

***Sección
doctrinal***

El sistema electoral uruguayo

*Carlos A. Urruty**

SUMARIO: I. Precisión terminológica. II. La representación territorial. 1. Concepto. 2. La representación territorial y la representación política. 3. La distribución territorial de escaños en la legislación uruguaya. III. La representación política. IV. La representación política en la legislación uruguaya. 1. El doble voto simultáneo. 2. El triple voto simultáneo. 3. La elección de órganos unipersonales (Presidente e Intendente Municipal). 4. La adjudicación de escaños en los órganos pluripersonales. A. La Cámara de Senadores. B. La Cámara de Representantes. C. Las Juntas Departamentales. V. La reforma constitucional de 1996. VI. Consideraciones finales.

I. Precisión terminológica

En un sentido amplio se habla de «sistema electoral» para hacer referencia al conjunto de temas relacionados con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Se alude con esta expresión al conjunto sistemático de normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y el «sistema electoral» propiamente dicho.

Con un alcance más restringido se ha convenido, en los estudios de Derecho Constitucional primero, y de Derecho Electoral posteriormente —una vez reconocida la autonomía de esta rama del Derecho—, en reservar esta denominación a las reglas que, en un régimen electoral determinado, establecen la forma en que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos entre los distintos sectores o grupos que participan en la elección.

Es a este alcance restringido al que nos dedicaremos al procurar desarrollar en este trabajo las normas que en el Uruguay regulan la adjudicación de los cargos electivos.

II. La representación territorial

1. Concepto

¿A qué llamamos representación territorial?

En la integración de los órganos parlamentarios se procura que las divisiones político-administrativas (Estados, departamentos, provincias, distritos) tengan una representación acorde con la población en condiciones de votar que en ellas reside. Se trata de una operación previa a la realización del acto eleccionario y tiene trascendental importancia en la determinación de las reglas del juego de la elección, porque concreta y hace conocer a las fuerzas políticas que han de intervenir en ella, el número de escaños por los cuales han de competir en cada circunscripción electoral.

La circunscripción electoral es la zona geográfica a la que se atribuye determinado número de escaños y en cuyo perímetro se contabilizan los votos emitidos, como fundamento para la distribución de esos escaños entre los candidatos, con prescindencia de los votos emitidos en otras zonas.

Esas circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales. Ambos tipos de circunscripciones son compatibles con sistemas mayoritarios y con sistemas proporcionales de representación.

Pueden existir circunscripciones uninominales, incluso en sistemas proporcionales, en cuyo caso la desproporción que se produce a raíz de la adjudicación del cargo único en la circunscripción, se corrige mediante mecanismos de igualación propor-

* Presidente de la Corte Electoral de Uruguay.

cional que restablecen la proporcionalidad en lo nacional.

La división del territorio en circunscripciones electorales puede basarse en factores muy diversos. Normalmente son factores de orden histórico, administrativo o geográfico los que se toman en cuenta. Existen, sin embargo, ejemplos que demuestran que son razones puramente políticas las que explican la división electoral del territorio. Se ha empleado la geometría de las circunscripciones electorales para reducir la representación de minorías étnicas y políticas. En este tipo de manipulación cabe citar lo que se conoce con el nombre de «gerrymandering». Se trata de una maniobra que consiste en el arreglo intencionado de los límites de las circunscripciones electorales, procurando distribuir el electorado de un partido determinado en muchas circunscripciones, impidiendo que tenga la posibilidad de ser mayoría en ninguna de ellas.

La determinación del número de escaños que corresponden a cada circunscripción electoral es, también, de fundamental importancia para categorizar un sistema.

En algunos casos es el propio legislador el que fija en forma numérica el número de diputados que corresponde a cada circunscripción electoral, con lo cual la adjudicación de escaños pierde toda relación con el número de pobladores. Es más frecuente, sin embargo, que el legislador proporcione reglas para que el Tribunal Electoral establezca, previamente a cada elección, el número de escaños que han de entrar en disputa en cada circunscripción electoral, procurando, de algún modo, proporcionar ese número al de los eventuales electores que residen en esas circunscripciones.

2. La representación territorial y la representación política

Los sistemas que se han inclinado por la proporcionalidad en la adjudicación de los escaños procuran ponderar ambos tipos de representación, de manera de conciliar el interés de las unidades territoriales en tener una representación acorde con su importancia poblacional y el interés de las fuerzas políticas de contar con un número de escaños que refleje, de la manera más exacta posible, el electorado que las apoya.

Como los votos que obtienen las fuerzas políticas nunca es homogéneo e igual en cada una de las circunscripciones territoriales, toda proporcionalidad implica, en definitiva, desproporcionalidades, por lo cual ante el inevitable conflicto que con tal motivo se produce entre la representación territorial y la representación política, el punto a decidir es a cuál de ellas debe otorgarse prioridad y cuál debe ser sacrificada.

3. La distribución territorial de escaños en la legislación uruguaya

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario que ha adoptado el régimen republicano de gobierno basado en el principio de la soberanía nacional.

Su territorio está dividido en 19 Departamentos cuyo gobierno y administración internos está a cargo de un Intendente (órgano ejecutivo) y de una Junta Departamental (órgano legislativo) elegidos por el cuerpo electoral del departamento.

El Poder Legislativo del Estado uruguayo es bicameral y se compone de una Cámara de Senadores de 30 miembros que se eligen en una sola circunscripción nacional y una Cámara de representantes integrada por 99 Diputados elegidos en circunscripción departamental, aunque en un sistema que proporciona el número de bancas que corresponde a los partidos en esa Cámara al total de votos obtenidos por cada uno de ellos en todo el país.

Para la integración de la Cámara de Senadores la circunscripción electoral es todo el país. Los Senadores se eligen en listas nacionales. No existe, por consiguiente, representación territorial en la integración de dicha Cámara. La Cámara de Representantes se elige, en cambio, en circunscripción departamental.

Las circunscripciones electorales se determinan en Uruguay en función de factores de orden histórico y administrativo: coinciden con los 19 Departamentos en que se divide el territorio de la República.

El número de escaños que corresponde a cada circunscripción departamental se proporciona al número de electores habilitados para votar en ella, con un único correctivo de jerarquía constitucional:

no pueden corresponder a cada departamento menos de dos escaños.

Todos los circuitos son, en consecuencia, plurinominales, y es obligatorio respetar el sistema de representación proporcional tanto en la distribución territorial de los escaños como en su adjudicación entre los partidos políticos, luego de efectuada la votación.

La ley de 22 de octubre de 1925, que con leves modificaciones es la que regula la adjudicación de bancas entre los departamentos que se verifica previamente a la elección, preceptúa el siguiente procedimiento:

- a) Se divide la cifra electoral nacional (determinada por el número de total de habilitados para votar que resulta del padrón electoral) por 99, que es el número de integrantes de la Cámara de Representantes. De esta división resulta el cociente de representación.
- b) Se divide la cifra electoral departamental (número de habilitados para votar en el departamento) por el cociente de representación y se asignan a cada departamento tantos representantes como unidades indique el cociente entero de esta división.
Los escaños que no hayan podido adjudicarse por el procedimiento anterior se distribuyen de la manera siguiente:
- c) Se atribuye una banca más o dos a aquellos departamentos que sólo hubieran obtenido una o ninguna. Esta adjudicación se efectúa para respetar la exigencia constitucional de que cada departamento tenga, por lo menos, dos Representantes.
- d) Se divide la cifra electoral de cada departamento por el número de bancas que ya se le hayan adjudicado por cociente entero más uno, y se adjudica un representante más al departamento que presente un cociente mayor, hasta completar la adjudicación de los 99 escaños.

De esta manera, el número de escaños por los que compiten los partidos en la elección de Diputados está proporcionado al número de electores habilitados para votar en cada uno de los Departamentos. Como la población del Uruguay aparece concentrada en la capital del país, el Departamento de Montevideo que tiene casi la mitad de electores de todo el país, elige 47 de los 99 integrantes de la Cámara de Representantes.

El legislador uruguayo ha otorgado prioridad a la representación política sobre la representación territorial. Por tal razón, cuando regula la adjudicación de escaños entre los partidos, en un procedimiento complejo de ordenación de cocientes que toma en cuenta los votos emitidos a favor de cada partido en todo el país, dispone adjudicar la banca al partido al que le corresponde para completar la representación, no en el departamento que tiene su representación incompleta, sino en aquél en que el partido ofrece un mayor cociente. De este modo se altera la representación de los Departamentos pues se aumenta la de uno y se disminuye la de otro.

III. La representación política

Los sistemas electorales pueden dividirse, básicamente, en dos grandes grupos según predomine en la adjudicación de los cargos electivos el principio mayoritario o el principio proporcional.

En su documentado y exhaustivo libro sobre «Los Sistemas Electorales del Mundo» sostiene Dieter Nohlen que los términos «elección proporcional» y «elección mayoritaria» no deben entenderse como sistemas, sino como «principios» que señalan las dos concepciones fundamentales de la representación. Ambos son principios representativos y en base a ellos se orientan los diferentes sistemas electorales.

La elección mayoritaria y la elección proporcional son los polos opuestos de una serie «continuada» de sistemas electorales que Nohlen representa mediante una línea recta en cuyo punto medio está el cero. En las proximidades del cero aparece una zona intermedia que corresponde a aquellos sistemas electorales cuya categorización es difícil.

Para decidir cuál es la ubicación que corresponde en el «continuo» a un sistema electoral determinado, será imprescindible analizar los múltiples elementos que permiten categorizarlo y la forma como ellos se combinan. En esta categorización juega un papel fundamental el tamaño de las circunscripciones territoriales y el número de escaños a ellas atribuido.

Por lo que se acaba de expresar puede afirmarse que no existe «una» representación mayoritaria y mucho menos «una» representación proporcional, sino «tantas» como sistemas aplican estos principios de representación.

IV. La representación política en la legislación uruguaya

1. El doble voto simultáneo

No puede entenderse el sistema electoral uruguayo si no se explica el principio del doble voto simultáneo que constituye la base sobre la cual está construido. Como acertadamente lo destaca Martín Lauga,¹ ese principio constituye, desde principios de siglo, la columna vertebral del orden político institucional uruguayo.

La expresión «doble voto simultáneo» proviene del constitucionalista belga J. Borely,² cuya opinión tuvo gran repercusión en el Río de la Plata a fines del siglo pasado y comienzos de este siglo. Fue difundido en el Uruguay por el profesor de Derecho Constitucional Dr. Justino Jiménez de Aréchaga y recibió consagración legislativa en la Ley de 11 de julio de 1910. Reposa en el supuesto que el elector, al emitir el sufragio, procura, antes que nada, apoyar al partido político por el cual está votando y sólo secundariamente, a los candidatos que figuran en las listas postuladas por ese partido. De ahí la expresión «doble voto simultáneo» que califica una manifestación de voluntad que, aunque única y expresada en un solo acto, provoca una doble consecuencia: en primer término y primordialmente, sumar un voto para el partido por el que se está sufragando, y en segundo lugar, dentro de ese partido y para la oportunidad en que se tengan que distribuir los escaños obtenidos por el mismo, aportar un voto en favor de los candidatos incluidos en la lista por la que el votante expresa su preferencia. A esa doble consecuencia alude la expresión y no al hecho de que se vote en un mismo día y mediante un único voto distintos órganos representativos, como afirma el politólogo precedentemente citado.

La aplicación del doble voto simultáneo permite a los partidos políticos presentar a la ciudadanía pluralidad de listas de candidatos para los mismos cargos sin debilitar su potencial, ya que el sistema permite sumar los votos emitidos en favor de las diferentes listas presentadas por el partido a efectos

de determinar la representación que a éste corresponde. Este es el principal corolario del doble voto simultáneo: la posibilidad del partido de concurrir a la elección de los mismos cargos con múltiples y diferentes listas de candidatos, y el derecho a que se sumen los votos obtenidos por esas diferentes listas a efectos de determinar cuántos escaños corresponden al partido. La elección se presenta como una contienda entre partidos políticos antes que una competencia entre ciudadanos que aspiran a ocupar los cargos de gobierno.

La adjudicación de escaños se realiza en dos etapas: En una primera se suman los votos obtenidos por las diferentes listas pertenecientes al mismo partido, que se distinguen, por tanto, con el mismo lema (nombre del partido). Efectuada esa suma, queda determinado el número de escaños que corresponden a cada partido. Determinado el número de escaños que corresponden a cada partido, se distribuyen esos cargos entre las diferentes listas postuladas por ese partido, en proporción al número de votos obtenido por cada una de ellas.

La principal virtud de este sistema es ampliar la libertad del elector, de otro modo, muy limitada en un régimen de lista cerrada y bloqueada. Permite al elector optar entre una pluralidad de listas que su partido puede presentar en el acto eleccionario para proveer los diferentes órganos de gobierno. Elimina la completa sumisión de los ciudadanos a los mandatos de las autoridades partidarias que se deriva de la uniformidad de lista por partido. En su lugar, el sistema ideado por Borely permite que un partido pueda obtener el número de representantes a que tiene derecho según las reglas de la proporcionalidad, aun cuando sus adherentes distribuyan sus votos entre un número considerable de listas de candidatos. Los ciudadanos encuentran la posibilidad de inscribir listas y de votar con entera libertad a las personas que, en su concepto, sean dignas de ocupar un puesto en la Representación Nacional, sin que esto signifique un peligro para el triunfo de su partido. Como lo expresó con gran claridad Jiménez de Aréchaga: «Los miembros de una misma comunidad política pueden dividirse en varios grupos y votar separadamente sin que esta división les ocasione perjuicio alguno en el resultado final de las elecciones. Esto constituye una garantía de la libertad electoral y armoniza las legítimas conveniencias de los partidos con las

¹ *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, No. 9, p. 65.

² *Nouveau Système Electoral. Representation proportionnelle de la majorité et des minorités*, París 1870.

preferencias individuales de los electores en la designación de los ciudadanos».³

2. El triple voto simultáneo

La Ley de Elecciones de 1925 ratificó el doble voto simultáneo para los cargos unipersonales e instituyó el triple voto simultáneo para la adjudicación de escaños en los órganos pluripersonales al permitir que las listas de candidatos se distinguieran con el nombre del partido (lema), y que, dentro del partido, sus distintas fracciones se distinguieran, también, con un nombre común (sublema) y pudieran presentar diversas listas. Puesto que se admite que las diversas listas presentadas por una fracción partidaria puedan sumar sus votos para determinar el número de bancas que corresponden a la fracción (acumulación por sublema), el doble voto simultáneo se transforma en triple voto simultáneo. El voto único provoca una triple consecuencia: al emitir su voto el elector se pronuncia en favor de un partido (lema) y, simultáneamente, por una fracción del mismo (sublema) y por una lista de candidatos concreta.

El atribuir efecto acumulativo, tanto al lema como al sublema comunes que distinguen a las diversas listas presentadas en una elección por las distintas fracciones partidarias, obliga a realizar la adjudicación de cargos en tres etapas: En una primera, se suman los votos obtenidos por las diferentes listas que llevan el mismo lema para determinar cuántos cargos corresponden a cada partido. Determinado ese número de bancas correspondientes a cada partido, se suman los votos emitidos en favor de las listas que llevaron el mismo sublema a fin de determinar cuántos de los cargos que obtuvo el partido corresponden a cada una de sus fracciones. En una tercera etapa, y una vez determinado el número de cargos que corresponde a cada fracción o sublema, se distribuyen esos cargos entre las diferentes listas distinguidas con ese sublema, en proporción al número de votos obtenido por cada una de ellas.

3. La elección de órganos unipersonales (Presidente e Intendente Municipal)

Se lleva a cabo por el sistema mayoritario. Para la Presidencia de la República la reforma constitucional aprobada el 8 de diciembre de 1996 introduce la exigencia de mayoría absoluta para la primera vuelta, debiéndose celebrar una segunda vuelta, un mes más tarde entre los dos candidatos más votados en la primera, si ninguno de ellos obtuvo mayoría absoluta en ella.

4. La adjudicación de escaños en los órganos pluripersonales

A. La Cámara de Senadores

Los 30 Senadores se eligen en listas nacionales. La circunscripción electoral es toda la República. La adjudicación de los escaños entre los partidos está regulada por la Ley de 22 de octubre de 1925 que complementó la ley de elecciones. Se aplica el procedimiento del divisor o método de D'Hondt.

Este procedimiento da lugar a la formación para cada partido de cocientes sucesivos y decrecientes que se obtienen en la operación de dividir el número de votos de cada colectividad por uno primero, y luego, así que se le haya otorgado algún puesto, por el número de puestos ya adjudicados a esa colectividad más uno, asignándose un puesto más al partido que ofrezca un mayor cociente en esta operación.

El legislador de 1925 optó por el sistema de los mayores cocientes, resultante de la aplicación del procedimiento del divisor, del cual se formula un encendido elogio en el informe que acompaña el proyecto de ley, por entenderse que es el más justo desde que contempla acabadamente el principio de otorgar los escaños a las colectividades políticas que ofrecen por él un mayor número de votos. En el mismo informe se rechaza en forma rotunda el sistema de los restos que había regido hasta entonces.

Para distribuir los cargos obtenidos por el partido entre los diferentes sublemas y listas de candidatos que el partido presentó en la elección, se sigue el mismo procedimiento.

³ *La Libertad Política*. Montevideo 1906.

B. La Cámara de Representantes

Las bases para la distribución de sus bancas están establecidas en el propio texto constitucional. Se preceptúa que los 99 miembros de esa Cámara serán elegidos directamente por el pueblo con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada partido en todo el país. Se agrega que corresponderán a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos.

De ahí resultan las reglas básicas para la adjudicación de escaños de Diputados:

- a) La obligación de respetar el sistema de representación proporcional tomando en cuenta los votos emitidos en todo el país y no en la circunscripción departamental.
- b) La obligación de conciliar ese sistema con un régimen de adjudicación departamental que asegure a cada departamento una representación mínima de dos diputados.

La ley de 1925 logró esa conciliación para lo cual, sin perjuicio de una primera adjudicación entre los partidos en el ámbito departamental, estableció una adjudicación complementaria que asegura que cada partido obtenga en la Cámara una representación total que refleje los votos obtenidos en todo el país.

Puede afirmarse, sin incurrir en exageración, que el grado de proporcionalidad entre partidos del sistema electoral uruguayo es el más alto del mundo.

El sistema de adjudicación es mixto y se hace en dos etapas:

Primera etapa

Se hace una primera adjudicación en las circunscripciones departamentales. A tal efecto, las Juntas Electorales dividen el total de votos emitidos en el departamento por el número de escaños que correspondieron al departamento en la operación realizada previamente a la elección, que antes se describió. Esto determina el cociente electoral del departamento. Se divide, luego, el total de votos emitidos en favor de cada partido en el departamento por ese cociente electoral y se adjudican a cada partido tantos cargos como veces esté contenido el cociente en el número de votos del partido.

Aquí termina la tarea de adjudicación en la circunscripción departamental. No procede a este

nivel continuar adjudicando los cargos por cociente mayores hasta agotar los correspondientes al Departamento.

Los escaños obtenidos por los partidos en esta primera operación se adjudican íntegramente dentro de ellos, a las listas del mismo partido que concuerrieron a la elección, aplicándose, también aquí, el sistema proporcional de mayores cocientes.

Segunda etapa

o escrutinio complementario

Lo practica la Corte Electoral. En la etapa anterior sólo han podido adjudicarse parcialmente las bancas correspondientes a cada departamento. Normalmente quedan no menos de 27 escaños sin adjudicar. Para su distribución se procede de la siguiente manera:

1) En primer lugar, corresponde determinar cuál es la representación que corresponde a cada partido en función de los votos que ha obtenido en todo el país. A tal efecto se divide el total de votos obtenidos por cada partido en el país por el número de escaños que le han sido adjudicados en las circunscripciones departamentales más uno. Esto permite ir adjudicando por cocientes decrecientes los escaños restantes hasta completar los 99. A medida que se van adjudicando los cargos se aumenta en una unidad el divisor para así poder determinar si el nuevo cociente que ofrece el partido le permite desplazar a los demás en las siguientes adjudicaciones.

Practicada esta operación se sabe cuántos cargos corresponden en la Cámara a cada partido. Se sabe, por otra parte, cuál es la representación que corresponde a cada circunscripción departamental en base a la operación practicada antes de la elección. Queda por determinar en qué departamentos obtienen los partidos los escaños que resta por adjudicar.

2) A ese efecto, la ley manda ordenar en forma decreciente los cocientes que presenta cada partido en cada departamento en la operación de dividir los votos que obtuvo en el departamento por el número de escaños que le fueron adjudicados en el mismo más uno.

Resulta de esta operación que cada partido ofrece 19 cocientes. La totalidad de esos cocientes de todos los partidos se ordenan en forma decreciente.

3) Comienzan por adjudicarse los escaños que permiten completar la representación mínima de dos

diputados por departamento preceptuada en la Constitución. A tal efecto se prefieren los cocientes correspondientes a esos departamentos aunque no sean los mayores.

4) Luego se van adjudicando las bancas restantes siguiendo el orden de los cocientes. Toda vez que se completa la representación que corresponde al departamento o al partido dejan de tomarse en cuenta los cocientes ofrecidos por éste, aun cuando sean los mayores.

5) El orden de precedencia deja de observarse, únicamente, en la hipótesis en que un partido, a pesar de haber ofrecido un mayor cociente en un departamento, no pudo obtener representación en él por haberse completado la representación del departamento. En tal hipótesis, al adjudicarse al partido la representación que le corresponde en otro departamento, la ley ordena proclamar electo al candidato de la lista de ese partido en el departamento en que ofreció mayor cociente sin obtener representación, en lugar del que hubiera correspondido al departamento en que obtuvo la banca. De esta manera un departamento pierde una banca en beneficio de otro, que la gana.

En la inevitable desarmonía de resultados que ofrece la representación proporcional, según sea departamental o nacional, se prefirió consagrar la proporcionalidad con arreglo al contingente nacional de los partidos, permitiendo a estos sumar los votos obtenidos en varios departamentos y alcanzar, de esta manera, un escaño que no habrían logrado si la adjudicación se practicara exclusivamente a nivel departamental.

En la también inevitable desarmonía entre la representación territorial y la representación política, se privilegió a esta última, alterando, en caso de ser necesario, la representación asignada a los departamentos en la adjudicación efectuada previamente a la elección.

C. Las Juntas Departamentales

Se eligen en circunscripción departamental. Para la integración del órgano legislativo departamental el constituyente optó por un sistema que combina el principio mayoritario y el proporcional de representación.

Si el partido más votado en el departamento obtiene la mayoría absoluta de votos emitidos en el

departamento (y le corresponde, por tanto, la Intendencia Municipal) el procedimiento de adjudicación es la representación integral, similar al analizado para la Cámara de Senadores.

Si, por el contrario, sólo obtiene la mayoría relativa, el principio de representación proporcional aparece sustituido, para el partido ganador, por el principio mayoritario, asegurándosele la mitad más uno de los cargos en la Junta departamental. Para la adjudicación de los cargos restantes entre los demás partidos se aplica el principio proporcional de representación.

V. La reforma constitucional de 1996

En lo que dice relación con el sistema electoral, la reforma constitucional aprobada en el plebiscito celebrado el 8 de diciembre introduce cinco modificaciones trascendentes:

1. Obliga a los partidos a concurrir a la elección con un candidato único a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. De este modo, si bien no desaparece totalmente para la elección de estos cargos el doble voto simultáneo, desde que a texto expreso se exige que la hoja de votación en que figuran los candidatos debe estar individualizada con el lema de un partido político (el elector sigue votando simultáneamente por un partido y por un candidato) se elimina la consecuencia fundamental del sistema, que determinó su implantación en la ley de 1910: la posibilidad de que un partido político postulara diversas candidaturas a la presidencia y que los votos obtenidos por esas diversas listas se acumularan para permitir el triunfo del partido.

El candidato único de cada partido a la Presidencia de la República debe emerger de elecciones internas que deben celebrar, en forma simultánea, en el mes de abril del año en que se realizan las elecciones nacionales, en las que pueden votar todos los inscritos en el Registro Electoral. En estas elecciones internas y simultáneas el sufragio no es obligatorio y, conjuntamente con el candidato a la Presidencia, se eligen los convencionales nacionales de los partidos que habrán de nominar dicho candidato, si este no es elegido directamente, por no haber obtenido las mayorías exigidas por la constitución.

2. La exigencia de mayoría absoluta para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República y la obligación de celebrar una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados, si esa mayoría absoluta no se logra en la primera.

3. La eliminación del «triple voto simultáneo» para la elección de Diputados a la Cámara de Representantes. Para esta Cámara se mantiene el doble voto simultáneo, es decir, la posibilidad de que un partido concorra a la elección con pluralidad de listas de diputados y que esas listas acumulen sus votos por lema partidario. Pero se priva a las fracciones partidarias de aprovechar esa pluralidad de listas, al prohibirse expresamente la acumulación por sublemas. En otras palabras, cada fracción de un partido debe concurrir a la elección de diputados con una lista única.

4. La extensión del doble voto simultáneo a los partidos accidentales. Hasta la reforma de 1996, la facultad de acumular votos por lema estaba reconocida exclusivamente a los partidos permanentes, definidos por la Constitución como aquellos que hubieran obtenido representación parlamentaria en la elección anterior. Esa limitación desaparece en la reforma de 1996. A partir de ella, también los partidos accidentales están facultados para presentarse a la elección con pluralidad de listas para los cargos legislativos y pueden ver acumulados al partido los votos que esas diversas listas obtengan.

5. La separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.

VI. Consideraciones finales

La estabilidad política y el éxito socioeconómico tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno o de un sistema electoral, que se extienden a la cultura política, al grado de consenso social y a la capacidad de reinserción en un nuevo contexto internacional.⁴

Las crisis experimentadas en los sesentas y setentas por los países latinoamericanos fueron provocadas por su estancamiento económico y la desigualdad social que fue su consecuencia y no por

sus formas de gobierno o sus sistemas electorales. Prueba de ello es que la crisis fue compartida por la gran mayoría de los países de América, a pesar de ser muy distintas sus formas de gobierno y sus sistemas electorales. Y en casi todos ellos, la crisis desembocó en regímenes autoritarios de gobierno que, a pesar de no tener limitada su actuación por forma de gobierno o sistema electoral alguno, no lograron revertir la crisis, sino que, por el contrario, la agudizaron.

Lo afirmado no supone desconocer ni menospreciar la importancia e incidencia que la funcionalidad del sistema político tiene en la estabilidad institucional y en la calidad de la democracia. La capacidad de resolver los problemas de gobierno, a la que modernamente se ha denominado gobernabilidad, está íntimamente ligada a la forma como se conjugan el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Una combinación acertada de esos tres sistemas debe procurar que quede asegurada la gobernabilidad.

Pero, para lograrlo, no puede llegar al extremo de sacrificar de tal modo la proporcionalidad de la representación política, que, marginando a las minorías, genere un conflicto que termine por impedir la gobernabilidad que se desea obtener.

Por el contrario, de nada vale privilegiar al máximo la proporcionalidad de la representación política si con ello se conspira de tal modo contra la funcionalidad del sistema, que los actores políticos terminan demandando gobernabilidad a cualquier precio, generando una opinión adversa al sistema político que posibilita que se encaramen en el poder quienes asumen la imagen del antisistema.

No es tarea sencilla la de combinar el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral de forma tal que favorezca la gobernabilidad. En sus formas puras, encontramos como tipos de sistemas de gobierno, el presidencialismo y el parlamentarismo y como extremos del espectro que ofrece el sistema electoral, la representación mayoritaria y la representación proporcional.

Pero la realidad es mucho más compleja y no presenta estas formas puras. Es frecuente encontrar sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios. Los sistemas bipartidistas se van transformando en el tiempo en multipartidistas y viceversa. No existe,

⁴ Nohlen, Dieter. *Boletín IIDH/CAPEL*, julio-diciembre 1990.

como se señaló anteriormente, un sistema de representación proporcional o un sistema mayoritario puro. Existen sistemas más o menos proporcionales. Esta realidad compleja, con las peculiaridades que ofrece en cada uno de los campos, es la que obliga a combinar con gran equilibrio los diferentes sistemas, de modo de hacer posible que exista la gobernabilidad y, al mismo tiempo, que las distintas fuerzas políticas vean asegurada una razonable representación en los cuadros de gobierno.

La importancia del sistema electoral adquiere mayor relevancia cuando la gobernabilidad no reposa en la forma de gobierno y en el sistema de partidos. En este caso, aparece la necesidad de estimularla y favorecerla mediante el sistema electoral.

Y es con esta finalidad que la mayoría de los sistemas electorales del mundo otorgan premios en escaños al partido que gana las elecciones. Ese surplus otorgado a la fuerza política triunfadora, reposa en el

respeto a una idea básica en toda elección, que predomina sobre cualquier proporcionalidad estrictamente matemática: cuando el cuerpo electoral elige un gobierno lo hace para que pueda gobernar.

Se hace necesario, por consiguiente, al diseñar el sistema electoral, combinar en forma adecuada el valor *justicia* que se contempla asegurando a las minorías la representación que les permita ejercer el control que les corresponde y erigirse en verdaderas alternativas de gobierno, y el valor *eficacia*, que ofrezca a la mayoría la posibilidad de ejercer efectivamente el derecho a gobernar.

Las reglas del juego deben procurar un equilibrio entre ambos valores, que favorezca la relación dinámica entre gobierno y oposición y que, sin menoscabar el derecho de la oposición a controlar al gobierno, permita a éste cumplir con el mandato emanado de la ciudadanía.