raíz liberal, vincula al bicameralismo con la idea de frenos y contrapesos. Inspirado en el pensamiento de Montesquieu (1973), este enfoque sostiene que dividir el poder legislativo entre dos cámaras permite evitar la concentración excesiva de poder, al introducir un sistema de control recíproco. Desde esta perspectiva, la existencia de dos cámaras no solo contribuye a estabilizar el sistema político, sino también a evitar decisiones legislativas precipitadas o mal concebidas. Si bien el autor no formula una defensa explícita del bicameralismo como tal, sí plantea el principio de doble cámara como parte esencial del sistema de frenos y contrapesos, destacando que ninguna de las cámaras debe tener el poder absoluto y que la libertad política se conserva mediante la mutua limitación entre poderes. Según el autor, “el poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo. Ambos cuerpos celebrarán sus asambleas y tendrán sus debates separadamente, porque tienen miras diferentes y sus intereses son distintos.” (Montesquieu, 1973, p. 149).

Desde la ciencia política comparada, el análisis de las legislaturas bicamerales ha adoptado un enfoque tipológico, buscando clasificar sus distintas configuraciones institucionales. Lijphart (2012), propone una tipología del bicameralismo que trasciende la simple existencia de una o dos cámaras, para enfocarse en dos dimensiones fundamentales, la simetría del poder legislativo entre las cámaras y la incongruencia de su composición política y representativa. Este enfoque no solo permite clasificar a las democracias según su organización parlamentaria, sino también comprender las implicancias que esa organización tiene para el funcionamiento del régimen democrático en su conjunto. Siguiendo la idea central del autor, no todos los sistemas bicamerales son iguales, ni cumplen las mismas funciones. La sola existencia de una segunda cámara no garantiza una mejor deliberación, ni necesariamente representa mejor al cuerpo político. Por ello, es fundamental tener en cuenta

la fuerza relativa del bicameralismo, medida en función de dos variables: el equilibrio de poderes entre las cámaras (simetría) y el grado en que estas representan intereses distintos (incongruencia). A partir de estas dos dimensiones, Lijphart (2012) construye una tipología que clasifica a las legislaturas democráticas en cuatro grandes grupos: bicameralismo fuerte, bicameralismo de fuerza media (con dos subtipos), bicameralismo débil y unicameralismo.

Siguiendo esta línea, la simetría refiere a la distribución de poder entre las cámaras: si ambas tienen poderes legislativos equivalentes, se considera que el sistema es simétrico. En cambio, si una cámara tiene poderes claramente superiores; por ejemplo, en la iniciativa legislativa, el voto presupuestal o la investidura del gobierno, entonces se habla de asimetría. Este desequilibrio es común en muchas democracias parlamentarias, donde la cámara baja suele tener preeminencia por su vínculo más directo con la formación del gobierno y con la representación popular.

La incongruencia, por su parte, alude a la diferencia en la base de representación y en la composición política de las cámaras. Un sistema es incongruente si las cámaras se eligen por métodos diferentes, si representan entidades territoriales distintas (por ejemplo, estados federados) o si reflejan equilibrios políticos divergentes. Esta dimensión es crucial porque permite que la cámara alta funcione como un espacio alternativo de representación, no necesariamente de la mayoría poblacional, sino de intereses subnacionales, corporativos, étnicos o sectoriales.

Cuando ambas dimensiones, simetría e incongruencia, están presentes, Lijphart (2012) identifica un bicameralismo fuerte. Este es el caso de países como Estados Unidos, donde el Senado tiene los mismos poderes legislativos que la Cámara de Representantes y representa a los estados en forma igualitaria, independientemente de su población. También es el caso de Alemania, donde el Bundesrat³, compuesto por representantes de los gobiernos estatales (Länder), tiene una función central en la legislación federal.

Por el contrario, cuando las cámaras son tanto asimétricas como congruentes, el bicameralismo es débil. En estos casos, la segunda cámara no introduce una diferencia sustancial en la representación ni posee herramientas efectivas para influir en el proceso legislativo. Países como Irlanda, Austria o Barbados ilustran esta forma, donde la cámara alta

³ El Bundesrat, también conocido como Consejo Federal, es un órgano constitucional de Alemania que representa a los gobiernos de los 16 estados federados (Länder). Actúa como una cámara alta y participa en la legislación federal, la administración federal y los asuntos de la Unión Europea, actuando como enlace entre el gobierno federal y los estados. El Bundesrat no es un parlamento en el sentido tradicional, sino un órgano colegiado donde los gobiernos de los estados federados tienen representación. Cada estado nombra a sus representantes, generalmente ministros-presidentes o ministros, quienes votan en bloque por su estado.

tiene un rol más consultivo que decisorio, y su composición es similar o redundante respecto a la cámara baja.

Lijphart (2012) asigna un puntaje a cada tipo de estructura cameral⁴, creando un índice de bicameralismo que varía de 4.0 a 1.0 puntos. Los sistemas con bicameralismo fuerte reciben el puntaje más alto, mientras que las democracias unicamerales obtienen el mínimo. Entre ambos extremos se ubican dos formas intermedias de bicameralismo de fuerza media, aquellas con cámaras simétricas pero congruentes (como Italia, Japón o Uruguay) y aquellas con cámaras asimétricas pero incongruentes (como Francia, India o España). Ambos subtipos obtienen el mismo puntaje (3.0), aunque sus configuraciones son distintas.

En algunos países, el carácter cameral ha cambiado con el tiempo. Por ejemplo, Suecia pasó de un sistema bicameral a uno unicameral en 1970, y Noruega hizo lo propio en 2009, eliminando formalmente la división entre dos cámaras. Estas transiciones reflejan tendencias hacia la simplificación institucional, motivadas por demandas de eficiencia legislativa, reducción del gasto público o críticas a la duplicación de funciones.

La clasificación de Lijphart (2012), que se apoya en datos empíricos recogidos entre 1945 y 2010, cubriendo un total de treinta y seis democracias, genera un enfoque que permite establecer correlaciones entre el tipo de bicameralismo y otros aspectos del sistema político, como el grado de federalismo, la fragmentación partidaria o el rendimiento gubernamental. En particular, su modelo se inscribe dentro de una comparación más amplia entre democracias mayoritarias y consensuales, siendo el bicameralismo uno de los diez atributos institucionales que utiliza para esta distinción.

De esta manera, una de las principales correlaciones identificadas por el autor es la asociación entre bicameralismo fuerte y federalismo. En los sistemas federales, la existencia de una cámara alta con poder real e incongruencia política permite representar a las unidades subnacionales en la toma de decisiones nacionales. Esto fortalece la lógica de gobierno compartido y la autonomía territorial.

Así, países como Estados Unidos, Alemania, Suiza y Australia, todos federales, cuentan con cámaras altas poderosas y con composición diferenciada. Este diseño institucional contribuye al equilibrio entre los niveles de gobierno y refuerza la estabilidad del sistema político en contextos plurales. En contraste, los países unitarios tienden a tener formas más débiles de bicameralismo o incluso estructuras unicamerales, ya que no enfrentan las mismas exigencias de representación territorial. No obstante, Lijphart (2012) también observa que el bicameralismo fuerte no es exclusivo de sistemas federales. Algunos países unitarios, como

⁴ Ver Anexo 1 - Estructura cameral de las legislaturas en treinta y seis democracias, 1945 – 2010.

Italia o Japón, mantienen cámaras altas con poderes significativos, aunque su justificación no siempre está clara. En esos casos, el bicameralismo puede generar tensiones institucionales, duplicación de debates o bloqueos legislativos, sin aportar necesariamente una mejora en la calidad deliberativa ni en la representación.

El Parlamento uruguayo: bicameralismo simétrico y congruente

El Parlamento uruguayo constituye el eje central del Poder Legislativo del país y responde a una estructura bicameral clásica, compuesta por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Este diseño, consagrado en la Constitución de la República⁵, refleja una clara inspiración republicana en la que se busca equilibrar la representación política y territorial, al tiempo que se otorga a cada cámara funciones específicas dentro del proceso legislativo. Conocer sus rasgos institucionales permite comprender no solo su funcionamiento formal, sino también la lógica representativa y política que subyace a su estructura.

Siguiendo a Lijphart (2012), el Parlamento uruguayo puede caracterizarse como un bicameralismo de fuerza media, dado que las dos cámaras son simétricas y congruentes. En este sentido, ambas pueden iniciar, debatir y aprobar leyes. No obstante, difieren tanto en composición como en competencias institucionales.

Una de las justificaciones más relevantes del bicameralismo en Uruguay se relaciona con la necesidad de articular una representación territorial dentro del Poder Legislativo, aun en el marco de un Estado unitario. En este diseño institucional, la Cámara de Representantes expresa la voluntad ciudadana a través de la elección de diputados por departamento, mientras que la Cámara de Senadores, aunque se integra mediante una única circunscripción nacional, opera como un espacio de equilibrio y deliberación que complementa la representación departamental. De este modo, el sistema bicameral uruguayo intenta conjugar el principio de representación proporcional con una cierta dimensión territorial, permitiendo que los intereses locales y regionales ingresen al proceso legislativo. En este sentido, el bicameralismo cumple una función simbólica y práctica en la integración del territorio a la toma de decisiones nacionales, contribuyendo a la cohesión institucional y al equilibrio entre mayoría y diversidad regional.

⁵ Ver en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/84>

Por otra parte, una mirada sintética a la historia del Parlamento uruguayo permite rastrear sus orígenes al nacimiento del Estado nacional. En 1828 comenzó a funcionar el Parlamento nacional⁶, de carácter unicameral, bajo la denominación de Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado. Sin embargo, la Constitución de 1830⁷ introdujo un cambio sustancial al establecer un Poder Legislativo de estructura bicameral. A partir de entonces, se configuraron dos órganos adicionales, la Asamblea General (compuesta por ambas cámaras) y la Comisión Permanente (integrada por dos senadores y cinco representantes).

Desde su creación, esta estructura parlamentaria ha permanecido prácticamente inalterada. Las únicas modificaciones relevantes han sido relativas a los mecanismos de elección y a la composición específica de los cuatro órganos que conforman el Poder Legislativo.

El diseño institucional adoptado se inspiró en el constitucionalismo liberal tanto europeo como americano, especialmente en el modelo estadounidense, aunque adaptado a las condiciones políticas y sociales del país.

Durante el siglo XIX, el Parlamento operó de manera intermitente y en un contexto de frecuentes tensiones con el Poder Ejecutivo, reflejo de una marcada inestabilidad institucional⁸. De forma similar, en el siglo XX la actividad parlamentaria también se vio interrumpida en diversas ocasiones. La más prolongada de estas interrupciones ocurrió durante la dictadura cívico-militar (1973-1985), cuando el Parlamento fue sustituido por un Consejo de Estado. Tras el retorno a la democracia en 1985, que marca el fin del período más extenso sin funcionamiento parlamentario en la historia del país, el Poder Legislativo recuperó su centralidad como espacio de representación, deliberación y control, fortaleciendo así su papel dentro del régimen político.

Siguiendo nuevamente a Lijphart (2012), el bicameralismo tiende a reforzar los sistemas consensuales de democracia, al permitir la incorporación de múltiples intereses en el proceso político y controlar deliberaciones. En este sentido, el Parlamento uruguayo puede interpretarse como parte de un modelo híbrido entre el presidencialismo mayoritario y una lógica consensual, en tanto permite tanto la representación plural como ciertos mecanismos de control mutuo entre poderes.

⁶ Ver en: https://palacio.parlamento.gub.uy/rese%C3%B1a_parlamentaria

⁷ Ver en: Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1830, Art. 16
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/10/HTML>

⁸ La actividad del Parlamento se vio interrumpida en varias oportunidades: del 11 de noviembre de 1838 al 27 de febrero de 1839; del 14 de febrero de 1846 al 14 de febrero de 1852 período que corresponde a la Guerra Grande, cuando Montevideo estuvo sitiada por las fuerzas del Brigadier General Manuel Oribe. Luego volvió a interrumpirse del 23 de setiembre de 1853 al 11 de marzo de 1854; del 20 de febrero de 1865 al 14 de febrero de 1868; del 10 de marzo de 1876 al 14 de febrero de 1879 y del 10 de febrero de 1898 al 14 de febrero de 1899. Ver en: https://palacio.parlamento.gub.uy/rese%C3%B1a_parlamentaria

Características de ambas Cámaras

El Senado uruguayo está compuesto por 30 senadores electos directamente por la ciudadanía y el vicepresidente de la República, que tiene voz y voto, ejerce su presidencia, y la de la Asamblea General⁹. Esta composición responde a un sistema de representación proporcional, en el cual los ciudadanos votan por listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos políticos en el marco de una única circunscripción nacional.

El funcionamiento del Senado se orienta a procesar debates legislativos vinculados a asuntos de alcance nacional. Entre sus funciones, los propios senadores señalan que la elaboración de leyes, discutir y aprobar los presupuestos del Estado son sus principales cometidos. “El trabajo del Senado se caracterizaría por un estilo político más ‘técnico’, de menos confrontación y más seriedad” (Sánchez. F, 2002, p. 7).

Su composición tanto en términos sociales como geográficos, refleja los incentivos propios del sistema electoral uruguayo. La elección mediante listas cerradas en una circunscripción única nacional tiende a promover la presencia de dirigentes con trayectoria, experiencia legislativa o proyección nacional, dado que suelen ocupar los primeros lugares en las listas elaboradas por los partidos. Este funcionamiento responde a la estrategia interna de cada uno de ellos y al diseño institucional que organiza la competencia parlamentaria, orientando la oferta hacia perfiles con capacidad de articulación nacional. En este marco, el Senado se consolida como un ámbito asociado a liderazgos que intervienen en debates de alcance general, mientras que la representación de intereses territoriales y la incorporación de perfiles emergentes suele expresarse con mayor frecuencia en la Cámara de Representantes, cuya lógica departamental fomenta otro tipo de vínculos y dinámicas políticas.

Por otra parte, la Cámara de Representantes está integrada por 99 diputados, elegidos directamente por la ciudadanía mediante el sistema de representación proporcional, pero a diferencia del Senado, esta elección se realiza en el marco de circunscripciones departamentales. Cada uno de los 19 departamentos del país constituye una circunscripción, y la cantidad de bancas que se asigna a cada uno depende de su población. De igual manera, según el Artículo 88 de la Constitución de la República, corresponderá por lo menos a dos representantes por departamento¹⁰. Los ciudadanos votan por listas cerradas y bloqueadas que presentan los partidos políticos en cada departamento.

Este diseño busca garantizar la representación territorial en el Poder Legislativo, promoviendo una conexión directa entre los legisladores y los distintos departamentos del país. En este sentido, y siguiendo a Sánchez (2002), la Cámara de Representantes adquiere una dimensión

⁹ Ver en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/94>

¹⁰ Ver en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/88>

más cercana al territorio, lo que permite que las demandas y prioridades locales ingresen al debate nacional.

En cuanto a su funcionamiento, la Cámara baja tiene competencias legislativas compartidas con el Senado, y es también la encargada de iniciar la discusión del presupuesto nacional, de fiscalizar a la administración pública y de controlar políticamente al Poder Ejecutivo mediante instrumentos como los llamados a sala o la interpelación a ministros. La dinámica de la Cámara tiende a ser más intensa y plural en términos de debate político, con una participación de diputados que representan sectores diversos dentro de cada partido.

Comparación: Simetría entre ambas cámaras

En Uruguay, el Parlamento bicameral está compuesto por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores. Aunque ambas comparten competencias legislativas, existen diferencias en cuanto a su composición y funcionamiento.

Los senadores son elegidos mediante el sistema de representación proporcional integral, basado en los votos que obtiene cada lema (partido político) a nivel nacional. En las elecciones para el Senado, Uruguay actúa como una sola circunscripción electoral, a diferencia de la Cámara de Representantes, donde los escaños se asignan por departamentos.

Dentro de cada partido se presentan varias listas de candidatos al Senado que se acumulan por partido y por sublema. Los escaños obtenidos por cada lema se asignan a los sublemas y dentro de estos a las listas de candidatos en el orden que aparecen en la lista presentada.¹¹ Este sistema, si bien busca asegurar la proporcionalidad del voto, tiende a priorizar a figuras con alto reconocimiento dentro del aparato partidario. Así, la selección de candidatos al Senado no está directamente ligada a la territorialidad ni a la diversidad de sectores sociales, sino que responde a estrategias internas de poder y consolidación de liderazgos. En consecuencia, aunque el mecanismo es democrático, la representación resultante puede aparecer como acotada desde el punto de vista de la pluralidad social.

La Cámara de Representantes refleja de manera más directa la diversidad geográfica del país, ya que sus integrantes son elegidos por departamentos, mientras que el Senado se elige a nivel nacional. Esto implica que en la Cámara baja influyan intereses locales y departamentales y se tienda a incluir una mayor variedad de voces locales. Mientras que el Senado se percibe como un espacio más centralizado y homogéneo, en el cual sus integrantes “tienen muy claras y asumidas las funciones ‘clásicas’ que se adscriben en los

¹¹ Ver en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/10166-1942/2>

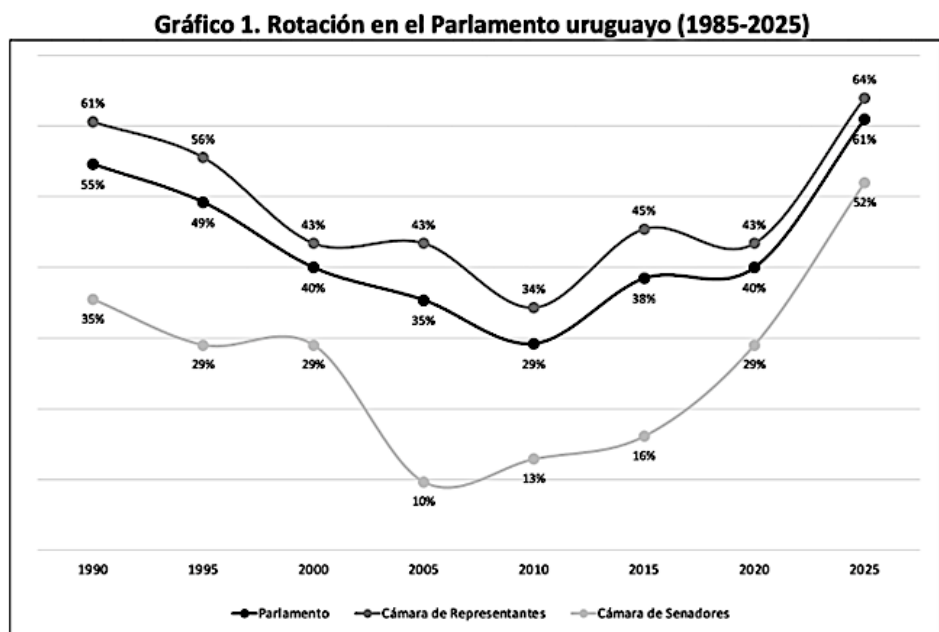
Senados” (Sánchez. F, 2002, p. 7). Según el presente autor, los senadores uruguayos le otorgan mayor importancia a dos funciones específicas: la elaboración de leyes, siendo la más relevante, y la función del proceso presupuestario.

Esta diferencia en la base electoral entre ambas cámaras tiene consecuencias directas sobre los perfiles que integran cada una. Mientras que la Cámara de Representantes permite una mayor permeabilidad a actores locales, el Senado se convierte en un espacio donde se consolida la dirigencia nacional de los partidos. Esto no implica una élite en sentido cerrado o aristocrático, pero sí una selección que privilegia a quienes ejercen el liderazgo dentro de las estructuras partidarias. En este sentido, el Senado encarna una forma de representación más política que social, orientada a la conducción nacional.

Integrantes de la Cámara Alta: ¿Quiénes acceden?

El acceso al Senado uruguayo no depende únicamente del voto ciudadano, sino también, y de forma decisiva, del lugar que se ocupe dentro de las listas partidarias. Dado que el país actúa como una única circunscripción electoral para esta cámara, los partidos suelen reservar los primeros lugares de sus listas para figuras de alto perfil, con experiencia, reconocimiento nacional y peso interno en la estructura del partido.

Tal como señala Moraes (2014), “el Senado contiene en su seno al liderazgo de los partidos a través de las fracciones” (Moraes.J, 2014, p. 14). En tal sentido, este diseño limita la posibilidad de que actores ajenos a la dirigencia política accedan a la Cámara Alta. Los partidos políticos tienen un control significativo sobre quiénes son los elegidos, favoreciendo la permanencia de una élite política. Esto implica que quienes acceden a estas bancas tienden a formar parte de la dirigencia consolidada de los partidos, siendo muchas veces líderes de sectores o figuras con trayectoria política significativa. Esta característica hace que el Senado sea una cámara con baja rotación en comparación con la Cámara de Representantes, y que mantenga un núcleo estable de figuras conocidas (ver Gráfico 1). A su vez, refuerza su perfil como órgano de conducción y estrategia política nacional, más que como canal de expresión de demandas sectoriales o locales.



Fuente: Chasquetti et.al. 2025

Sin embargo, la incorporación al Senado no es algo inviable. El diseño institucional vigente representado en la lógica de la acumulación por lema y la existencia de múltiples corrientes internas dentro de los partidos hacen que, en la práctica, existan diversas vías de acceso. No es un espacio hermético ni inaccesible, los partidos compiten con varias listas, permiten la apertura de sectores nuevos, y los candidatos tienen la posibilidad de utilizar mecanismos estratégicos como las *colectoras de votos* a nivel nacional.

Según Scherlis (2022), las listas colectoras permiten aumentar la oferta electoral mediante la apertura de listas. Esto configura un canal adicional para que actores con distinto peso electoral puedan alcanzar representación nacional. En tal sentido, el Senado no está estructuralmente cerrado para una élite, su dinámica interna ofrece oportunidades reales, para que distintos perfiles políticos lleguen a la Cámara Alta si logran articular apoyos dentro del partido y captar votación en el marco del lema.

La estrategia de listas colectoras al Senado se configura como una expresión adaptada al pluralismo y competitividad interna dentro de los partidos. Tal como describe el análisis del Programa de Estudios Parlamentarios¹², la figura de la colectora emerge como una respuesta lógica a las restricciones impuestas por la reforma constitucional de 1997: se eliminó la acumulación por sublemas para Diputados, pero se mantuvo para Senadores; en ese contexto, los sectores menores o emergentes, que no pueden competir con los candidatos

¹² Extraído de: <https://parlamentodata.com/2024/10/20/estrategias-1-las-colectoras-de-votos/>

consolidados a nivel departamental, conservan al menos la posibilidad de representar sus agendas a nivel nacional mediante listas colectoras.

De ese modo, las colectoras de votos habilitan una mayor apertura al interior de los partidos, permitiendo que candidatos emergentes, minoritarios o menos centralizados participen en la competencia nacional, sin quedar automáticamente excluidos por su menor peso electoral departamental. En la última elección nacional realizada en 2024, senadores como Felipe Carballo (Frente Amplio), Gonzalo Civila (Frente Amplio), Silvia Nane (Frente Amplio) o Robert Silva (Partido Colorado) consiguieron su banca adoptando la estrategia de presentar muchas listas en todo el país. La tabla 1 muestra una comparación entre ambas Cámaras a partir de la consideración de cinco variables estructurales: edad, nivel educativo, seniority, proporción de mujeres y tasa de rotación.

Tabla 1. Variables estructurales en la 50ª legislatura

	Cámara de Representantes	Cámara de Senadores
Edad (promedio)	50	56
Título de nivel terciario	59%	61%
Experiencia (promedio en años)	3,2	8,5
Mujeres en el plenario	30%	23%
Rotación (nuevos legisladores)	64%	52%

Fuente: Chasqueti et.al. 2025.

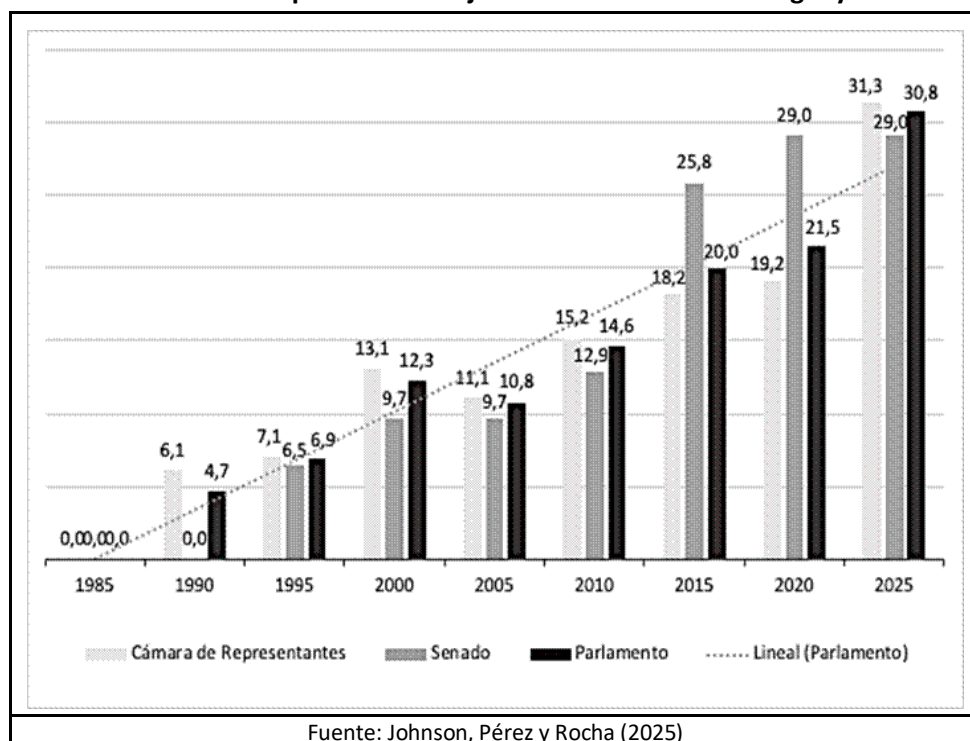
Tal como puede apreciarse, existen algunas diferencias interesantes entre ambas Cámaras. Los Senadores en promedio tienen más edad, más experiencia y rotan menos que los Diputados. A su vez, el nivel educativo es parecido en ambas Cámaras y en la Cámara Alta ingresan menos mujeres. Las tres primeras variables confirman el argumento de que en la Cámara Alta reside el liderazgo de los partidos y que su acceso depende de los procesos de selección de candidatos internos de las fracciones partidarias.

Finalmente, teniendo en cuenta el tema de la representación de género y considerando lo que señalan Johnson, Pérez y Rocha (2025), se puede apreciar que los datos del actual Senado no se corresponden con una tendencia establecida a partir de la aprobación de la ley de cuotas en 2014¹³. El gráfico 2 enseña que en la Cámara Alta la cuota siempre había tenido mayor impacto que en la cámara baja, por ser un distrito único nacional que permite a las listas mayores obtener muchas bancas. En la cámara baja, ese fenómeno se observa solo en el departamento de Montevideo y en menor medida en Canelones. Según las mencionadas

¹³ Ver en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18476-2009>

autoras, en la elección de octubre de 2024, la proporción de mujeres de la cámara baja terminó siendo más alta que la del Senado debido a dos razones. Por un lado, en la cámara alta muchas listas partidarias ganadoras obtuvieron menos de tres bancas, generando la situación de que las candidatas mujeres colocadas en los terceros lugares no resultaron electas. Por otro lado, en la Cámara baja se triplicó el número de listas ganadoras encabezadas por mujeres en los distritos pequeños

Gráfico 2. Proporción de mujeres en el Parlamento uruguayo



Fuente: Johnson, Pérez y Rocha (2025)

Por lo tanto, la evidencia empírica muestra que las diferencias principales entre ambas Cámaras radican en el promedio de edad, el nivel de experiencia y las tasas de rotación. El Senado sería más elitista en términos de carreras políticas pues alberga políticos con mayor trayectoria, más edad y con bancas más seguras que en la cámara baja.

Consideraciones finales

El presente ensayo se orientó en base a la pregunta: el Senado uruguayo, ¿representación democrática o elite partidaria? Lejos de responder en términos dicotómicos, el presente trabajo muestra que el Senado es una institución legítima y democrática que tiende a favorecer la representación de la élite partidaria en su seno.

Desde una perspectiva normativa, el Senado cumple con los requisitos básicos de la democracia representativa, sus integrantes son electos por sufragio universal, mediante un sistema de representación proporcional, competitivo y transparente. En este sentido, no puede ser categorizado como una cámara oligárquica o antidemocrática en términos clásicos. Sin embargo, al incorporar los aportes de la teoría de la representación, se evidencia que la legitimidad democrática no se agota en el mecanismo electoral.

Uno de los principales hallazgos del ensayo es que el diseño institucional del Senado (circunscripción única nacional, listas cerradas y bloqueadas, y fuerte centralidad de los partidos políticos), genera incentivos claros para la selección de candidatos con trayectoria política consolidada, experiencia, reconocimiento público y capacidad de articulación interna. Este esquema favorece la reproducción de una élite partidaria compuesta mayoritariamente por los líderes de las fracciones y dirigentes profesionales, todos ellos con un elevado *seniority* parlamentario. Tal como se argumentó, este fenómeno no responde a una lógica de cierre deliberado o exclusión formal, sino al funcionamiento combinado del sistema electoral y de las dinámicas intrapartidarias reforzadas tras la reforma constitucional de 1997.

Sin embargo, el ensayo también muestra que el Senado uruguayo no constituye una elite cerrada en sentido estricto. La existencia de competencia intrapartidaria, el uso de listas colectoras y la persistencia de múltiples fracciones dentro de los partidos habilitan vías de acceso para actores que quieren consolidar su lugar dentro de la cámara alta. Casos recientes, principalmente en las elecciones de 2024, muestran que actores han logrado ingresar al Senado mediante estrategias específicas como la apertura de listas de candidatos que colectan votos en todo el país.

Por otra parte, la comparación de los miembros del Senado con los miembros de la cámara baja muestra algunas diferencias. Los senadores son un poco más viejos que los diputados, son más experimentados y muestran un menor nivel de rotación. A su vez, el nivel educativo de los miembros de las dos cámaras es bastante parecido pero el Senado suele ser más propicio para garantizar la representación de las mujeres al ser un distrito único nacional con una magnitud grande de bancas (30). No obstante, en la última elección la cámara baja consiguió una proporción mayor de bancas femeninas que el Senado, debido al aumento de listas ganadoras encabezadas por mujeres en distritos pequeños, y al hecho de que en el Senado las listas ganadoras que eligen 3 o más bancas, cayó a niveles insospechados.

En términos generales, el principal aporte de este trabajo al conocimiento sobre la representación democrática radica en mostrar que la tensión entre democracia y élite partidaria no debe pensarse como una contradicción excluyente, sino como una característica

inherente al funcionamiento del sistema de partidos. El Senado representa democráticamente en un sentido institucional y procedimental pero sus ocupantes tienden a ser políticos con carreras consolidadas que ejercen el liderazgo de las fracciones partidarias.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N. (2012). *El futuro de la democracia* (2.^a ed.). México: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1984). Recuperado de <https://fundamentoscpuba.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/04/bobbio-norberto.-2012-1984.-el-futuro-de-la-democracia.pdf>
- Bolívar Meza, R. (2002). *La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels*. Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 23(52), 386–407. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6114156.pdf>
- Chasquetti, D., Cabrera, Y., García Ortiz, E., & Zeballos Lereté, C. (2025). El Parlamento de la cuasimayoría: Características y desafíos de la 50.^a legislatura en Uruguay. En Luján, D. ., & Vairo, D. . (Eds.). (2025). *Anexo: Elecciones y comportamiento electoral en una democracia de partidos: Ciclo electoral 2024 en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria. <https://libros.fcu.edu.uy/index.php/fcu/es/catalog/book/137>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay [Constitución]. (1830, 18 de julio). Montevideo: Uruguay.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay [Constitución]. Art. 84. 02 de febrero de 1967 (Uruguay).
- Constitución de la República Oriental del Uruguay [Constitución]. Art. 88. 02 de febrero de 1967 (Uruguay).
- Constitución de la República Oriental del Uruguay [Constitución]. Art. 94. 02 de febrero de 1967 (Uruguay).
- Decreto 10166 de 1942 [con fuerza de ley]. Constitución de la República. Modificación. 29 de mayo de 1942. D.O. No. 10713.
- Hofmeister, W., & Aranda, J. T. (Eds.). (2017). *Sistemas federales: una comparación internacional*. Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/262983/263032/170307+Sistemas+federales.+Una+comparaci%C3%B3n+internacional+%28WEB%29.pdf/f7055ee0-b496-e786-e324-2e85c9578cda?version=1.0&t=1595418849842>
- Iribarne, M. F. (1959). *La Cámara de los Lores en el siglo XX*. Revista de Estudios Políticos, (106), 5–34. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2129339.pdf>
- Johnson, N., Pérez, V., y Rocha, C. (2025). Representación descriptiva y sustantiva de género en las elecciones uruguayas 2024. En Luján, D. ., & Vairo, D. . (Eds.). (2025). *Anexo: Elecciones y comportamiento electoral en una democracia de*

- partidos: Ciclo electoral 2024 en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.
<https://libros.fcu.edu.uy/index.php/fcu/es/catalog/book/137>
- Ley 18476 de 2009. Declaración de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de partidos políticos. 03 de abril de 2009. D. O. No. 27714.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press. Recuperado de:
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23>
- López, F. S. (2002). *Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002*. IIK.
- Montesquieu (1733). *El Espíritu de las Leyes*. México: Editorial Porrúa. (Parte I. Libros I a VIII y Libro XI)
- Moraes, J. A. (2014). Parlamento y representación en Uruguay: 47a. legislatura. *XIII Jornada de Investigación. ¿Qué desarrollo para Uruguay?*. Montevideo, septiembre 2014.
- Palacio Legislativo. (s.f.). *Breve reseña parlamentaria*. Recuperado de
https://palacio.parlamento.gub.uy/rese%C3%B1a_parlamentaria
- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación* (R. Montoro, Trad.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. (Trabajo original publicado en 1967). Recuperado de:
https://arditiesp.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf
- Programa de Estudios Parlamentarios. (20 de octubre de 2024). *Estrategias (I) Colectoras de votos al Senado*. Recuperado de
<https://parlamentodata.com/2024/10/20/estrategias-1-las-colectoras-de-votos/>
- Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996. (2018). *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 10, 9-24.
<https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/378>
- Scherlis, G. (2022). El fin de las “listas colectoras”: Un avance significativo para el régimen electoral argentino. In C. A. Contreras & A. Pérez (Eds.), *Reformas electorales y democracia* (pp. 79–90). Prometeo Editorial. Recuperado de:
<https://www.jstor.org/stable/jj.17207137.8>

Anexo 1

Tabla 11.2. Estructura cameral de las legislaturas en treinta y seis democracias, 1945 – 2010.

Tipo de bicameralismo	Puntaje	Países
Bicameralismo fuerte: cámaras simétricas e incongruentes	[4.0]	Argentina, Australia, Alemania, Suiza, Estados Unidos
Bicameralismo de fuerza media: cámaras simétricas y congruentes	[3.0]	Italia, Japón, Países Bajos, Uruguay
	[2.8]	Bélgica (antes de 1995), Dinamarca (antes de 1953), Suecia (antes de 1970)
Bicameralismo de fuerza media: cámaras asimétricas e incongruentes	[3.0]	Canadá, Francia, India, España
Entre bicameralismo de fuerza media y débil	[2.5]	Botsuana, Reino Unido
Bicameralismo débil: cámaras asimétricas y congruentes	[2.0]	Austria, Bahamas, Barbados, Irlanda, Jamaica, Trinidad y Tobago
	[1.7]	Bélgica (después de 1995), Nueva Zelanda (antes de 1950), Suecia
Una cámara y media	[1.5]	Noruega
	[1.4]	Islandia
		Islandia (antes de 1991), Noruega (antes de 2009)
Unicameralismo	[1.0]	Costa Rica, Finlandia, Grecia, Israel, Corea, Luxemburgo, Malta, Mauricio, Portugal
	[1.2]	Dinamarca
	[1.1]	Nueva Zelanda
		Dinamarca (después de 1953), Islandia (después de 1991), Nueva Zelanda (después de 1950), Noruega (después de 2009), Suecia (después de 1970)

Extraída y traducida de Lijphart, A. (2012)

Nota: Los índices de bicameralismo están entre corchetes.