

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Representación proporcional y democracia
en Uruguay**

Daniel Buquet Corleto

1994

AGRADECIMIENTOS

Ningún trabajo surge de la inspiración solitaria y del puro esfuerzo individual. Todo proceso de elaboración implica una acumulación colectiva. Aunque yo sea el único responsable de las insuficiencias de esta monografía jamás hubiera podido concretar los pocos aciertos que contenga sin la colaboración y el apoyo de un sinnúmero de personas. A todas ellas quisiera y debiera agradecer pero quizá la lista fuera más extensa que el propio trabajo. Sin embargo me resulta inevitable destacar el insustituible aporte de algunos. En ellos quiero dejar representada la deuda gigantesca que tengo con todos los que contribuyeron a mi formación en general y la realización de esta monografía en particular.

Al Instituto de Ciencia Política por abrirme sus puertas y ofrecerme un ámbito de estudio y trabajo estupendos. A Jorge Lanzaro por apoyarme en todas mis iniciativas. A Oscar Bottinelli por "prestarme" muchas de las ideas que aquí se exponen. A Gerardo Caetano y José Rilla por lograr interesarme en la historia nacional. A Carlos Pareja y Romeo Pérez por tomarse la molestia de discutir conmigo. A Ernesto Castellano por ahorrarme una lectura atormentadora. A Claudia y Martín por todo.

I) INTRODUCCION

El correr del año 1994 vio naufragar en dos tiempos un proyecto de reforma constitucional¹, que, aunque se había propuesto modificar una gran cantidad de tópicos, ponía un énfasis muy especial en el régimen electoral. El proyecto había sido elaborado durante el año anterior, pero su origen remite a debates iniciados apenas recuperada la democracia y especialmente promovidos desde ámbitos académicos.

Sin embargo no puede decirse que la existencia de ésta discusión, por sí misma, haya sido síntoma de un tiempo político especial, ya que el expediente de la reforma constitucional ha sido utilizado muchas veces a lo largo del presente siglo, como mecanismo para superar diferentes bloqueos políticos que desafiaron a nuestra tradicional "política de partidos".

En el marco de la actual 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 electoral. Sin embargo, el fracaso sistemático de toda clase de iniciativas reformistas habilita a pensar que, aunque existan aspectos de nuestro régimen electoral que son percibidos por toda la sociedad como inconvenientes, existe una fuerte resistencia para transformarlo en alguna dirección. La clase política uruguaya parece coincidir en una evaluación negativa de varios aspectos de la normativa electoral pero no logra los niveles de consenso necesarios para su transformación.

Un ejemplo elocuente de la jerarquía que se le asigna a la reforma electoral son las recientes declaraciones de Julio María Sanguinetti (ex-Presidente de la República y candidato al mismo cargo para las elecciones de noviembre próximo): "la combinación del doble voto simultáneo, ley de lemas y representación proporcional ha conducido a la fragmentación y no a la concentración electoral. Discutir cualquier reforma constitucional sin entrar a ese tema que es el nudo mismo de la cuestión es

¹ Su primera variante, denominada "maxirreforma", no prosperó dentro del recinto parlamentario y su segunda versión, la llamada "minirreforma", fue frustrada por la ciudadanía en plebiscito constitucional.

discutir sobre lo adjetivo..."².

El estrepitoso derrumbe del último proyecto de reforma constitucional, dio cuenta de las fuertes resistencias que las modificaciones electorales encuentran. Pero de ninguna manera puede pensarse que el tiempo dedicado al debate se haya perdido o desperdiciado. En particular, esta discusión puso un tema, hasta ahora intocable, en la agenda política uruguaya: la atenuación, o incluso la eliminación, de la representación proporcional para la distribución de los cargos legislativos. Que no se haya concretado -aunque sólo fuera a nivel de propuesta- más que pequeñísima alteración de la proporcionalidad³, que ni siquiera esa tímida propuesta traspusiera los umbrales mínimos de acuerdo para su concreción y que, finalmente, la inclusión de tal disposición fuera uno de los argumentos centrales para oponerse al proyecto en su conjunto, 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"**⁴- está presente desde nuestra primera reforma constitucional, que entró en vigencia en 1918, y a lo largo del siglo se ha ido perfeccionado, 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 un caso único. Al respecto, Dieter Nohlen asegura que "...sólo Uruguay (con su sistema proporcional integral) y -parcialmente- Venezuela ... difieren del sistema electoral proporcional que es estándar

² El Observador Económico, jueves 11 de agosto de 1994, página 4.

³ En el proyecto denominado como "maxirreforma" 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.

⁴ 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.

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. Sin embargo no 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. Por ejemplo, Luis Eduardo González 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], sólo por citar la más reciente publicación que hace referencia al tema. 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 utilizada por Juan Rial [1986], había sido la forma de caracterizar al régimen electoral uruguayo por Alberto Pérez [1970], quien realizó el primer estudio sistemático sobre el tema.

Se puede afirmar que, en general, los estudiosos del régimen electoral han centrado sus esfuerzos en tres vertientes: i) la valoración ética del sistema, ii) su descripción y iii) la determinación de sus efectos, fundamentalmente en el sistema de partidos y en la gobernabilidad. El presente trabajo no pretende describir nuestro régimen electoral ni evaluarlo desde un punto de vista ético, aunque no eludirá una discusión en torno a sus efectos sobre el sistema político. Pero el objetivo principal que me propongo 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) CRONOLOGIA DEL ESTABLECIMIENTO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN URUGUAY.

El proceso que abarca desde el comienzo de la discusión sobre representación proporcional hasta su definitiva implantación en la totalidad del Poder Legislativo, esto es, el período 1872-1942, ocupa un lapso de setenta años de nuestra historia política en el que se estableció y se institucionalizó un componente que parece decisivo y fundamental en nuestro régimen político.

Este período puede ser dividido en una serie de tramos que dan cuenta de las principales transformaciones ocurridas en nuestro sistema electoral. La **periodización** que se expone está basada en la que realizó Aníbal Barbagelata [1959] y que fuera retomada por Rolando Franco [1977] y por Angel Cocchi [1986].

- * El primer tramo abarca de 1872 a 1897 y se caracteriza por dar inicio al debate sobre representación de minorías y representación proporcional e, incluso, por la presentación de proyectos en esa dirección que no tuvieron andamio.
- * Desde 1898 a 1916 se comienzan a implementar distintos mecanismos (llamados "empíricos" por esa época) de representación de minorías llegando a la elección de la Segunda Convención Nacional Constituyente con la utilización de un sistema que incorpora el criterio de la representación proporcional, aunque sólo entre las minorías.
- * En los años 1917 y 1918 tiene lugar el complejo proceso de enfrentamientos, negociaciones y acuerdos que culmina con la aprobación de nuestra segunda Constitución. En ella se incorpora, de forma definitiva, la representación proporcional "integral" para la conformación de la Cámara de Representantes.
- * Entre 1919 y 1925 rige ya la nueva constitución y transcurren las primeras experiencias electorales con aplicación de la representación proporcional.

* En 1925 se aprueban las "leyes madre" en materia electoral, que ajustan el régimen electoral a las prescripciones constitucionales y a las necesidades de los partidos tradicionales. Se establecen la proporcionalidad a nivel nacional entre los partidos y la utilización del sistema de divisores de D'hondt, a través del mecanismo bautizado D'hondt-Halty⁵, para la adjudicación de los cargos de diputado, entre otras disposiciones. A partir de este momento es que puede considerarse que sistema a nivel de la Cámara de Representantes es **proporcional puro**.

* En 1932 se elimina la elección indirecta de los senadores y en 1934 una reforma constitucional modifica la conformación del senado, que se integraba con un senador por departamento electo de forma indirecta y por un régimen mayoritario, estableciéndose el famoso sistema del "medio y medio"⁶.

* Finalmente la Constitución de 1942, que marca la reinstitucionalización democrática que clausura el período terrista, consagra la representación proporcional en la Cámara de Senadores (aunque 1 de los 31 senadores se adjudica por régimen mayoritario), sistema que rige en la actualidad⁷.

⁵ En referencia a Máximo Halty, uno de los principales ingenieros políticos que participó en el diseño de nuestro régimen electoral. La diferencia que introdujo en relación al método de divisores de D'hondt fue puramente algorítmica. En lugar de adjudicar las bancas desde el comienzo a través de la tabla de cocientes, se realiza una primera distribución por cociente simple o cociente de Andrae-Hare y los cargos restantes se asignan dividiendo los votos de cada partido entre las bancas obtenidas en la operación anterior más una.

⁶ Se lo llamó así porque le otorgaba 15 senadores -de los 30 que componían la cámara- a cada una de las listas ganadoras dentro de los dos lemas con más votos.

⁷ Durante la vigencia del régimen colegiado establecido en la Constitución de 1952, los 31 senadores se adjudicaron, en su totalidad, de acuerdo al sistema de representación proporcional integral.

III) 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 representación 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 políticas⁸, es mi 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 1916⁹, 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 uruguaya¹⁰.

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 Uruguay¹¹. Para el interés específico que nos ocupa la democracia existe a partir del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales

⁸ En particular Luis Eduardo González [1991 y 1993] sostiene que la combinación del Doble Voto Simultáneo y la Representación Proporcional son la causa de la fraccionalización de nuestros partidos políticos. Más adelante se discutirá esta afirmación.

⁹ 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.

¹⁰ El término "poliarquía" está tomado de Robert Dahl [1989]. Pero no se utiliza apegado a su definición. En este trabajo se asimila el concepto al de democracia, pero entendiendo esta última en un sentido formal o jurídico procedimental.

¹¹ Romeo Pérez [1988] hurga en el siglo XIX para encontrar las raíces del proceso que conduce a la democratización política nacional.

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 norma¹². 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 le escatimó a la oposición nacionalista el triunfo¹³. Por cierto que competencia implica una serie de garantías recíprocas en cuanto a las libertades políticas que incluyen las propias garantías básicas del sufragio¹⁴. 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 es necesario 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 fundacional de nuestra democracia, confirmará esta idea once años después: "Perder la elección significaba perderlo todo, y perderlo, según todas las

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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, pág. 130].

El pacto fundacional de nuestra democracia contiene un paquete de instrumentos jurídico-políticos que han corrido variada suerte en el transcurso del siglo. De todos ellos el único que *a priori* puede calificarse de imprescindible para la instauración de una poliarquía es el conjunto de garantías que se otorgan para el libre ejercicio del sufragio. No puede haber ninguna duda de que no es posible construir democracia alguna sin asegurar el voto secreto, igual y universal, así como el contralor justo de las elecciones y la libertad política de partidos y electores. Pero todos los demás aspectos contenidos en el pacto, e incorporados en la Constitución de 1918 (el ejecutivo bicéfalo-semicolegiado¹⁵, el doble voto simultáneo¹⁶ y la representación proporcional en la Cámara de Representantes) son contingentes; en términos teóricos y comparativos puede existir democracia con o sin ellos. Específicamente, es evidente que no es necesaria la representación proporcional a nivel legislativo para caracterizar un régimen como democrático y es un hecho que una gran cantidad de países en el mundo no la practican, particularmente las democracias más antiguas y estables del mundo como Gran Bretaña y Estados Unidos.

No se trata aquí de discutir en términos generales si democracia y representación proporcional **deban** ir unidas o no, ya que en ese terreno involucramos componentes éticos y filosóficos que exceden los objetivos de este trabajo. Se trata de que en el caso uruguayo, **particularmente**, esa comunión existe y el objetivo que

¹⁵ El Poder ejecutivo estaba integrado por un Presidente de la República y por un Consejo Nacional de Administración. Este último se componía de nueve miembros renovables de tres en tres por un mecanismo de lista incompleta que le otorgaba dos cargos a la mayoría y uno al que le siguiera en número de votos.

¹⁶ El doble voto simultáneo se aplicó por primera vez en 1910 y permite al elector votar por un partido y, en segundo término, por alguno de los candidatos, o listas, que propone el partido. Es un mecanismo de los que se denominan de voto preferencial.

me propongo es discutir el grado de necesidad de esa relación.

Las más recientes interpretaciones históricas y politológicas de nuestra democracia han privilegiado el papel de los Partidos Tradicionales por su centralidad política, por su vocación para establecer acuerdos y su capacidad para gestionar la conducción del país, particularmente a través del expediente de la **coparticipación**, esto es, de la distribución de las posiciones de gobierno y la cogestión. Por otra parte, en lo relativo a la ingeniería política y electoral la atención de los estudiosos se ha centrado en dos aspectos: el Colegiado y el doble (o múltiple¹⁷) voto simultáneo, que son los aspectos más originales y más típicamente "uruguayos" incorporados a nuestro ordenamiento jurídico. Pero no se ha puesto un énfasis significativo en la instauración de la representación proporcional, su sucesivo perfeccionamiento y su fuerte permanencia.

Si comparamos la peripecia de las tres instituciones mencionadas observamos que el colegiado, en sus dos versiones, tuvo una vida relativamente breve y fue sepultado en un torrente de acusaciones que le imputaban la responsabilidad sobre todas las calamidades nacionales. Su condición de curiosidad política puede resaltarlo como manifestación extrema de la coparticipación, pero jamás podría ser calificado de sustento de la democracia. Su inclusión en la Constitución (en su primera versión) fue una puerta que permitió el ingreso del batllismo en el pacto de 1917 y en ese sentido fue un elemento importante en la democratización del país, pero más como un factor coyuntural que como la creación de un instrumento sustantivo de la convivencia democrática. En cambio, la consagración de la representación proporcional integral y del doble voto simultáneo en la Constitución se mantiene hasta la actualidad y sobre la articulación de ambos instrumentos en un complejo régimen electoral descansa la totalidad del andamiaje político-jurídico-institucional que habilitó hasta el presente, y después de casi un siglo de permanentes

¹⁷ Actualmente existe el triple voto simultáneo que permite que un elector se pronuncie por un partido (lema), en segundo término por una fracción dentro del partido (sublema) y, finalmente, por una lista de candidatos dentro de la fracción. Este mecanismo sólo se utiliza para los cargos legislativos y en la práctica también es posible la utilización de un cuádruple y un quintuple voto simultáneo [Bottinelli, 1991].

enfrentamientos armados, la convivencia pacífica entre los partidos y su competencia por el poder exclusivamente en el terreno electoral.

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 y a sus posibilidades de disputa de cargos por el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales¹⁸, 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.

Por otra parte, una de las principales garantías constitucionales que se origina en 1917 es la exigencia de los dos tercios de votos (de ambas cámaras o de la Asamblea General) para la aprobación de una serie de cuestiones, entre ellas las

¹⁸ 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.

modificaciones de la legislación electoral. Esta exigencia está fundada en la creencia en que hay temas que deben resolverse a través del consenso o, por lo menos, con el concurso de los partidos mayores¹⁹. Pero la traducción de los dos tercios en consenso sólo es posible a través de la representación proporcional; si se aplicara un régimen mayoritario para la adjudicación de las bancas, los dos tercios de los legisladores podrían responder apenas a una mayoría relativa del electorado (como ocurría en normativas anteriores) y, en consecuencia no habría forma de operacionalizar el consenso. Martín C. Martínez, lúcido constitucionalista y uno de los principales protagonistas de la Convención Nacional Constituyente del 1916-17, 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 reuniendo los dos tercios de votos del total de que se componga cada Cámara." [Martínez, 1964, págs. 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.

Es evidente que el primer requisito para establecer una democracia electiva es dotar al sufragio del conjunto de garantías que ofrecen seguridad a los electores y competidores de 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**

¹⁹ La aplicación de dicha disposición para la designación de diversas autoridades es una manifestación de la voluntad de coparticipación en la medida en que dichas designaciones deberían contar con el apoyo de los dos partidos tradicionales.

poliarquía uruguaya se concretara y perdurara en el tiempo. Particularmente elocuente es encontrar en muchos de los partidarios de la representación proporcional, la inclusión de este criterio dentro de lo que denominaban garantías del sufragio.

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 libertad 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, si, el país encontrarse en tan felices y anheladas condiciones; pero 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, págs. 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 concurren 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. 107] 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 derecho 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, pág. 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 aquél 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 por encontrarse mayores certezas en los acuerdos interpartidarios que se repartían las bancas. 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." [Castellanos-Pérez, pág. 204].

Frente al esquema de reiterada abstención electoral y levantamientos armados del Partido Nacional frente a la "injusticia" del régimen electoral "el gobierno de Williman promulgó las leyes electorales de setiembre 2 de 1907, y julio 11 de 1910, que corrigen algunos de los más graves defectos de la 'ley del mal tercio' de 1904" [Castellanos-Pérez, pág. 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, pág. 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 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, de 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 profecía 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.

Por supuesto que, como antes se expresó, es posible -así por lo menos ocurrió

en muchos de los países democráticos del mundo- concebir la constitución de un régimen democrático sin representación proporcional o sin proporcionalidad pura. Lo peculiar del caso de nuestro sistema político es que éste no asumió las características que exigimos para su calificación como democrático con anterioridad a la representación proporcional integral como método de asignación de responsabilidades de gobierno y de constituir formas legítimas y democráticas de representación ciudadana. Ni tampoco nunca después de ese momento se eliminó ni se atenuó la proporcionalidad del sistema electoral.

Pero la imposibilidad de verificación empírica de la hipótesis central del trabajo no debe desalentar un intento de profundizar en ella. En particular creo 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 fraccionalizado".**

Para la contrastación de éstas 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 concretó 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.

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.

Pero transcurridos más de 75 años del momento fundacional de nuestra democracia y después de más de 20 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, son un obstáculo de tal magnitud para las perspectivas democráticas que haría necesaria una nueva "legitimidad eficientista"?

En la última parte del trabajo se intentarán aportar algunos elementos para contribuir a la discusión de las preguntas señaladas, 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.

IV) 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 "De 1918 en más, nuestro país merece innegablemente la caracterización de Estado de consenso" [Pérez, 1988, pág. 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 propia 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 estriba en que en estas últimas se caracterizan por clivajes sociales que tienen, a su vez, traducciones partidarias. La peculiaridad uruguaya consiste en que la tensión central que divide a su sociedad predemocrática 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 asumo 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, pág. 156]. Antes que uruguayos, los orientales eran blancos o colorados y las divisas constituían para nuestros antepasados sus "patrias sùbjetivas".

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, pág. 20]. En esas condiciones, las exigencias que planteaba la conformación de un Estado Nacional Democrático imponía la convivencia, bajo reglas legítimas, de sujetos 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 partidocracia²⁰, 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. Una referencia explícita a la trascendencia de lo electoral en la vida política nacional se encuentra precisamente en Caetano, Pérez y Rilla [1992]: "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

²⁰ 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].

electoral como referencia incluso configuradores de todo el sistema político." 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 poder (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, pág. 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 sanos 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."²¹

²¹ 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

El acuerdo constitucional entre los partidos tradicionales se dio, como ya se dijo, en el pacto de 1917. El conjunto de normas que allí se establecieron implicaron el surgimiento de un régimen político democrático en la medida en 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, pág. 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 una coparticipación, que existió antes -reparto de jefaturas departamentales- y después -directorios de los entes autónomos- de ellos.

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, pág. 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"²².

como CNC.

²² 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.

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.

Ya se explicó que 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 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, pág. 8]. La ley de setiembre de 1915, a la que se refiere el párrafo 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 de 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, pág. 247].

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 convivencia democrática entre blancos y colorados a los largo del presente siglo.

La representación proporcional es la aspiración de toda oposición en la medida en que este es el régimen que mayor espacio político le proporciona. Pero para hacer obligatorio el concurso de la minoría en la toma de algunas decisiones -aquellas para las que se estableció la exigencia de dos tercios de legisladores- la representación proporcional se torna una necesidad.

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 proporcional unida a la exigencia de dos tercios de legisladores se transforma en la garantía de una democracia consensual donde no podrá existir la imposición de un partido en contra de los intereses del otro. Esta era la opinión del constituyente. Washington Beltrán: "Establecemos que para la reforma de la Constitución se necesitan las dos terceras partes de votos; incorporamos lo que siempre hemos sostenido: que la Constitución, por ser ley fundamental de carácter permanente, no debe ser obra de un partido, sino hecha por los orientales para los orientales." [CNC, tomo III, pág. 359].

V) 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 -tradicionalmente los partidos obreros- 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 beneficiaría.

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 harto 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 nuestros partidos tradicionales han convivido tendencias diversas que se

han manifestado, las más de las veces, en grupos organizados en términos de fracciones partidarias²³. Esta realidad ha hecho, incluso, que muchos estudiosos hayan cuestionado la caracterización de bipartidismo para nuestro sistema de partidos. 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, pág. 16].

De todas formas, hoy parece ser mayoritaria a nivel académico la aceptación de la condición bipartidista de nuestro 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" [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 luzcan muchas veces con 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, pág. 35].

Este trabajo no pretende tomar más que como postulado al bipartidismo fraccionalizado, pero, en el terreno empírico podría mostrarse que las pertenencias

²³ En la jerga política uruguayo 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.

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 disidencias son traumáticas y patológicas, las escisiones explosivas y efímeras y, en el extremo, la incorporación en un lema de una fracción del rival tradicional, 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. Asumo, 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 mi 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] y, 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, pág. 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. Este último instrumento sólo es estrictamente necesario -en el sentido mencionado- para los cargos uninominales o de adjudicación mayoritaria, en la medida en que permite la competencia interna sin desmedro de la chance del partido. Sin embargo el doble voto simultáneo fue propuesto, aunque no aceptado, en la Constituyente para la elección de diputados. El planteo lo realizó el constituyente colorado Juan Lago en la 32a. sesión ordinaria del 18 de abril de 1917: "...pero dentro de este mismo partido pueden surgir diferencias de opiniones, sea como medio de ejecutar la plataforma partidaria, o que surjan o aparezcan tendencias de otra índole, que, sin llegar a tener la importancia necesaria para poder formar una agrupación aparte, existan... Tal como está propuesta la enmienda del voto proporcional integral, no tendrían en el electorado medios de hacer sentir su influencia... Dentro del principio del doble voto simultáneo, esto es posible, y basta con una sola modificación: consistente en que

después del voto partidario se estableciese un lema para votar por ese matiz del partido. La enmienda del sistema proporcional, establecida así como está, es simplemente numérica, no representa más que un sólo factor de los que componen el electorado, y es el número. Es así tan rígida, que sólo representaría en la lucha política la tendencia de la mayoría y la tendencia de la minoría para constituir el gobierno; pero ningún otro matiz de opinión o de partido." [CNC, tomo II, págs. 317 y 318].

El razonamiento de Lago es muy elocuente y contiene una explicación clara y contundente de las determinantes fundamentales de dos de los rasgos sustanciales de nuestro régimen electoral: la representación proporcional y el doble voto simultáneo. Su argumentación está, a su vez, fundada en la realidad fraccionalizada de los partidos uruguayos y en el reclamo de esas minorías por canales de expresión electoral que les permitan competir democráticamente dentro de su propio partido. Pero el constituyente Lago cometía un error al pensar que la representación proporcional por sí sola dejaba sin representación a las minorías partidarias. Esto sólo ocurriría -sin usar el doble voto simultáneo ni otro procedimiento de voto preferencial- cuando éstas minorías no pudieran utilizar otro lema para comparecer a las elecciones legislativas. Pero la concurrencia con un lema distinto fue, precisamente, lo que ocurrió en las siguientes elecciones, al presentarse en los comicios parlamentarios de los años siguientes varios partidos colorados y blancos, que luego podían votar unidos y con doble voto simultáneo para los cargos ejecutivos. En definitiva, y en aquellas circunstancias que implicaban elecciones separadas en el tiempo para cargos legislativos y ejecutivos, el único requisito para satisfacer las necesidades que el Sr. Lago planteaba era la representación proporcional. Así lo entendieron los constituyentes nacionalistas. Washington Beltrán afirmaba en respuesta a Lago que "sentado el principio de la representación proporcional integral va implícito, en cierto modo, si nos inspiramos en Bélgica, el doble voto simultáneo...Yo no soy contrario; no somos contrarios al doble voto simultáneo: creemos que va implícito dentro del principio de la representación proporcional integral...". [CNC, tomo II, pág. 321].

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 entiendo que 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. Sin embargo, las condiciones políticas imperantes en la época cumplían con que el partido ganador, sin importar el sistema de representación que se utilizara, estaba en condiciones de obtener mayorías legislativas. Por lo tanto el gobierno podía ser de partido y no existía, en teoría, necesidad de conformar coaliciones extrapartidarias a fin de poder gobernar.

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 resolviera la contradicción.

Justamente, en el momento del debate respecto a la representación proporcional, el Partido Colorado estaba sufriendo los embates internos originados en el cisma de los senadores del 13 que terminó transformándose en la escisión electoral que se organizó como Partido Colorado Anticolegialista (Riverismo) durante las elecciones para constituyentes. Por esta razón las modificaciones al régimen de representación tuvieron fuertes resistencias por parte del batllismo, que veía en la representación proporcional el peligro de fomentar las ya importantes disidencias internas existentes.

Pero estos reclamos de coherencia están a salvo en el marco de una realidad

política constituída por un bipartidismo fuertemente enraizado electoralmente, de forma tal que queda garantizada la posibilidad de un gobierno de partido como es el reclamo de la lógica jacobina de los colorados a la hora de pensar el manejo de gobierno.

La centralidad de los partidos tradicionales y su casi absoluto predominio electoral con más del 85% de los votos, permitiría en la práctica afirmar que en el parlamento el gobierno no tendría dificultades para tener mayorías, pues por sí mismo el partido o lema ganador tendría, aún con representación proporcional, la mayoría absoluta de las bancas en juego, posibilitando así, por lo menos en teoría, el establecimiento de un "coherente" gobierno de partido.

En este marco de lógicas e intereses partidarios el formato bipartidista facilitó para la aceptación de la representación proporcional. Pero, a la vez, necesitaban instrumentar una instancia institucional que garantizara la unidad de los partidos, para poder finalmente aceptar la demanda nacionalista y riverista de proporcionalidad integral. Era necesaria la construcción de un instrumento jurídico-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 aún 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. En la lógica de un sistema institucional de este tipo los colorados preveían la posibilidad de que se pudiera nominar a los integrantes del Poder Ejecutivo a través de circunstanciales coaliciones poselectorales dentro de la Asamblea General, haciendo de la representación proporcional un fuerte estímulo teórico y práctico a la división interna de los partidos, que el oficialismo deseaba evitar a toda costa. 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 constitucionalizar 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, pág. 186].

Esta propuesta del nacionalismo es justamente la puerta abierta a través de la que los colorados oficialistas ven el debilitamiento de los partidos y, concomitantemente, por un lado i) la posibilidad de gobiernos de coalición y, por otro, ii) la de un sistema que premiaría a las minorías disidentes -léase riverismo- dándoles la oportunidad de ser decisivos a la hora de elegir a los integrantes del Poder Ejecutivo, por lo menos en caso de una elección reñida en las urnas.

Símbolo de la oposición a esta ingeniería institucional estallaba el oficialismo en la Constituyente: "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, pág. 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"²⁴ pudieran decidir en la con-formación 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.

De ese modo asumieron los nacionalistas los cuestionamientos de los colorados, atendiendo las demandas de organizar institucionalmente un premio a la unidad partidaria. El método conducía a que los costos de votar "a la intemperie" de los grandes lemas fueran de tal magnitud que pusieran en tela de juicio las posibilidades de triunfo del propio partido. 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 directamente por el pueblo, a mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo yEl 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, págs. 28 y 30].

Las elecciones directas, por métodos mayoritarios y con doble voto simultáneo del Poder Ejecutivo, se convirtieron 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, estaba enclavada en 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

²⁴ Por "partidos independientes" se entendía todo aquel que electoralmente se presenta con lema propio, e independientemente de los dos grandes lemas, sin tener en cuenta su origen.

frente a las cúpulas partidarias y, por otra parte, las exigencias en 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 principio de siglo encontró en la articulación de la 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 coherente" y de la "unidad partidaria" imprescindible para lograrlo.

VI) LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

La fuerte imbricación entre el sistema de partidos uruguayo y el régimen electoral por ellos creado, en el contexto de una "partidocracia" que asigna a los partidos un protagonismo inusual en el quehacer político, ha llevado a intentar elaboraciones que den cuenta de las relaciones existentes entre el sistema electoral y el sistema de partidos.

Este tipo de trabajos se insertan dentro de una de las líneas más fructíferas de investigación en Ciencia Política: el estudio de la influencia que ejercen los regímenes electorales en los sistemas de partidos. Desde su formulación clásica por Duverger [1980] -que ha conducido a que sus enunciados principales fueran denominados "leyes de Duverger"- hasta la actualidad, se ha generado un debate que permanece sin sentencia definitiva, en torno a la pertinencia de adjudicar efectos a la normativa electoral sobre los sistemas de partidos. Sin embargo, y más allá de que existen opiniones autorizadas en diferentes direcciones, los supuestos que adjudican a los regímenes electorales influencia en la configuración de los sistemas de partidos, mantienen su vigencia y han producido un riquísimo material teórico y empírico. Desde el trabajo pionero de Douglas W. Rae [1968] en la década de los '60 hasta las recientes elaboraciones de Taagepera y Shugart [1993], pasando por la intervención de nombres de la talla de Giovanni Sartori [1986] y Arend Lijphart [1984], los trabajos en la materia han mostrado una gran pertinencia y una capacidad fermental que confluyen en debates académicos de enorme trascendencia.

Esta parte del trabajo, si bien se enmarca dentro de los estudios que adjudican efectos al régimen electoral, no postula que esos efectos sean determinantes ni los únicos que inciden en la configuración del sistema de partidos. En el desarrollo del argumento, la influencia del régimen electoral es deducida -en la medida en que sobrevive como explicación posible de una configuración determinada- pero no constatada. En definitiva, el número de agentes político-electorales relevantes -partidos o fracciones-, se imputa a la legislación electoral, haciendo de ésta tan sólo un marco que estimula ciertos comportamientos y que establece un conjunto de

restricciones para otros, pero nunca dándole *status* de variable explicativa en el sentido duro del término.

Para el caso uruguayo, la discusión sobre la influencia del régimen electoral en el sistema de partidos, muestra la totalidad del espectro de opiniones. Desde la afirmación de Carlos Real de Azúa que decía que "el caso uruguayo es probable que represente el ejemplo máximo de una determinación jurídica del aparato partidario" [Real de Azúa, 1988, pág. 70], hasta la posición de Aldo Solari, quien comparte con Dieter Nohlen [1981] una visión ecléctica del punto afirmando que "el caso uruguayo puede considerarse una ilustración perfecta de la enorme complejidad de las relaciones entre regímenes electorales y sistema de partidos" [Solari, 1991, pág. 118], nuestros académicos han enriquecido la discusión con una gran diversidad de planteos donde el más reciente y polémico es el ya mencionado de González.

Desde las clásicas interpretaciones, que ven al régimen electoral como una "trampa" gestada por los partidos tradicionales para su propio beneficio, hasta los estudios que asignan a la normativa electoral capacidad de determinación en la configuración del sistema de partidos, existe una profusa literatura referida al tema. Sin embargo, y paradójicamente para el caso uruguayo por la abundante y confiable información disponible, existen muy pocos trabajos que intenten la contrastación empírica de sus enunciados principales.

En lo que hace referencia al tema que nos interesa, Luis Eduardo González, sostiene que "La estabilidad del bipartidismo uruguayo es pues el resultado de la acción combinada del marco institucional y de la legislación electoral." y que "La fraccionalización, ..., es una consecuencia del doble voto simultáneo y de la representación proporcional." [González, 1993, págs. 53 y 57]. Sin embargo, estas conclusiones quedan avaladas tan sólo por un serio y consistente razonamiento pero no por un testeo empírico que las confirme.

En el terreno opuesto, Aldo Solari cuestiona explícitamente la posición de González planteando, por un lado, que "el doble voto simultáneo contribuye a mantener la fraccionalización" y, por otro, que la representación proporcional "no opuso barreras a la fraccionalización cuando ésta se hizo más intensa" [Solari, 1991,

págs. 140 y 143]. Dicho sintéticamente, Solari no cree que el régimen electoral sea la **causa** de la fraccionalización partidaria, sino un continente de una fraccionalización pre o extra electoral. Pero nuevamente encontramos el mismo problema, cuando mucho se intenta desarticular un razonamiento, pero no refutarlo empíricamente. En este caso, además, el ejercicio es estéril, porque González razona a partir del efecto **combinado** de doble voto simultáneo y representación proporcional y Solari analiza ambos instrumentos por separado.

Por otra parte, no sólo debería verificarse la vinculación causal entre régimen electoral y sistema de partidos, sino que también las propias categorías que se constituyen en términos del argumento requieren de una precisión mayor. En especial la fraccionalización de los partidos uruguayos, realidad incuestionablemente presente, nunca ha sido adecuadamente operacionalizada y, por lo tanto, afirmaciones que la califican como excesiva o, más aún, como creciente, carecen de suficiente fundamento. En este punto, aspectos peculiares del régimen electoral uruguayo, como el mecanismo de votación a través de hojas provistas por los diferentes grupos políticos a nivel departamental, han hecho padecer, a mi juicio, ilusiones ópticas en la comunidad académica y también en la clase política. Un trabajo de Francisco Vernazza [1990], que cuantifica la proliferación de hojas de votación diversas, asocia este fenómeno a una creciente fraccionalización de los partidos, cuando, por una parte, cada fracción partidaria ofrece decenas de hojas diferentes y, por otra, la mayoría de los grupos políticos que registran hojas de votación no merecen ser contados como fracciones.

Los pronósticos que vaticinan para el Uruguay un retorno al bipartidismo o, los que se le oponen, previendo una creciente fragmentación del sistema de partidos y las tendencias que aluden a un proceso de fraccionalización interna de los partidos tienen su punto más débil en la operacionalización de los conceptos que manejan y en la contrastación empírica de sus conclusiones.

Sin embargo lograr una adecuada definición y operacionalización de la categoría fracción partidaria para luego poder determinar las tendencias en la materia, excede las pretensiones y las posibilidades de este trabajo. De todos modos la

exigencia de cumplir esa tarea queda planteada como un necesario curso para el desarrollo de nuestro conocimiento en materia de efectos del sistema electoral uruguayo.

En lo que respecta a este trabajo se intentará evacuar una fase previa, que consiste en discutir el argumento que atribuye a nuestro sistema electoral, y especialmente a la representación proporcional, un fuerte estímulo a la fraccionalización partidaria.

VII) REPRESENTACION PROPORCIONAL Y FRACCIONALIZACION

El argumento presentado por González es muy claro y está muy consistentemente elaborado a partir de las "leyes de Duverger" y las características esenciales de nuestro régimen electoral, incorporando, fundamentalmente, la elaboración de Richard Katz [1986] en relación a la fraccionalización partidaria como resultado de los mecanismos de voto preferencial. En las elecciones nacionales el principal cargo que está en juego es la Presidencia de la República²⁵ y este cargo se provee por un régimen mayoritario. En consecuencia la presión principal que ejerce el régimen electoral se da en la dirección del bipartidismo (producirlo o mantenerlo). Pero al añadirse la representación proporcional a nivel legislativo se introduce una influencia a favor de la proliferación de agentes electorales. Esta proliferación de agentes electorales no se manifiesta en la forma partido porque, al ser las elecciones simultáneas y vinculadas (a través del voto conjunto²⁶ desde 1942), dichos agentes se autoexcluirían de la disputa principal. Entonces la proliferación de agentes electorales se produce al interior de los partidos, es decir, en forma de fracciones, que votan unidas para la elección presidencial pero compitiendo entre sí por los cargos parlamentarios. La posibilidad de que esto ocurra genera la existencia de mecanismos de múltiple voto simultáneo.

Hasta aquí, sintéticamente, queda presentado el argumento elaborado por González. Como ya quedó dicho, la fuerza del razonamiento está avalada por su coherencia interna, pero la relación de causalidad entre régimen electoral y

²⁵ En realidad, para generalizar, lo que está y ha estado en juego es la integración del Poder Ejecutivo, que en la actualidad incluye también al Vice-presidente, pero bajo la Constitución de 1952 estaba conformado por el Consejo Nacional de Gobierno y, durante la vigencia de la Constitución de 1918, además del Presidente estaba integrado por el Consejo Nacional de Administración.

²⁶ Esta expresión, utilizada en Bottinelli y Buquet (1993), alude a que el voto se manifiesta a través de hojas que contienen las listas de candidatos para la totalidad de los cargos electivos nacionales (Poder Ejecutivo y cámaras del Poder Legislativo). Las hojas de votación, que contienen listas cerradas y bloqueadas, las proveen los propios partidos, o sectores de los partidos, en combinaciones previamente armadas que el elector no puede modificar. Además, la normativa electoral obliga a que todas las candidaturas que figuran en una misma hoja pertenezcan al mismo partido.

fraccionalización no se verifica empíricamente y la supuesta tendencia hacia una creciente fraccionalización no está adecuadamente operacionalizada. Pero aún sin operacionalizar los conceptos y verificar empíricamente los enunciados se pueden detectar problemas en el argumento a poco de profundizar en algunos aspectos concretos de nuestro sistema electoral.

En primer término, las fracciones de los partidos políticos no sólo existen en torno a grupos de aspirantes a ingresar al Poder Legislativo. Antes que eso, dentro de los partidos tradicionales existen fracciones²⁷, a las que con total propiedad se les puede imputar de tales, que aspiran a ocupar el Poder Ejecutivo. El propio Luis Eduardo González afirma que "En la cima [de los partidos] hay unos pocos candidatos presidenciales...que por lo general encabezan a las principales fracciones partidarias." [González, 1993, pág. 42]. A este cargo pueden acceder a través del doble sistema de mayoría simple que implica el doble voto simultáneo.

Si a nivel del sistema de partidos, el sistema de mayoría simple compele a mantener o producir un sistema bipartidista, no veo ninguna razón para que al interior de los partidos no exista una presión en la misma dirección, esto es, a producir o mantener un subsistema bifraccionalista. Al contrario, tomando la idea de Sartori de que "la política intrapartido, en comparación con la política visible, es *política pura*..." [Sartori, 1992, pág. 132], es muy posible que tal presión se manifieste más libremente en la interna partidaria que a nivel del sistema en su conjunto. Es así que se pueden detectar, a lo largo del siglo, dos grandes bloques internos en los partidos tradicionales: batllistas (de Don Pepe primero, de Luis después) y no batllistas (Riveristas, Blancoacevedistas, catorcistas, pachequistas o colorados a secas) y herreristas y no herreristas (blancos independientes, "ubedeístas" y wilsonistas).

De todos modos nadie puede negar que existen fracciones partidarias que no aspiran a obtener para sí la Presidencia de la República (dentro del Frente Amplio esto ocurre por definición), ya sea que apoyen algún otro candidato a presidente o

²⁷ Aunque sólo sea provisoriamente, propongo que una fracción partidaria es un grupo político organizado a nivel nacional y no subordinado a ningún otro grupo dentro del partido.

que se postulen ellos mismos pero sin expectativas serias de lograrlo. Sin duda se puede afirmar que las posibilidades de obtener representación parlamentaria que la proporcionalidad ofrece, estimula la formación y/o la permanencia de éstas fracciones. Pero lo que hay que determinar es qué clase y nivel de proporcionalidad ofrece el sistema para las fracciones partidarias, porque de ello depende el nivel de estímulos y las restricciones para su proliferación.

El razonamiento de González se sustenta en la representación proporcional a secas, que para el caso uruguayo es pura, y no avanza más allá. Pero el principal defecto del argumento consiste en que la proporcionalidad pura se da tan sólo entre los partidos y no entre las fracciones al interior de los partidos.

Una de las principales conclusiones, si no la central, de los estudios sobre sistemas electorales, es que el grado de proporcionalidad con que se distribuyen las bancas en el parlamento depende de la magnitud de la circunscripción electoral²⁸. Un régimen será proporcional no sólo por la utilización de un método de adjudicación proporcional (cocientes, divisores o cualquier otro), sino por la cantidad de cargos en disputa. El primer gran estudio empírico sobre sistemas electorales efectuado por Douglas Rae concluyó al respecto que "La proporcionalidad con la que las bancas son asignadas crece en relación a la magnitud²⁹ de las circunscripciones electorales: a mayor magnitud, mayor proporcionalidad." [Rae, 1967]

La alta proporcionalidad que registra el sistema electoral uruguayo se debe no sólo a la utilización de un método de adjudicación proporcional -divisores de D'hondt o método D'hondt-Halty- sino a que la cantidad de cargos que se distribuyen por ese mecanismo es muy grande. En la Cámara de Senadores son treinta las bancas en disputa y en la Cámara de Representantes son noventa y nueve. Estas cifras

²⁸ Nohlen define la circunscripción electoral como "aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral" [Nohlen, 1981, pág. 106].

²⁹ "La magnitud de una circunscripción es el número de bancas que se eligen en ella. Para determinar la magnitud circunscriptorial a nivel nacional, en tanto las distintas circunscriptciones eligen diferentes cantidades de bancas, se toma un promedio, dividiendo el total de bancas en disputa entre el total de circunscriptciones". (Rae, 1967, págs. 19-20).

superan largamente los valores que para Nohlen corresponden a circunscripciones "grandes"³⁰ y habilitan, en consecuencia, una distribución proporcional de los cargos extraordinariamente ajustada al caudal electoral de cada partido. Pero esa cantidad de cargos está a disposición exclusivamente en la competencia interpartidaria, porque a poco de asignar los escaños entre los partidos, las fracciones pasan a competir exclusivamente por las bancas que obtuvo su partido, es decir, las fracciones compiten en circunscripciones de menor magnitud.

En el Senado las fracciones mantienen su competencia a nivel nacional, es decir en circunscripción única, pero ahora limitada a las bancas que obtuvo su partido en la Cámara Alta. En la última elección (1989) se adjudicaron en el senado 13 bancas para el Partido Nacional, 9 para el Partido Colorado, 7 para el Frente Amplio y 2 para el Nuevo Espacio. La competencia se presenta a este nivel en una escala reducida y las cuatro circunscripciones ofrecen magnitudes que no necesariamente permiten una proporcionalidad estricta y en algunos casos no se puede hablar de proporcionalidad en absoluto.

En la Cámara de Representantes el problema es más complejo aún, ya que la competencia entre las fracciones no se da a nivel nacional sino departamental. Entonces, la magnitud de la circunscripción dentro de la que las fracciones compiten por cargos de diputado, es el número de bancas que el partido respectivo obtuvo en el departamento correspondiente. Esto conduce a producir un complejo sistema que incluye desde circunscripciones grandes³¹, que admiten una proporcionalidad aceptable, hasta una cantidad de circunscripciones uninominales, que por adjudicarse

³⁰ Nohlen considera "pequeñas" a las circunscripciones que adjudican de 1 a 5 cargos, "medianas" a las que tienen entre 6 y 10 y "grandes" cuando eligen más de 10 cargos.

³¹ Circunscripciones grandes, que permiten una adecuada proporcionalidad entre las distintas fracciones de los partidos sólo se existen en Montevideo. En la última elección (1989) el Frente Amplio obtuvo 16 bancas, el Partido Nacional 13, el Partido Colorado 12 y el Nuevo Espacio 6. Ya en Canelones la cantidad de cargos en disputa entre las fracciones impide una proporcionalidad aceptable -la circunscripción mayor en la última elección fueron los 5 cargos que obtuvo el Partido Nacional- y en el resto del país la competencia intralema se da en circunscripciones binominales y uninominales que estimulan directamente una lógica de competencia típicamente mayoritaria.

por mayoría simple reproducen la presión hacia una competencia dualista del tipo de la que se da en la disputa por el Poder Ejecutivo.

En definitiva, en el terreno de la representación fraccional, tenemos un poder legislativo conformado a partir de adjudicaciones que se realizan en circunscripciones que varían de magnitud: unas pocas grandes, algunas medianas y una gran cantidad de circunscripciones pequeñas.

El Poder Legislativo uruguayo se compone de 130 miembros, 31 senadores y 99 diputados. Treinta senadores y la totalidad de los diputados se distribuyen proporcionalmente, a escala nacional entre los partidos. El senador restante es el cargo de Presidente de la Cámara de Senadores y de la Asamblea General y corresponde al Vicepresidente de la República, electo por sistema mayoritario. Salvo esta única excepción, la proporcionalidad entre los partidos es casi absoluta por realizarse en "macrocircunscripciones". A nivel de fracciones, en cambio, las circunscripciones son de tamaño muy variado y en ningún caso llegan a ser "macrocircunscripciones". Especialmente la magnitud media de las circunscripciones en las que compiten las fracciones es extraordinariamente pequeña, como se ve en la primera columna del siguiente cuadro.

CUADRO 1

MAGNITUD DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES DE COMPETENCIA FRACCIONAL

AÑO	GLOBAL	SENADO	DIP/MONT	DIP/INT		MED/GDES		PEQUEÑAS
1942	2.48	7.50	6.33	1.45	56	43.1%	74	56.9%
1946	2.35	6.00	6.50	1.36	54	41.5%	76	58.5%
1950	2.43	7.50	6.50	1.40	60	46.2%	70	53.8%
1954	2.55	6.20	6.83	1.45	61	46.9%	69	53.1%
1958	2.77	7.75	6.83	1.57	62	47.7%	68	52.3%
1962	2.71	7.75	8.00	1.51	64	49.2%	66	50.8%
1966	2.87	10.00	10.50	1.50	71	54.6%	59	45.4%
1971	2.74	10.00	14.33	1.34	68	52.3%	62	47.7%
1984	2.63	10.00	12.00	1.21	77	59.2%	53	40.8%
1989	2.63	7.50	11.75	1.27	75	57.7%	55	42.3%
MEDIA	2.62	8.02	8.96	1.41	65	49.8%	65	50.2%

De todos modos el uso del promedio para ilustrar la magnitud circunscriptiva en un mecanismo tan complejo no es el camino más adecuado por la gran diversidad de magnitudes. Los valores medios de la primera columna llevarían a pensar en sistema mayoritario cuando en realidad se trata de un sistema mixto. Mientras en muchos departamentos del interior, las fracciones de un partido compiten por una única banca de diputado, en el senado y en las bancas de representante de Montevideo pueden existir más de diez escaños para repartir dentro de un partido. Mucho más elocuente resulta entonces dividir el ámbito de competencia entre fracciones en tres áreas diferentes.

En las columnas segunda, tercera y cuarta del cuadro 1 se presentan las magnitudes medias de las circunscripciones de competencia fraccional para el Senado, los diputados por Montevideo y los diputados por el interior del país respectivamente. Dos de ellas -la Cámara de Senadores y los representantes por Montevideo- ofrecen una magnitud media entre mediana y grande permitiendo una cierta proporcionalidad en la distribución de los cargos. La restante -la de Representantes por el interior del país- muestra un promedio ínfimo que conduce inevitablemente a una lógica de competencia entre las fracciones típicamente mayoritaria.

Globalmente, el Poder Legislativo uruguayo se conforma a partir de dos ámbitos de competencia con consecuencias diferentes en el plano de la fraccionalización. Por un lado existe un ámbito de competencia interpartidaria con un nivel de proporcionalidad que estimula hasta cierto punto la multiplicidad de fracciones, pero con límites muy estrictos. Por otro, tenemos un espacio de competencia típicamente mayoritario que directamente desestimula la división interna en los partidos. Lo que resta por cuantificar es el peso relativo que en la composición del parlamento tienen dichos ámbitos. En las últimas cuatro columnas del cuadro 1 se presentan, en valores absolutos y relativos, la cantidad de cargos parlamentarios que surgen, por un lado, de adjudicaciones en circunscripciones grandes y medianas y, por otro, que se asignan en circunscripciones pequeñas.

En promedio, en las últimas diez elecciones, aproximadamente la mitad de los

cargos se adjudicaron a los partidos en un número superior a cinco -es decir en circunscripciones grandes y pequeñas- para ser distribuidos luego entre sus distintas fracciones. La otra mitad de los cargos fueron asignados en un número de cinco o inferior y por lo tanto las fracciones partidarias no tuvieron en ese ámbito el estímulo necesario para su proliferación. De todos modos la relación entre estos dos espacios de competencia ha ido variando en los últimos 50 años mostrando una tendencia al aumento en la participación de las circunscripciones medianas y grandes en la conformación del parlamento.

Dos causas confluyen para producir este fenómeno. La primera es que ha ido creciendo la cantidad de bancas de representante que le corresponden a Montevideo y la segunda es la formación del Frente Amplio, que pasa a disponer de un número importante de bancas a partir de la reunión de varios grupos pequeños y de su propio crecimiento.

También la magnitud media de la circunscripción fraccional muestra un cierto crecimiento en el Senado y en diputados por Montevideo, aunque alcanzando un máximo en 1971 y mostrando una atenuación en las dos últimas elecciones. Sin embargo, de ninguna forma puede afirmarse que la proporcionalidad a nivel legislativo representa un gran estímulo para la fraccionalización de los partidos. Una cosa es competir por 30 o 99 bancas y una muy diferente es la disputa de 8 o 9 escaños, como ocurre promedialmente entre las fracciones que aspiran a obtener los cargos del senado y de diputados por Montevideo. Estas últimas cifras son las que establecen un techo insalvable para la fraccionalización partidaria.

En el cuadro siguiente se muestra para el período 1950-1989 la desproporcionalidad³² que surge de la adjudicación de cargos parlamentarios a las

³² Para el cálculo de la desproporcionalidad se utilizó el índice de Loosemore & Hanby que es la semisuma de las diferencias absolutas entre el porcentaje de votos y el porcentaje de bancas de cada agente electoral (partido o fracción). Para una discusión acerca de distintos índices de desproporcionalidad ver Lijphart [1984] y Bottinelli y Buquet [1993].

fracciones partidarias³³, comparada con la desproporcionalidad entre los partidos.

CUADRO 2
GRADO DE DESPROPORCIONALIDAD EN EL PODER LEGISLATIVO

	PARTIDOS			FRACCIONES		
	SEN	DIP	A.G.	SEN	DIP	A.G.
1950	7.2%	1.7%	3.1%	6.8%	3.9%	4.2%
1954	4.5%	1.1%	1.9%	6.7%	7.8%	6.8%
1958	6.1%	2.5%	3.4%	8.4%	6.4%	6.6%
1962	2.6%	0.9%	1.2%	5.3%	8.5%	7.7%
1966	6.5%	1.6%	2.8%	8.6%	5.0%	5.6%
1971	4.2%	0.6%	1.3%	5.8%	13.0%	9.9%
1984	4.4%	0.5%	1.4%	8.0%	16.5%	14.4%
1989	4.1%	0.3%	1.1%	10.8%	7.8%	8.4%
MEDIA	4.9%	1.2%	2.0%	7.6%	8.6%	8.0%

De la lectura de este segundo cuadro surge de forma muy evidente que la desproporción es mucho mayor cuando se trata de fracciones que cuando se trata de partidos y, algo que puede parecer sorprendente, que la relación de proporcionalidad entre ambas ramas del Poder Legislativo, que a nivel de partidos muestra como mucho más proporcional a la Cámara de Representantes, se invierte cuando se trata de las fracciones, haciendo del Senado un ámbito más proporcional que la cámara baja.

³³ Para el cómputo de los cargos obtenidos por las fracciones partidarias se tomó la distribución que realizaron Rial y Klaczko [1989], que fueron tomadas de los textos de Fabregat y a las que agregaron la distribución en el Frente Amplio en 1971 y la distribución global en 1984. La distribución de 1989 se realizó a partir de los datos de Albomoz [1992].

En conclusión la proporcionalidad que se aplica para la asignación de cargos legislativos entre las fracciones partidarias ofrece una distorsión muy significativa y por lo tanto, el estímulo para su proliferación está muy atenuado.

El argumento que sostiene que la representación proporcional promueve la fraccionalización de los partidos no ha tomado en cuenta hasta ahora que la proporcionalidad que fomentaría la multiplicación de los partidos es de muy distintas características que la proporcionalidad que se aplica entre las fracciones³⁴.

El único proceso que podría tener consecuencias en la dirección de estimular la fraccionalización de los partidos es el progresivo incremento de las bancas de representante que le corresponden al departamento de Montevideo³⁵. Pero este fenómeno también tiene límites. En primer lugar existe un límite absoluto que es el mínimo constitucional de dos bancas por departamento. Pero el límite real es muy inferior porque el crecimiento metropolitano se da también en el territorio del departamento de Canelones y existen otros polos de crecimiento como el departamento de Maldonado. Por otro lado, el crecimiento electoral de Montevideo ha sido absorbido por el Frente Amplio, impidiendo que los partidos tradicionales obtengan un número mayor de bancas del que obtenían antes de 1971.

Como a veces los ejemplos son más elocuentes que muchos cuadros estadísticos, es posible observar como existen fracciones, que por presentarse dentro de un lema partidario no obtuvieron representación, a pesar de haber alcanzado un número de sufragios suficiente para ingresar al recinto parlamentario de haber sido partidos (lemas). Tal es el caso del sector "Herrerismo Auténtico", liderado por

³⁴ Además no se trata de una consecuencia casual o de un efecto secundario del sistema electoral sino de la búsqueda deliberada de desestimar la fraccionalización. Entre 1925 y 1934 las fracciones podían presentarse como lemas en las elecciones de diputados, obteniendo así los beneficios correspondientes en la adjudicación de las bancas, pero sin pagar los costos de legitimidad que implicaría escindirse de la matriz original. Durante el terrismo se eliminó tal extremo con la intención expresa de beneficiar a las fracciones mayoritarias dentro de los partidos tradicionales.

³⁵ Aunque como contrapartida se produce un incremento en la cantidad de circunscripciones uninominales, haciendo que desaparezcan las bi o trinominales y conduciendo a que la parte del parlamento que surge de adjudicaciones no proporcionales entre fracciones presione cada vez más fuertemente hacia una lógica de competencia dualista.

Payssé, que en 1984 y con 21918 votos -suficientes para obtener un escaño de diputado de tener un lema propio- no obtuvo la banca por presentarse como fracción del Partido Nacional.

Proponiendo una generalización de las "leyes de Duverger" que flexibiliza sus rigideces y tomando fundamentalmente los aportes de Giovanni Sartori [1986]³⁶ que mejoran sustantivamente el planteo, se podría afirmar que para cada sistema electoral particular, en condiciones de estabilidad política, existe un número óptimo de agentes electorales en competencia, partidos en un primer nivel y fracciones de partido en un segundo nivel cuando existen mecanismos de voto preferencial³⁷.

Esta afirmación tiene como supuesto que los agentes electorales son, en alguna medida, maximizadores de beneficios. Para los partidos, fracciones y candidatos, los beneficios consisten en la obtención de votos que los lleven a ocupar cargos electivos y para los electores consisten en un complejo de beneficios (tanto materiales como simbólicos) que los hace emitir "votos útiles", optando por la "menos mala" de las alternativas con chance, a partir de sus propias proyecciones sobre los resultados electorales.

Para el caso uruguayo, en condiciones de estabilidad política y con el mantenimiento del régimen electoral vigente tendríamos una estabilización en el número de agentes electorales que debería situarse en torno al óptimo. En la medida en que los agentes electorales son de por lo menos dos niveles -partidos y fracciones- debería existir un fenómeno de compensación en los números de uno y otro. Al crecer el número de partidos, disminuiría concomitantemente el número de fracciones que cada uno de ellos es capaz de albergar.

Durante muchos años el sistema de partidos uruguayo fue bipartidista, pero el sistema electoral no impidió que se transitara a la situación actual de pluralismo

³⁶ Sartori sostiene que los efectos de los sistemas electorales, en los términos de las "leyes de Duverger", se producen en el ámbito de la circunscripción y no a nivel del sistema en su conjunto.

³⁷ Richard S. Katz [1986] realiza una elaboración en torno a la influencia de los regímenes electorales al interior de los partidos cuando existen mecanismo de votos preferencial, como ocurre en el caso uruguayo.

limitado³⁸ (con un formato de por lo menos tres partidos significativos). Pero en las condiciones de bipartidismo, con un número mayor de bancas por partido, las posibilidades de las fracciones para acceder a la representación parlamentaria era mayor que en la actualidad, por que las fracciones compiten por las bancas que obtiene el partido y no por la totalidad del Poder Legislativo. En la medida en que el sistema de partidos se fragmenta, y aparecen nuevos actores partidarios relevantes, se reduce concomitantemente el caudal de bancas por partido y, en consecuencia, se dificulta más a las fracciones el acceso al parlamento, con el consiguiente desestímulo a la fraccionalización.

³⁸ Se hace referencia aquí también la clasificación de Sartori [1992].

VIII) CONCLUSIONES

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

Con el paso de los años la proporcionalidad se fue acentuando y se puede afirmar que se convirtió en uno de los componentes sustanciales del régimen electoral uruguayo. Comparativamente, existen muy pocos países en el mundo y ninguno en América Latina que utilicen una proporcionalidad con el grado de pureza que se utiliza en nuestro país.

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 involucrados, 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 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.

Aunque esto último es posible, de ninguna forma podemos estar seguros que el sistema político uruguayo tienda hacia una cada vez mayor fraccionalización. Por lo menos es altamente discutible que nuestro sistema electoral promueva tal cosa. 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. Pero en modo alguno es tan generoso como para incorporar al parlamento a cualquier grupúsculo fraccional sin trayectoria ni apoyo popular. Al contrario; en principio el sistema electoral uruguayo establece un límite a la fraccionalización partidaria en la medida en que no les permite competir más que por un número limitado de bancas.

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.

Hoy no existe más un sistema bipartidista sino que nos encontramos dentro de un esquema 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 proponen 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, pequeñísimas 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 creo, como afirma Carlos Pareja, que un "Recurso desmedido a la regla de la mayoría como criterio exclusivo de legitimación democrática...trae como consecuencia una peligrosa secundarización de otras exigencias decisivas concernientes a esa misma legitimación." [Pareja, 1988, pág. 27].

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, César - "Dinámica Electoral y Sistema de Partidos". Cuadernos de Claeh Nº31. Claeh, 1984.
- Aguiar, César - "Partidos y Elecciones". Ciedur, Montevideo, 1984.
- Albornoz, Alfredo - "Elecciones" (2 tomos). Cámara de Representantes, Montevideo, 1989 y 1992.
- Barbagelata, Aníbal - "La Representación de Mayorías y Minorías en el Sistema Electoral Uruguayo". Revista Uruguaya de Derecho, Montevideo, 1959.
- Barrán, José P.; y B. Nahum - "Crisis y Radicalización". Tomo VI "Batlle, Los Estancieros y el Imperio Británico". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.
- Barrán, José P.- "Lucha Política y Enfrentamiento Social 1913-1916". Tomo VII de la serie "Batlle, Los Estancieros, y el Imperio Británico". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- Bodemer, Klaus y María Elena Larnaga (Comps.). "Estructura y Funcionamiento de los Partidos Políticos: Una Reforma Posible". Ediciones Trilce/Fundación F. Ebert, Montevideo, 1993.
- Bottinelli, Oscar - "El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis". Working paper 3, Instituto de Ciencia Política, Heidelberg, 1991.
- Bottinelli, Oscar - "Estructura y Funcionamiento de los Partidos Políticos en Uruguay", en Bodemer y Larnaga, "Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible", 1993.
- Bottinelli, Oscar y Daniel Buquet - "Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral". En Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nº 6, Fundación de Cultura Económica, Montevideo, 1993.
- Caetano, Gerardo - "La República Conservadora". Tomo I. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1992.
- Caetano, Gerardo - "La República Conservadora". Tomo II. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1993.
- Caetano, Gerardo y José Rilla - "El Sistema de Partidos: Raíces y Permanencias". Cuadernos de Claeh No. 31. Claeh, 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", 1989.

Caetano, Gerardo, Pablo Mieres, Romeo Pérez y José Rilla - "Partidos y electores". Serie Argumentos, No. 17, ClaeH, 1992.

Cocchi, Angel - "El Sistema Electoral Uruguayo. Historia y Estructura Actual." En Nohlen y Rial, "Reforma Electoral ¿Posible, deseable?". Fesur/Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.

Cocchi, Angel (Comp.) - "Reforma Electoral y Voluntad Política". FESUR/Banda Oriental, Montevideo, 1988.

Dahl, Robert - "La Poliarquía. Participación y oposición". Tecnos, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1989.

Downs, Anthony - "An Economic Theory of Democracy". New York, Harper, 1957.

Duverger, Maurice - "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Fabregat, Julio T. - "Elecciones uruguayas" 6 tomos, Poder Legislativo, Montevideo, 1954, 1957, 1962, 1964, 1968 y 1972.

Franco, Rolando - "Democracia a la uruguaya". Análisis Electoral 1925-1985. Editorial por El Libro Libre, Montevideo, 1984.

Franco, Rolando (Ed.) - "El Sistema Electoral Uruguayo: Peculiaridades y Perspectivas" (2 tomos). Fundación Hans Seidel, Montevideo, 1986.

Franco, Rolando y Agustín Cisa - "Breve Historia del Sistema Electoral Uruguayo". Ciesu, Montevideo, 1977.

González, Luis E. - "Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.

González, Luis E. - "Legislación Electoral y Sistemas de Partidos: El Caso Uruguayo". Revista de Ciencia Política Nº4. Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.) - "Electoral Laws and Their Political Consequences". Yale University Press, New Haven, London, 1986.

- Katz, Richard S. - "A Theory of Parties and Electoral Systems". Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1980.
- Katz, Richard S. - "Intraparty Preference Voting", en Grofman y Lijphart, "Electoral Laws and Their Political Consequences.", 1986.
- Jiménez de Aréchaga, Justino - "La Libertad Política. Fragmentos de un Curso de Derecho Constitucional". Librería Nacional, Montevideo, 1884.
- Lafinur, Luis M. - "La Acción Funesta de los Partidos Tradicionales en la Reforma Constitucional". Editorial Claudio García, Montevideo, 1918.
- Laakso Markku, y Rein Taagepera - "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en Comparative Political Studies, N° 12, 1979.
- Lijphart, Arend - "Democracia en las Sociedades Plurales". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.
- Lijphart, Arend - "Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries". Yale University Press, New Haven, 1984.
- Lijphart, Arend - "Degrees of Proporcionality of Proporcional Representation Formulas. En Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (eds): Electoral Laws an Their Political Consequences. Yale University Press, New Haven, London, 1986.
- Lijphart, Arend - "Gobierno de la mayoría: un paradigma viciado". en Relaciones, N° 108, mayo de 1993.
- Lindahl, Göran - "Batlle, 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 del Mundo". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Nohlen, Dieter - "Sistemas Electorales de América Latina". Fundación F. Ebert, Lima, 1993.
- Nohlen, Dieter y Juan Rial (comp.) - "Reforma Electoral ¿Posible, Deseable?. Fesur/Ed. de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- 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". Revista de Ciencia Política Nº2. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.

Pérez Pérez, Alberto - "La Ley de Lemas". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1970.

Pivel Devoto, Juan E. - "Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay". Montevideo, 1942.

Rae, Douglas - "The Political Consequences of Electoral Laws". New Haven, 1967. Yale University Press.

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.

Real de Azúa, Carlos - "Política, poder y partidos en Uruguay". Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo, 1988.

Rial, Juan - "La Coexistencia de un Sistema de Adjudicación Mayoritaria y Otro Proporcional y sus Implicancias Políticas". Ciesu, Montevideo, 1986.

Rial, Juan - "Las Reglas del Juego Electoral en Uruguay y sus Implicancias". Ciesu, Montevideo, 1985.

Rial, Juan y Jaime Klaczko - "Tendencias del Electorado. Resultados de las Elecciones 1925-1989". Cuadernos de Orientación Electoral. Peitho, Montevideo, 1989.

Riker, William H. - "Duverger's Law Revisted", En Grofman y Lijphart, (eds): "Electoral Laws an Their Political Consequences", 1986.

Sartori, Giovanni - "Partidos y Sistemas de Partidos". Alianza Editorial, Madrid, 1992.

Sartori, Giovanni - "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman y Lijphart, "Electoral Laws and Their Political Consequences.", 1986.

Shugart, Mathew S. - "Electoral Reform in Systems of Proportional Representation", en European Journal of Political Research, N° 21, 1992.

Solari, Aldo E. - "Partidos Políticos y Sistema Electoral". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.

Taagepera, Rein y Mathew S. Shugart - "Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems". New Haven, Yale University Press, 1989.

Taagepera, Rein y Mathew S. Shugart - "Predicting The Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect", en American Political Science Review, Volumen 87, Número 2, junio de 1993

Urruty, Carlos A. - "Doble Voto Simultáneo y Gobernabilidad". Boletín electoral latinoamericano, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1991.

Varios - "Los Partidos Políticos de Cara al 90". Fundación de Cultura Universitaria/FESUR, Montevideo, 1989.

Varios - "Sistema Electoral y Estabilidad Democrática". Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 1991.

Venturini, Angel - "Estadísticas Electorales 1917-1918 y Temas Electorales". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1989.

Vernazza, Francisco - "Minoristas, Mayoristas y Generalistas en el Sistema Electoral Uruguayo". Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 3, FCU/ICP, Montevideo, 1990.

Zum Felde, Alberto - "Proceso histórico del Uruguay". Máximo García Editor, Montevideo, 1919.

SUMARIO

I)	INTRODUCCION	1
II)	CRONOLOGIA DEL ESTABLECIMIENTO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN URUGUAY	5
III)	NECESIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA DEMOCRACIA EN URUGUAY	7
IV)	UNA DEMOCRACIA "CONSENSUALISTA"	19
V)	UN BIPARTIDISMO FRACCIONALIZADO	26
VI)	LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL	36
VIII)	REPRESENTACION PROPORCIONAL Y FRACCIONALIZACION	40
VIII)	CONCLUSIONES	51
	BIBLIOGRAFIA	54