

# MAYORIA AUTOMATICA EN EL URUGUAY: LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (1984-1994)\*

JUAN ANDRÉS MORAES \*\*

## Introducción

Durante muchos años hemos asistido a una gran polémica en materia de sistemas electorales, entre quienes han sustentado la conveniencia de la representación proporcional (RP) y quienes por el contrario han bregado por la incorporación de mayoritarismos en sus diversas formas. Pero si bien este debate ha mantenido argumentos tanto técnicos como filosóficos en torno a los efectos generados por uno y otro sistema, el núcleo referencial del mismo ha estado centrado sobre las características que ambos le imprimen a la actividad gubernativa. De esta forma, tanto el mayoritarismo como la representación proporcional se han mantenido presentes desde siempre en los debates públicos, pero nunca disociados de los procesos de gobierno.

Uruguay no sólo ha reproducido este debate, sino que lo ha sobrellevado políticamente durante más de un siglo y medio, en una línea de continuidad que llega hasta nuestros días con la pasada discusión sobre la reforma constitucional. En ese contexto, asociado a los cambios evidenciados en el sistema de partidos, algunos críticos del funcionamiento de nuestro sistema político han insistido con la necesidad de incorporar ciertos cambios tendientes a premiar a los ganadores con mayorías parlamentarias.

Sin embargo, contemporáneos defensores de uno y otro sistema de representación, no han destacado que Uruguay combina desde 1942 a uno y otro tipo de ejemplo en sus distintos niveles del sistema electoral. Por un lado, a nivel nacional, una RP pura caracteriza a toda la elección del Poder Legislativo. Pero por otro, a nivel de las sub-unidades regionales, llamadas departamentos, el régimen es de Mayoría Automática (MA) de bancas para el ganador del Ejecutivo comunal. De esta forma, el partido ganador obtiene sistemáticamente 16 bancas en 31, es decir, mayoría absoluta. El resto de las bancas se reparten por RP entre el resto de los partidos, al tiempo que al interior de cada uno (sublemas y listas) también se reparten los cargos por RP.

\* Debo agradecer los comentarios de algunos colegas del Instituto de Ciencia Política, como Daniel Buquet, Daniel Chasquetti, Adolfo Garcé, Scott Morgenstern y Mark Jones, con quienes he discutido detenidamente algunas partes del texto. A ellos, y en especial a Romeo Perez Antón, por su capacidad inusitada de sorprender con ideas y aportes que mucho valoro.

\*\* Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

En el siguiente trabajo me ocuparé de estudiar los efectos del sistema electoral departamental durante las tres últimas elecciones, al tiempo que un análisis complementario sobre las modificaciones introducidas tras la última reforma constitucional especula con posibles desarrollos futuros en materia de efectos y mapas políticos. Más específicamente, la sección I discute la ubicación del sistema de MA en el clásico debate entre las fórmulas de RP y las mayoritarias. La sección II presenta evidencia empírica sobre el comportamiento electoral para las elecciones de 1984, 1989 y 1994. Este seguimiento, se basa en una simulación en la integración de los legislativos departamentales mediante la aplicación del método de RP, con la intención de extraer algunas características de los mapas políticos alternativos entre uno y otro sistema. Asimismo, el estudio indaga los efectos concretos que la MA produce, en términos de desproporcionalidades y sobre el número efectivo de partidos por departamento. Finalmente, las tres secciones finales evalúan las consecuencias emanadas del recaudo empírico, contrastan las especulaciones teóricas y repasan el reciente debate sobre la reforma constitucional de 1996.

## I. La Representación Proporcional y las Formas del Mayoritarismo.

Debido al interés que persigue el presente capítulo, no es conducente detallar aquí las características diferenciales que poseen tanto la RP como las fórmulas mayoritarias. Precisamente, lo que interesa es destacar una posible ubicación del sistema de MA en un continuo imaginario que tenga a los dos tipos ideales en polos opuestos. Este propósito se justifica en la ausencia de estudios comparados referidos al sistema de MA, existente en el Uruguay y algunos otros ejemplos similares.

En términos generales, los estudios electorales han dividido claramente a los sistemas de representación entre mayoritarios y proporcionales. Con ese propósito, la literatura comparativa se abocó desde los años cincuenta a observar a los regímenes nacionales, descuidando algunas particularidades subregionales, asociadas o no a la sistemática nacional. De hecho, ni el clásico manual de Douglas Rae - considerado a menudo como el primer creador de teoría empírica-, ni nuevos manuales de muchísimo valor y más concluyentes en numerosos asuntos de carácter normativo, como los casos de Nohlen y más recientemente Lijphart y Cox, han destacado ejemplos de MA existentes en el mundo<sup>1</sup>.

La opción en estos casos parece estar bien justificada, o al menos se hace comprensible si se tienen en cuenta los aspectos gananciales derivados a la inclusividad en el número de países estudiados en forma comparada. La mayoría de ellos están en algún punto del continuo RP-mayoría absoluta, de modo que también en muchos casos los estudiosos han dedicado su atención hacia un pequeño grupo de países que detentan sistemas electorales de tipo mixto.

1 RAE, Douglas W.; The Political Consequences of Electoral Laws. Yale University Press, New Haven 1967. LIJPHART, Arend; Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990. Oxford University Press, 1995. NOHLEN, Dieter; Sistemas Electorales del Mundo. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1982. Más recientemente, Nohlen publicó un nuevo libro, donde si bien dedica un capítulo especial al Uruguay, estudiando sus características distintivas y posibilidades de "exportación", no hace referencias al sistema de MA del régimen departamental. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. FCE, México 1994. El último de los manuales citado es el reciente libro de Gary Cox, quien procura ensamblar las dos grandes corrientes de estudios en sistemas electorales, y que en buena medida separan a Nohlen y otros estudiosos europeos contemporáneos con la tradición de estudios más modelísticos y formalizadores de la tradición anglosajona. En COX, Gary; Making Votes Count. Cambridge University Press, 1998.

En ese contexto, Uruguay ocupa claramente un lugar en el bloque de países que detentan RP con un nivel excepcional de pureza en términos comparativos, el cual coexiste con una elección mayoritaria a nivel presidencial. Sin embargo, el escollo de analizar la MA sigue en pie en la medida que nuestra unidad de análisis se mantiene ausente en la literatura, y por lo tanto se hace difícil cotejarlo con otras experiencias. El aspecto central y destacable de la MA, se presenta cuando se observa que el sistema prevé a la RP en una primera instancia, y sólo entonces, para los casos en que el ganador no obtuviere la mayoría de los votos, se le adjudica la mayoría de las bancas.

Esto quiere decir que la ubicación en el continuo imaginario es flexible según la distribución de los votos. Pero a su vez, esto no quiere decir que no sea útil pensar que este sistema puede pasar de un extremo al otro del continuo según los casos. Es decir, así como existen sistemas electorales con umbral de acceso a la RP, o casos mixtos como Alemania o más recientemente los ejemplos neocelandés, japonés e italiano (que se ubicarían en un punto medio del continuo)<sup>2</sup>, nuestro caso puede moverse de un extremo al otro con facilidad [Lijphart 1994, p.39-46]. Sin embargo, la MA escapa a un tipo mixto de RP con otro mayoritario, al tiempo que puede ser un caso polar de ambos sistemas. Con todo, es evidente que constituye un tipo de premio a la mayoría o a la formación de mayorías.

Sólo Giovanni Sartori ha dedicado parte de su análisis al estudio de los sistemas electorales, preguntándose si "hay otros sistemas mayoritarios", además de los tipos de mayo-

ría absoluta y pluralitaria<sup>3</sup>. Con acierto, Sartori destaca que existen efectivamente otros tipos de mayoría, como el caso Paraguayo, donde al ganador de la elección se le otorgaban las dos terceras partes de las bancas, mientras que el tercio sobrante se repartía proporcionalmente entre el resto de los partidos. Sartori opina que cuando son dos tercios la bonificación para el ganador -como en el sistema Sáenz Peña-, se asemeja bastante a un sistema mayoritario. No obstante -dice Sartori-, cuando este plus equivale al 55%, la contienda se efectúa por ese premio. Pero la pregunta en este caso sería; ¿cuál es la diferencia entre dos tercios y el 55%, para afirmar que el objeto de la competencia es otro? De hecho, parecería que ambos casos constituyen premios, sólo que uno es mayor que el otro.

A lo sumo, se podría acordar con Sartori que para un grupo de partidos competidores, en el caso del sistema Sáenz Peña el objetivo de la contienda es mantenerse dentro de los dos partidos ganadores, porque el resto es sencillamente perdedor. Inversamente, el sistema paraguayo otorga un margen de ingreso a los competidores que no acceden al primer y segundo puesto. Por lo tanto, lo que varía en uno y otro caso es el valor del premio (de dos tercios en ambos casos), de tal modo que mien-

2 Sobre la última reforma electoral italiana, viene bien una lectura al trabajo evaluativo sobre los efectos ya generados por el sistema mixto. En: Stefano Bartolini y Roberto D'Alimonte: *Plurality Competition and Party Realignment in Italy: The 1994 parliamentary elections*. European Journal of Political Research. Vol. 29. N° 1, January 1996.

3 Comparto su apreciación de que existen otros tipos de mayorías además de los tipos absoluto y pluralitario, ya que de hecho el sistema de MA "parece ser uno de ellos". Sin embargo, me parece dudoso incluir al sistema Sáenz Peña (llamado también de dos tercios, o de lista incompleta) como un sistema de RP que premia a la formación de una mayoría. Este sistema, aplicado en Argentina entre 1912 y 1962 -con la excepción del período 1951-54- otorgaba automáticamente dos tercios a la lista más votada, mientras el tercio restante correspondía a la lista que obtuviera el segundo lugar. En los hechos, parece estar claro que el sistema Sáenz Peña era un refuerzo de la mayoría sobre un sistema propiamente mayoritario. Ver: Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica de México. México 1994. También, sobre el sistema Sáenz Peña, vale la pena ver el libro de Guillermo Molinelli: Clase Política y Reforma Electoral. GEL. Buenos Aires. 1991.

tras que uno consolida un bipartidismo aguerido, el otro otorga un margen de ingreso a terceros partidos.

El punto interesante de Sartori, surge cuando afirma que "*el premio tiene poca justificación donde hay 3 o 4 partidos importantes, ya que se aplica mejor a sistemas de partidos fragmentados y cuando obliga a estos a formar alianzas electorales*". Pero ahora bien, si en los casos destacados por Sartori el premio adquiere poca relevancia, la MA se hace escasamente justificable bajo un sistema bipartidista como el observado en el Uruguay hasta 1971. Dicho en otras palabras, la justificación del sistema de MA esta dada por el nivel de fragmentación del sistema de partidos, en tanto se hace evidente que el premio al ganador puede ser voluminoso en un caso de siete u ocho partidos con una distribución más o menos pareja de los votos.

En principio -y veremos por qué razón en el próximo capítulo-, parece ser cierto que "*el premio a la mayoría presupone a la votación proporcional*" [Sartori 1994; p. 19], sólo que en el caso uruguayo aquella se activa cuando el ganador no alcanza una mayoría absoluta de los votos<sup>4</sup>. Por lo tanto, cualquier partido que arribe por méritos propios a esa mayoría, está transformando a toda la elección en un sistema de RP. De este modo, tanto el número de partidos como la distribución de votos pasan a ser los elementos cruciales para determinar el "valor del premio". Es decir, no es lo mismo ganar con el 35% de los votos y obtener una mayoría absoluta de las bancas, que

obtener el 48% y lograr la misma mayoría de los cargos.

Siguiendo a Lijphart y a Rae, todos los sistemas electorales mantienen una tendencia general hacia la sobrerrepresentación de los partidos más grandes, en contraposición a una infrarrepresentación de los más pequeños. En esa tendencia, la sistemática electoral tiende a producir efectos similares, en términos de: i) reflejar resultados no proporcionales; ii) en cuanto a que todos los sistemas tienden a reducir el número efectivo de partidos, en contraposición con el número de partidos que concurren a la competencia electoral; iii) y en tanto todos los sistemas pueden eventualmente, según Rae, "manufacturar o fabricar mayorías parlamentarias" allí donde los partidos ganadores sólo obtienen un porcentaje exiguo de votos.

En el marco de las tres tendencias destacadas, obviamente los sistemas de representación mayoritarios tienden a generar mayores desproporciones entre votos y bancas, al tiempo que reducen considerablemente el número efectivo de partidos en el sistema, destacándose en forma inversa los casos de RP. Sin embargo, en los sistemas de MA estos efectos se muestran en forma condicional, en tanto se presupone a la RP, y porque los efectos en términos reductores en el número de partidos y las desproporciones dependerán -en mayor medida que en los dos modelos o tipos mencionados- de la distribución de los votos.

## 2. Los Sistemas Electorales y las Hipótesis Clásicas sobre sus Efectos

2.1 Desde Maurice Duverger, pasando por su versión empírica en Douglas Rae, hasta clásicos del tenor de Sartori, Lijphart, Nohlen, y ahora Shugart y otros, han especulado con mayor o menor sustento empírico sobre los efectos que la legislación electoral genera so-

4 Hago mención al caso uruguayo porque desconozco otros casos existentes. Pero además, hago esta referencia porque es posible pensar en abstracto en otros sistemas factibles de MA con umbrales distintos para el acceso al premio. Por ejemplo, nada impide pensar hipotéticamente en un sistema de partidos absolutamente atomizado como el ruso, con un umbral porcentual de votos para el acceso al premio del 30%, cuando el número de partidos supera ampliamente la decena.

bre los sistemas de partidos. En líneas generales, si bien el recaudo empírico ha estado dirigido a probar las leyes que Duverger formulara al promediar el siglo, tanto críticos como reformuladores y adherentes contemporáneos no han mostrado otra cosa que mantenerse fieles a las mismas búsquedas y problemáticas que hace cuatro décadas atrás.

Con todo, no es posible exponer aquí lo que cada uno de aquellos teóricos ha dicho sobre los efectos de los sistemas electorales y sus consecuencias para el proceso político. Por el contrario, tan sólo interesa identificar brevemente cuáles son las relaciones que existen entre las hipótesis o leyes más generales con nuestro sistema de MA. Generalmente los autores mencionados arriba han ocupado su atención sobre los efectos que los sistemas clásicos de representación han provocado sobre los sistemas y modelos de partidos. No obstante, nos hallamos nuevamente ante un escollo teórico y metodológico.

Por un lado, teóricamente el sistema de MA puede ser mayoritario o de RP según la distribución de los votos. El dispositivo, al activarse por no obtener el partido ganador una mayoría absoluta, directamente pasa de un punto

al otro del continuo RP-mayoría absoluta. De este modo, fijar un tipo de efecto, dependería para cada caso del resultado que se analice. Pero de igual forma, desde el punto de vista metodológico, la inferencia de los efectos depende también de la distribución de los votos y no de la normativa, la cual es efectivamente flexible en términos de uno y otro sistema de representación. Por lo tanto, la incorporación de supuestos teóricos, en términos de hipótesis o leyes, es contingente a los efectos de los resultados que se manipulan.

Metodológicamente, la distribución de los votos es una variable interviniente. Sin embargo, en este caso altera el peso relativo de variables que han sido una constante en los estudios sobre sistemas electorales, a propósito de las normativas más o menos convencionales, y dentro de ello las fórmulas matemáticas en el cálculo de conversión de votos en bancas, el tamaño de las circunscripciones o los cocientes electorales. Por lo dicho, desde el punto de vista de los efectos, la MA combina elementos tanto del sistema mayoritario como del proporcional sobre los sistemas de partidos, aunque también sobre el estilo de la política.

### Cuadro 1. Efectos Tendenciales de los Sistemas Electorales \*

Efecto Tendencial	Rep. Por Mayoría Representación Mayoría Automática		
	Proporcional	Proporcional	Proporcional
Bipartidismo	Si	No	No
Mayoría de un Partido	Si	No	Si
Estab. de Gobierno	Si	Si	No
Coaliciones de Gobierno	No	Si	No
Atribución Unívoca de Responsabilidades	Si	No	Si
Representación Justa	No	Si	Si/No
Oportunidades Tendencias Pol. Nuevas	No	Si	Si

(\*) El cuadro es una reproducción ampliada con la inclusión del sistema de MA, tomada de Dieter Nohlen [En Nohlen 1994].

Como lo muestra el cuadro 1, el sistema de MA no genera necesariamente un formato sistémico bipartidista. Es cierto que mantiene un componente mayoritario centrado en el premio, pero existen algunos argumentos de peso en contra de una tendencia hacia el bipartidismo. El primero tiene que ver con el hecho de que el sistema presupone a la RP, de modo que este es el principio de representación primario. Por lo tanto, aunque en casos en que se emplean fórmulas de RP existen incentivos para los partidos para coaligarse y unir su fuerza electoral con otros partidos, éstos se tornan progresivamente más débiles cuanto más grande es la magnitud de la circunscripción. En forma inversa, hasta llegar a un miembro único, los incentivos para la unión o la formación de una coalición electoral de partidos, serán mayores cuanto menor sea la magnitud de la circunscripción [Cox, G; McCubbins M.; p. 28].

La RP, hace que los pequeños partidos mantengan ciertos incentivos para el acceso a la representación, de tal modo que no se ven en la necesidad de sumar sus esfuerzos a los de otros partidos mayores. Pero al mismo tiempo, la estrategia del votante incide poderosamente en los mapas políticos configurados, en tanto aquél no maximiza su voto de igual modo que en los sistemas mayoritarios o de miembro único por circunscripción. En estos casos, al haber fuertes incentivos para la unión de los candidatos bajo un mismo partido o coalición, el votante tiende a no desperdiciar su voto con partidos que sabe que no tendrán representación, y por lo tanto maximizara su voto con algún candidato con chances o el menos malo de los que no tenía pensado votar.

Si claramente es posible asociar la RP con el multipartidismo y el SM con el bipartidismo; ¿por qué es posible asociar la MA con el multipartidismo y no con el bipartidismo? En este caso, la razón estriba en lo que Nohlen llama principio de representación, en contraposición al premio que se le otorga al ganador de la contienda. Reitero el mismo ejemplo; es

posible que por mérito propio un vencedor sobrepase el 51% de los votos, existiendo variedad de competidores por detrás suyo. En estas condiciones la elección es por RP, y por lo tanto no deja afuera de la representación a un número de partidos que puede variar según los casos.

Por otra parte, validando el efecto anterior, también es cierto que la MA genera un partido mayoritario. Regularmente, se admite que en los sistemas mayoritarios con miembro único por circunscripción, la tendencia es hacia la mayoría de un partido en la representación política. Sin embargo, por un lado la MA no comparte los efectos sobre el formato del sistema de partidos que el mayoritarismo clásico genera. Pero por otro -y quizá paradójicamente-, fabrica la mayoría de un partido, lo cual es típico del sistema mayoritario.

En cuanto a las posibilidades que la MA brinda en términos de estabilidad gubernativa, su nexos es eminentemente más próximo a los sistemas mayoritarios que a los de tipo proporcional. Es decir, en la medida que los gobiernos sustentados en la RP promueven tendencialmente el multipartidismo y con ello las coaliciones, "los gobiernos de partido" le imprimen a la MA un sesgo de "estabilidad", propio de los sistemas mayoritarios. Por cierto, esto constituye una aparente ambivalencia si tenemos en cuenta los efectos sobre el arco de partidos ya mencionados<sup>5</sup>.

Sin embargo, estas afirmaciones sobre la estabilidad de los gobiernos de MA toman como supuesto la asunción unitaria del tipo de partido que ejerce el gobierno. También es muy posible que el partido no sea un aparato homogéneo sino una coalición, o un partido que se encuentre lo suficientemente fraccio-

5 Sobre este punto me parece ineludible una lectura al texto de Arend LIJPHART; Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. Yale University Press, New Haven, 1984.

nalizado como para generar "distorsiones" en el proceso de gobierno. En estos casos, los puntos de disrupción se multiplican debido a las fracturas internas y a los reacomodos de las fracciones durante el ejercicio gubernativo. La variante en el modelo de partidos hace ahora que el juego de equilibrios y disputas competitivas pase al interior del partido o "coalición gobernante", al tiempo que la estabilidad tiende a depender esencialmente de ello.

Giovanni Sartori afirma que la MA es efectiva cuando el sistema de partidos está muy fragmentado, de modo que no toma en cuenta la variable organizativa de los partidos como una posibilidad latente de abrir lógicas imprevisibles en términos de alianzas y coaliciones [Sartori, Giovanni; p. 20]. Pero Sartori también afirma que el sistema de MA es efectivo en los sistemas fragmentados, porque tiende a catalizar acuerdos preelectorales para la formación de coaliciones, y advierte que de no existir cláusulas especiales sobre el respeto a los acuerdos, el dispositivo se puede convertir en un mero referente de intereses circunstanciales, fácilmente abandonados con posterioridad a las elecciones.

Pero para quien identifique el formato organizativo de los partidos uruguayos, su estructura fraccionalizada constituye un argumento en contra de la tesis de Sartori<sup>6</sup>. Con

6 Aunque son escasos los referentes teóricos capaces de facilitar estudios sobre el formato organizativo de los partidos uruguayos, con toda seguridad el más operativo y adaptable se presenta en el trabajo de Panebianco, Angelo; *Modelos de partidos*. Alianza Ed., Barcelona 1991. Sin embargo, la literatura nacional ha dejado su sello en numerosos productos, más sugestivos y propulsores que los aportes externos, en tanto nos han permitido divisar componentes de larga duración en la estructura interna de los partidos uruguayos, continuidades ideológicas, así como sustentos frecuentemente contrariados por buena parte de la academia especializada. Me refiero a los trabajos de; Pérez Antón, Romeo; *Los Partidos en el Uruguay Moderno*. Cuadernos del CLAEH, N° 31, Montevideo 1984. Bottinelli, Oscar O; *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos*.

frecuencia, los desentendimientos dentro de los partidos Colorado y Nacional han sido "cubiertos" mediante acuerdos cruzados con fracciones de uno y otro partido indistintamente. Sin embargo, los conflictos no sólo son escasos, sino que además dependen del partido y la tradición que éste tenga en la forma de resolver sus discrepancias internas.

Con todo, a pesar de alterar el principio unitario, la visibilidad de los agentes de gobierno (ya sea un partido o varios bajo una coalición), generan necesariamente una tendencia hacia un tipo de asignación de responsabilidades más ajustada a los sistemas mayoritarios que a los de RP. En éstos, la responsabilidad frecuentemente se diluye, dificultando la toma de decisiones en tiempos ajustados, al tiempo que el proceso político se hace más lento y negociado. Por lo tanto, parecería que en los sistemas de MA la efectividad de gobierno no sólo tiende a ser mayor, sino que también la asignación de responsabilidades es más directa y unívoca.

Sin embargo, esta presunción normativa asume resultados insostenibles y de hecho enjuicia radicalmente a los gobiernos con RP; lo cual es ciertamente dudoso a la luz de la experiencia histórica. Visto desde esta última, la MA también puede ser observada como una creación premeditada de irresponsabilidades sin control alguno. Por lo tanto, no es oro todo lo que reluce. Más adelante me referiré con más detalle a este punto, no sólo por el tenor de las consecuencias que entraña el sistema desde el punto de vista normativo, sino por las prácticas que aquél le imprime al proceso político donde se desarrolla.

Por otra parte, restan aún dos puntos que aparecen en el cuadro 1, y que a los efectos de la presente indagación se presentan como centrales. Me refiero a la representación justa emergente de la relación entre votos y bancas, y la posibilidad del sistema de MA de dar ingreso a terceros competidores en la arena electoral y representativa. En el primero de los

casos, el núcleo del trabajo plantea la necesidad de simular la aplicación del método de RP, con la finalidad de observar la relación de "justicia" entre uno y otro método<sup>7</sup>. Pero por otro lado y unido a ello, también se observan los efectos de la legislación electoral sobre el sistema de partidos.

Teóricamente, la representación sólo puede ser justa en los casos en que el ganador arribe o sobrepase el umbral de la mayoría absoluta por "méritos propios". De lo contrario, será tan injusta como el tamaño de la desproporción entre votos y bancas. El número de partidos y la distribución de votos es central, en la medida que las desproporciones son mayores en forma correlativa al incremento de la paridad que un número mayor a dos partidos generan entre sí. Por lo tanto, en las secciones siguientes se analizan con mayor detalle tanto las desproporciones entre votos y bancas, así como los efectos que la MA genera sobre el sistema de partidos.

Con relación al segundo aspecto destacable, si bien ya fue discutido parcialmente en la sección anterior, éste mantiene un fuerte vínculo con los efectos generados por la legislación electoral sobre el número de partidos, y en especial sobre las desproporciones que eventualmente se producen en los sistemas con MA. No obstante, y a pesar de los efectos psicológicos que el premio a la mayoría pueda acarrear sobre los votantes a la hora de emitir sus votos, el efecto mecánico parece ser más poderoso como consecuencia de las reglas con las que juegan los propios partidos. Estos, sólo arriesgarán espacios de poder (en la arena representativa) y fondos económicos en una contienda electoral, si cuentan con chances de acceder a la representación. Precisamente, esto es lo que les ofrece el 49% de las bancas a repartir por RP. Por lo tanto, la MA ofrece evidentemente la posibilidad de dar ingreso a nuevos partidos en el sistema.

7. Aquí me refiero a representación justa sin ningún tipo de connotación filosófica.

En síntesis, parece sustentable inferir los efectos de la MA a propósito de la identificación de los efectos tendenciales de los sistemas electorales más "clásicos". Grosso modo, este sistema evita la configuración de un bipartidismo hegemónico, al tiempo que sostiene gobiernos de partido, dejando abierta la puerta para una representación justa y el ingreso de otros partidos en el sistema. Por ello, el interés de observar los efectos que la MA produce en un contexto de cambios sustantivos en el sistema de partidos uruguayo, no es para nada banal. La emergencia de un nuevo actor con un peso tendencialmente considerable en 1971, ha logrado quebrar definitivamente al histórico bipartidismo durante las tres elecciones posteriores a la restauración democrática. Asimismo, el Frente Amplio fue seguido por el Nuevo Espacio, que con rupturas y disidencias se mantiene en la escena actual como un cuarto actor consolidado.

En ese contexto, el interés de la siguiente indagación se centra sobre los efectos provocados por la legislación electoral en la integración de los legislativos comunales, para luego someterlas al cotejo de estas especulaciones.

### **Sobre el Método y la Técnica**

**2.2.-** Los estudios basados en la simulación de resultados han sido siempre objeto de críticas, tanto desde los sujetos de análisis, como desde buena parte de los propios analistas dedicados al tratamiento de los asuntos electorales. Sin embargo, en este caso el ejercicio no presupone resultados futuros, sino que mediante el análisis de información pasada manipula la introducción de variantes en la legislación electoral. A su vez, estas variantes responden útilmente y con precisión a la formulación de hipótesis contrafácticas, difíciles de probar en otros ámbitos de las ciencias sociales, pero no en éste.

Las próximas secciones analizan mediante una simulación los resultados de las elec-

ciones departamentales en los comicios nacionales de 1984, 1989 y 1994. En particular, dado el sistema de MA, se simula la aplicación del sistema de RP con el método D'Hondt, debido a su amplia difusión a nivel comparado.

El universo analítico gira en torno a los diecinueve departamentos del país, teniendo en cuenta los comportamientos por partido. La razón que excusa no incluir sublemas, listas y hojas de votación, se centra en las complicaciones de tipo técnico y metodológico que implicaría el armado en la recolección de datos, así como en la propia extracción de conclusiones en plazos de investigación razonables. Por lo tanto, lo que se pierde en profundidad por lemas, se gana en la extensión de la serie temporal para la comparación de los datos.

Además de los resultados con una y otra fórmula electoral para cada elección y cada departamento, se presentan; i) las desproporciones entre votos y bancas por partido mediante el índice de desproporción de Loosemore y Hanby [Lijphart 1994; p. 60]; ii) el número efectivo de partidos según la fórmula de Laakso y Taagepera, y; iii) las volatilidades por partido para la serie de tiempo seleccionada.

El índice de *desproporcionalidad* de Loosemore y Hanby, calcula el volumen de la desproporción total de la elección que se analice<sup>8</sup>. Esta cifra obedece a la diferencia entre el porcentaje de votos y bancas del conjunto de partidos, que es igual a la relación entre el porcentaje de votos y bancas de los partidos sobrerrepresentados y subrepresentados:

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

8 Aunque existen varios índices para el cálculo de las desproporcionalidades, también hay buenas razones para optar por el más difundido de ellos. De hecho, si bien todos tienen como centro la desviación entre votos y bancas, existen algunas variaciones entre

ellos, especialmente en la ponderación resultante o la forma en que se agregan los datos. El primero fue propuesto por Douglas W. Rae al promediar los años sesenta. Básicamente, su índice tiene en cuenta el promedio de las desviaciones, mediante la suma de las diferencias absolutas entre el porcentaje de votos ( $V_i$ ) y el porcentaje de bancas ( $S_i$ ), dividido por el número de partidos ( $n$ ):

$$I = \frac{1}{n} \sum |V_i - S_i|$$

Si bien Rae no toma en cuenta a los partidos que hayan obtenido un porcentaje de votos menor al 0.5%, su índice es desechado debido a que los resultados emanados se tornan muy sensibles a la presencia de pequeños partidos. Esto hace posible que ciertos partidos que sobrepasan su propio umbral del 0.5% no obtengan representación, generando una distorsión en la medición como consecuencia de haber sido promediados junto a los partidos más grandes.

Arend Lijphart propone un índice que "[...] debería promediar el total de las diferencias de porcentajes entre votos y bancas de los partidos mayores únicamente y/o del mismo número de partidos en diferentes elecciones y países". Su fórmula calcula el "promedio de la desviación de porcentajes entre votos y bancas de los dos partidos mayores en cada elección", ya que "el comportamiento de esos dos grandes partidos es un buen reflejo de la proporcionalidad total de un resultado electoral".

$$L = \frac{|V_1 - S_2| + |V_2 - S_1|}{2}$$

Pero en este caso el defecto viene por partida doble, porque a Lijphart no sólo le interesa la desproporción de los dos grandes partidos, sino porque además -al igual que Rae- fundamenta los cálculos como promedios y no como la suma de desproporcionalidades generadas por la totalidad de los partidos. Por tanto, tampoco este índice es útil a los efectos de nuestra indagación.

9 Markku Laakso y Rein Taagepera: "Effective" *Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*. En *Comparative Political Studies*, 12, n.º.1. Abril de 1979. Citado por Lijphart; Ob., Cit., Pág. 68.

permite observar con precisión la diferencia entre el número de partidos que concurren al proceso electoral con los que verdaderamente obtienen representación, al tiempo que esta "brecha" permite determinar el efecto reductor que alternativamente puede tener un determinado sistema electoral sobre el sistema de partidos:

$$N = \frac{1}{\sum (V_i - )}$$

Por lo tanto, haré referencias al *efecto reductor* para destacar la diferencia mencionada, al tiempo que en ese mismo contexto, los términos *simetría/asimetría* denotaran las posibles brechas existentes entre las dos formas de asignar bancas. En cuanto a las *volatilidades*, este cálculo corresponde al porcentaje de electores que sobre el total de votos estuvo dispuesto a cambiar su voto entre una y otra elección<sup>10</sup>.

### III. El Proceso Electoral (1984-1994).

#### Las Elecciones de 1984

3.1. Luego de once largos años de eclipse democrático, en 1984 el Uruguay recuperaba por segunda vez a lo largo del siglo sus posibilidades de dar continuidad a un proceso político signado por una fuerte tradición electoralista, con partidos históricos, fuertemente institucionalizados y habilidades comprobadas en los desempeños gubernativos.

10 Los efectos de ingreso y salida de votantes también se ven reflejados en el cálculo, en tanto que el divisor controla el cambio de electores de un partido a otro.

$$V = \frac{\sum |Ve - Ve - |}{2}$$

Donde: Ve = al porcentaje de votos de cada partido en la última elección.

Ve-1 = al porcentaje de votos de cada partido en la elección anterior.

Nuevamente, la elección de 1984 confirma la aparición de un tercer actor con pretensiones de "incorporación fuerte" en el sistema de partidos. Ya 1971, con la emergencia del Frente Amplio, el longevo predominio casi indiscutible del formato bipartidista había iniciado su ocaso a la par del régimen político. Pero si 1984 ratifica antes que nada a un actor "tradicional", la configuración del mapa general revela una reinstauración muy similar a la verificada con anterioridad al proceso autoritario. De hecho, el Partido Colorado confirmó su victoria en 11 de los 19 departamentos del país, quedando los restantes 8 en manos del Partido Nacional.

Para el Partido Colorado, el sistema de RP no le hubiera provocado grandes cambios en el número total de bancas en las Juntas Departamentales. La diferencia con el sistema de MA es relativamente pequeña, salvo escasas excepciones que corresponden a los departamentos de Montevideo y Canelones por un lado (como los más densamente poblados), y Soriano y Paysandú por otro (con niveles notoriamente inferiores). (ver Gráfico 1).

Por el contrario, en los mismos departamentos en que el Partido Colorado se ve beneficiado por la MA, es donde el Partido Nacional sufre sus mayores pérdidas, como puede verse en el cuadro 3.

En términos comparados, el Frente Amplio y la Unión Cívica son menos perjudicados por el sistema de MA que el Partido Nacional. No obstante, ello no quiere decir que no pierdan bancas a manos del ganador en los departamentos de Montevideo y Canelones. En ambos casos, uno y otro partido se ven constreñidos por la legislación electoral, y por lo dicho arriba, aquellos departamentos muestran desproporciones entre votos y bancas con más evidencia que el resto (anexo 1).

Del desarrollo anterior, se infieren con facilidad los efectos que la MA genera sobre el sistema de partidos, especialmente en los departamentos donde las desproporciones son

mayores. En este sentido, Montevideo y Canelones, registrados como los departamentos donde el Frente Amplio llegó a ubicarse mejor en el mapa electoral de 1984, las desproporciones no sólo son mayores, sino que el efecto reductor sobre el número de partidos es más claro.

Más aún, la elección por MA en la capital le significó a la Unión Cívica quedar afuera de la arena representativa, de modo que el efec-

petidor es sustantivamente menor que en Montevideo.

Como puede verse, existe una gran simetría entre las dos fórmulas y el número efectivo de partidos, especialmente para los departamentos del interior del país, donde se concentra el mayor número de casos con predominio bipartidista. Esto parece evidente, al menos por dos motivos ya esclarecidos en los primeros apartados. En primer lugar, porque

**Cuadro 3. Distribución de Bancas: Elecciones 1984 (\*)**

DEPARTAMENTOS	P. Colorado		P. Nacional		F. Amplio		U.C	
	MA	RP	MA	RP	MA	RP	MA	RP
Montevideo	16	11	7	9	8	11	0	1
Canelones	16	14	11	12	4	5	0	0
Maldonado	16	15	12	13	3	3	0	0
Rocha	16	16	13	13	2	2	0	0
T.Tres	14	14	16	16	1	1	0	0
C.Largo	12	12	17	17	2	2	0	0
Rivera	16	16	13	13	2	2	0	0
Artigas	18	18	12	12	1	1	0	0
Salto	16	16	12	12	3	3	0	0
Paysandú	16	14	11	13	4	4	0	0
Río Negro	17	17	11	11	3	3	0	0
Soriano	16	14	12	14	3	3	0	0
Colonia	12	14	16	14	3	3	0	0
San José	11	12	16	15	3	3	1	1
Flores	13	13	17	17	1	1	0	0
Florida	16	15	13	13	2	3	0	0
Durazno	13	13	17	17	1	1	0	0
Lavalleja	16	15	14	15	1	1	0	0
Tacuarembó	13	14	16	15	2	2	0	0

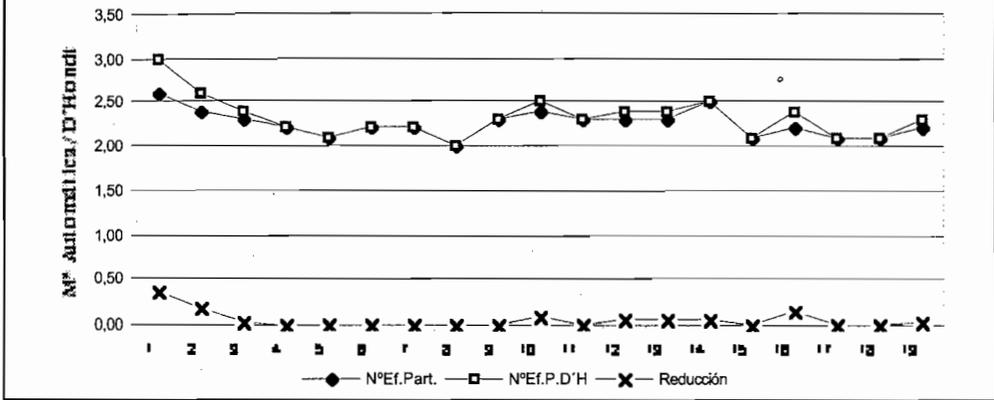
(\*) Fuente: Albornoz, Alfredo; *Elecciones Generales de 1984. Cámara de Representantes. Montevideo 1989*

to sobre el número de partidos parece evidente. Sin embargo, en el resto de los departamentos del país la relación es bastante más simétrica, no sólo debido a que existen más casos de bipartidismo neto, sino porque el número y peso relativo del tercer y cuarto com-

si el premio para la mayoría tiene mejores resultados sobre los sistemas de partidos fragmentados, en estos casos la brecha en el número efectivo de partidos sería apreciable. Por lo tanto, en un sistema bipartidista es muy probable que los dos luchen a la par, y por ello,

**Grafico 1.**

Número Efectivo de Partidos. Elecciones 1984.



alcanzar la mayoría simple no distancia mucho al ganador de la mayoría absoluta. Pero en segundo lugar, y siguiendo el mismo razonamiento, un tercer o un cuarto actor, obviamente va a generar una desproporción en la distribución anterior de paridad entre dos actores. En este caso, el Frente Amplio inicia su crecimiento electoral en Montevideo, lo sigue paulatinamente en Canelones, y menos visiblemente en Maldonado y otros departamentos del centro y litoral del país.

**Las Elecciones de 1989**

3.2. La segunda elección que cerraba la transición política iniciada en 1984, ratifica en 1989 el viraje iniciado en el sistema de partidos con la aparición del Frente Amplio. La variante en este caso es la permanencia de un cuarto actor, que en términos espaciales viene a sustituir a la Unión Cívica de 1984. Me refiero a la ruptura del Frente Amplio y la emergencia del Nuevo Espacio. Si bien ahora se confirma la victoria del Partido Nacional en la elección general y en la mayoría de los departamentos<sup>11</sup>, el gran aditivo de esta elección

pasa precisamente por la victoria del Frente Amplio en la comuna capitalina. La primera intendencia en su historial, la única del país, pero la más grande<sup>12</sup>.

El Partido Colorado había sufrido una gran derrota por parte del Partido Nacional y también en buena medida del Frente Amplio, en tanto éste comienza su dominio sobre el estratégico Montevideo. Asimismo, en Canelones, considerado junto a la capital como las claves de la elección nacional, la victoria fue del Partido Nacional en forma clara. De hecho, en este caso el sistema de MA perjudica al Partido Colorado en Montevideo, Canelones y Maldonado, precisamente a la inversa que en la elección de 1984.

El Partido Nacional, como ganador de la elección nacional, pierde bancas a manos del Frente Amplio en Montevideo, a pesar de que para el resto de los legislativos la simulación de resultados mantiene gran simetría entre uno y otro método. Por lo tanto -y por lo dicho más arriba-, los tres departamentos mencionados son los que mantienen mayores despro-

11 Los resultados fueron de 2 intendencias para el Partido Colorado; 16 para el Partido Nacional; 1 para el Frente Amplio y ninguna para el Nuevo Espacio.

12 El cociente para acceder a una banca departamental en 1989 era de 28.745 votos, obviamente más que una banca de representante para el mismo departamento.

Cuadro 4. Distribución de Bancas: Elecciones 1989 (\*)

DEPARTAMENTOS	P. Colorado		P. Nacional		F. Amplio		N.E	
	MA	RP	MA	RP	MA	RP	MA	RP
Montevideo	6	8	6	8	16	11	3	4
Canelones	9	11	16	13	4	5	2	2
Maldonado	10	12	16	14	3	3	2	2
Rocha	13	13	16	16	1	1	1	1
T.Tres	12	12	18	18	1	1	0	0
C.Largo	9	9	20	20	1	1	1	1
Rivera	14	14	16	16	1	1	0	0
Artigas	16	15	13	14	1	1	1	1
Salto	12	12	16	16	2	2	1	1
Paysandú	11	11	16	16	3	3	1	1
Río Negro	16	15	12	12	3	3	0	1
Soriano	11	11	16	16	3	3	1	1
Colonia	11	11	16	16	3	3	1	1
San José	8	8	18	18	3	3	2	2
Flores	10	10	18	18	2	2	1	1
Florida	10	10	16	16	3	3	2	2
Durazno	9	9	20	20	1	1	1	1
Lavalleja	12	12	17	17	1	1	1	1
Tacuarembó	12	12	17	17	1	2	1	0

(\*) Fuente: Alborno, Alfredo; Elecciones Generales de 1989. Cámara de Representantes. Montevideo 1992

porciones tanto para colorados como para nacionalistas (ver también anexo 1).

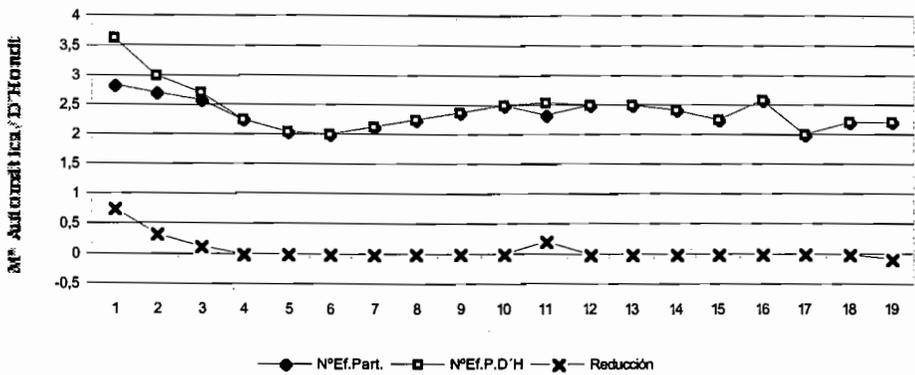
Nuevamente el Frente Amplio y el Nuevo Espacio, son los partidos menos perjudicados por el sistema de MA. El Frente Amplio "recauda" en Montevideo las pérdidas de sus competidores, incluido el Nuevo Espacio que pierde una banca en la capital. No obstante, ninguno de estos dos partidos sufre grandes diferencias entre las dos fórmulas, incluso en los departamentos de Canelones y tendencialmente Maldonado<sup>13</sup>.

Por otra parte, la evolución de las tasas de crecimiento por partido (comparando esta elección con la de 1984), permiten explicar algunas performances que no solo tienen que ver con el relevo del Partido Colorado en el Gobierno nacional, sino que también permiten observar el crecimiento sostenido del Frente Amplio en los departamentos de Canelones y Maldonado. El Partido Nacional sólo disminuye sus registros en Montevideo, en tanto obtiene las intendencias de Canelones y Maldonado. Pero el Partido Colorado muestra retrocesos para todos los casos, al tiempo que la ruptura del Frente Amplio con anterioridad a 1989 y la relativamente buena performance del Nuevo Espacio permiten explicar sus magros

13 Las excepciones son Río Negro y Montevideo para el Nuevo Espacio, y Soriano para el Frente Amplio.

Gráfico 2

Número Efectivo de Partidos. Elecciones 1989.



desempeños en algunos departamentos con tasas de signo negativo (ver anexo 3).

En líneas generales, y con la excepción de Soriano y Río Negro, además de los estratégicos Montevideo y Canelones, la mayoría de los departamentos registra una gran simetría entre los dos tipos de adjudicación. Como era previsible, para estos dos últimos casos el sistema mantiene un efecto reductor mayor, en tanto la ola comienza a trasladarse hacia Maldonado con mayor claridad, como consecuencia del crecimiento registrado por el Frente Amplio y el Nuevo Espacio en este departamento. No obstante, si bien los departamentos más grandes generan un mayor interés desde el punto de vista de los efectos combinados, la elección de 1989 posee un rasgo sorprendente. En trece de los 19 departamentos, el ganador de la contienda arribó por méritos propios a la mayoría absoluta de bancas, convirtiéndose en proporcional a toda la elección. De modo que los departamentos en que las desproporciones son más visibles, si bien son los más grandes, también es menor el número de casos.

**Las Elecciones de 1994**

3.3 Definitivamente, la elección nacional de 1994 confirmó a un sistema de partidos de pluralismo moderado, con cuatro partidos consolidados a nivel nacional. A grandes rasgos, con el retorno del Partido Colorado al gobierno nacional, 7 intendencias fueron obtenidas por éste, en tanto 11 fueron a parar a manos del Partido Nacional y una nuevamente al Frente Amplio.

El partido Colorado, con una ajustada victoria en términos porcentuales, genera una magnífica desproporción en el departamento de Canelones, ahora sí clave indiscutida de la elección. Pero recordemos que Maldonado había comenzado a mostrar los mismos efectos que Canelones (en forma tendencial desde 1984), de modo que aquél ahora muestra también un alto índice de desproporcionalidad. Del resto de los departamentos, de los que sale victorioso en algunos casos, el Partido Colorado no sufre grandes pérdidas, pero tampoco ganancias superiores a Canelones (ver anexo 1).

El Frente Amplio, que incrementa sus votos a nivel nacional, inicia ahora visiblemente

mayores asimetrías en la medida que crece y produce desproporciones en la asignación total de bancas para cada Junta Departamental. Como lo muestra el cuadro 5, en 7 departamentos además de Canelones, el Frente Amplio pierde bancas por el sistema de MA, al tiempo que la brecha existente en 1989 entre los dos métodos de adjudicación se reduce al mínimo en la elección de Montevideo para 1994. La explicación deriva del propio 42% de los votos obtenidos por la coalición de izquierda en la capital, donde si bien sus diferencias con los restantes competidores se agrandan porcentualmente, disminuye paulatinamente la distancia respecto del premio de la mayoría absoluta.

En Canelones, donde la relación de votos había sido relativamente pareja y la coalición había obtenido una votación ascendente respecto a las dos elecciones anteriores, el Frente Amplio pierde bancas a ma-

nos del ganador. La "onda expansiva" llega ahora a Rocha y pasa a los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, y también a Soriano, Colonia y Florida. Las desproporciones, con todo, siguen siendo menores para el Frente Amplio y el Nuevo Espacio que para los partidos Colorado y Nacional (anexos 1 y 2).

Como cuarto actor consolidado, el Nuevo Espacio mantiene una proporcionalidad importante, con excepción de los departamentos de Treinta y Tres y Colonia. En este caso, los dos métodos muestran una simetría interesante, pareciendo relevar al Frente Amplio en las elecciones de 1984 y 1989, donde éste no generaba diferencias entre proporcionalidad y MA. Esta afirmación se deduce de la propia evolución de la coalición de izquierdas, ya que ésta empezó a perder bancas a medida que incrementaba su caudal electoral en los distintos departamentos.

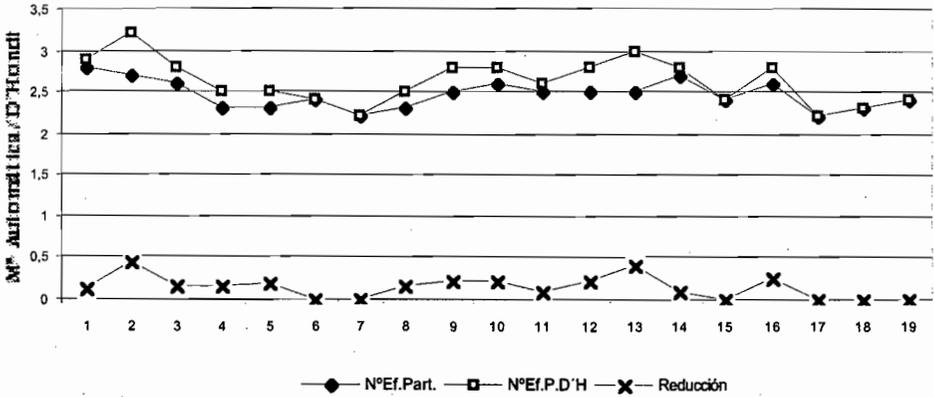
Cuadro 5. Distribución de Bancas: Elecciones 1994 (\*)

DEPARTAMENTOS	P. Colorado		P. Nacional		F. Amplio		N.E	
	MA	RP	MA	RP	MA	RP	MA	RP
Montevideo	7	8	6	6	16	15	2	2
Canelones	16	11	7	10	7	9	1	1
Maldonado	9	11	16	14	5	5	1	1
Rocha	16	14	12	13	3	4	0	0
T. Tres	12	12	16	15	3	3	0	1
C. Largo	10	10	17	17	4	4	0	0
Rivera	16	16	13	13	2	2	0	0
Artigas	16	14	12	13	3	4	0	0
Salto	16	13	10	12	5	6	0	0
Paysandú	9	10	16	14	6	7	0	0
Río Negro	16	14	10	12	5	5	0	0
Soriano	10	12	16	13	5	6	0	0
Colonia	10	12	16	12	5	6	0	1
San José	8	9	16	15	6	6	1	1
Flores	11	11	16	16	4	4	0	1
Florida	16	13	10	12	4	5	1	1
Durazno	10	10	18	18	3	3	0	0
Lavalleja	12	12	16	16	3	3	0	0
Tacuarembó	10	10	17	17	4	4	0	0

(\*) Fuente: Corte Electoral.

Gráfico 3

Número Efectivo de Partidos. Elecciones 1994



Como el efecto de una ola, la incorporación del Frente Amplio ha ido generando una desproporción en la asignación de bancas entre uno y otro método, en la medida que la paridad crece para cada caso. Por ejemplo, el proceso electoral observado en Montevideo ya fue superado, en tanto el Frente Amplio rebasó notoriamente a sus competidores con porcentajes cercanos al 45%. No obstante, la situación inicial de la capital en 1971, y más claramente a partir de 1984, fue literalmente transferida a Canelones, haciéndose incontenible el efecto de la ola en su llegada al resto de los departamentos.

Nuevamente, las tasas de crecimiento por partido entre las elecciones de 1989 y 1994, muestran una notable coincidencia con los datos que verifican la ola, al tiempo que permiten reforzar algunos argumentos sobre las tendencias del voto durante las tres últimas elecciones. Inversamente a la elección anterior, ahora es el Partido Nacional quien verifica tasas negativas para casi todos los departamentos, con excepción de Maldonado y Río Negro. Pero si bien el Partido Colorado man-

tiene registros de signo positivo en la mayoría de los casos, algunos permanecen negativos al igual que para 1989 respecto de 1984 (ver anexo 3).

El Frente Amplio es la nota peculiar, no sólo por que es el único partido que sostiene tasas positivas para todos los casos, sino porque sus guarismos muestran valores sorprendentemente altos de crecimiento respecto a los verificados por los partidos Colorado y Nacional. Pero además, también es interesante observar que la elección de 1994 deja a Montevideo como el caso de menor crecimiento relativo de la coalición de izquierda, si se tiene en cuenta su comportamiento en los restantes departamentos del país.

Respecto al número efectivo de partidos, éste oscila entre los dos y dos partidos y medio con sistema de MA. No obstante, el efecto reductor se hace sentir sensiblemente en la mayoría de los departamentos en relación directa con el fenómeno constatado arriba. Esto es, a medida que incrementa el número y la paridad entre los competidores.

**Cuadro 6.****Síntesis de Consecuencias Electorales Primarias del Sistema de Mayoría Automática**

(En valores absolutos)

Año	R <sup>1</sup>	2 <sup>2</sup>	N <sup>3</sup>	2° G <sup>4</sup>	D <sup>5</sup>	Total
1984	9	7	1	2	0	19
1989	14	3	1	0	1	19
1994	5	9	3	0	2	19
1984-1994	27	19	5	2	3	-

- 1 Incluye al total de los departamentos para cada elección en que el resultado fue proporcional, como consecuencia de la performance del ganador.
- 2 Tiene en cuenta a las instancias en que el segundo puesto es proporcionalmente más perjudicado en la asignación de bancas, tomando como base el mínimo de una banca.
- 3 Incluye los casos en que la paridad de las pérdidas es idéntica para el segundo, tercero y cuarto.
- 4 Casos en que el segundo es proporcionalmente beneficiado, respecto de los restantes perdedores.
- 5 Categoría marginal de casos que no se ajustan a la regularidad constatada en las anteriores ponderaciones.

**IV. "Los Efectos Políticos"**

Aunque la variable temporal es neurálgica en la evaluación de los efectos, no hay que olvidar que desde el punto de vista teórico y metodológico existen precisiones importantes que esclarecer, y que tienen que ver con los capítulos introductorios a la demostración empírica.

Por un lado, si bien el sistema de MA no genera por sí mismo un sistema bipartidista, no sabemos con exactitud cuáles son los fenómenos que se arrastran desde el sistema electoral nacional; esto es, no podemos descuidar la vinculación y simultaneidad de las elecciones nacionales y departamentales prevista en la anterior Constitución de 1967.

Es probable que tomados como unidades aisladas y sin conexiones con el sistema mayor, el régimen departamental genere otros efectos. Pero simular un aislamiento en este sentido parece un ejercicio dificultoso y un tanto audaz. Sabemos sí, que el mapa de partidos a nivel nacional debe -necesariamente- ser más o menos igual al configurado a nivel departamental, por la sencilla razón de que no puede cruzarse el voto de un partido al otro.

Sobre este punto me referiré en el capítulo próximo con mayor detenimiento, aunque también es pertinente adelantar que el análisis de las consecuencias políticas y los efectos estarán siempre "constreñidos" por aquella interrogante, imposible de dilucidar en el presente estudio.

El recaudo empírico muestra que el sistema de partidos ha ido variando tendencialmente en el correr de las pasadas tres elecciones nacionales. En éstas, hemos asistido al quiebre definitivo del clásico formato bipartidista, y las elecciones a nivel departamental han dado muestras de ello. Los datos, -en líneas generales- contrastan positivamente con las especulaciones teóricas que habíamos manejado en los dos capítulos introductorios, aunque cabe destacar algunos puntos de interés, centrados sobre los efectos o consecuencias al nivel del sistema de partidos y las lógicas de gobierno.

Según el cuadro 6, en numerosos departamentos a lo largo de las tres elecciones han existido ganadores con mayoría absoluta de votos, generando en forma automática la proporcionalidad de toda la elección. Pero estos casos, obviamente no corresponden a los de-

partamentos en que la mutación del sistema de partidos se observa con mayor claridad. Esto es, son departamentos de neto predominio bipartidista o incluso de partido predominante en la clasificación de Sartori. No obstante, la regularidad es realmente sorprendente para la elección de 1989, donde 13 departamentos verificaban una elección absolutamente proporcional.

Asimismo, la MA no produce *per se* un formato sistémico de dos partidos, lo cual es sustentable teórica y empíricamente, a pesar de las limitaciones introducidas por la legislación electoral en la Constitución de 1967.

Como era previsible, las instancias en que el segundo es proporcionalmente más perjudicado conforman un volumen no menos importante en el total de las elecciones. La explicación es evidente y se desprende de la misma proximidad que el segundo mantiene respecto del primero. Éste, al apostar más, pierde más, de tal modo que las pérdidas se incrementan en forma proporcional al número de votos. Existen, por otra parte, algunos casos aislados de difícil interpretación a la luz de la generalidad, en los que el segundo competidor -o el primer perdedor- gana más bancas que el tercero y el cuarto. Sin embargo, uno de estos dos casos registrados en la elección de 1984 estuvo centrado en Montevideo, donde la desproporción era considerable y la Unión Cívica perdía su única banca (sólo obtenible mediante RP).

En cuanto a la mutación en el sistema de partidos, los cambios han comportado un modo continuo en la serie, observándose en particular la desaparición de la Unión Cívica, el nacimiento posterior del Nuevo Espacio y el crecimiento sostenido del Frente Amplio en todos los departamentos. Si bien la mutación sistémica ha sido balanceada en el sentido de no haberse registrado grandes volatilidades o exabruptos en el comportamiento del voto, contiene una profundidad fundamental y en expansión, y por lo tanto es posible prever el

mantenimiento de estas tendencias para años venideros<sup>14</sup>. De hecho, esta modalidad de cambio es un fiel reflejo del comportamiento de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado. Pero no obstante ello, esas mutaciones han sido concretadas -o al menos en parte- por las mismas posibilidades que el sistema de MA facilita, al dejar la "puerta abierta" para el ingreso de nuevos y múltiples competidores en la arena representativa.

Por otra parte, Montevideo sufrió una transición histórica evidente desde un predominio bipartidista, pasando por un tipo de pluralismo moderado con tres partidos, volviendo a constreñirse nuevamente el número a dos partidos y medio en 1994. De este modo, y a decir por las tendencias verificadas, la pregunta que se desprende de los datos, es si Canelones y los demás departamentos van a sufrir cambios en la misma dirección que la capital, teniendo en cuenta las últimas tasas de crecimiento constatadas para el Frente Amplio.

La variable dependiente, centrada sobre la generación de "gobiernos de partido", adquiere ahora un tono fundamental por varios motivos, algunos de ellos derivados del modelo de partidos uruguayo. En primer lugar, se destacan los efectos que llamo de "contracción" producidos simultáneamente por los mapas configurados a nivel del sistema de partidos y de los partidos internamente.

Supongamos una instancia con cuatro partidos, donde una minoría radical mantiene dentro del partido de gobierno un gran poder de chantaje sobre la aprobación de políticas; y otra instancia, pero con dos partidos, donde también el partido de gobierno contenga en su interior una fracción minoritaria con gran poder de chantaje. ¿En cuál de los dos casos

14 Aquí hago uso de algunas categorías muy útiles y operativas propuestas por Leonardo Morlino, en: Come Cambiano i Regimini Politici: Strumenti di analisi. Franco Angeli Editore. Milán 1980. Cap II. Pág. 39.

se hace más dificultoso el desempeño de gobierno?

El efecto de la contracción, hace que con dos partidos en una instancia de gobierno versus oposición -como la planteada por el sistema de MA-, el ganador se vea fuertemente asediado interna y externamente. Esto es, por un miembro interno que amenaza con no apoyar las políticas de su propio partido y las externas de un opositor relegado a dicha condición. Por lo tanto, en este caso la oposición prefiere no cooperar con el gobierno. De hacerlo, los costos de transacción del primero pasan a ser mayores que ceder ante un posible disidente interno. A su vez, estos supuestos adquieren validez independientemente del grado de proximidad ideológica, porque en estos casos priman los objetivos estratégicos de unos y otros, y porque en los bipartidismos sabemos que las tendencias son centrípetas.

Sin embargo, con tres o cuatro partidos, la estrategia de ganadores y perdedores es completamente distinta y al mismo tiempo más sencilla para ambos. Con este número de partidos, ocurre lo que se desarrolla actualmente en el departamento de Montevideo, ya que al existir dos pares de coaliciones posibles en las instancias en que el partido de gobierno enfrenta disidencias fundamentales, se acude a la cooperación con menores costos. En estos casos, el Frente Amplio acudió al Nuevo Espacio en votaciones importantes como el presupuesto quinquenal de la comuna o la concesión del parkinado céntrico. Pero aquí, como la dispersión del sistema de partidos es mayor y por tanto el efecto centrífugo es más visible, la proximidad ideológica es fundamental.

Esta especulación permite explicar que hayan existido numerosos casos de conflicto en los gobiernos departamentales con absoluto predominio bipartidista durante la pasada década. En todos ellos, e históricamente ha sido así en los dos niveles del sistema político, el escollo y la solución ha sido la propia estructura fraccionalizada de los partidos.

Adviértase, por otra parte, que con estas líneas no se quiere decir que el multipartidismo con MA sea más conducente o facilite ciertos acuerdos que parece dificultar el bipartidismo, teniendo siempre presente el modelo de partidos uruguayo. Muy por el contrario, tan sólo se observan algunas variantes ocultas en un análisis superficial, pero que desde un punto de vista operativo -en términos del régimen de gobierno- pueden estar mostrando ventajas comparativas de interés.

Como habíamos dicho en la sección I, los gobiernos sustentados en la MA mantienen una gran semejanza con los mayoritarismos en términos de la efectividad de gobierno, aunque también en cuanto a la identificación unívoca de las responsabilidades. Pero como se desprende de lo anterior, la MA depende notoriamente del modelo de partidos donde opere, independientemente del número de partidos en el sistema. El mayor inconveniente actual para evaluar tentativamente este punto, es que no existen estudios sobre los gobiernos departamentales en términos del comportamiento disciplinario de los partidos y fracciones en la junta departamental, pero tampoco de sus relaciones con el Ejecutivo.

Con todo, desde la visibilidad pública y en opinión de los propios actores, éstos reconocen que en líneas generales los gobiernos departamentales han sido institucionalmente menos conflictivos que los nacionales, lo cual no dice nada sobre el rol de las instituciones. De hecho, un escaso o nulo conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa puede denotar una preponderancia absoluta de uno sobre otro, lo cual es muy factible si se tienen en cuenta las "facilidades" que otorga el propio sistema electoral.

En síntesis, las consecuencias políticas de la MA parecen mostrar efectos ambiguos, en unos casos claramente emparentados con los sistemas mayoritarios como: i) la mayoría de un partido; ii) la estabilidad de gobierno; iii) la inexistencia de coaliciones; iv) y la atribución

unívoca de las responsabilidades. Pero por otro lado, comparte efectos propios de los sistemas de RP, en tanto; iv) no produce bipartidismos; v) permite el ingreso de nuevos partidos; vi) y obviamente siempre es posible una representación justa en los casos que ya hemos mencionado.

## V. ¿Y la Reforma?

**5.1.** Uno de los puntos que largamente se ha discutido durante los últimos años en torno a una reforma posible y deseable -por aludir a un título bien manido-, es precisamente la separación de las elecciones nacionales de las departamentales [Chasquetti 1997]. Finalmente, en noviembre de 1996 el electorado ratificó una nueva Constitución que comenzó a regir a partir de marzo de 1997, pero que en lo referente a las disposiciones electorales, éstas recién serán puestas en práctica con la elección de candidaturas internas y los comicios nacionales de 1999, y posteriormente departamentales en mayo del 2000. En el siguiente capítulo me referiré a un debate que tiene como centro algunas especulaciones sobre los efectos posibles de la reforma mencionada, para lo cual se hace indispensable volver hacia atrás, en particular a la Constitución de 1967.

Hasta ahora el régimen electoral uruguayo, y en especial su forma de votación hasta 1994, implicaba que cada ciudadano debía votar necesariamente dentro del mismo partido. Ello le permitía al votante hacer variar sus preferencias entre fracciones (en principio una nacional y otra distinta a nivel departamental), pero sin poder hacer variaciones entre partidos, por lo cual el sistema estaba fuertemente interconectado [Botinelli O.; 1992].

Sin embargo, durante la etapa previa a la aprobación del nuevo texto constitucional, aunque se debatió sobre la descentralización, la creación de nuevos órganos y algunas competencias en el manejo financiero de transfe-

rencias y fondos impositivos, nadie mencionó -ni siquiera en los momentos de mayor capacidad negociadora- la cuestión del régimen electoral departamental. Pero aun dando por sentado un supuesto consenso sobre el sistema de parte de los agentes partidarios, resulta muy difícil comprender el descuido académico sobre los efectos que pueda generar la pasada reforma, a propósito de haber dejado intacto el sistema de MA. En general, vale decir que las opiniones de algunos especialistas han estado dirigidas a especular sobre algunos efectos, en términos del sistema y el modelo de partidos, aunque también sobre los resultados en sí mismos.

Tras esclarecer algunas confusiones y problemas conceptuales sobre el sistema electoral uruguayo, Oscar O. Bottinelli afirmaba en 1994, que una de las posibilidades de reforma constitucional se centraba en la separación de las elecciones. Concretamente, afirmaba que *"la distorsión [de la vinculación] no surge del cómputo de votos, sino de los elementos que determinan la emisión del voto. En efecto, la importancia singular de la elección nacional, y en particular el influjo de las candidaturas presidenciales disminuyen la libertad de opción a nivel municipal. No cabe duda, que en las elecciones municipales de Montevideo en 1984, definidas por un punto porcentual y medio, la desvinculación de la elección podría haber cambiado el resultado [Botinelli O.; 1989]"*.

A todo ello se oponía Luis E. González, en tanto reconocía que la separación; *"debilita a los partidos, porque la instancia nacional tiene menos instrumentos para actuar sobre la instancia departamental y, en un contexto que de por sí es considerablemente fraccionalizado, si uno aumenta la capacidad de regateo y los márgenes de independencia de las distintas partes, el resultado final será simplemente aumentar la potencialidad disgregadora de la situación al interior de los partidos"*.

"Probablemente, las consecuencias sobre el sistema de partidos y su eventual polarización serán neutras. Si se quiere ser más sutil, existe una chance de que sean ligeramente negativas. ¿Por qué razón? Porque en las circunstancias actuales la elección conjunta obliga, dentro de ciertos límites, a amortiguar los conflictos locales en función del panorama nacional".

Y sigue; "Los conflictos a nivel nacional existen siempre en todos los partidos, pero en el momento actual existe la necesidad de ir a la elección en forma conjunta, en una única instancia. Esto puede tender [...] a amortiguar los conflictos locales. Al quitar la cosa, desaparece esa tendencia a la amortiguación, y por lo tanto puede, en alguna medida, "liberar" un potencial de mayores conflictos a nivel local que podrían coadyuvar a mayores tensiones intra y entre partidos. De todas maneras, se trata de un efecto hipotético y lejano. A grandes rasgos parecería razonable concluir que probablemente el efecto es neutro"<sup>15</sup>.

Como se desprende, González se preocupa del efecto que estaría causando la separación de elecciones adentro de los propios lemas. Pero un apunte interesante, coherente con su conocida tesis sobre los partidos uruguayos, está en sostener que la separación de elecciones habrá de generar una posible implosión interna, y por lo tanto mayores índices de fraccionalización [González, L. E., 1993]. En este caso, obviamente la desvinculación no promueve resultados diferenciales en sí mismos, más que los eventuales "trastornos" de competencia interna materializados en un incremento de la oferta electoral.

Bottinelli, en cambio, habla precisamente de la posibilidad de resultados distintos para la misma desvinculación de elecciones. De hecho, se preocupa por el arrastre que la elección departamental sufre al amparo de la simultaneidad con la elección presidencial. De este modo, cada uno toma efectos diferentes sobre la desvinculación de los comicios, pero ninguno problematiza los efectos del actual sistema de MA en medio de cambios notorios en el sistema de partidos.

Si para González el problema es una mayor fraccionalización emergente de la separación de elecciones, una primera pregunta al respecto, es si el nivel actual de fraccionalización es —por sí mismo— elevado; y una segunda, apunta a si manteniendo la misma legislación electoral, pero también desvinculando las elecciones, la implosión que prevé González no se vería desincentivada por el premio para la mayoría.

Daniel Buquet ha demostrado para la primera interrogante que deja planteado el argumento de González, que los niveles de fraccionalización no han variado sustantivamente en una serie electoral iniciada en 1942. Buquet no sólo evidencia las dificultades que han existido en cuanto a las formas de medición, sino que trata de esclarecer conceptualmente una confusión casi generalizada desde los actores políticos y algunos analistas, en cuanto a qué es verdaderamente una fracción en el caso uruguayo. Por lo tanto, comparto los argumentos de este autor por superar en evidencia empírica y conceptual a los estudios anteriores [Buquet, D., 1996].

En cuanto a la segunda interrogante, parece evidente que al eliminar la vinculación con el sistema mayor, permanece algo no muy distinto a su propio argumento. Es decir, una elección mayoritaria para el Intendente, en este caso sumada a un premio en bancas para el mismo ganador del Ejecutivo. Por lo tanto, la tendencia disgregadora parece tener poco asidero, en especial cuando la reforma tiende

15 Versión taquigráfica extraída del seminario "Reforma Electoral y Consolidación Democrática", del 27-30 Noviembre de 1995. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

hacia una configuración de liderazgos en sentido inverso.

El argumento de González es interesante, pero en esa línea de razonamiento la especulación se torna muy azarosa, porque se parte de un supuesto erróneo como lo es la elevada fraccionalización actual de los partidos uruguayos. Pero el de Bottinelli, si bien es más factible, también es más obvio. Desvincular las elecciones siempre incrementará las posibilidades de cambiar el voto, independientemente del espacio temporal entre los comicios. La diferencia con González, es que aquí no existe efecto negativo *ex post* más que un resultado diferencial en la elección.

Por lo pronto, cuando mencionábamos arriba los problemas del aislamiento de las elecciones, en este caso mediante una simulación de elecciones sin vinculación a nivel superior, el problema no era ni es menor. De hecho, es el escollo que estamos planteado y sobre el cual se predicen efectos de distinta índole. En los dos casos planteados, el problema permanece intacto. Ambos eluden las consecuencias que actualmente produce la MA sobre la distribución de votos, al tiempo que descuidan los posibles efectos de la desvinculación de elecciones manteniendo el sistema intacto. Pero a pesar de ello, la opinión de Bottinelli es acertada, en el sentido de que la desvinculación probablemente surta resultados más directos sobre los propios que actualmente genera el sistema. De igual forma, el argumento de González también es atractivo, en la medida que abre la posibilidad de analizar escenarios más complejos en términos organizativos para los partidos políticos.

Al quedar intacto el sistema departamental, los posibles efectos de la reforma se hacen difíciles de calibrar, independientemente de las tendencias constatadas en los capítulos anteriores y también de los supuestos teóricos que nos guiaron. En las condiciones actuales, dos estrategias quedan pendientes. La primera, es que la tendencia mayoritaria del sistema

sea lo suficientemente fuerte como para estimular a los partidos a competir bajo grandes coaliciones por el premio. Pero esta posibilidad no es válida, porque en los hechos la reforma no lo posibilita, y porque el 49% de las bancas a repartir por RP son un estímulo indudable para que los pequeños partidos sigan compitiendo, o de lo contrario surjan otros nuevos a nivel departamental.

La segunda alternativa es más factible, a pesar de quedar más librada a las contingencias del comportamiento del voto. Esta última, se centra en la estrategia de un votante que habrá de medir con mayor destreza sobre la forma en que maximiza su voto a ganador en un contexto de cuatro partidos. Sin embargo, en esta hipótesis también existen argumentos a contrario que aparentan negar una tendencia hacia el mayoritarismo y por lo mismo hacia un bipartidismo. Por un lado, porque nuevamente el 49% de las bancas a repartir por RP significan un desestímulo a la maximización estratégica del votante, existan o no partidos regionales en el futuro. Pero por otro lado, existe una razón no menos importante, que tiene que ver con identidades de fuerte arraigo y con el propio nivel de institucionalización de los partidos nacionales, en tanto parece difícil que se desvirtúen las estrategias de un electorado que en términos comparativos es ciertamente cautivo. En ambos casos, es evidente que estas hipótesis parecen contrariar posibles especulaciones sobre una tendencia del sistema departamental hacia el bipartidismo.

Sin embargo, existe una hipótesis contraria, pero de mucho peso y con suficiente evidencia comparativa dentro de la propia sistemática electoral uruguaya, cual es la elección mayoritaria del Ejecutivo comunal. Llegado a este punto, conviene preguntarse por cuál de los dos premios compiten efectivamente los partidos. De hecho, aunque la respuesta parece ser un tanto trivial, también nos ha de permitir especular sobre los valores relativos de ambas "elecciones". En cualquier caso, pare-

ce evidente que la competencia por el "premio mayor" del cargo de Intendente genera un efecto de arrastre de la competencia. En este caso, los partidos se verían forzados a competir en grandes coaliciones como consecuencia de los efectos de arrastre generados por la elección del Intendente. De este modo las consecuencias sobre el sistema de partidos no serían tendientes al multipartidismo sino al bipartidismo. Sin embargo, la reciente reforma constitucional no permite este tipo de realineamientos políticos, donde la elección del Intendente se realiza en una sola vuelta y en forma concomitante a la del Legislativo comunal.

Con todo, la intención de la reforma por desvincular los comicios nacionales de los departamentales se asienta en un argumento irrefutable. La libertad del elector ha de ser mayor, en tanto los espacios de discusión departamentales tendrán —al menos en principio— mayores márgenes de independencia, ambos necesarios y positivos para el proceso democrático. No obstante, habría que pensar si la desvinculación no tendría que haber ido acompañada de nuevos arreglos institucionales que se adaptaran a posibles efectos negativos o no deseados.

**5.2.** Unido a lo anterior, otro de los puntos que también ha sido largamente debatido durante los últimos años, ha sido la relación de la intendencia de Montevideo con los gobiernos nacionales. Luego de la primera victoria electoral del Frente Amplio en la capital, se ha dado inicio a los procesos de cohabitación, donde el gobierno central es ocupado por un partido o coalición adversa al partido de la capital. Esta relación, inscripta en procedimientos jurídicos y administrativos jerárquicos de la instancia nacional sobre las departamentales, se ha hecho particularmente visible como consecuencia de la implementación de ciertas políticas de la capital. En estos casos, la MA ha perdido buena cuota de su discrecionalidad en ciertos asuntos no consensua-

dos en la esfera local, en tanto han operado vetos-político-institucionales que también pueden ser observados como un control de las posibles irresponsabilidades derivadas de la MA. Estos controles han sido activados mediante el recurso de apelación ante la Cámara de Representantes, quien se constituye en el decisor finalista de la suerte de las políticas del departamento.

Sin embargo, es importante identificar en la estructura de la cohabitación las razones y las formas en que opera algo así como un sistema de vetos institucionales y políticos, que le imprimen a los desempeños de la gestión municipal un constreñimiento, independientemente de tener o no una mayoría de legisladores que respalde las políticas previstas. Esto quiere decir, que si bien el sistema de vetos tiene que ver con un diseño institucional jerárquico de los gobiernos nacionales sobre los municipales, el espacio de la política es enorme para los casos en que la cohabitación determina a dicho relacionamiento. En otras palabras, este es un "cuello de botella" de la MA, ya que la gestión departamental esta sujeta a las decisiones de los gobiernos nacionales. Estos dispositivos han sido activados durante las dos últimas gestiones de gobierno frenteamplista en Montevideo, y en opinión de los propios actores, sólo para ciertas políticas escasamente consensuadas en relación a su importancia, los vetos han culminado bajo el predominio de las coaliciones nacionales.

Ahora bien, bajo la constitución de 1967, el "cuello de botella" sufría un fuerte solapamiento como consecuencia de la simultaneidad de las elecciones y el relativo "segundo plano" que ello significaba para los cargos departamentales respecto de los nacionales. Sin embargo, el gran escollo lo plantea la propia separación de las elecciones prevista luego de la reforma de 1996. Obviamente resulta difícil prever el resultado de conflictos político-institucionales de este tipo, pero al mismo

tiempo parece fácil identificar que el desarrollo de estos sería notoriamente más complejo.

Con la reforma de 1996, la persistencia de gobiernos de cohabitación puede mostrar niveles de conflicto interinstitucional de mayor envergadura. En primer lugar, como consecuencia de la ruptura de un vínculo de fuerte dependencia. Esto es, si fueron separadas las elecciones, fue para materializar la descentralización político-administrativa. Sin embargo, allí estriba la razón del mayor conflicto, ya que el control institucional de la instancia nacional se mantiene intacto. Pero en segundo lugar y más importante, la reforma consolida un mayor control político centralizado en la estructura de liderazgos. Por lo tanto, una conclusión primaria que se desprende de lo anterior, es que el nuevo vínculo puede llegar a ser más problemático, en tanto significa igual control institucional con mayor control político en menos manos. Al perder su viso de solapamiento con la separación de las elecciones, el "cuello de botella" puede evidenciar que el relacionamiento entre la instancia nacional con la departamental no sólo siga siendo importante, sino que ahora pase a ser más ríspida y compleja.

## **VI. Algunas incertidumbres sobre el prospecto**

Aunque por momentos se hace difícil comprender las razones que justifican la incorporación del sistema de MA en 1942, más de medio siglo después esta interrogante se ha convertido en un asunto fundamental. Como es evidente, en la concepción del sistema no sólo se eludió la identificación de los posibles efectos de la normativa, sino que se buscó premeditadamente la formación de un ámbito con alta ejecutividad para los intendentes sobre el desempeño administrativo, tratando de vedar los espacios de discusión y debate político.

Debido a la ausencia de especulación teórica y estudios nacionales referidos a la MA,

se hizo necesario inferir los efectos del sistema a partir de la identificación de los sistemas electorales clásicos, permitiéndonos moldear teóricamente a nuestro sujeto analítico con mayor perspectiva. En ese contexto, la incorporación empírica evidenció con claridad los efectos previstos, de modo tal modo que la batería conceptual no generó mayores resistencias, con la excepción de los asuntos vinculados a la gestión gubernativa. Estos elementos constituyen el vínculo mayor en términos de las consecuencias que el sistema de MA produce, además de los verificados sobre el arco de partidos, pero que permanecerán en el glosario temático de futuras investigaciones. En particular, se hace pertinente observar en profundidad las relaciones entre ejecutivos y legislativos departamentales, además de las características que asume la disciplina de los partidos y fracciones en los deliberativos comunales.

La MA produce en el Uruguay algunos efectos de interés como consecuencia de las mutaciones en el comportamiento del voto durante las últimas tres elecciones departamentales. Introducido durante los tramos históricos de neto predominio bipartidista, la conjunción de reglas y comportamiento electoral muestran la existencia de desproporciones de relevancia, así como efectos reductores sobre el número efectivo de partidos en aquellos departamentos donde esta mutación es constatada. En particular, se verificó que cuanto mayor es el número de actores e incrementa la paridad entre sus votos, mayores son las desproporciones entre votos y bancas, al tiempo que también es mayor el efecto reductor del sistema electoral sobre el número efectivo de partidos.

Sin embargo, a pesar de poder preveer la permanencia de algunas tendencias mencionadas para elecciones venideras, las mayores dificultades en la previsión de efectos no tienen que ver con los emergentes de la simulación y la evidencia empírica disponible. Muy

por el contrario, se asocian a elementos de difícil ponderación, generalmente vinculados al proceso político departamental y sus nexos con las instancias de decisión nacional. Asimismo, estos elementos de incertidumbre centrados en la cohabitación y las futuras formas de relacionamiento entre los dos niveles de gobierno, dejan planteadas numerosas interrogantes sobre los efectos de la pasada reforma constitucional, en algunos casos teñidas de cierto tono pesimista en materia de relacionamiento interinstitucional.

## Bibliografía

- Bartolini, Stefano; D'Alimonte, Roberto: *Plurality Competition and Party Realignment in Italy: The 1994 parliamentary elections*. European Journal of Political Research. Vol. 29. N° 1, January 1996.
- Bottinelli, Oscar O.; *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. PEITHO, 1992.
- Bottinelli, Oscar O.; *Reforma Electoral ¿Posible, Deseable?* Compilación de Dieter Nohlen y Juan Rial. EBO, Montevideo 1991.
- Bottinelli y Buquet; *Escenarios Parlamentarios Resultantes de Cuatro Reformas al Sistema Electoral*. Revista Uruguaya de Ciencia Política N°6. FCU, Montevideo 1993
- Buquet, Daniel; *Los Efectos del Sistema Electoral Uruguayo*. En "Reforma Electoral y Consolidación Democrática". ICP-OEA, Montevideo 1995.
- Chasquetti, Daniel: *Reforma Constitucional y Proceso Político 1984-1994*. Próximo Documento de Trabajo. Mimeo. Departamento de Ciencia Política. Montevideo 1995.
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew; *Legislative Leviathan*. University of California Press, 1993.
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew; *Estructure and Policy. The Institutional Determinants of Political Outcomes* Mimeo, UCSD 1996.
- Cox, Gary; *Making Votes Count*. Cambridge University Press. 1997.
- De la Bandera, Manuel M.; *La Constitución de 1967*. Secretaría del Senado, Montevideo 1957.
- Duverger, Maurice; *Los Partidos Políticos*. FCE, México, 1990.
- Fox, Jonathan; *Latin America's Emerging Local Politics*. Journal of Democracy. April, 1994.
- González, Luis E.; *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. FCU, Montevideo 1993.
- Laakso Markko y Taagapera, Rein: "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". En Comparative Political Studies, 12. n° 1. Abril de 1979.
- Lijphart, Arend; *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, Connecticut, New Haven, 1984.
- Lijphart, Arend; *Electoral Systems and Party Systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, 1995.
- Mieres, Pablo: *Desobediencia y Lealtad. El Voto en el Uruguay de Fin de Siglo*. CLAEH-Fin de Siglo. Montevideo 1994.
- Molinelli, Guillermo: *Clase Política y Reforma Electoral*. GEL. Buenos Aires, 1991.
- Morgenstern, Scott; *Parties and Legislators: The case of Uruguay*. APSA, Washington D.C, 1995.
- Morgenstern, Scott; *The Electoral Connection: Electoral Systems and Legislative Cohesion*. Division de Estudios Políticos. CIDE, Mexico D.F, 1997.

Morlino, Leonardo: *Come Cambiano i Regimini Politici: Strumenti di analisi*. Franco Angeli Editore Milán 1980.

Nohlen, Dieter; *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1982

Nohlen, Dieter; *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. FCE, México 1994.

Panebianco, Angelo: *Modelo de Partidos*. Alianza Ed. Barcelona 1991.

Pérez Antón, Romeo; *Los Partidos en el Uruguay Moderno*. Cuadernos del CLAEH, N° 31, Montevideo 1984.

Rae, Douglas W; *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven 1967.

Sartori Giovanni; *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica de México, 1994.

Sartori, Giovanni; *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Ed. Madrid 1992.

Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S.: *Seats and Votes*. Yale University Press. 1989.

Anexo 1.

1984		PARTIDO COLORADO				PARTIDO NACIONAL			
DEPART.	V. Validos	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.
Montevideo	872612	312415	16	11	15,81	234535	7	9	4,30
Canelones	194884	88524	16	14	6,19	71550	11	12	1,23
Maldonado	63229	26995	16	15	8,92	22941	12	13	2,43
Rocha	42221	21995	16	16	0,48	16985	13	13	1,71
T.Tres	29080	12674	14	14	1,58	14713	16	16	1,02
Cerro Largo	48948	19644	12	12	1,42	25847	17	17	2,03
Rivera	54779	27428	16	16	1,54	23473	13	13	0,91
Artigas	37315	20688	18	18	2,62	14159	12	12	0,77
Salto	65629	33452	16	16	0,64	24567	12	12	1,28
Paysand'	62043	26234	16	14	9,33	25609	11	13	5,79
Rio Negro	28854	15624	17	17	0,69	10345	11	11	0,37
Soriano	53923	23800	16	14	7,48	23513	12	14	4,90
Colonia	76572	33025	12	14	4,42	33296	16	14	8,13
San JosE	54001	19360	11	12	0,37	25630	16	15	4,15
Flores	16573	6679	13	13	1,63	8741	17	17	2,10
Florida	43218	20215	16	15	4,84	18411	13	13	0,66
Durazno	33993	13426	13	13	2,44	18348	17	17	0,86
Lavalleja	43577	20557	16	15	4,44	20148	14	15	1,07
TacuarembU	43790	22870	13	14	10,29	24986	16	15	5,45
<b>TOTALES</b>	<b>1865241</b>	<b>765605</b>				<b>657794</b>			

1984		FRENTE AMPLIO				UNION CIVICA			
DEPART.	V. Validos	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.
Montevideo	872612	297264	8	11	8,26	27514	0	1	3,15
Canelones	194884	30820	4	5	2,91	3990	0	0	2,05
Maldonado	63229	6644	3	3	0,83	1649	0	0	2,61
Rocha	42221	2760	2	2	0,09	481	0	0	1,14
T.Tres	29080	1547	1	1	2,09	146	0	0	0,50
Cerro Largo	48948	3079	2	2	0,16	378	0	0	0,77
Rivera	54779	3519	2	2	0,03	359	0	0	0,66
Artigas	37315	2262	1	1	2,84	206	0	0	0,55
Salto	65629	6692	3	3	0,52	880	0	0	1,34
Paysand'	62043	9042	4	4	1,67	1158	0	0	1,87
Rio Negro	28854	2755	3	3	0,13	130	0	0	0,45
Soriano	53923	5572	3	3	0,66	1017	0	0	1,89
Colonia	76572	9229	3	3	2,38	1025	0	0	1,34
San JosE	54001	5866	3	3	1,19	3145	1	1	2,60
Flores	16573	770	1	1	1,42	383	0	0	2,31
Florida	43218	3960	2	3	2,71	632	0	0	1,46
Durazno	33993	1571	1	1	1,40	468	0	0	1,38
Lavalleja	43577	2231	1	1	1,89	641	0	0	1,47
TacuarembU	43790	4166	2	2	3,06	641	0	0	1,46
<b>TOTALES</b>	<b>1865241</b>	<b>399929</b>				<b>44843</b>			

1989		PARTIDO COLORADO				PARTIDO NACIONAL			
DEPART.	V.Validos	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.
Montevideo	891122	222470	6	8	5,61	221384	6	8	5,49
Canelones	209456	70532	9	11	4,64	85228	16	13	10,92
Maldonado	63236	22779	10	12	3,76	27103	16	14	8,75
Rocha	44653	17837	13	13	1,99	22443	16	16	1,35
T.Tres	30209	11653	12	12	0,14	16374	18	18	3,86
Cerro Largo	51998	15063	9	9	0,06	32128	20	20	2,73
Rivera	60970	26481	14	14	1,73	30178	16	16	2,12
Artigas	42314	19512	16	15	5,50	18973	13	14	2,90
Salto	67303	24940	12	12	1,65	32857	16	16	2,79
Paysand'	64656	21796	11	11	1,77	32122	16	16	1,93
Rlo Negro	28672	13621	16	15	4,11	11007	12	12	0,32
Soriano	52938	19211	11	11	0,81	26055	16	16	2,39
Colonia	78168	25954	11	11	2,28	39577	16	16	0,98
San JosE	54861	14310	8	8	0,28	30956	18	18	1,64
Flores	16510	5233	10	10	0,56	9386	18	18	1,21
Florida	44557	15068	10	10	1,56	22248	16	16	1,68
Durazno	34754	10367	9	9	0,80	21384	20	20	2,99
Lavalleja	43123	16581	12	12	0,26	22079	17	17	3,64
TacuarembU	55184	20155	12	12	2,19	29687	17	17	1,04
<b>TOTALES</b>	1934684	593563				731169			

1989		FRENTE AMPLIO				NUEVO ESPACIO			
DEPART.	V.Validos	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.
Montevideo	891122	327515	16	11	14,86	112440	3	4	2,94
Canelones	209456	35189	4	5	3,90	17362	2	2	1,84
Maldonado	63236	7304	3	3	1,87	5230	2	2	1,82
Rocha	44653	2641	1	1	2,69	1730	1	1	0,65
T.Tres	30209	1364	1	1	1,29	818	0	0	2,71
Cerro Largo	51998	2943	1	1	2,43	1655	1	1	0,04
Rivera	60970	3209	1	1	2,04	1102	0	0	1,81
Artigas	42314	2131	1	1	1,81	1698	1	1	0,79
Salto	67303	5679	2	2	1,99	3445	1	1	1,89
Paysand'	64656	6788	3	3	0,82	3694	1	1	2,49
Rlo Negro	28672	3136	3	3	1,26	908	0	1	3,17
Soriano	52938	5276	3	3	0,29	2389	1	1	1,29
Colonia	78168	8970	3	3	1,80	3638	1	1	1,43
San JosE	54861	5704	3	3	0,72	3671	2	2	0,24
Flores	16510	1291	2	2	1,37	600	1	1	0,41
Florida	44557	4185	3	3	0,28	2954	2	2	0,18
Durazno	34754	1923	1	1	2,31	1080	1	1	0,12
Lavalleja	43123	2208	1	1	1,89	2119	1	1	1,69
TacuarembU	55184	3590	1	2	3,28	1615	1	0	0,30
<b>TOTALES</b>	1934684	431046				168148			

MAYORIA AUTOMATICA EN EL URUGUAY: LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS ...

1994	PARTIDO COLORADO					PARTIDO NACIONAL			
DEPART.	V.Validos	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.
Montevideo	895412	238110	7	8	4,01	189283	6	6	1,78
Canelones	228759	78884	16	11	17,13	70679	7	10	8,32
Maldonado	71291	24509	9	11	5,35	29423	16	14	10,34
Rocha	44018	19428	16	14	7,48	17097	12	13	0,13
T.y Tres	30025	11421	12	12	0,67	13778	16	15	5,72
Cerro Largo	51209	16632	10	10	0,22	26409	17	17	3,27
Rivera	59744	30205	16	16	1,06	23255	13	13	3,01
Artigas	42916	18695	16	14	8,05	17879	12	13	2,95
Salto	67124	28037	16	13	9,84	23139	10	12	2,21
Paysand'	61072	19743	9	10	3,30	22641	16	14	14,54
Río Negro	30059	12816	16	14	8,98	11035	10	12	4,45
Soriano	51477	18985	10	12	4,62	19638	16	13	13,46
Colonia	77045	28584	10	12	4,84	29750	16	12	13,00
San José	57003	17311	8	9	4,56	25151	16	15	7,49
Flores	16732	5658	11	11	1,67	8264	16	16	2,22
Florida	43381	16804	16	13	12,88	16603	10	12	6,01
Durazno	33452	11023	10	10	0,69	17188	18	18	6,68
Lavalleja	41467	16071	12	12	0,05	19218	16	16	5,27
Tacuarembú	53815	18109	10	10	1,39	26958	17	17	4,74
<b>TOTALES</b>	<b>1956001</b>	<b>631025</b>				<b>607388</b>			

1994	FRENTE AMPLIO					NUEVO ESPACIO			
DEPART.	V.Validos	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.	Votos	Bancas	D'Hondt	Desprop.
Montevideo	895412	394286	16	15	7,58	64763	2	2	0,78
Canelones	228759	64566	7	9	5,64	13356	1	1	2,61
Maldonado	71291	13463	5	5	2,76	3583	1	1	1,80
Rocha	44018	5986	3	4	3,92	1385	0	0	3,15
T.y Tres	30025	3694	3	3	2,63	1042	0	1	3,47
Cerro Largo	51209	7334	4	4	1,42	640	0	0	1,25
Rivera	59744	5626	2	2	2,97	524	0	0	0,88
Artigas	42916	5893	3	4	4,05	386	0	0	0,90
Salto	67124	14373	5	6	5,28	1249	0	0	1,86
Paysand'	61072	16980	6	7	8,45	1487	0	0	2,43
Río Negro	30059	5483	5	5	2,11	688	0	0	2,29
Soriano	51477	11309	5	6	5,84	1337	0	0	2,60
Colonia	77045	15724	5	6	4,28	2712	0	1	3,52
San José	57003	11561	6	6	0,93	2581	1	1	1,30
Flores	16732	2286	4	4	0,76	448	0	0	2,68
Florida	43381	8158	4	5	5,90	1729	1	1	0,76
Durazno	33452	4192	3	3	2,85	988	0	0	2,95
Lavalleja	41467	4865	3	3	2,05	1182	0	0	2,85
Tacuarembú	53815	7409	4	4	0,86	1206	0	0	2,24
<b>TOTALES</b>	<b>1956001</b>	<b>603188</b>				<b>101286</b>			

Anexo 2.

<i>Numero de Partidos y Desproporciones: 1984</i>				
<b>DEPART.</b>	<b>Indice L&amp;H</b>	<b>NJ Ef. Part.</b>	<b>NJPart.D'H</b>	<b>Reduccion</b>
Montevideo	15,76	2,6	3,0	0,36
Canelones	6,19	2,4	2,6	0,19
Maldonado	7,39	2,3	2,4	0,03
Rocha	1,71	2,2	2,2	0,00
T. Tres	2,60	2,1	2,1	0,00
Cerro Largo	2,19	2,2	2,2	0,00
Rivera	1,57	2,2	2,2	0,00
Artigas	3,39	2,0	2,0	0,00
Salto	1,89	2,3	2,3	0,00
Paysand'	9,33	2,4	2,5	0,08
Río Negro	0,82	2,3	2,3	0,00
Soriano	7,46	2,3	2,4	0,05
Colonia	8,13	2,3	2,4	0,05
San José	4,15	2,5	2,5	0,05
Flores	3,73	2,1	2,1	0,00
Florida	4,84	2,2	2,4	0,14
Durazno	3,04	2,1	2,1	0,00
Lavalleja	4,44	2,1	2,1	0,01
Tacuarembú	10,13	2,2	2,3	0,02

<i>N'mero de Partidos y Desproporciones: 1989.</i>				
<b>DEPART.</b>	<b>Indice L&amp;H</b>	<b>NJ Ef.Part.</b>	<b>NJ.Part.D'.</b>	<b>Reduccion</b>
Montevideo	14,45	2,85	3,63	0,77
Canelones	10,65	2,69	3,01	0,32
Maldonado	8,10	2,60	2,72	0,12
Rocha	3,34	2,25	2,25	0,00
T. Tres	4,00	2,05	2,05	0,00
Cerro Largo	2,63	1,99	1,99	0,00
Rivera	3,84	2,12	2,12	0,00
Artigas	5,50	2,25	2,27	0,02
Salto	4,16	2,37	2,37	0,00
Paysand'	3,51	2,48	2,48	0,00
Río Negro	4,43	2,35	2,54	0,19
Soriano	2,39	2,48	2,48	0,00
Colonia	3,24	2,48	2,48	0,00
San José	1,44	2,40	2,40	0,00
Flores	1,78	2,24	2,24	0,00
Florida	1,85	2,60	2,60	0,00
Durazno	3,10	1,99	1,99	0,00
Lavalleja	3,74	2,21	2,21	0,00
Tacuarembú	3,40	2,21	2,20	-0,01

Anexo 2 (cont.)

<i>Número de Partidos y Desproporciones: 1994.</i>					
<b>DEPART.</b>	<b>Índice L&amp;H</b>	<b>Nº Ef.Part.</b>	<b>Nº.Part.</b>	<b>D'.</b>	<b>Reducción</b>
Montevideo	7,08	2,8	2,9		0,14
Canelones	16,85	2,7	3,2		0,46
Maldonado	10,12	2,6	2,8		0,15
Rocha	7,34	2,3	2,5		0,17
T.y Tres	6,25	2,3	2,5		0,19
Cerro Largo	3,08	2,4	2,4		0,00
Rivera	3,95	2,2	2,2		0,00
Artigas	7,98	2,3	2,5		0,17
Salto	9,60	2,5	2,8		0,23
Paysandú	14,36	2,6	2,8		0,21
Río Negro	8,92	2,5	2,6		0,11
Soriano	13,26	2,5	2,8		0,23
Colonia	12,82	2,5	3,0		0,43
San José	7,14	2,7	2,8		0,11
Flores	3,66	2,4	2,4		0,00
Florida	12,78	2,6	2,8		0,26
Durazno	6,59	2,2	2,2		0,00
Lavalleja	5,11	2,3	2,3		0,00
Tacuarembó	4,62	2,4	2,4		0,00

Anexo 3 \*

<b>Volatilidades</b>			
<b>DEPART.</b>	<b>1984-1989</b>	<b>1989-1994</b>	<b>Media "84-94"</b>
Montevideo	16,02	9,09	12,56
Canelones	13,80	12,24	13,02
Maldonado	15,89	7,33	11,61
Rocha	13,91	12,15	13,03
T.Tres	6,32	8,85	7,58
Cerro Largo	12,57	12,17	12,37
Rivera	8,45	11,50	9,98
Artigas	10,91	8,84	9,87
Salto	17,01	17,69	17,35
Paysandú	14,51	17,30	15,91
Río Negro	7,09	7,43	7,26
Soriano	10,13	12,98	11,56
Colonia	11,84	13,15	12,49
San José	16,06	14,47	15,26
Flores	10,92	8,42	9,67
Florida	14,42	14,33	14,38
Durazno	11,57	10,30	10,94
Lavalleja	10,19	6,92	8,56
Tacuarembó	23,19	7,26	15,23

(\*) Nota: Sobre este punto agradezco los comentarios que Pablo Mieres hiciera un primer cálculo efectuado con la formula standard. Aunque los datos corresponden a esta primera aproximación, Mieres sostiene que el cambio verificado en los padrones de una elección a otra constituye un elemento sustantivo, que puede -y aquí se hace

## RESUMEN

Los estudios comparativos en sistemas electorales han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos al análisis de los modelos mayoritarios y proporcionales. Sin embargo, existen numerosas variaciones observadas en la existencia de casos nacionales y subnacionales, donde las mixturas presentan complejidades de interés analítico. El presente estudio explora los efectos políticos y electorales del sistema de Mayoría Automática, mediante una simulación de resultados con el método de representación proporcional para las últimas tres elecciones. El sistema muestra índices de desproporción tendencialmente crecientes, en un contexto de cambios en el comportamiento del voto, con un crecimiento en el número efectivo de partidos por departamento.

## ABSTRACT

Most scholars who have studied electoral systems, classify them as either proportional or majoritarian. Less attention has been granted to some important variations within these two formulas. This article shows one case study on the Automatic Majority implemented in Uruguay at the subnational governments. In such a system a winner by simple majority automatically has the absolute majority of seats in the legislature. Yet, the rest of seats are divided through proportional representation. This work analyzes the different effects of the system on the effective number of parties for the past three elections in the country. Through the use of a simulation model and with data from the three last elections I argue that the variations on vote behavior, given these electoral rules, produces increasing rates of disproportion -mismatch- between votes and seats, reducing the effective number of parties.

---

fuerte su argumento- estar generando distorsiones en la medición. De hecho, y al igual que César Aguiar, Mieres considera que el crecimiento del Frente Amplio contiene un fuerte componente de tipo "vegetativo", en tanto que por cada "diez" personas que fallecen de una elección a otra en un circuito dado, la probabilidad de que no pertenezcan a los partidos Nacional y Colorado es realmente grande. El argumento es interesante, porque las implicancias que trae consigo, son o pueden ser sugestivas para investigaciones futuras. Sin embargo, la apreciación de Mieres no es propiamente conceptual, sino operativa, y es allí donde se torna difícil y arduo el cálculo de las volatilidades, por implicar un fino trabajo de depuración en los padrones. Por lo tanto, a pesar de su validez a nivel agregado, los cálculos presentados aquí deben mantenerse en el contexto de esta salvedad de importancia.