

COMENTARIOS Y RESEÑAS CRÍTICAS

Sistema electoral y gobernabilidad en el Uruguay

Juan F. Faig Garicoits
Trilce, Montevideo 1995.

Sistema electoral y gobernabilidad en el Uruguay de Juan F. Faig Garicoits, ya es uno de los ejemplares que se suma a la escasa literatura politológica dedicada al análisis del sistema político uruguayo. Este es por cierto su gran mérito, en especial a la hora de abrir debates y nuevas acumulaciones en un espacio académico lento en productividad e innovación.

Con un enfoque poco común en los estudios de sistemas electorales, cuya pretensión interpretativa lleva al autor a recurrir en ciertos espacios del texto a elementos de teoría y filosofía política, Faig recorre un largo camino en termino de tramos históricos, buscando líneas de continuidad y tradiciones de largo aliento. La tesis—ya que de hecho es el origen del trabajo—, ensaya en una coyuntura pautada por el debate sobre la reforma constitucional, algunos de los bemoles que según el autor han signado al proceso político uruguayo, en especial desde 1967.

En términos generales, el libro se propone demostrar una relación causal entre los efectos del sistema electoral y la gobernabilidad del sistema político uruguayo, entendiéndose por ésta la capacidad de implementar políticas coherentes y duraderas. A juicio del autor «*las dos fallas principales del sistema parecen ser, en primer lugar, la insuficiente legitimidad del Jefe de Estado, porque es electo por la mayoría relativa de los sufragios, y en segundo lugar, [debido a] la incapacidad de lograr mayorías*

estables» (p.9). A su vez, «*estas fallas impedirían el buen desarrollo de la acción del gobierno por la parálisis política que provocarían*» (p.9).

En esta línea de razonamiento, Faig propone un segundo nivel indagatorio, «*en tanto el análisis del sistema electoral va implicar el estudio de la composición de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de su interrelación [...] para poder entender la relación entre el tipo de escrutinio y la ingobernabilidad*» (p.10).

La combinatoria resultante de estos dos niveles, tiene como centro el argumento planteado inicialmente—y compartido por algunos analistas y actores políticos—, según el cual el sistema político uruguayo es ingobernable. Este es evidentemente el gran supuesto de Faig, al tiempo que también se presenta como la principal conclusión del libro. De allí sus prescripciones de reforma, que cierran el trabajo, y de allí también la intención del autor por revisar los argumentos expuestos en torno a la reforma constitucional finalmente aprobada.

En líneas generales, el libro sostiene un antes y un después de 1967, donde el primero de los tramos históricos (también dividido en períodos más breves), da pie al autor para ingresar al análisis del proceso político actual, incorporando en forma más sustantiva algunos componentes del régimen de gobierno, así como reglas y efectos de la legislación electoral.

Como puede verse, el argumento que motiva a Faig no es para nada nuevo, sino que por el contrario apela a un sentido común en extremo difundido en elites políticas y opinión pública, cuando no de buena parte de los estudios politológicos. Por lo tanto, la bienvenida al texto no implica que sea oro todo lo que reluce.

Más bien, llama la atención la asunción de supuestos para nada sutentables en sí mismos, ya que un razonamiento circular o tautológico, hace obvio que si un sistema político es ingobernable, la coherencia y continuidad de las políticas necesariamente sean nulas o escasas, y éstas al mismo tiempo hagan ingobernable a un sistema cualquiera.

1. Fundamentos del Sistema Electoral Uruguayo

El primer avance, que compone una serie cronológica extensa iniciada en 1811 y que culmina aproximadamente en 1952, tiene como pretensión establecer los orígenes y fundamentos del sistema electoral uruguayo. Inesperadamente, o al menos porque nunca nadie antes lo imaginó, la hipótesis del autor centra su mira en demostrar una prolongada continuidad entre lo que Faig llama sistema electoral artiguista, con la evolución y cambios establecidos luego de los primeros lustros del novecientos.

En líneas generales, el extenso primer capítulo contiene dos reiteradas afirmaciones de tono concluyente, relativas al sistema electoral uruguayo, ambas de escaso sustento histórico y teórico. La primera de ellas, es «*considerar a la elección —en particular en el siglo XIX— como el único medio válido de legitimidad de origen del Gobierno*». La segunda, se refiere concretamente a «*la noción de que el sistema electoral ha presentado siempre como objetivo —desde los primeros tiempos de la independencia— la participación de todos los ciudadanos en los asuntos y en el gobierno del país*» (p.13).

La primera de las afirmaciones, resulta incomprensible a la luz de la propia opinión de Pivel Devoto—citada por el autor—, en tanto éste reconoce que las elecciones se presentaban

en el marco de un «*desconocimiento de las disposiciones legales por quienes debían aplicarlas*»; por «*[...] la intromisión oficial en los comicios*»; y por «*la indiferente actitud del pueblo en oportunidad de celebrarse cada elección*» (p.21). Pero si esto era válido para las elecciones de 1830, una lectura íntegra de la *Historia de los partidos políticos* de Pivel Devoto, no sólo contradice el argumento, sino que hace posible extrapolarlo para todo el siglo XIX, hasta 1916. De lo contrario, ¿cómo se explica el proceso político decimonónico, signado por el conflicto bélico y la propia política de pactos?

La segunda afirmación es falsa en un doble sentido. Primeramente, no es necesario abundar en las características censitarias de la normativa electoral vigente para todo el siglo XIX¹. Inspirada en una fuerte matriz liberal —predominante en la totalidad de los primeros textos implantados en América Latina—, la Constitución de 1830 también fue hija de los temores madisonianos en torno al derrotero de las mayorías, tiempo después descritos por Alexis de Toqueville. Unido a ello, no se sostiene en forma alguna que tanto «*el sistema electoral uruguayo ya sea proporcional o mayoritario ha tenido siempre como objetivo el hacer participar a todos los ciudadanos en los asuntos y en el gobierno del país*» (p.14), así como que «*el artiguismo y la asamblea constituyente de 1830 concibieron un sistema electoral mayoritario que no era excluyente o creador de minorías políticas excluidas de los asuntos comunes del país*» (p.14).

Históricamente, a pesar del componente censitario del ordenamiento legal, existe suficiente evidencia fáctica que demuestra las formas que asumió más genéricamente la

¹ Al respecto, vale la pena un breve repaso del Capítulo III, art. 11 de la Constitución de 1830. Allí se dice concretamente. «La ciudadanía se suspende: 1) Por ineptitud física o moral...; 2) Por la condición de sirviente vago o legalmente procesado; 3) Por el hábito de ebriedad; 4) Por no haber cumplido veinte años; 5) Por no saber leer y escribir; 6) Por el estado de deudor fallido...; 7) Por deudor al fisco. Con todo esto, y sin emitir juicios históricos, la pregunta es: ¿quiénes votaban al fin de cuentas?».

participación política durante todo el siglo XIX. Esta, estuvo canalizada a través de los partidos y en particular por intermedio de una de sus matrices organizativas, de tipo popular y caudillista. Pero por otro lado, teóricamente parece inaceptable decir que un sistema mayoritario, no sea generador de la exclusión de minorías en la participación política. No en vano, la evidencia comparativa desde Duverger hasta Rae, y desde Nohlen hasta Taagepera y Shugart, prueban que los sistemas proporcionales son tendencialmente favorables al desarrollo de multipartidismos, a contramano de los efectos generados por los sistemas de miembro único por distrito. Asimismo, uno y otro sistema, generan efectos diferenciales sobre el «estilo de la política» como gusta llamarlo Sartori, en cuanto al desarrollo de gobiernos de partido o favorables al establecimiento de coaliciones y acuerdos.

Sumado a ello, el autor introduce al menos tres acepciones del término coparticipación. La primera de ellas, supone a esta estructura política como mecanismo de integración ciudadana: «*La política de coparticipación respeta [...] la visión tradicional de la entelequia política del país, que reafirma que los asuntos del país deben ser conducidos por todos los ciudadanos, sin exclusiones políticas*» (p.23). La segunda, alude a la coparticipación como instrumento de negociación y pacto: «*el término coparticipación engloba [una] concepción negociadora, pactista, que gobierna la práctica política de la Banda Oriental desde el artiguismo hasta nuestros días*» (p.30). La tercera, que de hecho no es el último de los sentidos del término, observa a la coparticipación como representación: «*el principio de la política de coparticipación está subordinado al principio de la justa representación de los partidos, que encuentra su expresión natural en la configuración del parlamento y que permite a todos los actores integrar la mesa de negociaciones en vista de llevar adelante una acción política consensual*» (p.38).

Si bien la coparticipación ha sido escasamente estudiada en términos politológicos, lo cual excusa ciertas confusiones en la ascensión de un criterio único, definicional, ello

no exime al autor de su responsabilidad en el empleo del término. En este caso, se incurre en un problema metodológico extendido en la ciencia política, caracterizado por Sartori como «estiramiento conceptual». En tal sentido, al no definirse con anterioridad y al utilizarse como elemento explicativo y redundante en distintas instancias, el concepto pasa a explicarlo todo y al mismo tiempo no puede explicar nada. Sin dudas, un repaso previo de la literatura, hubiera llevado a Faig, inevitablemente, a la lectura de textos ineludibles como los de Romeo Pérez².

En este primer capítulo, Faig no sólo descuida referentes conceptuales básicos asociados a la literatura politológica—en algunos casos abundantes en evidencia empírica—, sino que también desconoce y por momentos malinterpreta a sus propias fuentes historiográficas.

2. Sistema Electoral y Propuestas de Reforma

2.1. Sin lugar a dudas, el segundo capítulo constituye el núcleo más polémico de libro. También allí campean los problemas conceptuales que hacen al uso terminológico de la disciplina, además de primar afirmaciones lapidarias carentes de todo sustento empírico. Faig pasa a describir régimen de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, despachándose rápidamente en torno a los efectos del segundo sobre la gobernabilidad del sistema todo. No obstante, en líneas generales prima una reproducción de los diagnósticos más difundidos de parte de los reformadores ahora exitosos,

² Según Pérez Antón, «coparticipación significa en nuestro país, ejercicio por hombres que responden a más de una disciplina fraccional o partidaria de cargos que conforme al orden constitucional deben recurrir a la producción de ciertos resultados, de algunas decisiones. Se trata pues, de insertarse en procesos de decisiones mediante alguna cooperación, y por consiguiente, se induce la síntesis, en mayor o menor medida, de las orientaciones diferentes y de las lealtades-disciplinas en pugna (...) En el Parlamento (salvo cuando se vuelve gobernante neto) no hay coparticipación porque los cargos legislativos no concurren necesariamente a la producción de los resultados previstos: la regla de mayoría y minoría determinan resoluciones en la dispersión de las posturas frente un punto...» (*El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya*, en CUADERNOS DEL CLAEH N° 49, Montevideo 1989).

sobre un análisis politológico de cada uno de los componentes.

Ingresando en un debate de largo aliento, ya sea del lado de interpretaciones jusconstitucionales como politológicas, el autor afirma que «*el régimen [de gobierno] es parlamentario desde el punto de vista institucional*» (p.47). En este sentido, para la caracterización del caso uruguayo, Faig sustenta sus opiniones a partir de la identificación de los modelos estadounidense y francés como paradigmas de presidencialismo y semipresidencialismo respectivamente. En principio, el resto de los casos que no se ajustan a estos modelos serían de tipo parlamentario.

Las variables que dan sustento a su tipificación, tienen que ver con «*la naturaleza del Poder Ejecutivo*» y las relaciones entre éste y el Legislativo. Faig, sostiene que «*el presidente no dispone de poderes propios. [...] El presidente es un primus inter pares, porque sus decisiones deben siempre contar con la firma del o de los ministros respectivos, o con el apoyo del Consejo de Ministros para ser aprobadas*» (p.50).

En este caso se pierde de vista un aspecto por demás sustantivo, disociado de la contingencia negociadora, en tanto el Presidente siempre tiene el poder de designar o despedir al ministro o ministros, aun en el caso de no contar con apoyo parlamentario. Planteadas así las cosas, los márgenes de maniobra de cualquier ministro quedan constreñidos a la sola voluntad del Presidente, que de hecho y derecho se comporta como un *primus solus* y no como un *primus inter pares*, cualquiera sea la situación.

Según Shugart y Carey, que a esta altura brindan una definición suficientemente estandarizada, son cuatro los criterios básicos para la definición de los presidencialismos, esto es (Shugart Matthew; Carey, John. 1992) : **i**) el jefe del Ejecutivo es electo por votación popular; **ii**) mandatos de gobierno fijos para el Presidente y la Asamblea y no contingentes a la confianza mutua; **iii**) el Ejecutivo electo designa la composición del gobierno; **iv**) el Presidente mantiene algún tipo de control sobre la legislación.

Si el primer y tercer criterio de Shugart y Carey no admiten dudas, el segundo, que refiere al llamado a sala, interpelación y posible censura de los ministros, es problemático. El Presidente, ante la censura de un ministro, puede mantenerlo en su cargo o reemplazarlo. Si opta por mantenerlo y la Asamblea nuevamente decide sostener el voto de censura, el Ejecutivo, ahora puede elegir entre retirar de su cargo al ministro, o de lo contrario emplear una solución finalista que Faig pierde de vista; disolver el Legislativo y llamar a elecciones parlamentarias. Por lo tanto, en los casos de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, centrados en la composición del gabinete, el Presidente mantiene siempre la última palabra.

El cuarto criterio de Shugart y Carey es aún más contundente. Faig, no es capaz de visualizar que del cotejo de dispositivos entre uno y otro poder, el Legislativo uruguayo aparece como notoriamente más débil. Nuevamente, las reglas son claras al igual que en el caso anterior. Si bien el Legislativo dispone del poder de llamar a sala—y eventualmente censurar— a los ministros, no puede designar al Ejecutivo ni derribarlo cuando le plazca, como sucede con los parlamentarismos de tipo continental.

Además, si el juego de relaciones de dependencia/independencia entre uno y otro poder modela al caso uruguayo como un tipo lejano del presidencialismo estadounidense, existirían suficientes razones—obviamente más que para caracterizarlo como parlamentarista— para hablar de un presidencialismo notoriamente acentuado. En este sentido, el glosario de dispositivos en manos del Ejecutivo, capaces de controlar la legislación y el trámite parlamentario en general, componen a un Ejecutivo institucionalmente poderoso³. En todo caso, si

³ Los dispositivos no sólo tienen que ver con el control sobre la legislación, esto es: **i**) Iniciativa privativa en materia tributaria y en la creación de empleos públicos; **ii**) Iniciativa presupuestal; **iii**) proyectos de urgente consideración; **iv**) disolución de las cámaras; **v**) veto parcial y/o total. Sobre este último punto, Faig no visualiza las diferencias entre el veto estadounidense y las posibilidades que ofrece el caso uruguayo. En este último, el veto parcial constituye una herramienta notoriamente más poderosa en manos del Ejecutivo, en tanto incrementa su discreción en seleccionar y modificar partes de la legislación. Por el contrario, en el

bien existen ciertas reglas de juego parlamentario, estas quedan atenuadas por una notoria asimetría en favor del Ejecutivo. Pero aun así, si éste es institucionalmente fuerte, políticamente no tiene el juego asegurado, dado el sistema y modelo de partidos existente.

La aseveración de Faig parece ser exactamente a la inversa, ya que en vez de ser un régimen de gobierno «técnicamente parlamentario», es obviamente presidencialista o a lo sumo, como a muchos autores gusta llamar, «cuasi»/»semi»/»neo»/o «atenuadamente presidencialista».

2.2 En un segundo avance del capítulo, Faig describe brevemente algunas de las características fundamentales del sistema electoral vigente a partir de la Constitución de 1967. Luego, el autor ingresa en el análisis de la relación entre el régimen electoral y el sistema de partidos, aunque también hace extensibles algunos efectos de la normativa electoral sobre el modelo de partidos.

En principio, Faig retoma la ya perimida discusión sobre si los partidos uruguayos son efectivamente partidos, o si por el contrario lo son las fracciones. En este sentido, recurre a Shonfeld y a La Palombara y Weiner como referentes teóricos, retomando sus definiciones mínimas de partido político, constatando que efectivamente «*los cuatro lemas que obtuvieron una representación parlamentaria corresponden a estas dos definiciones del partido político*» (p.60).

Sin embargo, Faig pasa rápidamente a considerar los partidos, ya no como tales sino como federaciones de partidos. En este sentido, en una afirmación sin precedentes, anota que si las fracciones se comportan «*como grupos autónomos [y] sin ninguna disciplina partidaria, estamos ante una escena política parlamentaria ocupada por al menos quince partidos políticos*» (p.62).

caso estadounidense el veto total permite configurar escenarios de negociación tendientes a evitar resultados de suma cero. Por lo tanto, la discrecionalidad en este caso es menor.

Sin evidencia alguna, ni criterios para contar fracciones, sigue avanzando en inconsistencias y afirma que tanto partidos como fracciones son indisciplinados en la instancia parlamentaria, «deduciendo», «lógicamente», una escenario político ingobernable.

El peso relativo de cada uno de los partidos y fracciones en el Parlamento, hace que Faig se dé cuenta de las «dificultades» que los presidentes electos han de enfrentar para aprobar sus políticas. Entonces, afirma que; «*a primera vista estamos ante el fenómeno de la ingobernabilidad, en el sentido definido por Luis E. González, en la medida que el gobierno debe acordar con uno de los partidos de la oposición para poder gobernar y tener una mayoría ordenada en el parlamento y poder llevar adelante una política coherente y duradera*» (p.61).

Pero aunque parezca trivial, ¿es ingobernable un sistema en el que los partidos negocian diferencias para aprobar políticas? Más bien parece ser exactamente a la inversa, en tanto el sistema se hace gobernable a partir de los propios acuerdos. Desde 1985 a la fecha, la «*Entonación Nacional*», la «*Coincidencia Nacional*» y la actual coalición son muestras por demás evidentes de la capacidad de generar gobierno a raíz de estos acuerdos [Mancebo, 1993; Chasquetti y Moraes 1996]. En todos estos casos, la resultante ha sido la aprobación de políticas importantes referidas a la transición de régimen, el estado y el mercado, la integración regional, etc., registrándose niveles de disciplina elevados a nivel de lemas y sublemas.

2.3. Faig inaugura la segunda parte del capítulo analizando los fundamentos y las propuestas de reforma electoral formuladas en la década. Su detallada revisión concluye en que las mismas no identifican claramente los problemas presentados por el sistema, ya que «*dos son los hechos que explican la ingobernabilidad y que no son abordados en el análisis reformista del sistema electoral: la desnaturalización de los principios que fundan la definición del sistema electoral, y la práctica política presidencialista en un régimen parlamentario*» (p.73).

En sus conclusiones, el autor plantea las propuestas de reforma que permitirían al sistema político uruguayo finalmente acceder a la ansiada gobernabilidad. En este sentido, Faig enumera una serie de propuestas de reforma tendientes a modificar no sólo al sistema electoral, sino también al régimen de gobierno: i) separar en el tiempo las elecciones departamentales de las nacionales; ii) implantar listas diferenciadas a la Presidencia, al Senado y a la Cámara de Representantes; iii) prohibir la acumulación por sublemas tanto en el Senado, como en Diputados; v) suprimir la existencia de lemas accidentales; vi) establecer un sistema de adjudicación de bancas en Diputados a partir del principio de representación nacional y no departamental; vii) suprimir la Cámara de Senadores, aumentando a 117 miembros la Cámara de Representantes; viii) dividir el país en siete circunscripciones electorales; ix) elección del Presidente en el Parlamento con mandato fijo de siete años.

Como puede notarse, las reformas propuestas por Faig son en extremo audaces, al tiempo que su factibilidad resulta ciertamente escasa. A pesar de que el autor pretende restablecer una supuesta lógica en la legislación electoral, sus planteos no «cierran» aun en el supuesto de que su diagnóstico sobre la ingobernabilidad sea correcto. ¿Asegura una mayor gobernabilidad la separación de las elecciones a la Presidencia, al Senado y a Diputados?, ¿brinda esta propuesta una mayor cohesión, disciplina y menor fraccionalización dentro de los partidos? En ambos casos, la respuesta es evidentemente, no. La eliminación de la Cámara Alta, la modificación en la adjudicación de las bancas de diputados y la reorganización de las circunscripciones electorales, ¿supone acaso una superación de las actuales formas de representación política? En todo caso, ¿es posible imaginar una representación que no coincida con la actual división jurídico-administrativa por departamentos? Si así fuera, un diputado electo por una de las circunscripciones propuestas por Faig, estaría representando a ciudadanos de departamentos con referentes institucionales y administrativos distintos.

Si la prudencia es un buen consejo en política y por extensión también para aquellos que la analizan, nada mejor que tener en cuenta la opinión de un reformador versátil y conocido para numerosos países que recientemente han modificado sus sistemas electorales en América Latina. Dice Nohlen al respecto: «no existe un sistema electoral óptimo. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes (...) aun si existiera dicho sistema electoral óptimo, ello no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el sistema electoral no obedece a criterios superiores sino, en primera instancia, a los puntos de vista de las fuerzas políticas participantes en la toma de decisiones...» [Nohlen, 1982].

En síntesis, *Sistema electoral y gobernabilidad en el Uruguay* de Juan F. Faig Garicoïts, supone un aporte novedoso para una disciplina que en el Uruguay muestra lentitudes y escasa innovación. El libro polemiza sobre un debate aún hoy sujeto a nuevas y múltiples perspectivas, a las que el autor suma sus esfuerzos. ♦

Daniel Chasquetti y
Juan Andrés Moraes

Referencias bibliográficas

- CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan A.: «Productividad legislativa y gobernabilidad en el Uruguay» en *La segunda transición en el Uruguay*. FESUR, Montevideo 1996.
- MANCEBO, María Ester: «De la entonación a la coincidencia: Los problemas del presidencialismo en el Uruguay». *Revista uruguaya de CIENCIA POLÍTICA*, N° 4. ICP/FCU, Montevideo 1993.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John: *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press, 1993.
- Taagapera, Rein; Shugart, Matthew: *Votes and Seats*. Yale University Press. New Haven 1989. ♦