

II. Sistema electoral	31
1. Departamentos y circunscripciones	31
2. Lemas y partidos	33
3. Dos tipos de partido	35
4. Sublemas	35
5. El múltiple voto simultáneo	38
6. Vinculación de elecciones	41
7. La elección parlamentaria	42
7.1. Senado	42
7.2. Cámara de Representantes	42

II. SISTEMA ELECTORAL

La Constitución de 1918 estableció el principio del *ius sanguinis*, el voto secreto y directo para la elección del Poder Ejecutivo (que se mantuvo a pesar de las sucesivas modificaciones a su composición), y se fijó como 18 años la edad mínima para votar, mientras que la Constitución de 1934 estableció el derecho de la mujer al voto. Todas estas disposiciones contribuyeron a una temprana participación electoral prácticamente en todo el país. La elección del Ejecutivo sigue el principio de mayoría simple, la del Legislativo se da por representación proporcional.

1. Departamentos y circunscripciones

En Uruguay no hay circunscripciones puramente electorales. Los departamentos son, además de circunscripciones electorales, subdivisiones administrativas del país con cierto grado de autonomía, subdivisiones judiciales y entidades con identidad histórica; la pertenencia al departamento implica una especie de subnacionalidad, jurídicamente reconocida para ocupar cargos municipales. La norma hoy vigente data de la Constitución de 1934, que estableció la circunscripción única nacional para la elección de 30 senadores y 19 circunscripciones departamentales de diferente tamaño para la elección de los miembros de la Cámara baja, que deben ser al menos dos representantes por cada departamento. Ello es considerado como un elemento que preserva las identidades locales, defiende los intereses particulares de las regiones y enfrenta la creciente centralización del país.

Respecto a los métodos para asignar los escaños en el Parlamento, el sistema vigente se consagró en la ley del 22 de octubre de 1925, que reglamentó los procedimientos, y en la Constitución de 1934, que reguló la elección del Senado como directa en una sola circunscripción.

La administración y el control electoral fueron entregados a una serie de órganos creados por la legislación de 1924: el Registro Cívico Nacional, la Corte Electoral, las Juntas Electorales, la Oficina Nacional Electoral y las oficinas electorales departamentales.

El sistema electoral uruguayo es de una extrema complejidad y difícil comprensión. Sin embargo, no es una construcción artificial sino producto de un largo proceso histórico, al punto de que sus elementos más relevantes constituyen parte de la cultura ciudadana. Así es como en la elección de autoridades, de organizaciones gremiales, cooperativas, comisiones vecinales, clubes deportivos, además de los propios partidos políticos, predominan los elementos centrales del sistema: doble voto simultáneo, uso de lema y sublema, acumulación de votos por lema, lista cerrada y bloqueada, hoja de votación distinguida por un número, representación proporcional pura y adjudicación de cargos por el método D' Hont.⁴

Sobre las formas de candidatura, dentro de cuya temática se inserta la característica clave del doble voto simultáneo, los principales hitos de la evolución del sistema se produjeron en las legislaciones de 1924-1925 y en la década de los treinta. Según las primeras, el partido político se definió con la descripción de lema y se estipularon las normas para “operar a nivel de lemas y sublemas para los diferentes cargos”.⁵ La legislación de los años treinta unificó los mandatos, adoptó el principio de la lista cerrada y bloqueada, y reguló la propiedad de los lemas, así como los

⁴ A manera de ejemplo: el 30 de junio de 1989 se celebraron elecciones en la Asociación General de Autores de Uruguay (AGADU). Se presentaron nueve listas de candidatos: cuatro bajo un mismo lema, con idéntico primer titular; dos, bajo otro lema; y otras tres bajo un tercer lema, dos de las cuales acumularon votos bajo un mismo sublema. Las listas eran cerradas y bloqueadas, y las hojas de votación se identificaron por número. Véase Óscar Bottinelli, *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis*, documento de trabajo núm. 83, Sociedad de Análisis Político, Uruguay, 1991.

⁵ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994, p. 253.

requisitos para formar un sublema. Las reformas posteriores (1942, 1952 y 1967) se refirieron a los problemas de acumulación dentro de lemas “permanentes” y “accidentales”, así como a la cantidad de hojas de votación.

2. Lemas y partidos

A un sistema complejo se agrega un elemento adicional de confusión: el uso impreciso de términos; por un lado se dan expresiones ambivalentes, que en diferentes situaciones tienen acepciones distintas, y por otro, expresiones diferentes usadas para definir los mismos elementos.

Según la Ley Complementaria de Elecciones de 1925,⁶ lema “es la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales”, es decir, existiría una sinonimia total entre lema y partido. Sin embargo, la aplicación del sistema electoral y el proceso de desarrollo del sistema de partidos determinan la existencia, en la relación lema-partido, de tres acepciones de lema y cuatro de partido; asimismo, según su naturaleza, en Uruguay la palabra partido se aplica claramente a dos tipos diferenciados de organización política.

Las tres acepciones de lema, en la relación lema-partido, son:

- a) Como sinónimo de partido. Es el caso regla.
- b) Como sinónimo de fracción de partido. Se aplicó entre 1925 y 1933 a las fracciones de partido que, a los efectos de la elección de diputados, optaron por acumular los votos emitidos en su favor en todo el país y, paralelamente, perder el derecho de acumulación con el resto de su partido.⁷
- c) Como coalición electoral. Se aplicó en 1946 y 1950 a alianzas electorales formadas por fracciones de distintos partidos, o

⁶ *Ibíd.*

⁷ Por ejemplo, con lema propio comparecieron tres fracciones del Partido Colorado que se distinguieron con los lemas “Partido Colorado Gral. Fructuoso Rivera”, “Partido por la Tradición Colorada” y “Partido Colorado Radical”, Gerardo Caetano y Rilla, “Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya”, en *Secuencia, revista de historia y ciencias sociales*, núm. 22, Uruguay, enero-abril de 1992, p. 198.

por un partido y fracciones de otro, al sólo efecto de la elección municipal. Estos lemas tuvieron alcance estrictamente departamental.

Las cuatro acepciones de partido, también en la relación lema-partido, son:

1. Sinónimo de lema.
2. Sinónimo de fracción.
3. Sinónimo de coalición electoral.
4. Como denominación de un sector de un frente. La práctica electoral desde 1971 marca la existencia de partidos, organizados como tales, sin antecedentes de haber sido fracciones de un partido, que actúan hoy como sectores de un lema. Ellos son algunos grupos del Frente Amplio⁸ y los componentes del Nuevo Espacio.⁹

En varias etapas del proceso político, los lemas han carecido completamente de autoridades comunes, mientras las fracciones han presentado niveles de organización y funcionamiento propios de partidos políticos. En forma poco frecuente se han formado coaliciones parlamentarias cruzadas (tanto de gobierno como de oposición) entre fracciones de uno y otro partido tradicional, en oposición a otra fracción de uno de los lemas tradicionales, y a veces hasta enfrentada a otra coalición cruzada interpartidaria.

⁸ De los 17 sectores oficialmente integrantes del Frente Amplio, seis se consideran partidos: Comunista de Uruguay, Obrero Revolucionario, Socialista del Uruguay, Socialista de los Trabajadores, Unión Popular, y Por la Victoria del Pueblo. Otras tres organizaciones se registraron como partidos políticos ante la Corte Electoral, pero con el fin de obtener determinados derechos electorales (Corriente Popular, Movimiento de Liberación Nacional “Tupamaros” y Movimiento 26 de Marzo). A su vez, el Frente Amplio como tal se registró como partido político, y su lema se denomina ‘Partido Frente Amplio’.

⁹ Partidos Demócrata Cristiano, Por el Gobierno del Pueblo y Unión Cívica. El lema del Nuevo Espacio es el correspondiente al Partido por el Gobierno del Pueblo.

3. Dos tipos de partido

En Uruguay la palabra partido se aplica a dos conceptos de organización diferente, a dos tipos distintos de estructura política:

1. En el sentido restringido del término, aplicable a los partidos centralizados como el Comunista, Demócrata Cristiano, Por el Gobierno del Pueblo, Socialista, o bien, Unión Cívica. Es decir, partido de tipo simple o centralizado.
2. En el sentido laxo del término, aplicado a los partidos tradicionales y, con ciertas precauciones (o mejor dicho, para determinadas etapas), al Frente Amplio. Es decir, a un partido de tipo complejo o federativo.

Al respecto, la influencia mayor del sistema electoral sobre el sistema político es el establecimiento de fronteras precisas entre los lemas y, consecuentemente, la generación de un sistema de partidos rígido. En cambio, al interior de los lemas funcionan subsistemas plásticos, dinámicos, en constante transformación. Esta aseveración es relativamente extensible al Frente Amplio, donde si bien es muy rígida la definición de sus sectores componentes, es altamente plástica la conformación de fracciones (grupos), producto de alianzas entre sectores.

4. Sublemas

Si los conceptos de lema y partido son relativos, también lo es el de sublema. En principio, la Ley Complementaria de Elecciones determina al sublema como “la denominación de una fracción de partido en todos los actos y procedimientos electorales”, definición, quizás, precisa en los años veinte cuando la identidad de las fracciones partidarias, su estabilidad y la rigidez y precisión de sus fronteras las asimilaban como *cuasi-partidos*.

La práctica electoral marca cuatro acepciones de sublema:

- a) Como sinónimo de fracción. Es el caso regla y corresponde a situaciones como los sublemas “Herrerismo” o “Unión Colorada y Batllista” (verdaderos *cuasi*-partidos, con organización, funcionamiento y autonomía propia de un partido).
- b) Como coalición electoral de fracciones que permite tres subtipos:
 - Coalición electoral como sobrevivencia de toda o parte de una fracción mayor, anterior, en proceso de ruptura;
 - Coalición electoral como proyecto hacia una futura unificación (que puede concretarse o frustrarse);
 - Coalición electoral pura, con la exclusiva finalidad de obtener ventajas matemáticas de la acumulación de votos (son los sublemas conocidos como “cooperativas electorales”).
- c) Como parte de una fracción. Generalmente como mecanismo de acumulación de dos o más listas de una fracción, con independencia de la presentación electoral del resto de las listas de la misma fracción.
- d) Como coalición electoral pura y mixta cuya finalidad es la obtención de los beneficios de una sumatoria de votos. Puede realizarse entre listas, tendencias, agrupaciones o inclusive alguna fracción como tal.

Del sistema electoral y de las regulaciones para el uso de denominaciones partidarias destacan los siguientes elementos:

- a) Elecciones nacional y municipal simultáneas y vinculadas a nivel de lema.

El ciudadano emite su voto en una hoja para los cargos nacionales y en otra hoja para los cargos municipales, con la obligación de hacerlo por el mismo lema. Según la Ley de Lemas, los votos de todas las corrientes o sublemas se acumulan en favor del lema al que pertenecen. En el artículo 79 constitucional se establece esta acumulación de votos para cargos electivos fuera del presidente y vicepresidente de la República. Así, los votantes tienen la posibilidad de

sufragar por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal, por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional, o en blanco en ambas. Pero, dentro de un lema, tienen libertad de elección.

- b) Hojas de votación en bloque. Hay dos tipos de hoja: nacional (para presidente y vicepresidente de la República, ambas cámaras legislativas y Junta Electoral) y municipal (intendentes municipales y miembros de las juntas departamentales). Cada una debe contener todas las listas de candidatos correspondientes. El elector sólo puede efectuar dentro de un lema las combinaciones de listas que las agrupaciones políticas ofrecen. Las hojas de votación se distinguen por un número, encerrado en un círculo, impreso en el ángulo superior derecho.
- c) Listas cerradas y bloqueadas para todos los cargos, lo que significa que el orden de los candidatos no puede ser modificado.
- d) Circunscripciones únicas para todos los cargos, excepto para la Cámara de Representantes. La circunscripción es de carácter nacional para elegir presidente y vicepresidente de la República y senadores. Para elegir intendentes municipales, miembros de las Juntas Departamentales y Juntas Electorales, y seccional para las Juntas Locales Autónomas Electivas se consideran circunscripciones departamentales. Para la Cámara de Representantes se cuentan 19 circunscripciones departamentales, pero la distribución de bancas entre los lemas se realiza en función de los votos obtenidos por los mismos en todo el país, considerado éste como una sola circunscripción.
- e) Doble voto simultáneo para los órganos unipersonales (presidente y vicepresidente de la República, intendentes municipales); se vota por un lema y una lista de candidatos. Triple voto simultáneo para los cuerpos pluripersonales (ambas cámaras legislativas, Junta Departamental y Junta Electoral Departamental); se vota por un lema, un sublema y una lista de candidatos.
- f) Elección mayoritaria simple o relativa para los órganos unipersonales.

- g) Representación proporcional integral para las cámaras legislativas y las juntas electorales. Por integral se entiende: pura, que se aplica a todos los niveles (entre los lemas; al interior de cada lema, entre los sublemas; y, al interior de cada sublema, entre las listas). Utilización del método D'Hont, con las modificaciones introducidas por el parlamentario uruguayo Máximo Halty, excepto para el trigésimo primer escaño que, con voz y voto, corresponde al vicepresidente de la República. El método D'Hont utiliza un sistema conocido como cociente mayor para establecer la proporcionalidad.
- h) Modificaciones al sistema proporcional para las juntas departamentales. El principio teórico es de representación proporcional integral, pero se adjudica la mayoría de los escaños al lema más votado en el departamento, si no hubiera obtenido dicho lema mayoría en la adjudicación normal de bancas. En la práctica, en alrededor de la mitad de las juntas departamentales las bancas se adjudican por representación proporcional integral, mientras en la otra mitad (incluido Montevideo), por el sistema mayoritario (y proporcional dentro de los lemas restantes).
- i) Elección directa y simultánea para todos los cargos.
- j) Elección de titulares y suplentes por el término de cinco años. No hay posibilidad de elección anticipada o complementaria, excepto en el caso extraordinario de disolución de las cámaras legislativas, y sólo para la renovación de éstas.
- k) Candidaturas partidarias. No existe la posibilidad de candidaturas independientes o sin lema.

5. El múltiple voto simultáneo

Su principio fundamental es el voto por un partido y, dentro de éste, el voto por una lista de candidatos. Corresponde establecer una diferencia técnica entre el doble voto simultáneo propiamente dicho, es decir, el sufragio por un lema y una lista de candidatos, y el triple voto simultáneo, en el cual el voto se emite por un lema, un sublema y una lista de candidatos.

El mecanismo de escrutinio de votos en la elección para un cargo determinado supone, primero, tomar en cuenta el total de votos emitidos en favor de cada lema, y por tanto, comparar los votos de los lemas entre sí, con total independencia de a qué lista y a qué sublema fueron otorgados. En segundo término, se escrutan los votos al interior de cada lema, para lo cual se toma en cuenta el total de sufragios emitidos en favor de cada sublema; también aquí se comparan entre sí los diferentes sublemas de un mismo lema, sin tomar en cuenta a qué lista fueron emitidos ni considerar tampoco a los sublemas de otros lemas. Finalmente, se escrutan los votos al interior de cada sublema y se contabilizan los votos emitidos en favor de cada lista de candidatos del mismo sublema, sin tomar en cuenta listas de otros lemas ni de otros sublemas del mismo lema. Este complejo mecanismo es lo que permite la acumulación de votos por lema. Así, si el doble voto simultáneo se basa en el sufragio emitido por un partido y por una lista de candidatos, la acumulación de votos por lema es su corolario práctico, aunque no imprescindible.

A nivel de los actores políticos es usual la defensa o la condena en bloque de la acumulación de votos, sin que se tengan presentes, los diferentes efectos del mecanismo cuando es aplicado a elecciones uninominales o a elecciones plurinominales. Estudios de simulación de efectos permiten afirmar que la supresión de la acumulación de votos por lema, aun suponiendo igual conducta de los actores políticos pese al cambio de reglas de juego, produce variaciones mínimas en la adjudicación de bancas, al menos inferiores a las que se darían con el cambio de método de representación proporcional.

En cambio, para cargos uninominales la sumatoria de votos de diferentes candidatos entre sí puede constituirse en un elemento distorsionante. Sin embargo, las elecciones de 1989 permitieron comprobar la plena percepción de los mecanismos de acumulación por parte de los electores, particularmente en lo que puede considerarse el voto indirecto a un candidato no deseado. Ello ocurre porque la acumulación de votos por lema puede implicar la posibilidad de que determinado candidato resulte ganador de su partido, y por tanto de la elección, sin haber sido el más votado de todos los contendientes. Más allá de la lógica del sistema, desde

el punto de vista del comportamiento del votante, el destinatario primario del voto puede ser de dos naturalezas: por un lado, el partido político (y en segundo término el candidato) propio del votante de pertenencia, del miembro partidario; o bien el candidato (y en segundo término el partido) propio del votante independiente.

En la historia reciente del país, dos oportunidades importantes pueden generar dudas respecto de la influencia de la acumulación de votos sobre el resultado:

- 1) En las elecciones presidenciales de 1971, que se definieron por un porcentaje inferior a un punto. El Partido Colorado triunfó con una candidatura de derecha autoritaria, gracias al importante aporte de votantes liberales y moderados (e incluso a un no demasiado numeroso, pero sí decisivo número de votantes progresistas), frente a un candidato nacionalista de corte progresista (aunque apoyado por otra candidatura también de derecha autoritaria). Es decir, el candidato con mayores posibilidades de cada partido se situaba en el extremo opuesto del abanico político.
- 2) En las elecciones municipales de 1984, el Partido Colorado, con tres candidaturas, triunfó por menos del 1% sobre el Frente Amplio, con candidatura única.

Es posible que en ambos casos, sistemas de elección simple, con candidatura única por lema, hubieran determinado resultados diferentes. En definitiva, la acumulación de votos por lema para cargos unipersonales es vista como la parte menos transparente y más controvertida del sistema electoral. En determinados niveles resulta relativamente difícil de comprender que el candidato individualmente más votado pueda no resultar electo, y sí, en cambio, un candidato con un menor número de votos. Sin embargo, este argumento debe ser relativizado, en tanto es muy claro en el ámbito popular el concepto de que quien triunfa es un partido político (lema) y dentro suyo, un candidato. Más difícil de aceptar es que los votos emitidos para un candidato de una orientación determinada posibiliten la elección de otro candidato situado casi en el extremo opuesto del abanico político.

6. Vinculación de elecciones

La doble vinculación de elecciones nacionales y municipales es uno de los aspectos más conflictivos del sistema político. Por un lado, la vinculación en el tiempo, la simultaneidad de su realización, tiende a opacar las campañas municipales. Más aún, aunque no existiera la vinculación jurídica a nivel de lema, la simultaneidad serviría de elemento “de arrastre” en favor de la elección de mayor peso, normalmente la presidencial.

Pero, además, desde 1952 ambos comicios han quedado jurídicamente ligados, al establecerse, primero, la hoja única para la totalidad de los cargos y, en segundo lugar, en una relativa flexibilización de 1967, la doble hoja de votación con el condicionamiento de que ambas correspondan al mismo lema.

Hoja única

La hoja única de votación, en la que se sufraga tanto para los cargos ejecutivos como para los parlamentarios, genera un efecto “de arrastre” de la elección presidencial sobre la parlamentaria. A nivel de lemas, tiende a producir efectos propios de las elecciones de tipo mayoritario, particularmente la generación de cambios (fundamentalmente del electorado indeciso o dudoso) en favor de los lemas con mayores posibilidades. Este efecto de “voto útil” se da no sólo en cuanto a la Presidencia de la República, sino también respecto de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Pero el problema mayor de la hoja única es que los actores políticos tienen amplia libertad de efectuar combinaciones dentro de las fronteras del lema, libertad que no tiene el elector. Este fenómeno es conocido como de “apertura de listas” y por esta vía una agrupación departamental, que postula su propia lista a la Cámara de Representantes, puede inscribir varias hojas de votación, cada una con una lista senatorial diferente y, eventualmente, con una distinta candidatura presidencial. La apertura de listas es una decisión privativa de los actores políticos. El elector no tiene posibilidad alguna de combinar, ni dentro del mismo lema, listas

diferentes para Presidencia, Senado y diputaciones. En definitiva, su libertad de elección queda determinada por la oferta de combinaciones que se produzca.

7. La elección parlamentaria

7.1. *Senado*

Las elecciones parlamentarias exhiben otra compleja faceta del sistema electoral uruguayo. La elección de senadores es la más simple, caracterizada por la distribución de 30 de las 31 bancas por representación proporcional integral, adjudicadas por el método D'Hont, triple voto simultáneo, lista cerrada y bloqueada y circunscripción única a escala nacional. Desde el punto de vista político, los sublemas en general se corresponden con las macrofracciones partidarias, mientras las listas senatoriales, de haber más de una por sublema, corresponden a agrupaciones o tendencias nacionales al interior de las fracciones.

7.2. *Cámara de Representantes*

La elección de las 99 bancas de la Cámara de Representantes (o diputados) es verdaderamente intrincada. Sus principios rectores son:

1. Representación proporcional pura a escala nacional entre los lemas (en función de los votos emitidos);
2. Representación proporcional entre los departamentos en función del número de habilitados para votar (inscritos en el Registro Cívico Nacional con derecho al sufragio), considerando siempre que cada departamento deberá contar con un mínimo de dos escaños;
3. Triple voto simultáneo, con validez departamental de los sublemas y listas de candidatos;
4. Jurídicamente, lista cerrada y bloqueada, y

5. Distribución proporcional entre los lemas, sublemas, listas de candidatos y departamentos por el método D'Hont.

El procedimiento de distribución de escaños comienza antes de las elecciones, oportunidad en que la Corte Electoral adjudica las bancas entre los departamentos, en función del número de habilitados para votar de cada uno, con dos características: a) todo departamento tiene asegurado constitucionalmente un mínimo de dos representantes; b) ningún departamento puede superar en más de una banca la relación matemática entre el total de habilitados del departamento y el total de habilitados del país.

Luego de las elecciones, las bancas se adjudican en tres escrutinios:

Primer escrutinio. En cada departamento, la Junta Electoral adjudica las bancas que obtuvieran los lemas por cociente entero, es decir, se divide el total de votos válidos del departamento (no se computan los votos en blanco o los anulados) entre el número de bancas que previamente a la elección se le hubieran adjudicado. Luego, el total de votos de cada lema en el departamento se divide entre el cociente y se adjudican a cada lema tantas bancas como veces cubra el cociente.

Segundo escrutinio. A escala nacional, la Corte Electoral adjudica las 99 bancas entre los lemas, por el método D'Hont. Posteriormente, del total de bancas adjudicadas a cada lema, resta las ya otorgadas por las juntas electorales, con lo que obtiene el número de escaños a adjudicar a cada lema en el tercer escrutinio.

Tercer escrutinio. Al momento de iniciarse se encuentra sin adjudicar un número determinado de bancas por lema y otra cantidad determinada de escaños por departamento. El elemento básico es la elaboración de la Tabla de Cocientes Decrecientes: se dividen los votos de cada lema en cada departamento entre el número de bancas ya obtenidas en dicho departamento más uno, con lo que se obtiene un cociente. Todos los cocientes obtenidos se ordenan indistintamente de

mayor a menor. Luego comienza a aplicarse el tercer escrutinio en tres vueltas:

Primera vuelta: se recorre la Tabla de Cocientes Decrecientes y se adjudica una banca a cada uno de los departamentos que, en el primer escrutinio, hayan obtenido un número inferior al mínimo constitucional.

Segunda vuelta: se efectúa un nuevo recorrido de la Tabla de Cocientes Decrecientes y se adjudican bancas hasta completar el número de escaños que corresponde a cada lema y a cada departamento.

Tercera vuelta: finalmente, si algún lema en un departamento en que no obtuvo representación ofrece mayor cociente que en otro en que sí obtuvo representación, la banca se adjudica en el departamento en que obtuvo mayor cociente.

Concluida la adjudicación de bancas a los lemas, se aplica el método D'Hont al interior de cada lema en cada departamento para la asignación de escaños entre los sublemas, y finalmente al interior de los mismos entre las listas de candidatos.