

---

# REPRESENTACION PROPORCIONAL Y DEMOCRACIA EN URUGUAY<sup>1</sup>

DANIEL BUQUET\*  
ERNESTO CASTELLANO CHRISTY\*\*

Desde la restauración democrática el debate sobre reforma electoral ha ocupado un lugar privilegiado en la agenda política uruguaya. En el marco de una configuración multipartidaria y de una dinámica política que es percibida por sus actores fundamentales como de fragmentación y de bloqueos, han surgido diversas propuestas de reforma. Sin embargo, las dificultades que han enfrentado los impulsos reformistas habilitan a pensar que, aunque existan aspectos de nuestro régimen electoral que son percibidos por toda la sociedad como inconvenientes, existen fuertes resistencias para transformarlo en alguna dirección. La clase política uruguaya parece coincidir en una evaluación negativa de varios aspectos de la normativa electoral pero

no ha logrado hasta ahora los niveles de consenso necesarios para su transformación.

En particular, la discusión puso un tema en la mesa de negociaciones que se muestra especialmente refractario a modificaciones: la atenuación o incluso la eliminación de la representación proporcional para la distribución de los cargos legislativos. Que no se haya llegado a manejar —aunque sólo fuera a nivel de propuesta— más que una pequeñísima alteración de la proporcionalidad<sup>1</sup> y que ni siquiera esa tímida propuesta traspusiera los umbrales mínimos de acuerdo para su inclusión en los proyectos subsiguientes, sugiere con muchísima claridad la firmeza de la implantación del principio de la proporcionalidad en nuestra tradición política democrática.

Este componente del régimen electoral uruguayo —la representación proporcional “integral”<sup>2</sup>— está presente desde nuestra pri-

---

<sup>1</sup> Una primera versión del presente trabajo fue presentada como ponencia en el II Encuentro de Investigación del Grupo de Montevideo en la ciudad de Salto en setiembre de 1994.

\* Daniel Buquet es licenciado en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencias Sociales por México. Se desempeña como investigador y docente en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay.

\*\* Ernesto Castellano es licenciado en Ciencia Política y se desempeña como investigador en el área Políticas Sociales en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay.

---

<sup>1</sup> En el proyecto denominado como “maxirreforma” que se discutió durante 1994, se establecía que 3 de las 99 bancas de diputado que adjudicarían por un método mayoritario; dos al partido ganador y una al segundo. Se incorporaba, también, una Vicepresidencia de la República adicional, que aumentarían una banca en el Senado al partido más votado.

<sup>2</sup> Por “integral” los constituyentes de 1917 entendían que no fuera parcial en alusión, por oposición, a la representación proporcional de las minorías que estaba contemplada en la ley de 1915 que rigió para la elección de constituyentes.

mera reforma constitucional, que entró en vigencia en 1918, y a lo largo del siglo se ha ido perfeccionando, particularmente a partir de la Constitución de 1942 cuando el Senado pasa también a regirse por el mismo principio. Y no puede decirse que se trate de un rasgo menor de nuestro sistema electoral, cuando son muy escasos los países en el mundo (Dinamarca, Holanda, Israel) con una proporcionalidad con el grado de exactitud que exhibe la nuestra y en América Latina somos el único caso. Al respecto, Dieter Nohlen asegura que "*sólo Uruguay (con su sistema proporcional integral) y -parcialmente- Venezuela (...) difieren del sistema electoral proporcional que es estándar en América Latina*" (Nohlen, 1993, pág. 20).

Por otro lado, en el conjunto de elementos configuradores de nuestro régimen electoral, la proporcionalidad a nivel legislativo juega una función de enorme importancia, que es reconocida por la totalidad de los analistas que se han referido al tema, aunque casi nunca se centra en este elemento la caracterización del sistema, particularmente porque se ha puesto el principal énfasis en el múltiple voto simultáneo, rasgo éste más llamativo y extraordinario. Sin embargo, existen diversos trabajos que jerarquizan el papel de la representación proporcional dentro de nuestro sistema electoral. Sólo a título de ejemplo se puede mencionar por un lado a Luis Eduardo González que dice que "*la legislación electoral uruguaya ha tenido durante un largo período de tiempo, cuatro características fundamentales: (i) representación proporcional en la elección de ambas cámaras; (ii) listas cerradas y bloqueadas; (iii) doble voto simultáneo; y (iv) mayoría simple para decidir qué partido gana la presidencia*" (González, 1993, pág. 41), y por otro a Alberto Pérez Pérez (1970), quien realizó el primer estudio sistemático sobre el tema y hablaba de la "*coexistencia de un sistema mayoritario y otro proporcional*" (en referencia al sistema de mayoría simple para la elección del Presidente de la República y proporcional para el Poder Legislativo), expresión que luego fue retomada por Juan Rial (1986) para caracterizar el sistema.

El objetivo principal de este trabajo es desentrañar el lugar y la importancia que tiene la representación proporcional en la peripecia democrática uruguaya. Una adecuada comprensión de este fenómeno debe dar cuenta, en primer término, de su origen y funcionalidad, particularmente, cuando se trata de una característica de tan fuerte implantación en el sistema político y de normas con una articulación sustancialmente afirmada en las lógicas e intereses de los actores partidarios, gestores fundamentales del armado institucional de la democracia uruguaya.

La representación proporcional nació junto a la democracia y su persistencia y su resistencia a ser modificada parecen indicar que su articulación con los mecanismos democráticos de convivencia la han tornado imprescindible para el mantenimiento de un régimen de competencia pacífica por el poder. La democracia uruguaya se fundó por consenso y la representación proporcional respondió a las necesidades de los actores políticos que fue necesario involucrar en el consenso. La representación proporcional permite y promueve el mantenimiento de la regla del consenso para el desarrollo de la vida democrática. Pero también puede tornarse un obstáculo, en el marco de un sistema de partidos fragmentado y fraccionalizado, al dificultar la conformación de mayorías parlamentarias. A lo largo de las siguientes páginas se intentará exponer las causas de la estrecha vinculación que ha existido entre la representación proporcional y la democracia en el Uruguay.

## II) NECESIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA DEMOCRACIA URUGUAYA

Como ya se anticipó, las caracterizaciones más conocidas de nuestro régimen electoral incluyen generalmente a la representa-

ción proporcional como uno de sus componentes principales. Aunque nadie haya negado su importancia e incluso se deriven de su existencia consecuencias esenciales para nuestras estructuras políticas, es nuestra opinión que no se le ha otorgado la debida jerarquía como sustento de nuestra democracia.

Democracia y representación proporcional nacieron juntas en nuestro país. La primera forma de representación proporcional se aplicó precisamente para la elección de la Asamblea Constituyente de 1916<sup>3</sup>, generando las condiciones de inclusividad y pluralismo que legitimaron al órgano que elaboró el proyecto de nuestra segunda Constitución; y es en torno al establecimiento de tal ordenamiento jurídico —que incorporó definitivamente la representación proporcional— que se sitúa habitualmente el origen de la poliarquía uruguaya<sup>4</sup>.

En este trabajo no se pretende dar una discusión en relación al contenido sustantivo de la democracia. En ese caso se podría hablar tanto de formas democráticas en el siglo pasado como sostener que la democracia no se ha instalado aún plenamente en el Uruguay<sup>5</sup>. Para el interés específico del trabajo, la democracia existe a partir del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales que incluyen: i) la provisión electiva y periódica de los cargos de gobierno, ii) el carácter competitivo de esas elecciones y iii) la legitimidad de esos procedimientos.

La primera exigencia se cumplía con anterioridad, aunque no de forma permanente, a la Constitución de 1918. A partir de ese momento sólo durante la última dictadura se evadió la norma<sup>6</sup>. El segundo requisito implica la necesaria incertidumbre con relación al resultado electoral y la —por lo menos posible— alternancia en el gobierno. Si bien es cierto que hasta 1958 no se produjo la rotación de los partidos en el poder, también es verdad que en varias elecciones el partido gobernante fue derrotado y en otras ocasiones la concurrencia por separado de la oposición nacionalista le escatimó el triunfo<sup>7</sup>. Por cierto que competencia implica una serie de garantías recíprocas en cuanto a las libertades políticas que incluyen las propias garantías básicas del sufragio<sup>8</sup>. Finalmente, es necesario que todos estos procedimientos y circunstancias estén revestidos de la aceptación de sus resultados por parte de la totalidad o la casi totalidad de los actores involucrados. Básicamente se requiere que el perdedor reconozca su derrota y espere el cumplimiento de los plazos establecidos para intentar concretar sus aspiraciones de gobierno a través de los mismos mecanismos que lo declararon perdedor.

Para el caso uruguayo se puede afirmar que fue a partir de la Constitución de 1918 que se comienzan a cumplir, en términos generales, los requisitos que exige una definición operativa de democracia. Juan Andrés Ramírez, protagonista decisivo del pacto

3 El régimen establecía que si el partido ganador obtenía los 2/5 de la votación le correspondía la mayoría absoluta de las bancas de la circunscripción. Los lugares restantes se distribuían proporcionalmente entre los demás competidores.

4 El término "poliarquía" está tomado de Robert Dahl (1989). Pero no se utiliza apegado a su definición. El concepto se asimila, en este trabajo, al de "democracia", pero entendiendo esta última en un sentido formal o jurídico procedimental.

5 Romeo Pérez (1988) hurga en el siglo XIX para encontrar las raíces del proceso que conduce a la democratización política nacional.

6 Durante la dictadura de Gabriel Terra, los cargos de gobierno fueron ocupados buscando en instancias electorales su legitimación, aunque se alteraran los términos de los plazos de los mandatos y se modificaran las fechas de convocatoria a elecciones.

7 Incluso el Partido Nacional triunfó en la elección para el Consejo Nacional de Administración del 8 de febrero de 1925. En consecuencia obtuvo dos de los tres cargos en disputa y ejerció la presidencia del Consejo hasta 1927, aunque, de todos modos, estaba en minoría dentro del organismo.

8 La Constitución de 1918 estableció el voto secreto, igual y universal, aunque el voto femenino quedó a la espera de una legislación y recién se hizo efectivo a partir de 1938.

fundacional de nuestra democracia, confirmará esta idea once años después: "Perder la elección significaba perderlo todo, y perderlo, según todas las probabilidades, sin más esperanza de recuperarlo que por medio de la violencia. Hoy el poder no está concentrado en ninguna parte. Todos los partidos saben que tendrán en él la parte a que su caudal político les da derecho. Saben que lo perdido en una elección puede ser recuperado en la siguiente, y que ya no hay ni habrá partidos ni ciudadanos extranjeros en el seno de la Patria." (Ramírez, 1967, p. 130).

Es evidente que el primer requisito para establecer una democracia electiva es dotar al sufragio del conjunto de garantías que ofrezcan la seguridad a electores y competidores que la voluntad de los primeros y las aspiraciones de los segundos no van a ser distorsionadas por efecto de la intromisión de la fuerza y el fraude en el proceso electoral. Obviamente, ni en Uruguay ni en ninguna otra parte del mundo, podría hablarse de democracia de no haberse cubierto esta exigencia mínima. Pero lo peculiar del caso uruguayo es que el cumplimiento de ese requisito, por sí solo, no era suficiente para establecer las condiciones políticas que dieran legitimidad al gobierno ocupado por personas seleccionadas a través de un proceso electivo. En particular la inclusión de la representación proporcional integral fue una condición necesaria, es decir "sine qua non", aunque no suficiente para que la poliarquía uruguayana se concretara y perdurara en el tiempo.

La fuente inspiradora de esta idea está plasmada en el clásico texto de Justino Jiménez de Aréchaga "La libertad política", escrito en el último cuarto del siglo pasado, período que marcó la inclusión del tema en el debate político.

*Bien puede nuestra sociedad -escribe Jiménez de Aréchaga- restaurar el imperio de sus instituciones y encontrarse en condiciones de seria libertad electoral; bien pueden todos los ciudadanos y todos los partidos gozar ampliamente y con positivas garantías de todos los derechos indispensables para el conveniente ejercicio del sufragio: de la li-*

*bertad de reunión, de la libertad de asociación, de la libertad de prensa; bien pueden los hombres del Poder, encerrándose dentro de los límites de la más estricta legalidad, asumir, en los solemnes momentos de la lucha electoral, una actitud totalmente prescindente, aplicando los poderosos elementos oficiales que tienen en sus manos tan sólo a rodear de garantías el ejercicio más libérrimo de la soberanía popular; bien puede, sí, el país encontrarse en tan felices y anheladas condiciones; mientras no se corten de raíz los vicios profundos y gravísimos que entraña nuestro sistema electoral, ningún resultado benéfico podremos conseguir; y perdiendo dolorosamente en cada período electoral una oportunidad preciosa para consolidar nuestro régimen constitucional, arrastraremos una vez más a la República por la senda vergonzosa de las arbitrariedades inauditas y de las luchas fratricidas.* (Jiménez de Aréchaga, 1884, pp. 106-107).

Los "vicios profundos y gravísimos" que el primero de los Jiménez de Aréchaga imputaba a nuestro sistema electoral consistían en la aplicación de un régimen mayoritario en la adjudicación de los cargos parlamentarios:

*Nuestro sistema electoral es esencialmente injusto y atentatorio al derecho político de los ciudadanos, porque si bien a todos los convoca para que concurran al acto solemne de la renovación periódica de los Poderes Públicos, entronizando el imperio absoluto de las mayorías, despoja, en cada circunscripción electoral, a un número considerable de votantes de su legítimo derecho de sufragio y les priva de toda representación en el seno de las asambleas deliberantes.* (Jiménez de Aréchaga, 1884, pág. 10) y deriva de esta situación todo el conjunto de males políticos posibles:

*Nuestro sistema electoral desvirtúa completamente la naturaleza del sufragio, porque, destruyendo la libertad de los electores, sometiendo los partidos a una militarización estricta, a una severa disciplina, bajo la dirección suprema de las comisiones directivas de los trabajos electorales, produce el efecto de acordar casi exclusivamente a estas comisiones, verdaderas camarillas, el dere-*

cho de elegir el personal de los Poderes Públicos y de convertir a los ciudadanos en autómatas que se acercan a las urnas para depositar un voto impuesto y contrario, casi siempre, a sus convicciones y a sus simpatías.

*Nuestro sistema electoral es contrario a la moral política, porque conduce fatalmente a los partidos en minoría al terreno peligrosísimo de las coaliciones para obtener, como lo ha dicho un distinguido publicista, al precio de capitulaciones de conciencia y de concesiones repugnantes, un triunfo incompleto y a menudo peligroso.*

*Nuestro sistema electoral es contrario a la paz pública y constituye una fuente permanente de anarquía y de despotismo, porque cada período electoral, los partidos políticos que se ven injustamente despojados de toda representación en el seno de los Poderes Públicos, no pudiendo conformarse con esa iniquidad, aunque ella proceda de la ley, se precipitan a recuperar sus derechos usurpados por medio de la sangre y el humo de los combates, ahondando así cada vez más el abismo de las pasiones y de odios profundos que separa a los ciudadanos y que impide toda tentativa de concordia.” (Jiménez de Aréchaga, 1884, p. 107).*

Ciertamente, el razonamiento de Jiménez de Aréchaga, contiene una enorme carga valorativa, pero, a la vez, está fuertemente enraizado en un profundo conocimiento de los conflictos políticos de aquel Uruguay finisecular. El régimen electoral que se aplicó en nuestro país desde su surgimiento como nación independiente hasta la primera reforma constitucional se fue modificando en la dirección de incorporar y ampliar la representación de las minorías, pero sin llegar a la distribución proporcional de los cargos. En primera instancia, el reparto de las jefaturas departamentales (la primera surgida en 1872 que le asignaba cuatro al Partido Blanco y la segunda, en 1897, que se las aumenta a seis), otorgaba al partido gobernante en un departamento la certeza de la obtención de la representación que le correspondía a esa circunscripción y, de este modo, se aseguraba la presencia legislativa de la minoría. En el año

1898 se consagra una ley (conocida como la “ley del tercio”) por la que se asignaba la tercera parte de los cargos de diputado a la minoría de un departamento siempre que superara el cuarto de la votación en ese lugar. Sin embargo, la ley nunca fue aplicada dado que encontraban mayores certezas en los acuerdos interpartidarios de distribución de cargos que en una verdadera competencia electoral. Luego de la derrota de la sublevación blanca comandada por Aparicio Saravia en 1904, la primera ley que se dicta restringe la representación de la minoría, pero no la elimina: “Por dicha ley —que la minoría 'nacionalista' perjudicada, llamó del 'mal tercio'— ésta obtendría representación si lograba la tercera parte de los votos emitidos, en lugar del cuarto como se exigía antes; ello ocurría en sólo siete departamentos cuyo número de bancas legislativas era divisible por tres, de acuerdo a la nueva ley”. (Pérez y Castellanos, 1980, p. 204).

Frente al esquema de reiterada abstención electoral y levantamientos armados del Partido Nacional ante la “injusticia” del régimen electoral “el gobierno de Williman promulgó las leyes electorales del 2 de setiembre de 1907, y del 11 de julio de 1910<sup>9</sup>, que corrigen algunos de los más graves defectos de la 'ley del mal tercio' de 1904” (Castellanos-Pérez, p. 209). Particularmente la segunda de ellas “amplió y mejoró las bases generales de la representación legislativa mediante el aumento de bancas (90 en total), y el cambio del sistema electoral, mediante un complicado sistema de fracciones de unidad (cuartos, tercios, avos) que mejoraba la situación del partido minoritario” (Castellanos-Pérez, p. 209). Sin embargo, la patología política nacional —abstención y levantamientos armados— se reprodujo mostrando la insuficiencia y disfuncionalidad de todos los mecanismos implementados. Y no se puede decir que se tratara de métodos excluyentistas; por ejemplo la elección de 1910, con su sistema de

9 La ley de 1910 fue, también, la que incorporó por primera vez el doble voto simultáneo en nuestra legislación electoral.

representación de minorías, incorporó al parlamento al Partido Socialista y al Club Liberal que, concurriendo aliados a los comicios, ocuparon, con una exigua votación, bancas reservadas a la minoría ante la abstención del Partido Nacional.

Un vistazo, aunque somero, a la sucesiva implementación de "sistemas empíricos" de representación de minorías deja claramente la impresión de que no había otro arreglo posible entre los partidos tradicionales que no fuera la representación proporcional, esto es, ajustar la presencia parlamentaria de cada partido lo más exactamente posible a su caudal electoral. Si la minoría estuvo casi siempre presente en el parlamento, y si las sucesivas legislaciones y pactos le fueron asegurando y ampliando sus posiciones —dentro de los límites de un régimen mayoritario— no cabe otro razonamiento que concluir que no era la representación de minorías lo que la oposición buscaba y lo que un pacto definitivo necesitaba. La única alternativa a un régimen mayoritario que contemple la representación de las minorías es la representación proporcional y hasta tanto esta no fue consagrada constitucionalmente no pudo generarse en nuestro país el clima de convivencia democrática que la vigencia institucional requiere, es decir el recíproco reconocimiento de los adversarios y de la legitimidad de las normas que regulan su competencia. En definitiva se cumplió, por la positiva, la profesía que Justino Jiménez de Aréchaga hiciera más de treinta años antes.

La hipótesis fundamental que se sostiene en este trabajo expresa la idea de la imprescindibilidad, aunque no la suficiencia, de la representación proporcional en el momento fundacional de la democracia en Uruguay, de acuerdo a la definición "poliárquica" que se hace de la misma.

La representación proporcional fue el único arreglo que daba a todos los actores involucrados (partidos y fracciones) las certezas necesarias para establecer entre ellos la convivencia pacífica y la competencia puramente electoral.

Esta hipótesis afirma la imposibilidad de que se estableciera un sistema democrático en nuestro país sin contar con un régimen electoral donde la representación proporcional fuera un elemento central de la normativa. Pero formulada de este modo se puede cuestionar la pertinencia de la hipótesis por su condición contrafáctica, que inhabilita su contrastación.

Pero la imposibilidad de verificación empírica de la hipótesis central del trabajo no debe desalentar un intento de profundizar en ella. En particular, creemos que es posible sostenerla —aunque no demostrarla— a partir de algunas exigencias estructurales del sistema político uruguayo.

La idea que se desarrollará en los siguientes apartados es que la imprescindibilidad de la representación proporcional surge de la necesidad de la construcción de una "democracia consensualista" en el contexto de un sistema de partidos "bipartidista fraccionizado".

Para la contrastación de estas afirmaciones se tomarán en cuenta, de forma privilegiada, los posicionamientos y las percepciones de los actores fundamentales de la concreción del pacto fundacional de la poliarquía uruguaya. Como ese pacto se verificó en torno a la Convención Nacional Constituyente de 1916-1917, las afirmaciones allí vertidas por los voceros más calificados de los principales actores partidarios del momento, serán el sustento empírico del argumento que se pretende defender.

En este trabajo se intentan aportar algunos elementos para contribuir a la discusión acerca del funcionamiento de nuestro sistema electoral, sabiendo de antemano, que las respuestas que surjan no serán más que borradores preliminares de una elaboración que por mucho tiempo va a requerir mayores profundizaciones.

### III) UNA DEMOCRACIA "CONSENSUALISTA"

La principal condición estructural que hizo necesaria la inclusión de la representación proporcional en nuestro ordenamiento jurídico-electoral, atiende a que el nacimiento de la democracia uruguaya fue una operación de consenso y que su mantenimiento dependía, y quizá depende aún, del mantenimiento del consenso. La idea de un Uruguay del consenso no es nueva ni original; por ejemplo Romeo Pérez afirma que desde "...1918 en más, nuestro país merece la caracterización de Estado de consenso" (Pérez Antón, 1988, p. 56). A su vez esta idea tiene parentesco y se entrelaza con otros conceptos como la "amortiguación" de Real de Azúa (1984) y la "hiperintegración" de Germán Rama (1987).

Pero en la formulación que se utiliza en este trabajo, la idea de una "democracia consensualista" está asociada fundamentalmente al concepto de "consociational democracy" de Arend Lijphart (1989). Asociada mas no equivalente porque, como el propio Lijphart admite, Uruguay no es una sociedad plural en el sentido que él asigna al término, esto es, cruzada por divisiones étnicas, lingüísticas, religiosas o, incluso ideológicas. Sin embargo se puede establecer un paralelismo rendidor entre la realidad uruguaya predemocrática y las sociedades plurales. La diferencia consiste en que estas últimas se caracterizan por clivajes sociales que tienen, a su vez, traducciones partidarias. La peculiaridad uruguaya estriba en que la tensión central que divide a su sociedad predemocrática políticamente es directamente un conflicto entre partidos.

Aunque es un punto polémico, esta elaboración adhiere y se sustenta en la idea de que la identidad nacional de los uruguayos no es un fenómeno que esté unido a los orígenes del país. En este territorio, que era más que nada una provincia de un espacio más vasto, la identidad nacional, si es que existía, estaba dirigida a un referente más amplio que la República Oriental del Uruguay. Por otra parte también se afirma, y en general se

acepta, que existía una muy fuerte adhesión material y simbólica a los partidos tradicionales, que esas lealtades abarcaban a la casi totalidad de los orientales y se asume que ellas constituían una identidad primaria para los habitantes de la Banda Oriental. Dicho con las palabras que Alberto Zum Felde escribiera en 1919 "*Fuera y por encima de los partidos no existe en el país sino el limbo de los inocentes.*" (Zum Felde, 1919, p. 156). Antes que uruguayos, los orientales eran blancos o colorados y las divisas constituían para nuestros antepasados sus "patrias subjetivas".

Ante la falta de una conciencia nacional los partidos tradicionales uruguayos ocuparon su lugar. Solari es uno de los que sostiene esta idea cuando dice que los "*grupos que fueron verdaderamente actores en el país lo fueron a través de los partidos, más allá de ellos no parece haber habido, como ocurre generalmente, una conciencia nacional. Ya porque ésta no existió o porque fue muy débil, los partidos desempeñaron la función que a ella le hubiera tocado. En ese sentido, fueron naciones o el equivalente funcional de naciones.*" (Solari, 1991, p. 20). En esas condiciones, las exigencias que planteaba la conformación de un Estado Nacional Democrático imponía la convivencia, bajo reglas legítimas, de que se percibían como diferentes e incluso opuestos, de modo similar a naciones o confesiones religiosas, aunque quizá la metáfora sea exagerada.

Para la construcción de una democracia, en las condiciones descritas y en el marco de una partidocracia<sup>10</sup>, el centro de la problemática se ubica en la normativa electoral. Esta normativa ocupaba un lugar primordial para la construcción democrática uruguaya en la medida en que sus disposiciones son las que determinarían las posibilidades de uno y de otro para el acceso a posiciones de poder, cuestión ésta que se ubica en el centro del conflicto político del Uruguay predemocrático.

10 La idea de que la política uruguaya, en la larga duración, es una política de partidos o una "partidocracia", fue elaborada por Caetano, Rilla y Pérez (1989).

Una referencia explícita a la trascendencia de lo electoral en la vida política nacional se encuentra precisamente en Caetano, Pérez y Rilla (1989): "Entre las múltiples traducciones que tiene el predominio de los partidos en el espectro tradicional de los actores de la política uruguaya, tal vez pocas adquieran la efectiva trascendencia del espacio central ocupado en la historia uruguaya por el arbitraje electoral como referencia incluso configuradora de todo el sistema político" (pág. 22). Sólo un régimen electoral que contara con el apoyo de los dos partidos mayores y que, para ello, articulara adecuadamente los intereses y las necesidades de ambos podía dar nacimiento a la democracia uruguaya.

Para nuestra clase política de principios de siglo el problema fundamental radicaba en la pacificación del país. La pacificación requería un compromiso que involucrara a blancos y colorados, no podía ser impuesta desde el poder, como lo demostró la evolución política entre 1872 y 1904. Pero ese compromiso no podía ser un mero reparto de posiciones de gobierno (circunstancia que surge claramente al constatar la precariedad de los pactos del 72 y del 97) sino el establecimiento de reglas democráticas, que como tales fueran imparciales y objetivas, para acceder a esas posiciones. A su vez, esas reglas no podían ser cualesquiera; debían contener "equilibrios y contrabalanceos poliárquicos... (y)... *diversas defensas contra las acumulaciones hegemónicas.*" (Pareja, 1988, p. 20).

Los constituyentes del 17 tenían una clara percepción de la necesidad de la pacificación y de que sólo el consenso entre los dos grandes partidos podría lograrla. Así surge claramente del informe que fundamentaba el acuerdo entre el batllismo y el nacionalismo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1917: "Este proyecto es el fruto de un acuerdo constitucional efectuado por los representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país, (...) la aprobación de este avenimiento, primero por Vuestra Honorabilidad y luego por el pueblo, en la ratificación plebiscitaria lleva consigo la solución de una de nuestras crisis más graves, asegurando el bienestar y la paz, a cuyo amparo y bajo el influjo de

principios democráticos, podrá el país imponer sus designios y reparar, por medio de la tranquilidad y el trabajo, el desgaste de una recia y continuada lucha política... la ley fundamental de un pueblo, que regirá para el presente y para el futuro, debe reunir el mayor número de sufragios para que sea prestigiosa y eficaz."<sup>11</sup>

El acuerdo constitucional entre los partidos tradicionales se produjo en el pacto de 1917. El conjunto de normas que allí se establecieron implicaron el surgimiento de un régimen político democrático en la medida que el consenso no sólo se logró para esa ocasión sino que también se transformó en exigencia, de ahí en más, como sustento de la convivencia pacífica impidiendo que las reglas de juego se modifiquen sin el acuerdo de ambos.

Siguiendo con el paralelismo que trazamos con la "consociational democracy", el pacto debía cumplir con los requisitos que Lijphart señala como sus características definitorias. La primera característica "...es un gobierno de la gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural." (Lijphart, 1989, pág. 39). El propio Lijphart cree que los colegiados uruguayos son "*un ejemplo intrigante (sic) de gobierno de gran coalición*" (Lijphart, 1989, p. 249), pero para los intereses de este trabajo no se insistirá en la cuestión y se asumirá que la impronta coparticipacionista entre los partidos tradicionales es suficiente para cumplir con el requisito. El caso particular de los colegiados es, en todo caso, una manifestación extrema de coparticipación, que existió antes —reparto de jefaturas departamentales— y después —directorios de los entes autónomos— de ellos.

<sup>11</sup> Informe de la Comisión de Constitución presentado en la 54a. Sesión ordinaria de la Convención Nacional Constituyente el 25 de junio de 1917, Diario de Sesiones, Tomo III, pág. 26. En adelante las referencias al Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1916-1917 se mencionarán como CNC.



Mucho más interesantes y adecuados a la problemática que se plantea aquí son las dos siguientes características de las "consociational democracies", a saber: "1) el veto mutuo o mando de la 'mayoría concurrente', que sirve como una protección adicional a los intereses vitales de la minoría; 2) proporcionalidad como norma principal de la representación política" (Lijphart, 1989, p. 39). La necesidad de cumplir con estos dos requisitos es lo que sugiere que en el Uruguay se estructuró jurídicamente en la forma de una democracia de consenso o "democracia consensualista"<sup>12</sup>.

Para asegurar el concurso de los dos principales partidos en las sucesivas modificaciones a la normativa electoral (o, por la negativa, para asegurarles a cada uno de ellos el derecho de veto), y para que sólo en esas condiciones se le pudieran realizar modificaciones, se articulan dos disposiciones que resultan mutuamente imprescindibles: i) la representación proporcional a nivel legislativo y ii) la exigencia de dos tercios de legisladores para modificar las disposiciones electorales.

Sólo existiendo representación proporcional, la disposición que exige dos tercios de legisladores puede traducirse en un acuerdo entre los dos partidos mayores y, en consecuencia, en una manifestación de consenso. Cuando en 1917 se formuló el acuerdo electoral, la representación proporcional y la exigencia de dos tercios de legisladores para su modificación quedaron unidas en una única formulación. En el artículo 46, incluido en las disposiciones transitorias del Proyecto de Reforma Constitucional presentado en la 51a. sesión ordinaria del 6 de junio de 1917, se estableció: "Para las elecciones a que se refiere el artículo anterior (después del 1° de

marzo de 1919), regirán las disposiciones de la ley de 1° de setiembre de 1915 y complementarias dictadas hasta el 30 de julio de 1916, así como las vigentes en la actualidad sobre el número de diputados por Departamento, en tanto no se reformen esas leyes por dos tercios de votos de cada Cámara. No son aplicables a la distribución de Diputados u otros cargos electivos, las disposiciones de la ley de 1° de setiembre de 1915 que atribuyen a la mayoría los tres quintos. La repartición se hará por el cociente electoral." (CNC, tomo III, p. 8). La ley de setiembre de 1915, a la que se refiere el pasaje citado, es la que rigió la elección de la Convención Nacional Constituyente en 1916 y establecía la representación proporcional sólo entre las minorías, al conceder al partido que alcanzara los dos quintos de los votos la mayoría absoluta de los cargos. Pero eliminando esta última cláusula —que eso es lo que establece la Constitución aprobada— se obtiene un sistema de representación proporcional. Y al mismo tiempo que se instaura la representación proporcional se establece que sólo podrá ser modificada por dos tercios de los legisladores. Legisladores que por haber sido designados por un sistema proporcional representan también a los dos tercios del electorado.

En consecuencia, el único escenario posible para la modificación de la representación proporcional y de las demás disposiciones electorales, es un acuerdo entre las dos colectividades tradicionales o, por lo menos, de la mayoría de ambas. Así lo reconocía a título expreso el constituyente Martín C. Martínez en la 65a. sesión ordinaria del 20 de julio 1917: "obtenemos también garantías de estabilidad para las leyes electorales, las que ya no podrán retocarse más en vísperas de comicios, según los intereses y las pasiones de partido, sino que los dos partidos deberán ponerse de acuerdo para modificar la legislación vigente el 30 de julio, que era bastante aceptable." (CNC, tomo III, p. 247). El mismo Martínez, sostiene más tarde, en su análisis sistemático de la nueva Constitución, que "la reforma ha relevado el rol de la minoría parlamentaria al hacerla custodio de la Constitución y de las leyes electorales (...) Ni la una ni la otra podrán reformarse sino

12 Lijphart plantea más tarde la existencia de "dos modelos básicos, la democracia basada en la mayoría y la democracia basada en el consenso" (Lijphart, 1993, pág. 16) tomando los conceptos de Robert G. Dixon Jr. pero su descripción como tipos ideales a través de ocho características dificulta su utilización para el caso uruguayo que cumple con sólo tres de ellas en sentido estricto.

*reuniendo los dos tercios de votos del total de que se componga cada Cámara.*" (Martínez, 1964, pp. 17 y 18). La idea de una "minoría custodio" de algún principio fundamental se corresponde con la exigencia del consenso como sustento de la convivencia democrática.

De este modo queda jurídicamente regulado el requisito del consenso para la modificación de la normativa electoral, única situación que daba garantías a los dos principales gestores de nuestra democracia en cuanto a que el poder de turno no manipularía el régimen electoral para su provecho. Será el respeto de esta regla, la modificación del régimen electoral sólo por consenso, uno de los sustentos de la democrática entre blancos y colorados a lo largo del presente siglo.

Uno de los rasgos distintivos de la democracia uruguaya es que se trata de una construcción de consenso y no de imposición. Se podría decir que la nuestra es una "democracia consensualista", concepto que se complementa con la idea de la coparticipación pero ajustada al cumplimiento de reglas democráticas y no de mero reparto de poder. La representación unida a la exigencia de dos tercios de legisladores para la adopción de ciertas decisiones, se transforma en la garantía de una democracia consensual donde podrá existir la imposición de un partido en contra de los intereses del otro.

#### IV) UN BIPARTIDISMO FRACCIONALIZADO

La segunda exigencia estructural que hizo necesaria la representación proporcional, en la peculiar coyuntura fundacional de nuestra democracia, fue la existencia de un sistema bipartidista pero que, como su rasgo más peculiar, presentaba una realidad interna fuertemente fraccionalizada. Independientemente de las consideraciones presentadas en el capítulo anterior, surge como llamativamente contradictorio que en un contexto bipartidista se apelara a la representación proporcional

como única solución satisfactoria para un acuerdo electoral democrático. Normalmente ha sido la irrupción de terceros partidos, que aparecían como alternativos a bipartidismos tradicionales, lo que promovió la incorporación de la proporcionalidad en los regímenes electorales. Además, en términos comparativos no son los segundos, sino los terceros partidos los que más se perjudican con los sistemas mayoritarios; y los segundos partidos, en la medida en que son serios aspirantes a ganadores, podrían aceptar un criterio mayoritario que en esa eventualidad los beneficiará.

Más allá de razones ideológicas y del desarrollo expuesto en el apartado anterior en torno a la democracia consensualista, no surge como evidente la necesidad de aceptar la exigencia de la representación proporcional. Tanto desde la lógica colorada, —hegemónica, mayoritaria, de gobierno de partido, como desde las serias expectativas blancas de acceso al gobierno en el contexto de una democratización que generara garantías para el sufragio, la proporcionalidad no parece una solución óptima y ni siquiera adecuada y coherente.

La variable a introducir para explicar cómo en el contexto de un sistema bipartidista surge como una necesidad la representación proporcional es la fraccionalización partidaria. Los partidos uruguayos, esto es conocido, han estado siempre cruzados por conflictos internos, divisiones y disputas por el liderazgo. Desde los clásicos clivajes decimonónicos entre caudillos y doctores hasta los modernos enfrentamientos entre batllistas y no batllistas o herreristas y no herreristas, dentro de los partidos tradicionales han convivido tendencias diversas que se han manifestado, las más de las veces, en grupos organizados en términos de fracciones partidarias<sup>13</sup>. Esta realidad ha hecho, incluso, que muchos estudiosos hayan cuestionado la ca-

<sup>13</sup> En la jerga política uruguaya se utiliza comúnmente la expresión "sector político" para denominar una fracción partidaria. En el trabajo se opta por el término "fracción" propuesto por Sartori (1992), por su condición universal.

racterización bipartidista del sistema de partidos uruguayo. Göran Lindhal (1971), por ejemplo, habla lisa y llanamente de multipartidismo y Aldo Solari sostuvo que "el régimen uruguayo es un bipartidismo aparente que funciona, en la práctica, como un sistema de partidos múltiples." (Solari, 1991, p. 16).

De todas formas, hoy parece ser mayoritaria a nivel académico la aceptación de la condición bipartidista de sistema de partidos hasta la década de 1960, aunque lo más atinado parece complementar esta definición con un adjetivo que dé cuenta de su fraccionalización interna. En este sentido, la mejor denominación hasta ahora es "bipartidismo fragmentario" (Aguilar, 1984), aunque debiera decirse "bipartidismo fraccionalizado", asumiendo que el término "fragmentación" se usa para caracterizar a los sistemas de partidos en su conjunto y el término "fraccionalización" se refiere a las internas partidarias.

Las colectividades tradicionales —blancos y colorados— no han sido nunca una ficción y, ni siquiera una mera formalidad. Aunque las fracciones ostenten muchas veces gran autonomía y tengan una mayor organización que los propios partidos, los referentes de las divisas han sido, la mayor parte de las veces, los elementos decisivos de la producción política. A partir de una muy afinada discusión de las categorías y los argumentos al respecto, González concluye que "desde el siglo diecinueve Uruguay ha tenido dos partidos mayoritarios, blancos y colorados; hasta mediados de los años '60 esos partidos compitieron en el marco de un formato bipartidista, y bajo gobiernos democráticos, durante la mayor parte de ese período, definieron un sistema bipartidista." (González, 1993, p. 35).

Este trabajo no pretende tomar más que como postulado al bipartidismo fraccionalizado, pero, en el terreno empírico podría mostrarse que las pertenencias y lealtades partidarias han prevalecido, tanto en el comportamiento electoral como en la acción de gobierno. Rastreando la historia de las internas partidarias, surge claramente que las di-

sidencias son traumáticas y patológicas; las escisiones explosivas y efímeras; y en el extremo, la incorporación en un lema de una fracción del rival tradicional sería inconcebible. Desde el punto de vista del elector, puede observarse de forma muy clara una muy alta volatilidad intralemas que contrasta con una mucho más tenue volatilidad interlemas. Se asume, de todos modos, que el punto es polémico y controvertible. Tampoco se pretende negar la fraccionalización, sino el cuestionamiento —que la fraccionalización ha propiciado— de la caracterización como bipartidista de nuestro sistema de partidos. La existencia de una importante fraccionalización es, por el contrario, el sustento del presente argumento.

Justamente fue la clara conciencia que existía dentro de los partidos acerca de su realidad fraccionalizada y los intereses que estas fracciones pusieron en juego, uno de los elementos que, en nuestra opinión, fue decisivo para la promoción y la aceptación de la representación proporcional.

Aunque una de las líneas de investigación más fértiles de la ciencia política establezca como causa del multipartidismo a la representación proporcional, en general, el multipartidismo ha antecedido a ese sistema, así como el bipartidismo ha sido "a priori" el formato predominante en los países que utilizan sistemas mayoritarios. En la lógica de un sistema bipartidista común y disciplinado, la representación proporcional no aparece como una necesidad, ni siquiera de la oposición, en la medida en que uno de los atributos esenciales del bipartidismo es la expectativa fundada de alternancia en el gobierno (Sartori, 1992). Por lo tanto, lo que puede no ser el ideal para una situación de oposición, pasa a serlo en la perspectiva de alcanzar el gobierno, objetivo principal de toda oposición sistémica.

Pero cuando los partidos albergan en su seno fracciones diferentes que pretenden todas ellas alcanzar, si no el gobierno por lo menos representación parlamentaria, la lógica del sistema se modifica y, en este aspecto se corresponde con la de un formato

multipartidista que, este sí, ejerce una fuerte presión hacia la proporcionalidad.

Un sistema mayoritario le asegura mayorías legislativas al gobierno y la representación parlamentaria a la oposición. Pero puede dejar afuera, o sumamente subrepresentadas a las fracciones minoritarias de ambos partidos o, alternativamente, esas fracciones minoritarias estarían impedidas de competir electoralmente y serían obligadas a negociar y someterse a la mayoría partidaria. Consecuentemente, es de esperar que fueran precisamente las fracciones minoritarias de los partidos tradicionales quienes abogaran por la representación proporcional. Pedro Manini Ríos, líder del riverismo, fracción minoritaria del Partido Colorado y única fracción minoritaria orgánicamente presente en la Constituyente, decía en la 26a. sesión ordinaria del 26 de marzo de 1917, que la representación proporcional integral "*figura en el programa del Partido Colorado del año 1907, aquel programa común que a todos nos unía, que no dividía a nuestro partido, y que es, precisamente, con algunas variaciones y adiciones, el que sostiene en la actualidad como bandera de principios, el grupo colorado riverista.*" (CNC, tomo II, p. 212).

Para canalizar la fraccionalización existente —no para producirla ni para evitarla— y para que las fracciones obtuvieran representación sin necesidad de votar como partidos diferentes escindiéndose de la matriz original, el sistema electoral uruguayo terminó articulando la representación proporcional con el doble voto simultáneo. Pero el doble voto simultáneo y la representación proporcional corren por andariveles diferentes y responden a lógicas de distinta jerarquía. El doble voto simultáneo está asociado a la estructura interna de los partidos fundadores de la democracia en cuanto a sus posibilidades de disputas

de cargos por el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales<sup>17</sup>, es decir, dentro de una lógica de competencia de suma cero en la que se gana o se pierde. La naturaleza fraccionalizada de nuestras dos principales colectividades políticas requería de un instrumento que permitiera la competencia interna y que a la vez no disminuyera su perspectiva de triunfo, y el doble voto simultáneo proveyó la solución necesaria. El doble voto simultáneo se constituyó en un cauce para que la fraccionalización interna de los partidos no se tornara en fragmentación del sistema, manteniendo relativamente unidos a los mismos y posibilitando la convivencia pacífica y competitiva en su interior.

La representación proporcional, en cambio, responde a necesidades de la competencia electoral para la obtención de cargos en órganos pluripersonales y en este terreno la polémica se centra en problemas de representatividad, pluralismo e inclusividad. El que cada partido o fracción estuviera representado en las asambleas legislativas en función, y sólo en función, de su caudal electoral era el reclamo esencial de toda la oposición al batllismo en la Convención Nacional Constituyente de 1916-17 (nacionalistas, riveristas, católicos y socialistas) y era la única fórmula en torno a la que todos podían acordar.

Tal como ha sido desarrollado hasta ahora el argumento, queda suficientemente claro cómo la fraccionalización partidaria incidió en la adopción de la representación proporcional. Pero esa influencia parece idéntica a la que hubiera ejercido un sistema multipartidario y sin embargo la situación no es análoga. Del mismo modo que la fraccionalización de los partidos presionó a favor de la implantación de un sistema proporcional, la existencia de un formato de dos partidos favoreció su aceptación. Si la fraccionalización de los partidos hubiera sido en verdad fragmentación del sistema, esto es un multipartidismo real, los argumentos en contrario a la proporcionalidad hubieran tenido mucho más peso, en tanto la aplicación de dicho sistema hubiera puesto seriamente en tela de juicio la posibilidad de conformación de mayorías legislativas.

14 Los cargos que típicamente se disputan por régimen mayoritario (de mayoría simple) son los ejecutivos (Presidente y Vicepresidente de la República e Intendentes Municipales) pero también funciona un régimen mayoritario al interior de un partido político al adjudicar bancas de diputado en una circunscripción en la que el lema obtuvo un único cargo.

La representación proporcional permitía, dentro de un formato bipartidista, la presencia mayoritaria del ganador de las elecciones en el parlamento. Pero en contraposición, la fraccionalización de los partidos uruguayos, ponía potencialmente en tela de juicio, la necesaria coherencia de gobierno que reclamaban los colorados. El armado jurídico-institucional debía, entonces, encontrar el equilibrio que la contradicción a través de la construcción de un instrumento político-electoral que premiara la unidad partidaria sin desconocer los matices y tendencias internas dentro de los lemas tradicionales.

La Constitución de 1830 otorgaba a los integrantes de la Asamblea General la potestad de designar al Presidente de la República. Un sistema de representación mayoritario, enlazado a la designación indirecta del Poder Ejecutivo en el marco de un sistema bipartidario, garantizaba al ganador de las elecciones legislativas el logro de un gobierno del mismo signo partidario aun con disidencias internas. Pero con la incorporación de la representación proporcional integral, esta forma de elegir al presidente dejaba las puertas abiertas a una designación no representativa de la voluntad del partido ganador en las elecciones. La forma de elección de los miembros del Poder Ejecutivo fue la pieza clave que, en el marco de nuestro bipartidismo fraccionalizado, operó como el necesario contrapeso que permitió el acuerdo para la representación proporcional en Uruguay.

Apenas comenzadas las sesiones, la Corporación de Constituyentes Nacionalistas presentó su proyecto de Constitución que establecía que "*el Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos por un Congreso de Electores, que el pueblo nombrará por el sistema de la representación proporcional, voto secreto y obligatorio y demás garantías*" (CNC, tomo I, p. 186).

Esta propuesta del nacionalismo es justamente la puerta abierta a través de la cual los colorados oficialistas veían el debilitamiento de los partidos y, concomitantemente, por un lado la posibilidad de gobiernos de coalición y, por otro la de un sistema que premiara a las minorías disidentes —léase riverismo—

oportunidad de ser decisivos a la hora de elegir los integrantes del Poder Ejecutivo, por lo menos en caso de una elección reñida en las urnas.

Como oposición a esta propuesta institucional el oficialismo en la Constituyente establecía sus condiciones: "*Yo soy miembro de un partido que ha proclamado hace ya muchos años, cuando todavía los otros partidos no pensaban en estas avanzadas normas democráticas, el principio de la representación proporcional (...) Pero no la ha realizado (...) porque en el programa de mi partido (...) se establece la expresa salvedad de que no se consignará en las leyes electorales el principio de la representación proporcional, mientras a las Cámaras Legislativas no se les quite la facultad de elegir Presidente de la República (...) si la Asamblea Legislativa eligiese Presidente, no debe a su vez ser elegida por el principio de la representación proporcional*" porque "*...el Poder Ejecutivo debe ser síntesis del programa de un sólo partido de gobierno*" (Sosa, Julio María en CNC, tomo II, p. 170).

Partiendo de una realidad donde el partido ganador de las elecciones parlamentarias obtendría para sí la mayoría de las Cámaras, lo importante era que se bloqueara la posibilidad de que los "partidos independientes"<sup>15</sup> pudieran decidir en la conformación de un nuevo gobierno. El mecanismo que se encontró fue la elección directa, por mayoría simple y con doble voto simultáneo del Presidente de la República. El método conducía a que los cosotos de votar "a la intemperie" los grandes lemas fueran de tal magnitud que pusieran en tela de juicio las posibilidades de triunfo del propio. Pero, a la vez, permitía que quien ganara las elecciones tuviera la capacidad para conducir el gobierno.

El acuerdo finalmente logrado entre el nacionalismo y el oficialismo estipuló que "*el Presidente de la República será elegido*

15 Por "partidos independientes" se entendía todo aquél que electoralmente se presenta con lema propio, e independientemente de los dos grandes lemas, sin tener en cuenta su origen.

*directamente por el pueblo, a mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo y (...) El Consejo Nacional de Administración se compondrá de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo, mediante el sistema de doble voto simultáneo, por lista incompleta, y (...) correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte restante a la del otro partido que le siga en el número de sufragios obtenidos" (CNC, tomo III, pp. 28 y 30).*

La elección directa, por métodos mayoritarios y con doble voto simultáneo del Poder Ejecutivo, se convirtió en un impulso fundamental a la unidad electoral de los viejos partidos. De ese modo se estructuró un sistema electoral que fomentaba la unidad partidaria desde que la posibilidad de incidir en la conformación del gobierno (es decir, alcanzar las posiciones del Poder Ejecutivo) dependía de formar parte de los grandes lemas.

Pero el doble voto simultáneo fue, complementariamente, la herramienta a través de la que se logró canalizar institucionalmente las diferencias internas dentro de los partidos, atendiendo, por un lado los reclamos nacionalistas de protección frente a las cúpulas partidarias, y por otra parte las exigencias de defensa de la unidad electoral que tanto preocupaba al coloradismo.

En síntesis, el bipartidismo fraccionalizado que procuraba armar un entramado institucional democrático en el Uruguay de principios de siglo encontró en la articulación de representación proporcional a nivel legislativo, y la elección directa por mayoría simple y con doble voto simultáneo del Poder Ejecutivo, los mecanismos para atender las necesidades de inclusividad del sistema a la vez que se promovía la unidad partidaria y seguía siendo posible, tanto teórica como empíricamente, el mantenimiento de un "gobierno" y de la "unidad partidaria" imprescindible para lograrlo.

## V) CONCLUSIONES

La democracia surgió en el Uruguay articulada a un tejido institucional que incluyó en su armado un complejo régimen. En esa normativa electoral la representación proporcional "integral", para la composición de los órganos, fue un ingrediente original del pacto constitutivo de nuestra democracia. Pero no fue un ingrediente casual ni inspirado en puros fundamentos filosóficos. Su incorporación se articuló de forma poderosa con las lógicas e intereses de los actores políticos encargados de establecer el pacto fundacional de lo que hemos denominado una "democracia consensualista".

La naturaleza del arreglo electoral democrático tiene su fundamento en las exigencias estructurales del pacto fundacional y de los actores involucrados. Los requisitos de legitimidad y pluralismo de nuestro sistema político impusieron esa solución como la única fórmula posible en un país donde la centralidad de los partidos y la fuerte autonomía de la esfera política eran sus rasgos más sobresalientes.

Hurgando en el conjunto de factores que dieron origen a su adopción, a la forma en que se combinó con los instrumentos jurídico-institucionales que la acompañaron y al modo en que se articuló con los intereses de los actores políticos, se encontró que la inclusión de la representación proporcional integral se hizo necesaria para i) la fundación de una "democracia consensualista" y para ii) dar respuesta a las lógicas y exigencias de la competencia política dentro de un peculiar sistema de partidos "bipartidista fraccionalizado". La viabilidad de una política democrática de consenso se apoya en la combinación de la representación proporcional y la exigencia de mayorías legislativas especiales para ciertas resoluciones. La continuidad en el largo plazo de un régimen bipartidista fraccionalizado descansa sobre la articulación entre un sistema proporcional a nivel legislativo y la elección directa y mayoritaria del Poder Ejecutivo.

La democracia uruguaya se fundó por consenso y la representación proporcional respondió a las necesidades de los actores políticos de la época. En ese contexto la representación proporcional permitió el establecimiento y promovió el mantenimiento de la regla del consenso para el desarrollo de la vida política nacional. Pero las exigencias del presente plantean un doble problema. Por un lado, deberíamos saber si sigue siendo necesaria la regla del consenso como sustento de la estabilidad democrática. Por otra parte necesitamos dilucidar en que medida la representación proporcional, a la vez que custodio del consenso, no se torna en obstáculo de la eficiencia política.

El régimen electoral uruguayo es un mecanismo inclusivo y pluralista que permite la expresión y representación de tendencias dentro de los partidos y, de ese modo, les facilita su reproducción. Obviamente la proporcionalidad no es por sí misma suficiente para explicar el establecimiento de la democracia en Uruguay. Lo que sí queda claro es que a partir del establecimiento de la representación proporcional, a lo largo de la historia política uruguaya, no se ha conocido experiencia democrática que pudiera articularse independientemente de este principio electoral. Lo que no significa la imposibilidad de que ello ocurra en un futuro, en el marco de las actuales transformaciones que se están produciendo en el sistema político partidario.

Transcurridos más de 75 años del momento fundacional de nuestra democracia y después de 25 años de desaparecido el formato bipartidista surge una gran interrogante. ¿El pluralismo y la "legitimidad consensualista" son las únicas, o por lo menos las principales, exigencias que plantea la estabilidad democrática? Y, complementariamente, ¿la actual dinámica de fragmentación y bloqueos decisionales, que para muchos tienen fundamento en la representación proporcional, un obstáculo de tal magnitud para las perspectivas democráticas que haría necesaria una nueva "legitimidad"?

Hoy no existe más un sistema bipartidista sino que nos encontramos dentro de un esque-

ma de pluralismo limitado. Cualquier partido que aspire a ganar las elecciones y acceder a gobernar el país puede tener la certeza de que no logrará mayorías legislativas propias. Esta realidad fragmentada del espectro político representa para muchos la aparición de fuertes bloqueos decisionales que dificultan la acción política. Como se mencionó en la introducción, algunos han propuesto la atenuación o directamente la eliminación de la representación proporcional para resolver el problema.

Pero, en primer término ya se han constatado serias dificultades para lograr, aunque más no sean, pequeñas modificaciones electorales. En segundo lugar, una alteración significativa de la proporcionalidad podría anular una usina generadora de legitimidad para el sistema político —la "legitimidad consensualista"—, y habría que ver si una nueva "legitimidad eficientista" puede surgir y sustituirla. En principio creemos, como afirma Carlos Pareja, que un "*recurso desmedido a la regla de la mayoría como criterio exclusivo de legitimización democrática (...) trae como consecuencia una peligrosa secundarización de otras exigencias decisivas concernientes a esa misma legitimación.*" (Pareja, 1988, p. 27).

## BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, César. *Partidos y Elecciones*. Ciedur, Montevideo, 1984.
- Caetano, Gerardo, Romeo Pérez y José Rilla. "Cambios Recientes en el Sistema Político Uruguayo Concebido Como Una Partidocracia", en Varios, *Los Partidos Políticos de Cara al 90*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
- Dahl, Robert. *La Poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1989.
- Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente de la República Oriental

- del Uruguay. Cuatro tomos, Imprenta Nacional, 1918.
- González, Luis E. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.
- Jiménez de Aréchaga, Justino. *La Libertad Política: Fragmentos de un Curso de Derecho Constitucional*. Librería Nacional, Montevideo, 1884.
- Lijphart, Arend. *Democracia en las Sociedades Plurales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.
- Lijphart, Arend. Gobierno de la mayoría: un paradigma viciado, en *Relaciones*, N° 108, mayo de 1993.
- Lindahl, Göran. *Battle, Fundador de la Democracia*. Arca, Montevideo, 1971.
- Martínez, Martín C. *Ante la Nueva Constitución*. Biblioteca Artigas, Colección Clásicos Uruguayos. Volumen 48, Montevideo, 1964.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales de América Latina*. Fundación F. Ebert, Lima, 1993.
- Pareja, Carlos. *Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política*, en Cuadernos del CLAEH N° 47, Montevideo, 1988.
- Pérez Antón, Romeo y A. Castellanos. *El Pluralismo. Exámen de la Experiencia Uruguaya 1830-1918*. Serie Investigaciones de Claeh, Montevideo, 1980.
- Pérez Antón, Romeo. *Cuatro Antagonismos Sucesivos. La Concreta Instauración de la Democracia Uruguay*, en *Revista de Ciencia Política* N° 2, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.
- Pérez Pérez, Alberto. *La Ley de Lemas*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1970.
- Rama, Germán W. *La Democracia en Uruguay*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- Ramírez, Juan Andrés. *Dos ensayos constitucionales*. Biblioteca Artigas, Colección Clásicos Uruguayos. Montevideo, 1967.
- Real de Azúa, Carlos. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Ciesu, Montevideo, 1984.
- Rial, Juan. *La Coexistencia de un Sistema de Adjudicación Mayoritaria y Otro Proporcional y sus Implicancias Políticas*. Ciesu, Montevideo, 1986.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- Solari, Aldo E. *Partidos Políticos y Sistema Electoral*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- Zum Felde, Alberto. *Proceso histórico del Uruguay*. Máximo García Editor, Montevideo, 1919.



## SINTESIS

La representación proporcional integral ha sido condición necesaria (aunque no suficiente) para la instauración de la democracia en el Uruguay. Su incorporación obedeció más a las exigencias de la competencia política dentro de un sistema de partidos "bipartidista fraccionalizado" que a fundamentos puramente filosóficos.

El resultado fue la fundación de una "democracia consensualista" en el país.

## ABSTRACT

Integral proportional representation have been a necessary condition (though not enough) for the establishment of democracy in Uruguay. Its incorporation obeyed more to the politic competence's demands inside a peculiar "fractional bipartisan" party system than purely philosophic foundations.

The result was the establishment of "consensual democracy" in the country.