

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA**  
**Licenciatura en Ciencia Política**

**La (im)probable reforma constitucional  
en el escenario político uruguayo hacia  
2019: un análisis desde la trayectoria y la  
estabilidad política**

**Marcelo Sosa Gabito**

Tutor: Antonio Cardarello

2017

**Agradecimientos:**

**A Antonio Cardarello,**

**Tutor de esta monografía, por su dedicación, paciencia y valiosos aportes.**

**A Daniel Buquet,**

**por sus oportunos comentarios y sugerencias.**

**A Diego Luján,**

**por su disposición y por los materiales proporcionados.**

**A mi familia,**

**por su permanente apoyo, comprensión y aliento.**

**M.S.G.**

## **La (im)probable reforma constitucional en el escenario político uruguayo hacia 2019**

### **Un análisis desde la trayectoria y la estabilidad política**

#### **Índice**

- 1. Introducción**
- 2. Relevancia y pertinencia del tema**
- 3. Enfoques y bases teóricas**
- 4. Trayectorias políticas y Reformas Constitucionales de 1917, 1967 y 1996**
  - **4.1 – Comentarios previos**
  - **4.2 - El proceso hacia la reforma de 1917 y su concreción**
    - **4.2.1 – Los antecedentes**
    - **4.2.2 – Los “Apuntes” de Batlle y la reacción opositora**
    - **4.2.3 – La elección del 30 de Julio de 1916**
    - **4.2.4 – La Constituyente, la estrategia de Batlle y el Pacto de los Ocho**
  - **4.3 - El proceso hacia la reforma de 1967 y su concreción**
  - **4.4 - El proceso hacia la reforma de 1996 y su concreción**
- 5. ¿Están dadas las condiciones para una nueva reforma constitucional que modifique el statu quo en forma sustancial?**
  - **5.1 - Trayectoria de los procesos políticos entre 1996 y 2017**
  - **5.2 - ¿Es probable una nueva reforma constitucional con cambios sustanciales?**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**
- 8. Otras referencias**

## **1. – Introducción**

Las reformas constitucionales, con sus procesos de generación de propuestas, de negociaciones y de articulación de los principios, metas e intereses de diferentes actores políticos, han sido parte sustancial de la vida política del país. En este trabajo, se intentará demostrar las pocas probabilidades que existen hoy de aprobar una nueva reforma y que si la hubiera, ésta sería con cambios modestos, cualitativamente de poco valor. No porque falten actores que lo propongan, sino porque el escenario político tiene muchos jugadores que participan de los procesos de toma de decisiones y que se traban unos a otros. Para poder entender la realidad actual, es necesario exponer y analizar la trayectoria política del país y algunas de sus principales reformas constitucionales. Existe un fuerte y estrecho vínculo entre esa trayectoria política, las instituciones y las decisiones que los actores tomaron en cada una de los casos abordados y las que puedan adoptar en un futuro de corto y mediano plazo. Es por eso que se toma como base teórica para este análisis una matriz neoinstitucionalista, especialmente y aunque no en forma exclusiva, desde las perspectivas del Path Dependence y de la Elección Racional. Se hará un esfuerzo por intentar amalgamar adecuadamente estos diferentes enfoques incorporando elementos de la Narrativa Analítica.

Las acciones políticas se desarrollan dentro de instituciones, que han sido diseñadas por actores políticos, particularmente los partidos, basados en determinados principios rectores y en conjunción con los intereses particulares que cada uno tuvo en el momento de su gestación. Los actores son considerados aquí como racionales, como agentes que seleccionan estratégicamente sus acciones buscando maximizar sus resultados. Pero estas acciones se realizan dentro de un escenario con instituciones preestablecidas, que incentivan algunas conductas y desalientan otras. Más aún, estas condiciones que facilitan o constriñen, se hacen mucho más importantes por el efecto que genera la trayectoria que esas instituciones hayan seguido y las acciones que los actores hayan tomado durante ese recorrido.

En este marco, se intentará obtener una explicación sobre por qué se dieron determinados resultados en el pasado, cómo fue el proceso de construcción de las mayorías que los aprobaron y, posteriormente, auscultar sobre cuáles pueden ser las probabilidades de alcanzar una nueva reforma constitucional en el escenario político actual.

En la trayectoria política de los procesos de reformas constitucionales que el Uruguay ha tenido, en todos se registró la presencia de los dos partidos fundacionales del sistema de partidos, conformando entre ellos o entre algunas de sus fracciones, las mayorías que

posibilitaron presentar proyectos reformistas a plebiscitos ratificatorios. Se les llama aquí fundacionales al Partido Colorado (PC) y al Partido Nacional (PN) o Partido Blanco, porque son actores que hunden sus raíces en los inicios de la República. Han sido luego los principales protagonistas de la historia política del país y quienes pautaron sus bases institucionales. Recién, en la reforma de 1997 participó el actual partido de gobierno, el Frente Amplio (FA) que, aunque se opuso al proyecto, jugó un rol importante en las negociaciones previas y en la campaña electoral hacia el plebiscito. Lo mismo sucedió con el pequeño partido Nuevo Espacio (NE), que fue un jugador con veto al que los partidos fundacionales incorporaron a las negociaciones para poder construir las mayorías necesarias que permitieran aprobar una ley constitucional. Dicho en otros términos, fue uno de los jugadores que generaron las mayorías parlamentarias requeridas y que lograron imponerse a la estabilidad política que, para este trabajo, es la Constitución de la República vigente en cada momento estudiado.

En la coyuntura actual, es el FA quien propone modificaciones al texto constitucional y para ello deberá transitar alguno de los mecanismos previstos a tal efecto. Todo indica que el más probable es la presentación de un proyecto de ley constitucional, situación que desencadenaría un proceso de negociaciones sucesivas, primero intrapartidarias, para luego explorar acuerdos con los partidos de la oposición, o al menos con algunos de ellos, que hicieran posible superar los umbrales de aprobación requeridos. Esta serie de instancias hacen que existan múltiples jugadores y que se deba contar con el acuerdo de varios de ellos para obtener la aprobación de un proyecto, lo cual hace que la estabilidad aumente o, como mínimo, se mantenga sin modificaciones. Por lo tanto, se haría poco probable que una reforma se apruebe o en caso de aprobarse alguna, sería con lineamientos muy generales y poco significativos desde el punto de vista cualitativo. Expresado de otra manera, serían cambios menores debido a que tendrían que estar dentro de las preferencias de todos los actores integrantes de esa mayoría y a qué, luego, se realizaría un plebiscito para que la ciudadanía dé su veredicto, por lo que nuevamente la estabilidad tendería a aumentar.

En los capítulos siguientes se exponen, primero, el por qué es importante estudiar este tema, luego, desde qué enfoques teóricos se aborda. Seguidamente se recorren analíticamente algunos de los principales procesos reformistas que el país ha tenido y así poder abordar el asunto de las probabilidades que existen de realizar una nueva reforma y los alcances que la misma tendría. Por último, se exponen las conclusiones extraídas.

## **2. - Relevancia y pertinencia del tema**

¿Por qué es importante examinar las probabilidades de reformar la Constitución de la República y cuáles son los argumentos para hacerlo a partir del análisis de la trayectoria político institucional que el país ha tenido?

En primer lugar, tiene trascendencia porque la temática constitucional ha estado muy presente en la vida del país, especialmente con énfasis desde las últimas décadas del siglo XIX, siendo una de las herramientas preferidas por los partidos políticos a la hora de enfrentar e intentar resolver diferentes cuestiones de orden político.

La historia constitucional del Uruguay está íntimamente ligada a las trayectorias políticas que se desarrollaron en el país, a los avatares de sus partidos políticos, a los impulsos transformadores de la sociedad y a los frenos que en ésta se generaron para limitarlos, en consonancia con la descripción hecha por Real de Azúa sobre el proceso sociopolítico del país (Real de Azúa, 1964). Esa estrecha relación se consolidó durante el Siglo XX, período en el que se realizaron seis reformas y se intentaron varias más. “El Uruguay tiene una larga, permanente y persistente preferencia por acudir a las reformas constitucionales como forma de resolver situaciones políticas...” (Cardarello, 1996:1).

En segundo lugar, porque sigue siendo en la actualidad un tema de discusión política y porque existen impulsos reformistas que se están activando desde el partido de gobierno. Por un lado exponiendo y debatiendo públicamente algunos de los asuntos que se pretenden reformar y por otro, porque ya se formó una comisión dentro del FA con la finalidad de promover una reforma.

En tercer lugar, porque los diferentes actores del sistema político han jugado, y lo siguen haciendo, dentro de patrones de conducta marcados por lineamientos políticos de larga duración. Los partidos políticos están institucionalizados, con fuertes enraizamientos y tradiciones que los orientan y condicionan. Aún, los que tienen un caudal electoral pequeño y que son más nuevos en el sistema, son desprendimientos de los más antiguos y son subsidiarios de viejas tradiciones y libretos políticos e ideológicos.

Por último, que parcialmente se desprende de los anteriores, es imprescindible hacerlo basado en la trayectoria porque, cualesquiera sean las modificaciones que se realicen o se pretendan hacer, estarán dentro del marco institucional vigente y probablemente lo afecten, además, porque la esencia y el sentido de las mismas estarán fuertemente condicionadas por aquella. El peso de las instituciones, de su proceso histórico y del path dependence, serán muy

importantes en la determinación de las decisiones a través de la influencia que tengan sobre las estructuras motivacionales y de preferencias de los actores.

### **3. - Enfoques y bases teóricas**

El abordaje de este trabajo se hará desde un enfoque teórico Neo Institucionalista, que intenta explicar la importancia de las instituciones en el desarrollo político, en complementariedad con otros más individualistas que se basan en los agentes/actores que participan en los procesos de toma de decisiones, particularmente el enfoque de la Elección Racional. Éste, nos brinda una la base inicial, considerando a los actores políticos como racionales, esto es, como agentes que eligen estratégicamente las acciones buscando maximizar su utilidad (Downs, 1973). Esta puede ser en votos, aplicación de sus políticas preferidas u obtención de cargos públicos, pero, debido a que la información que los actores reciben no es perfecta, la racionalidad y la toma de decisiones se ven algo afectadas. A su vez, la teoría de la acción colectiva (Olson, 1967) nos hace comprender la mecánica de los sujetos colectivos como son los partidos y las coaliciones de partidos, tanto electorales como de gobierno. Además, este enfoque nos permitirá ser consistentes en la caracterización de los partidos políticos como agentes complejos.

En la dinámica de la acción política, los diferentes actores toman decisiones en contextos de restricciones, de información imperfecta y parcial, con ciertos incentivos y ciertos frenos dados por la coyuntura del momento y también por las instituciones afectadas. Es aquí donde entran a tallar las diferentes trayectorias que esas instituciones hayan seguido, pues éstas, condicionan parcialmente la oferta de posibilidades de elección que los agentes tienen, moldean las preferencias y percepciones (Scharpf, 1997)<sup>1</sup>. Es por este motivo que resulta importante introducir el enfoque teórico de Path Dependence, que aportará a este estudio la posibilidad de considerar ese aspecto esencial, como es, las trayectorias seguidas por las instituciones que se analizan y de qué manera esas trayectorias afectan, condicionan, favorecen o constriñen los comportamientos de los actores y los resultados que emergen de la interacción entre ambos.

Es necesario aclarar qué, para tener una teoría coherente, consistente y que proporcione los resultados deseados, se debe articular cuidadosamente los diferentes enfoques. Esta mixtura se

---

<sup>1</sup> Scharpf, 1997. Tomado de C. Zurbriggen, “El institucionalismo centrado en los actores...”, Revista de Ciencia Política de Chile, Volumen 26, N° 1, Año 2006.

toma a partir de esfuerzos teóricos que ya se han hecho en la Ciencia Política, que intentan neutralizar algunas deficiencias o incapacidades que presenta la Teoría de la Elección Racional para dar respuestas satisfactorias sobre algunos hechos políticos, así como por integrar las diferentes perspectivas del Neo Institucionalismo.

El centro de la interpretación teórica se ubica en el agente racional, pero se incorpora una perspectiva que tenga en cuenta la influencia de las instituciones. Ellas son modificadas, reestructuradas o sustituidas por otras a través de la decisión racional de los actores pero, a la vez, éstos son influenciados por las trayectorias de aquellas.

Existe una larga lista de estudios sobre la influencia de las instituciones políticas sobre los comportamientos de los actores y sobre los posibles escenarios que se puedan generar a partir de la interacción de éstos con aquellas. Nunca es determinante, pero las instituciones con sus estructuras y sus trayectorias tienen una incidencia concreta y nada despreciable, ya sea directa o indirecta, sobre la composición y desarrollo de las acciones que toman los diferentes agentes, tanto las individuales como las colectivas. Como argumenta Luján: “Creemos que es posible identificar tres dimensiones del complejo contextual en el que ocurren los procesos de cambio institucional. En *primer lugar* existen restricciones institucionales. No es posible cambiar el diseño institucional sino bajo ciertas formas, en general restrictivas, que requieren de mayoría calificadas y/o aprobación ciudadana. En *segundo lugar* existen los intereses inmediatos de los actores que promueven y rechazan el cambio. Los objetivos de los actores están relacionados con su estructura motivacional, y podemos suponer que intentarán maximizar el logro de los mismos, por lo cual podemos asignarles un comportamiento racional, del tipo medios-fines. Existe una fuerte influencia recíproca entre actores e instituciones. En *tercer lugar* existen limitaciones derivadas de la trayectoria histórica en la que se inserta la coyuntura reformista. Douglass North señala: “*La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad*” (North, 1993:7). La dependencia de la trayectoria (*path dependence*) implica que las instituciones están implantadas en una secuencia que puede contribuir a explicar su continuidad y su cambio. Los costos de reversión, los rendimientos marginales crecientes de determinados formatos institucionales configurados en el pasado, la importancia de la secuencia (Pierson 2004) contribuyen a dar formas específicas a los procesos de cambio institucional”. (Luján, 2010: 15 y 16)

Uno de los intentos por integrar estas perspectivas teóricas lo explica Levi: “*La narrativa de la Analitic Narrative determina los jugadores principales, sus metas, y sus preferencias, al*

*tiempo que arroja luz sobre las reglas efectivas del juego, limitaciones e incentivos. La narrativa es la historia que se cuenta pero como un relato detallado del proceso y el contexto, con una preocupación por la secuencia y la temporalidad. No se utiliza en el sentido post-moderno de una máster o meta narrativa. Más bien refiere a investigaciones basadas en métodos históricos tradicionales. Pero la narrativa proporciona aun más que eso. Como resume James Mahoney el consenso emergente, la narrativa “es una herramienta útil para evaluar causalidades en situaciones donde la secuencia particular de eventos y el path dependence deben ser tomados en cuenta” (1999:1164)<sup>2</sup>” (Levi, 2006: 14 y15).*

Otros autores plantean que ha existido un proceso de imbricación entre la Teoría de la Elección Racional y el Institucionalismo. A juicio de Peters, esta imbricación se produce en primer término en función de una constatación “fáctica” relativa a la relevancia y presencia permanente de las instituciones en la vida política: “Pese a la base individualista que sustenta su enfoque analítico, los institucionalistas de la elección racional han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia de la política, sus teorías deben abordar la índole y el rol de las instituciones políticas” (Peters, 2003: 71).

En tanto, George Tsebelis argumenta que, “aunque algunos investigadores tratan de concentrarse en las implicaciones políticas específicas de ciertas instituciones, creo que los resultados específicos son el resultado de las instituciones dominantes y de las preferencias de los actores implicados. En otras palabras, las instituciones son como conchas, y los resultados específicos que producen dependen de los actores que las ocupen” (Tsebelis, 2006:9).

En el caso de la trayectoria política uruguaya, algunos de los principales actores o jugadores participantes en los procesos políticos, especialmente en los referidos a los cambios constitucionales, son los institucionales que establece la Constitución de la República. Ellos son, el Poder Ejecutivo (PE) (en cualquiera de sus formatos, sea con Presidente de la República o con un órgano colegiado), la Cámara de Senadores (CS), la Cámara de Representantes (CR), la Asamblea General (AG) como reunión de las dos anteriores, así como la Convención Nacional Constituyente (CNC) cada vez que se instale. A ellos se suman, como protagonistas de primera línea, los partidos políticos relevantes (Sartori, 1980). En muchas ocasiones, algunas de las fracciones de esos partidos han tomado roles protagónicos y decisivos. Hay que tener en cuenta la relativamente alta fraccionalización que los partidos políticos uruguayos han tenido a lo largo de su historia y la autonomía que esas fracciones han usufructuado en relación a

---

<sup>2</sup> Subrayado hecho por la autora.

aquellos. Esto ha hecho posible realizar acuerdos entre sectores o fracciones de diferentes partidos y que, en algunas circunstancias, los mismos partidos hayan estado en el gobierno y en la oposición al mismo tiempo. Ha sido diferente durante los últimos periodos de gobierno, pero fue importante en el pasado, particularmente en los procesos políticos que generaron las principales reformas constitucionales y es posible que una situación similar vuelva a manifestarse en el futuro. En este trabajo se tomará la caracterización hecha por González sobre los partidos políticos uruguayos, esto es, asumiéndolos como unidades partidarias con múltiples fracciones que tienen cierta laxitud organizativa sin perder su identidad (González, 1993).

En el caso particular de la Reforma de 1917, inicialmente, en la CNC se desarrolló un juego político entre los principales actores partidarios que, con el acuerdo de dos de ellos – Nacionalistas y Riveristas- rápidamente podía derivar en la aprobación de un proyecto de reforma. Esta posibilidad se vio alterada y bloqueada por las acciones tomadas por otro de los actores – el Batllismo - que usufructuó su posición dominante dentro de otros órganos de gobierno – PE y PL – las cuales transformaron el escenario que permitió modificar la situación política, negociar y arribar a un nuevo proyecto de reforma constitucional que modificara el statu quo.

La posibilidad de convocar a una CNC continúa existiendo en la Constitución de la República vigente y es una de las formas para reformar la misma, por lo cual, es una de las alternativas a tener en cuenta al momento de analizar la coyuntura actual.

Podría agregarse otro actor si hubiera una propuesta de iniciativa popular para la reforma constitucional. Se necesita que se presente un proyecto ante la AG con el respaldo del 10%, como mínimo, de firmas de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional. Pero, a efectos de este trabajo, a esta alternativa no se le considerará relevante, en primer lugar, porque mayoritariamente se refieren a temas muy específicos como establecer beneficios o prebendas particulares para algún sector social, o son promovidos por asociaciones civiles o movimientos sociales para lograr introducir en el texto constitucional algún asunto concerniente a su ámbito específico de actuación; segundo, esas iniciativas se presentan ante la AG y ésta, por el voto de la mayoría de sus miembros, puede introducir un proyecto sustitutivo y someter a ambos a plebiscito en un mismo acto, lo cual puede hacer disminuir las probabilidades de éxito de la iniciativa popular, aunque puede ser importante como activador del proceso reformista; tercero, si tiene como promotor a algún partido político o alguna de sus fracciones será, muy probablemente, porque éste no cuente con los apoyos suficientes en la AG como para aprobar una ley constitucional, ni tenga la fortaleza electoral como para activar el llamado a una CNC.

Si bien en 1966 dos de los cuatro proyectos presentados a plebiscito fueron por iniciativa popular, estos antecedentes, poco comunes y en circunstancias muy especiales del país, parecen excepciones y por lo tanto en este trabajo, será un procedimiento que se mantendrá como poco relevante.

En este estudio, la estabilidad política, entendida como la permanencia del statu quo, es la Constitución de la República vigente en cada momento estudiado.

Se irán estableciendo, para cada caso particular, cuáles son los actores que participan de la toma de decisiones, cuál o cuáles de ellos tienen la facultad de introducir temas en la agenda de discusión, cuáles son las reglas para la toma de decisiones (mayoría calificada, mayoría simple, etc.), cómo éstas se utilizan y cuáles son sus consecuencias sobre la estabilidad política.

En los puntos que siguen se analizarán casos particulares de la trayectoria que Uruguay ha transitado en materia de reforma constitucional. Allí se desarrollarán, en la medida de lo necesario para cada situación, los conceptos aquí expuestos y otros aspectos de las teorías neoinstitucionalistas que se consideren necesarios para intentar obtener algunas explicaciones sobre los asuntos abordados.

Es preciso señalar qué, más allá de actitudes altruistas y principios rectores que tengan los actores políticos, también buscan maximizar los beneficios dentro de las posibilidades y constreñimientos institucionales. Para algunos autores, esto último es lo que cuenta. Negretto al hablar de las reformas de los sistemas electorales expresa, “...*las reformas institucionales son introducidas por partidos y líderes políticos cuya principal preocupación no es la eficiencia del sistema electoral, sino qué tanto éste les permite sobrevivir en la competencia por el poder.*” (Negretto; 2009:78).

Como comentario final, es pertinente mencionar que al realizar el análisis de los temas tratados en este trabajo, se consideró la posibilidad de agregar el enfoque de la Teoría de los Jugadores con Veto de George Tsebelis, entendiendo que sería un aporte que permitiría enriquecer los resultados y conclusiones a que se arribaran. Se prefirió no incluirlo y dejarlo para futuras investigaciones que profundicen sobre estos asuntos. Abordarlo desde esta perspectiva, hubiera significado una mayor extensión en el desarrollo teórico, que seguramente, hubieran excedido los límites de páginas y tiempo previstos para una monografía de grado.

## **4. - Trayectorias políticas y Reformas Constitucionales de 1917, 1967 y 1996**

### **4.1 – Comentarios previos**

Este estudio se centrará en los procesos políticos de tres de las reformas aprobadas por la ciudadanía, ellas son las de 1917, 1967 y 1996, para luego evaluar las probabilidades de una nueva modificación constitucional. Los motivos para que este trabajo se centre en el análisis de esos procesos y no de otros son, en primer lugar, que se trata de una monografía de grado que requiere acotarse a una determinada extensión y que la incorporación del análisis del resto de los procesos reformistas haría que ésta fuera superada ampliamente. En segundo lugar, se seleccionaron casos que son diferentes entre sí, en cuanto a escenarios políticos, a algunos de los actores participantes y a los procedimientos utilizados, pero que al mismo tiempo, muestran ciertas características similares que reflejan continuidades de larga duración.

Los tres casos seleccionados han tenido a los partidos fundacionales, PC y PN, como actores primordiales, que ejercieron roles protagónicos en las iniciativas reformistas y en la toma de decisiones políticas que permitieron el desarrollo de los procesos para aprobarlas. Es probable que en el escenario actual, alguno de esos partidos pueda quedar afuera de quienes compongan las mayorías que permitan procesar una nueva instancia de reforma constitucional. Esto es factible debido a la pérdida de caudal electoral que ambos, aunque principalmente el PC, han tenido a lo largo de las últimas décadas y a la consolidación del FA como el partido que ha captado la mayoría de las preferencias ciudadanas durante los últimos cuatro períodos electorales y que en los tres últimos ha estado en el entorno del 50% de los votos válidos.

En cuanto a los procedimientos utilizados para concretar cada una de las reformas que se analizan, se encuentran diferencias entre los tres casos. En 1917 se realizó mediante una CNC, en pleno proceso en el que el país transitaba hacia la instauración de una democracia liberal en el sentido moderno. Se hizo, además, en medio de avances significativos en el terreno electoral y mediante un proceso de negociaciones bastante peculiar entre el gobernante PC Batllista y el PN.

En el caso de 1967 fue por medio de una ley constitucional promovida por los sectores mayoritarios del PC y del PN, pero hubo otros tres proyectos presentados a plebiscito, dos de ellos de iniciativa popular. Por último, en 1997 se realizó a través de una ley constitucional, que obtuvo las mayorías necesarias en el Parlamento por medio de los votos de los partidos

fundacionales junto al NE, en un contexto en que se había transformado el sistema de partidos, quedando atrás el bipartidismo y configurando ahora un pluralismo moderado.

En estos tres casos, los procesos políticos que desembocaron en las respectivas reformas constitucionales, fueron en escenarios diferentes pero con continuidades que quedan de manifiesto al analizarlos y mirar todo el proceso histórico y político del país.

A continuación, se examinarán los casos seleccionados con la finalidad de exponer esa trayectoria y de hacer explícitas algunas de esas continuidades del proceso político y de la historia constitucional en el Uruguay. Esto permitirá abordar el análisis de las probabilidades de concreción de una nueva reforma, teniendo en cuenta el escenario político actual, las reglas vigentes en materia de reformas constitucionales y el peso de esa trayectoria y del path dependence.

## **4.2 - El proceso hacia la reforma de 1917 y su concreción**

### **4.2.1 – Los antecedentes**

El Uruguay de los inicios del Siglo XX era un país diferente al de la época de la gestación como Estado y de la elaboración y adopción de su primera Carta Magna en 1830. Las agrupaciones políticas fundacionales de la República tuvieron más de siete décadas de luchas, levantamientos y enfrentamientos armados.<sup>3</sup> A partir de 1872<sup>4</sup> se instaló, de hecho, la coparticipación política gubernativa entre el PC que estaba en el poder y el PN. Esta práctica se hizo habitual, aunque convulsionada, conflictiva y generadora de revueltas armadas por parte del nacionalismo en reclamo del cumplimiento de los acuerdos realizados. La última fue en 1904 y a partir de ahí, en un contexto de creciente necesidad de pacificación que la

---

<sup>3</sup> Los partidos políticos durante el siglo XIX eran agrupamientos políticos por divisas y adhesiones a caudillos, que no tenían estructura ni organización como los partidos políticos modernos y que no se reconocían como adversarios en la arena electoral, sino como enemigos en el campo de batalla. Los partidos fundacionales, Colorado y Blanco, auto reconocen como fecha de su fundación el año 1836 durante la Batalla de Carpintería que los tuvo como contrincantes. Esto hace que, cuando se estableció la Constitución de 1830, no existían como tales, pero sí ya había bandos que se diferenciaban y que fueron los precursores de aquellos y que, para algunos autores como Romeo Pérez, sus raíces llegan hasta la época artiguista. Para este trabajo, se los denominará como partidos políticos aunque no siempre este concepto se ajuste totalmente a cada momento histórico referido.

<sup>4</sup> La coparticipación comenzó con el pacto conocido como “Paz de Abril de 1872”, firmado por el gobierno colorado de la época con el nacionalismo, representado por el caudillo Timoteo Aparicio, con el que finalizó el levantamiento armado que éstos habían iniciado en el año 1870 en la llamada “Revolución de las Lanzas”.

modernización que se estaba produciendo en el país exigía, con un sistema político cada vez más propenso a mejorar el sistema electoral y las garantías del sufragio, así como a dirimir las controversias políticas en el campo electoral, con el consecuente respeto a los resultados de allí surgidos y con la preocupación del Presidente Batlle por fortalecer las bases institucionales e inspirar el desarrollo económico y social del país, es que se hacía cada vez más necesaria una reforma constitucional que reconociera la nueva realidad que el Uruguay tenía. La Constitución de 1830 había establecido un largo y complejo procedimiento para su propia reforma, lo cual no había sido posible efectivizar hasta ese momento. Ante este hecho, es que se buscó un procedimiento más simple (y de dudosa constitucionalidad), que acortara decisivamente los plazos a tales efectos. En el año 1912 se estableció que “para la reforma de la Constitución se requiere declaración previa de la conveniencia de la reforma por dos terceras partes de votos de ambas Cámaras. Una vez hecha la declaración, el PE convocará al pueblo para que elija una CNC de doble número de miembros de la AG...” (Nahúm, 1996:62). La requerida declaración se hizo en 1915 y el PE realizó el llamado a la elección de la Constituyente para el 30 de Julio de 1916.

Se aprobó una ley de elecciones para la CNC, solo para esa instancia, y se introdujo el voto secreto, la representación proporcional no integral (la proporcionalidad solo se estableció para la distribución de votos de las minorías) y el sufragio universal masculino. Era una ley propulsada por el gobierno, que complacía a los blancos y a los colorados antiolegialistas, si bien no en un 100%, pero sí era muy auspiciosa y reforzaba la idea del Directorio del PN de presentarse en la contienda electoral e intentar obtener, por lo menos, una minoría suficientemente amplia de los votos, que le dieran un peso político relevante que obligara al oficialismo a tomar en cuenta sus demandas e integrarlas en el nuevo texto constitucional.

#### **4.2.2 – Los “Apuntes” de Batlle y la reacción opositora**

El 1° de Marzo de 1911 Batlle y Ordoñez asume la Presidencia de la República por segunda vez. Como uno de los más fervientes propulsores de la reforma, luego de despejado el camino legal, plantea sus ideas sobre ésta. Batlle se había iniciado a la vida política luchando contra la dictadura de Santos y desde entonces tuvo la preocupación de salvaguardar a la República de situaciones similares. Sus convicciones republicanas, liberales y democráticas, sumadas a la experiencia como Presidente de la República (1903-1907), así como a las debilidades que veía en la Constitución para contener los abusos de poder de un Presidente inescrupuloso y con

malas intenciones, fueron forjando en él la idea de sustituir esta figura institucional por un órgano colegiado. Luego las reforzó durante su estadía en Europa (1907-1911), que le permitió conocer de primera mano otros regímenes y otras estructuras institucionales de gobierno. Refiriéndose a estos asuntos, años después, expresaba sus desvelos al decir que “por nuestra vetusta Constitución de 1830, estábamos constantemente expuestos a que la suerte nos deparara un presidente de malas intenciones y con la suma de las facultades realmente extraordinarias que le otorga nuestra Carta fundamental, se llevara todo por delante, arrasara con las instituciones y sumiera al país en la más negra de las dictaduras” (Manini Ríos, 1973: 102; Nahúm, 1996:63). Agregaba, “pensé primero en el régimen de gobierno parlamentario, que considero democrático por todo sentido y que obliga constantemente a la lucha de ideas; pero ese régimen tiene graves inconvenientes para ser implantado en nuestro país” (Manini Ríos, 1973: 102).

En Marzo de 1913, Batlle publicó su pensamiento reformista en el diario “El Día” bajo el título “Apuntes a la Constitución Uruguaya”. La principal idea, la que mayor impacto institucional presentaba y la que generó más repercusiones, fue la de suprimir la Presidencia de la República y sustituirla por un órgano colegiado al que llamó “Junta de Gobierno de la República”, que estaría integrado por nueve miembros, todos de la lista más votada, que serían electos directamente por la ciudadanía y por períodos diferentes cada uno de ellos, por nueve, ocho, siete y así sucesivamente hasta el noveno que sería electo por un año. Se instalaría así un gobierno de un solo partido.

Los “Apuntes”, desencadenaron múltiples reacciones en el sistema político y en actores sociales, algunos de los cuáles ya tenían diferencias importantes con sus posiciones políticas, ideológicas y filosóficas. Su gobierno estaba realizando profundas reformas sociales y económicas y él era un defensor de la política de partido, por lo tanto, contrario a la coparticipación política en el gobierno.<sup>5</sup>

Dentro del mismo PC se expresaron fuertes discrepancias con sus propuestas. Varios dirigentes que habían integrado, o algunos aún integraban, los gabinetes de sus gobiernos, se manifestaron contrarios al Colegiado y formaron un grupo opositor liderado por Pedro Manini Ríos, integrándose con los sectores más conservadores del partido formando un bloque que se

---

<sup>5</sup> Batlle era defensor de la política de partido aunque, en su primera presidencia, designó al Dr. José Romeu como ministro de Relaciones Exteriores. Era éste un integrante del Partido Nacional, del sector del Dr. Eduardo Acevedo Díaz que, junto a un grupo de Senadores que lo seguían, votó por la candidatura de Batlle en 1903, hecho que le costó duras sanciones en su partido (Méndez Vives, 1994: 116).

denominó Partido Colorado General Fructuoso Rivera (PCFR), o Riverismo como se le llamó habitualmente. Por otro lado estaba el PN, que ya era un fuerte y acérrimo opositor al PC, pero especialmente, a la figura de Batlle, a quién veían como un político intransigente, con ideas demasiado vanguardistas y poco apegadas a las tradiciones nacionales. Entendían, además, que la propuesta colegialista pretendía perpetuar a los colorados en el poder y que Batlle fuera amo y señor de los destinos del país.

Las reformas ejecutadas por el batllismo, junto a la prédica a favor de la separación del Estado de la Iglesia Católica y a una exacerbación en su prédica anticlerical, generaron amplios ámbitos opositores, que rápidamente se transformaron en detractores de Batlle y del “inquietismo”, tal como le llamaban en esa época a la política transformadora que se promovía y en gran medida, se implantaba. La expresión más fuerte de esto fue el surgimiento de la Federación Rural que, desde su fundación, manifestó su rechazo y frontal oposición a las políticas gubernativas, aunque se autoproclamó como agremiación en defensa de los intereses rurales y como apolítica.<sup>6</sup>

El escenario estaba planteado, el Colegiado se había transformado en el principal punto de enfrentamientos. En 1913, aún faltaba cumplir con las formalidades, pero todo el sistema político daba como un hecho que se elegiría una CNC y también qué, en ese contexto, en la siguiente legislatura y en la referida CNC, el PC continuaría siendo mayoría. Ese escenario era el ideal para que Batlle y el PC impulsaran y concretaran la tan ansiada reforma, hecha a medida de sus sueños, de sus ideales y de sus desvelos, también de sus intereses.

El proyecto de reforma se haría en el ámbito de la CNC, con un PC cohesivo y mayoritario, situación que le permitiría controlar la agenda temática, o por lo menos hacer que ella fuera más favorable a sus preferencias, y a Batlle, su líder indiscutido, ser el principal generador de ideas y timonel que lo conduciría hacia el destino deseado.

#### **4.2.3 – La elección del 30 de Julio de 1916**

En enero de 1916 el PN resolvió concurrir a la elección de los integrantes del órgano constituyente. Se analizaba que “la oposición tenía una buena oportunidad de obtener una minoría tan grande en la Asamblea Constituyente que Batlle y Viera se vieran obligados a hacer

---

<sup>6</sup> Entre los principales propulsores de la Federación Rural estuvieron algunos estancieros, como el abogado y escritor Carlos Reyles, el destacadísimo médico Manuel Quintela y quien fuera su primer presidente, el jurista José Irureta Goyena. Desde el inicio se mostró como anticolegialista y antibatllista.

cambios en el Colegiado” (Vanger, 2009: 69). Se aprecia que la prédica contraria al abstencionismo que el Directorio del PN tuvo desde 1913, sumada a los avances en las reglas y en las garantías del sufragio que brindaba la ley de elecciones para la CNC y a la evaluación positiva de las probabilidades de un relativo éxito, hicieron que los blancos participaran en ella. El padrón electoral aumentó considerablemente, tanto que, al 30 de Julio de 1916 era alrededor del triple de los que habían sufragado, en cada elección, desde 1905 (Nahúm, 1996: 76). Batlle apelaba a que la mayoría de la ciudadanía, principalmente los trabajadores, valorara las reformas que la favorecían, particularmente, la ley de la jornada de 8 horas de trabajo. Los antiolegialistas invocaban más al voto de sectores tradicionales, a los económicamente dominantes, a los católicos y a los estancieros. Pero, ambos convocaban a todos los sectores socioeconómicos, aunque con énfasis diferentes. Finalmente, se plasmó el triunfo de los antiolegialistas y fue un duro revés para Batlle y sus impulsos reformistas. Los resultados de esa elección se pueden ver en la Tabla 1.

**Tabla 1 – Resultados de la elección para la CNC - 30-07-1916**

<b>Sector político</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>	<b>Convencionales</b>
<b>Nacionalistas</b>	<b>68079</b>	<b>46,4%</b>	<b>105</b>
<b>Colorados Riveristas</b>	<b>14548</b>	<b>9,9%</b>	<b>14</b>
<b>Unión Cívica</b>	<b>1590</b>	<b>1,1%</b>	<b>2</b>
<b>Total Anti Colegialistas</b>	<b>84217</b>	<b>57,4%</b>	<b>121</b>
<b>Colorados Batllistas</b>	<b>60420</b>	<b>41,2%</b>	<b>87</b>
<b>Socialistas</b>	<b>2001</b>	<b>1,4%</b>	<b>2</b>
<b>Total Colegialistas</b>	<b>62421</b>	<b>42,6%</b>	<b>89</b>
<b>Total General</b>	<b>146638</b>	<b>100,0%</b>	<b>210</b>

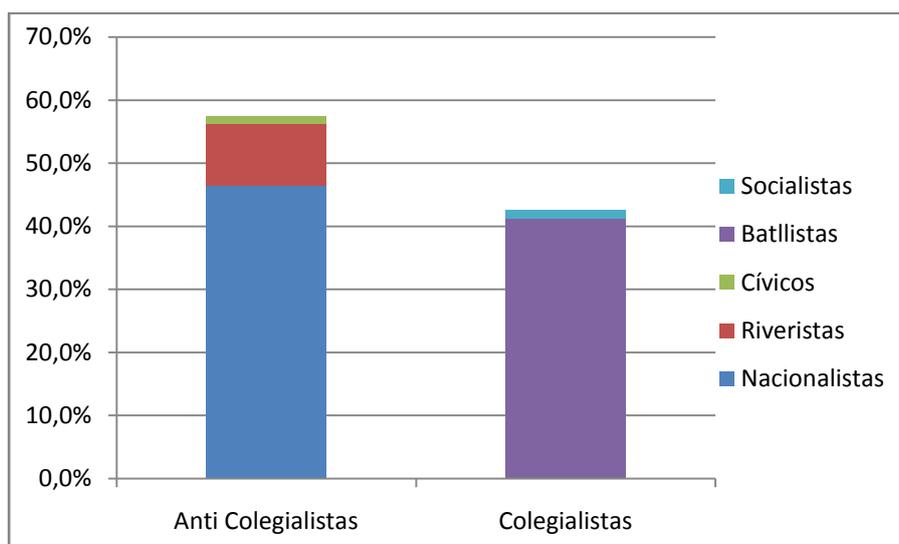
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR

Allí se observa que la suma de antiolegialistas supera ampliamente el 50% y que la diferencia entre los partidarios de ambas posiciones es de casi un 15% de los votos válidos.

Esa diferencia entre ambos agrupamientos se puede observar también en el Gráfico 1.

Emergía un nuevo escenario, la CNC estaría dominada por los anticollegialistas. Las probabilidades de Batlle para concretar su reforma constitucional parecían desvanecerse y su liderazgo quedaba cuestionado, más aún, para muchos de sus adversarios, su tiempo había concluido definitivamente y el país se “liberaba” de sus designios. Se debe tener en cuenta que su mandato había concluido el 1° de Marzo de 1915 y había asumido Feliciano Viera como nuevo Presidente.

**Gráfico 1 – Distribución de votos a CNC de 1916, agrupados por bloques**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales –

Aquella predicción parecía concretarse y reforzarse con las acciones tomadas por Viera que, luego de conocidos los resultados de la elección de la Constituyente, decidió contener los proyectos de reformas del batllismo en lo que se conoció como el “Alto” de Viera.

El Presidente entendió que la ciudadanía había dado un mensaje claro y que éste debía tomarse en cuenta haciendo un *impass* en la tarea reformista. Estas medidas adquieren mayor dimensión si se tiene en cuenta que Viera era un hombre del batllismo, que fue Ministro del Interior de Batlle desde 1913, que fue electo por ese sector y que en su discurso de asunción expresó ser “partidario y admirador” de Batlle y agregó, que su “...acción gubernativa se desarrollará dentro de esa orientación política, sin vacilaciones ni timideces que puedan amenguar mi entereza ciudadana...” y que “os prometo coadyuvar dentro de la esfera de la influencia que yo pueda legítimamente ejercer, a la realización de otro gran postulado: el

ejecutivo colegiado” (Nahúm, 1996: 72). Por lo tanto, el “Alto”, tomaba un significado muy particular por ser establecido por Viera.

#### 4.2.4 – La Constituyente, la estrategia de Batlle y el Pacto de los Ocho

La CNC comenzó a sesionar en Octubre de 1916<sup>7</sup>, nombró una Comisión de Constitución con la finalidad de acordar y redactar un proyecto que presentaría al plenario de la CNC para su aprobación y posterior presentación a plebiscito. Al mismo tiempo, se debían realizar elecciones legislativas, inicialmente previstas para diciembre de 1916, fueron pospuestas para enero de 1917, en un intento del PE por ganar tiempo, negociar con los colorados antiolegialistas y así poder mantener la mayoría legislativa.

**Tabla 2 – Resultados de las elecciones legislativas de 14-01-1917**

Sector político	Votos	% S/votos válidos
<b>Nacionalistas</b>	<b>29257</b>	<b>22,7%</b>
<b>Colorados Riveristas</b>	<b>2606</b>	<b>2,0%</b>
<b>Coalición colorada-nacionalista *</b>	<b>32254</b>	<b>25,0%</b>
<b>Otros</b>	<b>571</b>	<b>0,4%</b>
<b>Total Anti Colegialistas</b>	<b>64568</b>	<b>50,1%</b>
<b>Colorados Batllistas</b>	<b>63617</b>	<b>49,3%</b>
<b>Socialistas</b>	<b>703</b>	<b>0,5%</b>
<b>Total Colegialistas</b>	<b>64320</b>	<b>49,9%</b>
<b>Total General</b>	<b>129008</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y de Nahúm (1996) y Manini Ríos (1973)

\* La Coalición colorada-nacionalista fue un intento por sumar los votos de los anti colegialistas, pero no aglutinó a todos los sectores, siguieron estando por separado los nacionalistas y los riveristas.

Las negociaciones por la reunificación colorada fracasaron, aún así, el batllismo logró mantener la mayoría de los escaños a pesar de que los antiolegialistas obtuvieron más votos,

<sup>7</sup> Su instalación no fue sencilla, los batllistas se abstuvieron de concurrir durante varios meses, el único que asistió a algunas sesiones fue el Dr. Julio María Sosa, un batllista un poco díscolo.

pero, al presentarse divididos entre el PN y el PCFR, no pudieron plasmar esa mayoría en las Cámaras (ver Tabla 2). Estas elecciones se realizaron como hasta entonces, con voto público y cantado y con un sistema que subrepresentaba a las minorías. Quedó así integrado un Parlamento con mayoría colegialista y la CNC con mayoría anticollegialista. Los primeros, con Batlle a la cabeza, lejos de bajar sus banderas reformistas se ingeniaron para que la derrota en la Constituyente no fuera total<sup>8</sup>.

Hubo dos hechos que marcaron el futuro del proceso reformista. El primero, fue la presentación de un proyecto de ley que establecía que la reforma constitucional debía aprobarse por la mayoría absoluta de los habilitados para votar, no de los que efectivamente fueran a votar, si no que era una disposición mucho más exigente, que imponía un umbral mínimo que sería casi imposible de alcanzar, lo que haría que la reforma anticollegialista fracasara (Manini Ríos, 1973: 209).<sup>9</sup> Este proyecto agitó los ánimos y generó muchas más rispideces entre los dos bloques.

El segundo, fue la “amenaza” que Batlle hizo saber a la dirigencia blanca. Conociendo lo que su figura representaba para sus adversarios políticos, especuló con su posible candidatura a la Presidencia por tercera vez, siempre y cuando no se llegara a un acuerdo de reforma que fuera satisfactorio para el batllismo. Se trataba de la posibilidad de tener nuevamente a Batlle como Presidente y en el marco de la Constitución de 1830, lo que representaba el peor escenario que pudiera imaginar el PN. Estos dos hechos forzaron el inicio de negociaciones entre los colorados batllistas y los nacionalistas. Éstos, aceptaron negociar para evitar lo que consideraban un mal mayor, pero, sin claudicar en sus principios básicos. Por su lado, los batllistas lograron introducir parte de sus propuestas en la nueva Constitución, en tanto, los riveristas quedaron excluido de las negociaciones, lo que representó un quiebre en el bloque anticollegialista. Se nombró una comisión, con cuatro delegados de cada sector, conocida como la “Comisión de los ocho”, que tuvo la finalidad de acordar y redactar un proyecto transaccional. De allí surgió el llamado “Pacto de los ocho”<sup>10</sup>, que fue un texto de proyecto de

---

<sup>8</sup> Esto fue expuesto con total claridad por Domingo Arena en una sesión del Senado de la República, en diciembre de 1918, diciendo: “en presencia del inesperado descalabro (la derrota del 30 de julio de 1916) que se produjo a nuestro alrededor, ¿cuál tenía que ser nuestra inclinación natural, nuestra idea fija, nuestra obsesión? ¡Ver si dentro de la misma catástrofe podíamos salvar algo de nuestros grandes principios!”, tomado del libro “Anoche me llamó Batlle” (Manini Ríos: 1973: 289).

<sup>9</sup> El proyecto de ley “Buero – Martínez Thedy”, llamado así en alusión a los apellidos de los Diputados que lo presentaron, se refería al umbral necesario para la ratificación ciudadana en el Plebiscito Constitucional. Luego de las negociaciones entre batllistas y nacionalistas fue desestimado y no se volvió a tratar en la Cámara.

<sup>10</sup> El “Pacto de los ocho” fue el resultado obtenido al concluir las negociaciones de la “Comisión de los ocho”, que permitió acordar un proyecto de reforma constitucional. Al nacionalismo lo representaron Leonel Aguirre, Alejandro Gallinal,

reforma que se presentó en la CNC y fue aprobado por ésta el 15 de octubre de 1917, con la única oposición de los colorados riveristas. Luego, fue ratificado por la ciudadanía en plebiscito de fecha 25 de noviembre del mismo año.

Podemos analizar los dos escenarios, el que se configuró desde el momento que se instaló la CNC y el que se desarrolló a partir de la aparición en escena de la nueva estrategia batllista, conformada por el proyecto de ley “Martínez-Thedy” y la “amenaza” de la candidatura de Batlle.

En el primero, se encuentra la CNC que se compone por cinco actores: colorados batllistas, nacionalistas, colorados riveristas, socialistas y cívicos. Se cuentan aquí como dos diferentes actores a los dos sectores colorados porque actuaban así, se encontraban fuertemente enfrentados y cada uno asumía discursos, transmitía ideas y tomaba decisiones en forma autónoma y muy diferente al otro. En la Convención nada los unía. A grandes rasgos, simplificando y dejando afuera algunas discrepancias menores, se puede apreciar que dentro de la CNC existían dos bloques, uno compuesto por los llamados antiolegialistas, es decir, PN, PCFR y la Unión Cívica (UC) y el otro integrado por el batllismo y el socialismo. Los antiolegialistas formaban una mayoría, una alianza de tres jugadores partidarios que, además, todos ellos se comportaban de manera cohesiva y estaban en condiciones de generar y aprobar un proyecto de reforma para elevar a la consideración ciudadana. Al continuar con el análisis, se observa que las preferencias políticas de la UC se solapaban con las los otros dos partidos, por lo tanto, su inclusión en un probable acuerdo no era esencial. Si descartáramos a este partido, nos quedaría un escenario compuesto por el PN y el PCFR que, entre ambos, conformaban una mayoría que no tendría que tomar en cuenta las preferencias de los demás jugadores.

Es oportuno indicar que, para este análisis, se hace el supuesto que no existen o son irrelevantes los costos de transacción.

El segundo momento se configuró en torno a la estrategia batllista para incidir en la reforma. Los nuevos movimientos políticos transformaron el escenario, por un lado estaba la CNC y por otro las dos Cámaras Legislativas y el Presidente de la República. La mayoría batllista en el Parlamento y el Presidente de la República, se abrogaban potestades para modificar las normas referidas a la instancia electoral de ratificación plebiscitaria de la Reforma

---

Carlos Berro y Martín C. Martínez, mientras que por los batllistas estuvieron Domingo Arena, Baltasar Brum, Ricardo Areco y Juan Buero.

y al umbral exigido para su aprobación. Como el Batllismo tenía mayoría cohesiva<sup>11</sup> en ambas Cámaras, para lo concerniente a la reforma constitucional, éstas pasaron a funcionar como un solo actor. Además, en ese momento, el “Alto” de Viera había quedado atrás, la relación entre Viera y Batlle se había recompuesto y entre ellos acordaban las estrategias políticas del gobierno y del partido (Vanger, 2009). Como consecuencia, el PC Batllista pasó a ser el dominador en los tres órganos de gobierno (la Presidencia de la República, la CS y la CR) que actuaban como un único jugador. Teniendo en cuenta esta nueva realidad política que se planteaba, el PN accedió a negociar y rompió, de facto, la alianza que tenía con los Riveristas.

En resumen, el escenario político quedó limitado a dos actores con capacidad para generar un proyecto de cambio constitucional: los batllistas y los nacionalistas. A esa situación se arribó como resultado de la ingeniosa estrategia que Batlle implementó, la que le permitió torcer el rumbo de la reforma, tener control sobre la agenda de temas a discutir y poner al PN en una situación de “tómalo o déjalo” en relación al colegiado, lo que terminó por laudarse con una solución a mitad de camino entre éste y el ejecutivo unipersonal, al acordarse la propuesta de un PE bicéfalo, o colegiado imperfecto, una invención peculiar, híbrida y atípica, si no única en el mundo. Batlle intentó transformar la situación, que le era adversa, en una solución más cercana a sus pretensiones. Fue ésta una estrategia exitosa, se modificó el statu quo dentro de las preferencias del oficialismo y de su líder.

**Tabla 3 – Resultados del Plebiscito sobre Reforma Constitucional 25-11-1917**

<b>Pronunciamiento</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>	<b>% S/habilitados</b>
<b>A favor</b>	<b>84992</b>	<b>95,15%</b>	<b>36,34%</b>
<b>En contra</b>	<b>4330</b>	<b>4,85%</b>	<b>1,85%</b>
<b>Total</b>	<b>89322</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y de Nahúm (1996) y

Manini Ríos (1973)

Los sectores partidarios participantes del pacto habían obtenido entre ambos el 87% de los votos en la elección de la CNC. Esto hacía suponer que su proyecto tendría el respaldo popular y que la ciudadanía tendría preferencias similares a la de los “pactantes”. Finalmente, el

---

<sup>11</sup> Solo el Dr. Julio María Sosa se mostraba algo desalineado de las estrategias batllistas, pero su actuación en este período nunca fue en contra de éstas y no puso en riesgo su éxito.

proyecto obtuvo la ratificación ciudadana, con los resultados que se pueden apreciar en la Tabla 3.

### **4.3 - El proceso hacia la reforma de 1967 y su concreción**

Hacia el año 1966, nuevamente en la trayectoria política uruguaya aparece la reforma constitucional como un intento de resolución de los conflictos. “La propuesta de una reforma constitucional significaba en cierto modo un nuevo intento por encontrar alternativas ante la crisis”..., así como, ...”el proceso de reforma y las expectativas que supo generar en amplios sectores de la sociedad uruguaya testimonió también las inercias –aunque crecientemente erosionadas- del tradicional peso de la política en el país aun en un contexto de crisis” (Caetano et al, 1998: 218 y 221). En amplios sectores del sistema político y en diversos grupos de la sociedad existían reclamos de reforma. El Colegiado aparecía para muchos, como en la década de los años 30, como el culpable de muchos de los males que aquejaban a la República. Se marcaba su lentitud, su poca eficacia y el carácter asambleario en el accionar del PE como las principales causas de su fracaso en la gestión.

Se inició un proceso reformista, pero antes de entrar en ese análisis es necesario describir como llegaron los partidos políticos a las elecciones de noviembre de 1966<sup>12</sup>.

El PN pagó un alto costo por ser el titular de los últimos dos gobiernos y no haber podido superar la crisis o, al menos, encaminar al país hacia una salida de la misma. En tanto, el PC, que venía procesando con dificultades las sucesivas derrotas de 1958 y 1962, fue el vencedor en la contienda electoral (ver Tabla 4). Por un lado presentaba, en la línea más conservadora a la Unión Colorada y Batllista (UCB), heredera de la Lista 14, que llevaba como candidato presidencial a una figura de prestigio como el Gral. Oscar Gestido<sup>13</sup>, que conformó la fórmula ganadora con Jorge Pacheco Areco, un diputado sin demasiados antecedentes ni reconocimientos. En la izquierda del partido, se ubicaba la Lista 99, liderada por Zelmar Michelini y Hugo Batalla, con un discurso basado en el batllismo de la primera hora, levantando las banderas de la justicia social como la piedra angular de la acción política. La cuestión más complicada estaba en la Lista 15, que tenía que definir la sucesión política de Luis

---

<sup>12</sup> Ver en Anexo I, páginas 1 a 6, de este trabajo, si se quiere tener una descripción de la trayectoria que siguió la política uruguaya y sus partidos entre 1917 y 1966.

<sup>13</sup> Era éste una figura con prestigio en el Ejército y en la gestión pública al frente de Ancap y de AFE y era visto como un hombre recto y con don de mando.

Batlle. Hubo una ardua disputa por el liderazgo y se recurrió a elecciones internas para dirimir el pleito. En ellas triunfó Jorge Batlle Ibañez, hijo de Luis y diputado desde 1959, que contó con el apoyo de importantes dirigentes, como Alberto Abdala, además de poseer los medios de comunicación Radio Ariel y Diario Acción, ambos propiedad de su familia. La mayoría de los derrotados en esa interna emigraron hacia otros sectores del partido<sup>14</sup>. Estaban en juego el liderazgo, la concepción ideológica, la línea programática y la definición política sobre una reforma constitucional que terminara con el Colegiado Integral. El triunfo de Jorge Batlle implicó cambios rápidos, trascendentes y traumáticos. Hubo un “viraje ideológico del quincismo batllista... dirigido al abandono del programa estatista y a la aceptación radical de las tesis neoliberales” (Caetano et al, 1998: 216). Se produjo una renuncia al Colegiado como bandera histórica del batllismo y hubo cambios sustanciales en “los sentidos y usos políticos de la voz *democracia* entre los batllistas identificados con la lista 15 en los debates constitucionales de 1952 y 1967.”... “En la primera de estas coyunturas articuló importantes herencias republicanas provenientes del primer batllismo (la defensa de la ley como avance hacia el bien común, el horizonte de justicia social, la defensa de mayores márgenes de democracia directa), con elementos propios de una lectura radical de la matriz liberal (la defensa plena de las libertades políticas)”. En los debates de 1966, “los elementos republicanos prácticamente habían desaparecido de “Unidad y Reforma” – Lista 15, ocupando ese espacio un conjunto de nuevos problemas asociados en el discurso a la voz *democracia*”. Hubo más un “clima de época que colocó en la agenda de reflexión del liberalismo occidental estas nuevas preocupaciones”. “El orden, la necesidad de equilibrios entre libertad y autoridad y la prevención frente a las demandas crecientes de la sociedad se fueron volviendo cada vez más asuntos centrales en el discurso del sector” (Ferreira Rodríguez, 2014: 121 y 122).

En el resto del sistema de partidos también hubo novedades trascendentes, aunque no tanto en votos, debido a que no superaron el entorno del 10% del electorado. Entre los sectores creados en 1962, el FIDEL creció<sup>15</sup> y la Unión Popular se dividió entre el grupo de Erro y el

---

<sup>14</sup> Entre los derrotados estuvieron grupos de dirigentes de mucha trayectoria como Amílcar Vasconcellos y Manuel Flores Mora, por un lado, y un grupo de Senadores encabezados por Glauco Segovia por otro.

<sup>15</sup> Para Luis Eduardo González, este crecimiento del FIDEL, que es casi lo mismo que decir del Partido Comunista (PCU), es mucho más relevante de lo que los números reflejan y de lo que se percibió en ese momento. Con su política de construcción de alianzas más la creación de la Convención Nacional de Trabajadores – CNT, en la que el PCU controlaba aproximadamente a la mitad de sus gremios. Serían éstos los primeros cimientos de los cambios registrados en 1971 con la creación del Frente Amplio, (González, 1993).

Partido Socialista (PS) y ambos tuvieron malos resultados electorales. Finalmente, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) también se fracturó, perdiendo el ala más conservadora.

**Tabla 4 – Resultados de las elecciones nacionales 27-11-1966**

<b>LEMA</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>
<b>P. Colorado</b>	<b>607633</b>	<b>49,3%</b>
<b>P. Nacional</b>	<b>496910</b>	<b>40,4%</b>
<b>FIDEL</b>	<b>69750</b>	<b>5,7%</b>
<b>PDC</b>	<b>37219</b>	<b>3,0%</b>
<b>P. Socialista</b>	<b>11559</b>	<b>0,9%</b>
<b>Otros</b>	<b>8691</b>	<b>0,7%</b>
<b>Total</b>	<b>1231762</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay

En cuanto a los proyectos de reforma, fueron cuatro los que se presentaron y que se identificaron con los colores que tendrían las papeletas en el plebiscito. La reforma constitucional, según la Carta de 1951, podía realizarse mediante alguno de los cuatro procedimientos que allí se establecían. En la instancia de 1966, fueron tres los utilizados, siendo la vía de la convocatoria a una CNC el único mecanismo que no se usó. Quizás, en el escenario de fragmentación y cambios en las internas partidarias, todos los sectores lo vieron como una alternativa poco efectiva y que con su carácter asambleario podría ser mal vista por la mayoría de la ciudadanía. Se puede presentar como un escenario con múltiples jugadores en el que no existe, o es demasiado pequeño, el conjunto de posibles acuerdos, por lo tanto, las probabilidades de una reforma sustancial serían mínimas. También es factible y racional que muchos de los actores políticos la desecharan debido a que, en una CNC con partidos fragmentados, con fracciones que tradicionalmente actuaban con autonomía unas de otras y sin una dirección común que estableciera un único rumbo partidario, es decir que en ella habría múltiples jugadores, el set de posibles resultados sería amplio y los riesgos de quedar afuera de quienes compusieran el grupo de quienes marcaran el rumbo de la reforma, también sería grande.

El proyecto de la reforma amarilla fue de iniciativa popular, promovido por sindicatos de inspiración comunista y respaldado por el FIDEL. Las principales reformas eran la implantación de un PE con un Presidente de la República elegido en hoja de votación separada, pero con menores potestades de poder que el ejecutivo anterior y la eliminación del instituto de las Medidas Prontas de Seguridad. En el Plebiscito Constitucional obtuvo el 5.21% de los sufragios del total de los habilitados para votar.

El proyecto de reforma gris fue presentado por legisladores del PN, proponía un ejecutivo unipersonal con importante fortalecimiento de sus potestades, la posibilidad de limitaciones a los derechos individuales, mayores facilidades para la disolución de las Cámaras y el desdibujamiento de la autonomía de la enseñanza, entre otros aspectos. Luego de las negociaciones con los colorados por un proyecto único y solo con el apoyo de los sectores partidarios que no acordaron, consiguió un magro 10,57% de los votos.

El tercer proyecto fue el identificado como reforma rosada, correspondía a una iniciativa popular impulsada desde el PC. En ella también se proponía aumentar las potestades del PE pero, a diferencia de la reforma gris, también aumentaba las garantías individuales. Luego de acordar con el PN, esta propuesta quedó bastante de lado y obtuvo el 0,10% de los votos.

Finalmente, el proyecto de reforma naranja fue el que surgió del acuerdo entre las mayorías del PC (Lista 15, la UCB, el Frente Colorado de Unidad y la Lista 99) y del PN (Herrerismo, Movimiento Nacional de Rocha (MNR) y la agrupación Divisa Blanca). Las negociaciones se iniciaron ante las dificultades existentes para que alguno de los demás proyectos fuera exitoso, si no tenía el apoyo de estos grupos. Fue presentado ante la AG y aprobado por ésta el 24 de agosto de 1966, al filo del plazo constitucional establecido. En el plebiscito, que se realizó junto con las Elecciones Nacionales, obtuvo el 47,51% de los sufragios sobre el total de habilitados, esto correspondió a casi el 64% de los votos emitidos y con ese guarismo esta reforma quedó ratificada, tal como se puede verificar en la Tabla 5.

La nueva Constitución estableció el retorno a un PE compuesto por un Presidente de la República y un Consejo de Ministros. El funcionamiento que se determinó fue que el Presidente debe actuar en acuerdo con uno o varios Ministros ó que lo hará en conjunción con el Consejo de Ministros, salvo en algunos asuntos en que actúa como Jefe de Estado y en otros pocos en los que se le confiere la potestad de decidir solo. También se aumentaron las facultades del PE en su relación con el Legislativo. Se estableció la iniciativa privativa del PE en materia de gastos presupuestales, creación de empleos en la Administración Pública y otros ítems que atañen al orden económico financiero del Estado. Se incorporó la posibilidad de la declaración

de urgente consideración para algunos proyectos de ley y la facultad de vetar o introducir modificaciones a los ya aprobados por el PL. En consonancia con lo anterior, se incrementaron las atribuciones de control del PE sobre el funcionamiento de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. En pocas palabras, se fortaleció al PE en detrimento del PL y de los Directorios de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado. Otra novedad fue que se creó el Banco Central del Uruguay, la Oficina de Planeamiento y Presupuestos y la Oficina del Servicio Civil.

**Tabla 5 – Resultados del Plebiscito sobre Reforma Constitucional 27-11-1967**

<b>Proyecto de Reforma</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>	<b>% S/habilitados</b>
<b>Amarilla</b>	<b>86315</b>	<b>8,22%</b>	<b>5,21%</b>
<b>Gris</b>	<b>175095</b>	<b>16,68%</b>	<b>10,57%</b>
<b>Rosada</b>	<b>1120</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,07%</b>
<b>Naranja</b>	<b>786987</b>	<b>74,99%</b>	<b>47,5%</b>
<b>Total</b>	<b>1049517</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y de Nahúm et al (1997)

El análisis del escenario de 1966 nos muestra a un sistema político en fermentación, buscando alternativas a la situación de crisis reinante en ese momento, con una fuerte tendencia hacia la corporativización de la política y por ende a un decaimiento en el rol central de los partidos políticos como catalizadores, promotores, gestores, intermediarios y articuladores de las demandas sociales. Se observa un incremento en el protagonismo de las cámaras empresariales, de los sindicatos de trabajadores, de los militares que poco a poco iban ganando espacios y haciendo demandas sectoriales y políticas que no eran las habituales y que comenzaban a traspasar los límites de lo que legalmente les correspondía. Por otro lado, ya estaban accionando, por lo menos desde el año 1963, varios grupos guerrilleros, principalmente el MLN –Tupamaros, que se oponían a la democracia liberal y que pretendían llegar al poder por la vía armada.

A la fragmentación de los partidos se agregaba que la polarización política<sup>16</sup> iba en aumento<sup>17</sup>, la credibilidad de la ciudadanía en el sistema de partidos y en los políticos menguaba, la crisis se profundizaba y las alternativas para salir de la misma eran muy diversas y contrapuestas entre sí. La situación internacional, descrita anteriormente, tenía mucho peso en la política local. En resumen, en el Uruguay había en curso un proceso de desvalorización de la política y de desprestigio de la democracia liberal y de los preceptos republicanos. En ese marco, los proyectos de reforma constitucional fueron intentos por superar la crisis y por establecer tendencias hacia los diferentes “modelos” de sociedad que cada uno de los sectores en disputa quería plasmar. Fueron, al mismo tiempo y aunque quizás no se lo hubiera planteado así, una instancia que quiso revitalizar y apuntalar el papel protagónico de la política y de los partidos (Caetano et al, 1998).

El Parlamento fue el escenario donde se jugó la viabilidad de una reforma, primero con dos proyectos de iniciativa popular y con otro presentado por el PN. Luego, y ante el riesgo de que no hubiera reforma, a través de negociaciones entre fracciones de ambos partidos fundacionales, que conformaban una mayoría, que culminaron con el acuerdo sobre un proyecto de ley constitucional, posteriormente identificado como reforma naranja.

Es importante volver a recordar que para cambiar la Constitución, cualquiera sea el procedimiento utilizado, el proyecto se debe poner a consideración de la ciudadanía para que lo ratifique por medio de un Plebiscito.

Fue un proceso reformista que no tuvo a un jugador con capacidad para establecer la agenda. En esa instancia, se propusieron los cuatro proyectos anteriormente descritos. Esto ocurría en medio de una situación de estanflación<sup>18</sup>, de creciente agitación social y desprestigio de la política partidaria, en una sociedad que, además, era vulnerable y absorbía las consecuencias de la Guerra Fría. Todo eso ponía un manto de incertidumbre sobre cuál sería el comportamiento electoral de la ciudadanía. Si una decisión política debe ser elevada a la aprobación popular mediante plebiscito, “en principio, se hace más difícil cambiar el statu quo”

---

<sup>16</sup> La polarización se toma aquí en los términos definidos por Sartori, es decir, la distancia ideológica entre dos partidos relevantes del sistema de partidos, el que está más a la izquierda y el que está más a la derecha. La definición de partido relevante, también es tomada de Sartori (Sartori, 1976).

<sup>17</sup> Según Luis Eduardo González, el sistema de partidos uruguayo aumentó su polarización en 1966, principalmente, porque el PCU con su alianza FIDEL logró el 5,71% de los votos y por la unificación de los sindicatos de trabajadores en la CNT, en la que los comunistas controlaban a más de la mitad de ellos. Se había convertido en un partido relevante en términos de Sartori.

<sup>18</sup> El concepto estanflación es usado en economía para describir un período de estancamiento de una economía que se desarrolla junto a un proceso inflacionario.

y, además, “los resultados finales se aproximarán mejor a las preferencias del votante medio cuando exista la posibilidad de un referéndum” (Tsebelis, 2006: 158 y 159).<sup>19</sup>

#### 4.4 - El proceso hacia la reforma de 1996 y su concreción

En las Elecciones Nacionales del año 1994 se registraron resultados electorales muy excepcionales. En ellas se plasmó una situación de paridad entre los tres partidos más grandes del sistema (PC, PN y FA), que tuvo importantes repercusiones en el desarrollo político de los años siguientes. Los datos muestran la continuidad de un proceso de cambios en el sistema de partidos. Hubo una nueva caída en la suma del caudal electoral de los partidos fundacionales y un aumento en el obtenido por el FA. Esta situación generó incertidumbre sobre cuál sería el partido que accedería al gobierno, provocó expectativas de un probable triunfo del FA y originó un estado de alerta en los partidos fundacionales. Dichos resultados se pueden apreciar en la Tabla 6 que se muestra a continuación.

**Tabla 6 – Resultados de las elecciones nacionales 27-11-1994**

<b>LEMA</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>
<b>P. Colorado</b>	<b>656428</b>	<b>32,35%</b>
<b>P. Nacional</b>	<b>633384</b>	<b>31,21%</b>
<b>Frente Amplio</b>	<b>621226</b>	<b>30,61%</b>
<b>Nuevo Espacio</b>	<b>104773</b>	<b>5,16%</b>
<b>Otros</b>	<b>13470</b>	<b>0,67%</b>
<b>Total</b>	<b>2029281</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS – UDELAR

---

<sup>19</sup> Teorema del votante mediano de Duncan Black. En una situación en que las preferencias individuales de los votantes pueden representarse en una sola dimensión, y adopten una estructura de un solo pico, una votación mayoritaria produce una solución consistente que coincide con las preferencias máximas del votante mediano. Hace alusión al concepto de mediana de una distribución de frecuencias de una determinada variable. (Una introducción a la teoría de la decisión pública (“public choice”) Juan Francisco Corona Ramón – Universidad de Barcelona – Instituto Nacional de Administración Pública – Alcalá de Henares – Madrid, España).

Desde el momento que fue electo, el Presidente Sanguinetti, realizó intensas negociaciones para formar una coalición de gobierno amplia y estable, que le permitiera llevar adelante su gestión. Primero se aseguró el apoyo de todo su partido y luego cerró un acuerdo con la totalidad del PN. Dentro de este partido las posiciones políticas tenían diferencias importantes, fundamentalmente entre “Manos a la Obra” que fue el sector más votado, liderado por Alberto Volonté, que fue un ferviente impulsor del acuerdo con el gobierno y el Herrerismo del saliente Presidente Lacalle, que se mostró reacio desde el inicio y que terminó resolviendo su adhesión a la coalición pocos días antes del cambio de mando.

Los resultados electorales pusieron otra vez en la discusión política el tema de la reforma constitucional y aceleraron su tramitación parlamentaria. El FA continuó su ascenso electoral y se convirtió en un partido con posibilidades de acceder al gobierno y esto tuvo la inmediata reacción de los viejos partidos fundacionales. Como dicen Buquet y Piñeiro, “en este escenario, también se produjo la alteración de la pauta de colaboración interpartidaria, mantenida durante muchos años por los partidos tradicionales. En esta oportunidad se conformó un gobierno de coalición que fue mucho más allá de la construcción de mayorías puntuales o de un pacto de gobernabilidad. En este acuerdo participaron la totalidad de las fracciones de los dos partidos, las que mantuvieron un alto grado de disciplina” (Buquet y Piñeiro, 2000: 44). Más adelante agregan que, “en cierto modo la nueva constitución uruguaya es el hijo privilegiado de ese gobierno de coalición ya que pretendió ser la solución institucional a las complejidades del sistema político uruguayo, especialmente manifestados por la elección de noviembre de 1994” (Buquet y Piñeiro, 2000: 44). Es muy interesante el análisis que hacen estos autores y las conclusiones a las que llegan sobre la relación entre el gobierno de coalición del período 1995-2000 y la reforma constitucional aprobada en 1996. Al inicio del gobierno, el principal demandante de recursos era el Presidente Sanguinetti y el principal oferente era el dirigente blanco Volonté. El primero necesitaba la coalición para asegurarse mayorías parlamentarias y el segundo era quien podía otorgárselas. Pero nada aseguraba la estabilidad de la coalición, en principio no era una estrategia racional para el PN cooperar y mantenerse en la coalición por mucho tiempo, pero, la presencia de un tercer actor con muchas chances de ganar las próximas elecciones nacionales, hizo de la cooperación una pieza clave de la relación entre ambos partidos. En ese contexto es que aparece la reforma constitucional. Los autores mencionados plantean que la coalición funcionaría, en principio, como un “juego de la gallina”, en el cual, existían dos equilibrios de Nash que eran difíciles de alcanzar debido a los dispares y

asimétricos que eran los resultados entre ambos jugadores, en este caso el PC y el PN. Pero, al incorporarse la reforma constitucional en la discusión política como un objetivo deseado por ambos partidos, casi como una necesidad para mantenerse en el poder, las pautas de negociación cambiaron y la cooperación mutua fue la única estrategia plausible para lograr los resultados deseados. Al “juego de la gallina”, que era la coalición de gobierno, se le agregó lo que los autores llamaron “el juego de la reforma”, que fue un juego cooperativo en el cual ambos jugadores lograban sus mejores resultados a través de la cooperación para aprobar dicha reforma. “Aunque el juego de la reforma puede desarrollarse independientemente del otro, el proceso de transformarlos en uno solo, es decir “atar” los dos juegos para que se desarrollen simultáneamente haciendo que las acciones que se toman en uno coincidan con las que se toman en el otro, permite construir una nueva estructura de pagos que hace de la mutua cooperación no sólo un resultado óptimo<sup>20</sup>, sino una estrategia débilmente dominante<sup>21</sup>. Interpretar las acciones de los actores realizando movimientos simultáneamente en ambas arenas permite echar luz sobre comportamientos que de otra forma aparecerían como irracionales (Tsebelis, 1990)” (Buquet y Piñeiro, 2000: 50). Los partidos fundacionales se enfrentaban a una nueva realidad, a un desafío que nunca antes habían tenido. El viejo bipartidismo había quedado atrás y ahora el escenario era de un pluralismo moderado, con un partido desafiante (López, 2005) en ascenso y con posibilidades ciertas de alcanzar el gobierno y dejarlos afuera de los resortes de poder, reparto de cargos y elaboración de políticas ó, al menos, teniendo que compartir los mismos. Además, con las reglas de juego imperantes, entre ellas la de mayoría relativa para alcanzar el gobierno, los incentivos electorales favorecían que el sistema de partidos continuara cambiando y pudiera transformarse en un nuevo bipartidismo (Cox, 1997)<sup>22</sup> en el qué, todo indicaba, estaría el FA y uno de los partidos fundacionales. En este punto está una de las explicaciones de por qué la reforma era visualizada como una cuestión indispensable y urgente para ambos partidos. Con los resultados de 1994 no estaba

---

<sup>20</sup> Óptimo en el sentido de Pareto, esto es un resultado que no puede ser mejorado por ninguno de los jugadores sin perjudicar a algún otro (nota hecha por los autores) (Buquet y Piñeiro, 2000: 50).

<sup>21</sup> Una estrategia dominante es un curso de acción que siempre genera mejores resultados que los demás cursos de acción posibles. Se dice que una estrategia es “débilmente dominante” cuando se trata de un curso de acción cuyos resultados nunca son peores que los que generan los otros cursos de acción posibles (nota hecha por los autores) (Buquet y Piñeiro, 2000: 50).

<sup>22</sup> Según Cox, la regla de M+1, siendo M la magnitud de la circunscripción, es decir, la cantidad de cargos que están en juego en una elección, indica que los candidatos relevantes o con chances de éxito solo superarán en uno a M. Para la elección de Presidente de la República, según la Constitución de 1967, el número de candidatos, en el caso uruguayo es más preciso hablar de lemas debido al doble voto simultáneo, solo dos serían los competidores, los demás partidos quedarían relegados a posiciones más testimoniales o de segundo plano.

claro cuál de ellos sería el que podría mantenerse con chances de disputar las siguientes elecciones.

Como explica Luján, “los procesos de cambio institucional no ocurren en el vacío. Específicamente, las reformas electorales no se procesan en un entorno esterilizado sino que, por el contrario se desarrollan en contextos complejos, históricamente condicionados y a menudo mediados por intereses diversos, altos niveles de riesgo e incertidumbre, e información imperfecta. Los actores políticos -tanto los que promueven como los que resisten los cambios- están fuertemente condicionados por sus objetivos inmediatos, en permanente tensión con los intereses y estrategias del resto de los actores y con las reglas de juego. Éstas son las que propician o dificultan las reformas, toda vez que son las que fijan los costos tanto del cambio como de la continuidad institucional” (Luján, 2010: 14).

El procedimiento para alcanzar la reforma volvía a ser un aspecto medular, se trataba de elegir el mecanismo más adecuado para lograr ese objetivo de manera rápida, eficaz y con los menores costos políticos posibles, dentro del menú de posibilidades que establecía la Constitución de la República. Hay que tener en cuenta la relativamente alta fragmentación parlamentaria, que registraba para la Cámara Baja un valor de 3,3 en el índice de Laakso y Taagepera (Payne, J. Mark y otros, 2006: 81), que los partidos se integraban de varias fracciones que actuaban con un alto grado de autonomía y qué, además, existían antecedentes inmediatos anteriores que registraban un intento fallido de una ley constitucional de la llamada Maxi Reforma y un plebiscito que fracasó estrepitosamente sobre la que se conoció como Mini Reforma. Los resultados de esta última se exponen en la Tabla 7.

**Tabla 7 – Resultados del Plebiscito sobre Reforma Constitucional 28-08-1994**

**“Mini Reforma”**

<b>Pronunciamiento</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>	<b>% S/habilitados</b>
<b>A favor</b>	<b>559321</b>	<b>28,47%</b>	<b>24,55%</b>
<b>En contra</b>	<b>1405450</b>	<b>71,53%</b>	<b>75,45%</b>
<b>Total</b>	<b>1964771</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS-UDELAR

Para que el plebiscito ratificador fuera antes de las siguientes elecciones nacionales se podían recorrer dos caminos, el de la convocatoria a una CNC y el de la aprobación de una ley constitucional por los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras. Al primero se le consideró como un procedimiento largo, costoso e impopular, por lo tanto, se recorrió el segundo camino. En las negociaciones para elaborar dicho proyecto participaron los cuatro lemas con representación parlamentaria. Finalmente, y aunque participó de la redacción de algunos artículos, el FA se retiró de la mesa de diálogo y decidió oponerse a la reforma. En estas circunstancias, los partidos reformistas tenían poco margen para las defecciones y para las posturas disonantes de sus legisladores. Entre el PN y el PC sumaban el 63,6% de la CR y el 67,7% en la CS, por lo tanto, en la primera no alcanzaban el mínimo constitucional exigido y debían asegurar el apoyo de legisladores de otros partidos. Es aquí donde el NE se transformó en un actor relevante, con capacidad para establecer tanto una alianza reformista como para interponer el chantaje, tenía los votos que los partidos fundacionales necesitaban sumar para lograr la aprobación parlamentaria y eso le daba la llave para la viabilidad del proyecto. Fue un actor que tuvo un protagonismo real a la hora de definir los cambios y la redacción del proyecto final, así como una activa participación en la campaña para el plebiscito.

Las principales variaciones que se introdujeron en la reforma constitucional del año 1996 fueron en el sistema electoral: la candidatura única por partido para la elección del Presidente de la República y del Vicepresidente, la instauración de las elecciones internas, que en los hechos son elecciones primarias, abiertas y simultáneas en todos los partidos, la exigencia de mayoría absoluta para la elección presidencial con la incorporación del sistema de segunda vuelta o balotaje para el caso que no se supere el umbral del 50% en la primera instancia y con ello la separación parcial de las elecciones legislativas y las presidenciales, la limitación del doble voto simultáneo, tanto para la elección presidencial como para la de diputados, ya que se eliminó la posibilidad de acumulación por sublemas y por identidad de listas, se separaron las elecciones nacionales de las departamentales y se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales. Según los impulsores de esta reforma, como principales objetivos, se pretendió fortalecer la gobernabilidad y darle mayor libertad a los electores. En el discurso reformista se destacaba que, la segunda vuelta para la elección presidencial, estimularía la conformación de coaliciones preelectorales que luego se transformarían en coaliciones de gobierno.

Es claro que los partidos fundacionales buscaron a través de la reforma una vía que les permitiera mantenerse en el poder, “respondió a los objetivos de ambos partidos de cancelar los riesgos de la coordinación ciudadana en un escenario de alta incertidumbre, lo que responde al

supuesto de agentes racionales y aversos al riesgo. Dicha reforma es consistente con la trayectoria histórica seguida por las anteriores instancias reformistas, dado que los partidos tradicionales impulsaron alteraciones en las reglas para promover su propia supervivencia, y facilitando de esa manera la continuidad del formato coparticipativo que fue parte esencial de su propia evolución” (Luján, 2010: 59).

Actuaron como agentes racionales que intentaron maximizar los beneficios y preservar sus posiciones de poder, “desde una perspectiva que asume los principales supuestos de la teoría de la elección racional, se presenta un modelo que intenta captar las principales alternativas disponibles para la coalición reformista, entendiendo que ambos partidos compartían el objetivo de evitar una *derrota total* (Colomer 2004). (Luján, 2010: 5)”. Bajo este análisis, se puede afirmar que hubo dos jugadores, el PN y el PC, que buscaron cambiar el statu quo, que en este caso eran las reglas electorales vigentes, para evitar esa “derrota total” y mantener otro statu quo que era conservar el gobierno en sus manos y sin grandes costos políticos para ninguno de ellos. Necesitaron negociar y modificar parcialmente sus postulados para incorporar al NE y así lograr las mayorías necesarias que permitieran habilitar una reforma constitucional. Ante la oposición del FA, luego de extensas e intensas negociaciones, la única alternativa posible fue la de asegurar un acuerdo con este pequeño partido de centro izquierda, que se transformó en el fiel de la balanza en la CR, confirmando su rol de partido relevante del sistema (Sartori, 1980) durante el período de gobierno 1995-2000.

El FA no lo acompañó e hizo campaña en contra en el plebiscito de diciembre de 1996. En éste, la reforma fue aprobada por un escaso margen, al obtener el 50,45% de los votos, como puede verse en la siguiente Tabla 8.

**Tabla 8 – Resultados del Plebiscito sobre Reforma Constitucional 10-12-1996**

<b>Pronunciamiento</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>	<b>% S/habilitados</b>
<b>A favor</b>	<b>1015828</b>	<b>52,20%</b>	<b>43,34%</b>
<b>En contra</b>	<b>930288</b>	<b>47,80%</b>	<b>39,69%</b>
<b>Total</b>	<b>1946116</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS - UDELAR

Claramente, en esta instancia hubo cuatro actores que participaron de las negociaciones y posterior proyecto de reforma. Dos de ellos tuvieron amplios espacios de coincidencia, amplias

zonas de superposición de preferencias y les resultó relativamente sencillo arribar a un acuerdo. Blancos y Colorados actuaron con mucha coordinación entre ellos e intentaron sumar a los otros actores. Incorporaron al proyecto varios de los planteos de estos últimos, especialmente del FA, pero finalmente éste resolvió no acompañar la propuesta. En un juego estratégico, los dirigentes frenteamplistas prefirieron marcar diferencias, asumir un rol opositor e intentar que el plebiscito se transformara más en una medición de fuerzas entre dos bloques que en un simple, aunque muy trascendente, cambio de reglas de juego. A pesar que su histórico líder Gral. Líber Seregni y uno de sus principales dirigentes el Cr. Astori estaban a favor de la reforma, el candidato presidencial de 1994 (y nuevo Presidente del FA) el Dr. Tabaré Vázquez lideró la campaña opositora por el NO. El dilema que se le planteó a esta fuerza política fue entre apoyar una reforma que consagraba muchos de los viejos postulados frenteamplistas sobre reglas electorales u oponerse por ser una reforma que podría retardar, o al menos hacer más difícil, su acceso al gobierno en el corto plazo. En otros términos, la tensión estuvo dada entre el peso de la trayectoria, el “path dependence”, y los incentivos racionales de corto plazo. La decisión fue tomar este último camino, desarrollando una estrategia con vistas a las elecciones de 1999. Tanto fue el carácter de plebiscito entre dos bloques que el FA buscó imponer qué, al conocerse los resultados de la votación, Vázquez se mostró como el gran triunfador al llegar el NO a prácticamente la mitad de los votos.

En el transcurso de las negociaciones, los partidos fundacionales fueron modificando algunos de los puntos con el anhelo de que tuviera un apoyo unánime en el Parlamento y que hiciera sumamente factible la aprobación ciudadana. Hay que recordar que estaba presente y muy fresco el rechazo que sufrió la Mini Reforma. Por lo tanto, se intentó que el acuerdo fuera muy amplio, que excediera los requerimientos mínimos constitucionales y que ello indujera todo lo posible a los ciudadanos a votar favorablemente el proyecto. El electorado se transformó en un quinto jugador, fundamentalmente a partir de aquel pronunciamiento de 1994 sobre la Mini Reforma, lo que hizo que se le tuviera muy en cuenta a la hora de definir el proyecto y también en la posterior campaña electoral. Como la información es imperfecta y los partidos no conocen exactamente lo que la mayoría de la ciudadanía quiere, pero en este caso, sí tenían a la vista el rechazo de la Mini Reforma, los reformistas optaron por evitar los asuntos que habían generado más rechazo o desconfianza en aquel momento. En tanto, la información que reciben los ciudadanos es parcial e incompleta, generalmente proporcionada por los medios de comunicación y por los agentes interesados, gobierno, partidos políticos y grupos de presión, con la finalidad de persuadirlos a votar por una u otra opción. Como, además, los costos de

estar bien informado son altos para cada ciudadano individual y su percepción de la influencia de su voto (y su influencia real) en el resultado final de una elección son mínimos, opta racionalmente por mantenerse poco informado y por definirse en función de los posicionamientos de los partidos que estén más cercanos a su matriz ideológica (Downs, 1973) o los que le generen más simpatías por sus acciones políticas o por aspectos relacionados al carisma de sus líderes. Además, si los asuntos que se quieren reformar son complejos o confusos pueden generar apatía o desconfianza y eso puede acarrear que el ciudadano opte por votar en contra o abstenerse.

En esta ocasión, la ciudadanía, que siempre tiene la última palabra a través del plebiscito, tuvo un rol mucho más decisivo, agregando más dificultades para concretar la reforma.

## **5. - ¿Están dadas las condiciones para una nueva reforma constitucional que modifique el statu quo en forma sustancial?**

### **5.1 - Trayectoria de los procesos políticos entre 1996 y 2017**

La trayectoria política del Uruguay del siglo XX, como ya se describió, tuvo en la Constitución de la República, en las reformas que a ella se le realizaron, y en las muchísimas otras que se intentaron sin éxito, una de las herramientas principales que el sistema político utilizó para construir institucionalidad, promover o bloquear cambios en el statu quo, redistribuir recursos políticos, así como para reconocer derechos sociales y políticos a diferentes sectores de la ciudadanía. No se puede entender cabalmente la política uruguaya de ese siglo sin tener en cuenta dicha trayectoria. Si admitiésemos que la misma se ha prolongado en el tiempo hasta nuestros días, se podría afirmar que la actual Constitución, con su reforma de 1996, ya ha estado vigente por un período suficientemente largo como para que el sistema político abordase una nueva reforma.

Analizando los resultados electorales posteriores a 1996, todo indica que en 1999, bajo las viejas reglas, el escenario de las elecciones nacionales no hubiera sido muy diferente al que se dio en lo referente al caudal electoral por partido (ver Tabla 9).

El FA hubiera obtenido aproximadamente el mismo 40% que en realidad logró y el bloque de blancos y colorados también hubiera logrado un porcentaje similar al efectivamente registrado. Lo que parece más incierto es cuál hubiera sido el desempeño electoral del NE, si

hubiera podido mantener su votación o se hubiera visto afectado por el efecto reductor que contenía ese sistema electoral (Duverger, 1951; Sartori, 1976; Cox, 1997).

**Tabla 9 – Resultados de las elecciones nacionales 31-10-1999**

<b>LEMA</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>
<b>P. Colorado</b>	<b>703915</b>	<b>32,78%</b>
<b>P. Nacional</b>	<b>478980</b>	<b>22,31%</b>
<b>Frente Amplio</b>	<b>861202</b>	<b>40,11%</b>
<b>Nuevo Espacio</b>	<b>97943</b>	<b>4,56%</b>
<b>Otros</b>	<b>5109</b>	<b>0,24%</b>
<b>Total</b>	<b>2147149</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS - UDELAR

Pero, además, ¿cómo hubiera sido la distribución de votos dentro del bloque de los partidos fundacionales?, ¿se hubiera desarrollado algún tipo de coordinación entre ellos para evitar el triunfo del FA, así como para diluir las posibles consecuencias que podrían generar los incentivos reductores que produce la fórmula M+1 en un sistema de mayoría relativa?<sup>23</sup>, o si ellos no coordinaban ¿lo hubieran hecho los ciudadanos que los votaban?

Tal vez ninguna de las dos posibilidades de coordinación hubiera prosperado debido a qué, la primera, conllevaba negociaciones dificultosas, que podrían generar altos costos políticos para alguno o ambos partidos y la segunda porque aún no había transcurrido el tiempo suficiente para un necesario aprendizaje ciudadano de las consecuencias de la nueva realidad política y a que no existía la cultura política en ese sentido. La inmediatez de las elecciones dejaba poco margen a los partidos para realizar una coordinación efectiva y de bajos costos. Cada uno de los partidos tenía internas competitivas y candidatos con legítimos intereses y aspiraciones presidenciales que dificultaban mucho, o seguramente impedirían, transitar un camino de coordinación electoral. Además, la trayectoria política, el “path dependence”, la tradición, continuaban teniendo un peso importante en las conductas y las decisiones que estos actores podrían tomar. Otro obstáculo podría representar el que no estaba claro, no había

---

<sup>23</sup> Fórmula de M+1 de Cox, ver la nota al pie N° 22 en este mismo trabajo.

indicadores que pudieran evaluar cuál de los dos partidos se encontraba en mejores condiciones de competir exitosamente.

Pero todo esto es especulativo, lo que sí sucedió es que el bloque de los partidos fundacionales logró retener el gobierno mediante el acceso de uno de ellos, el PC, a disputar un balotaje con los candidatos frenteamplistas. La fórmula presidencial Batlle-Hierro se impuso a la fórmula Vázquez-Nin Novoa, según los datos expuestos en la Tabla 10.

En la primera vuelta el PC obtuvo casi el 33% de los votos contra poco más de 40% del FA, por lo que en el balotaje el primero logró revertir el resultado basados en un acuerdo preelectoral con el PN.<sup>24</sup>

**Tabla 10 – Resultado de Balotaje de 28-11-1999**

<b>Fórmula</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>
<b>Batlle – Hierro</b>	<b>1158708</b>	<b>54,13%</b>
<b>Vázquez – Nin Novoa</b>	<b>981778</b>	<b>45,87%</b>
<b>Total</b>	<b>1946116</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS – UDELAR

Vistos los resultados finales y ese acuerdo preelectoral que luego se transformó en una coalición de gobierno, la estrategia de la reforma constitucional pareció ser exitosa, aunque con resultados dispares entre ambos partidos fundacionales y sus diferentes fracciones. Los nacionalistas pagaron un alto costo debido a sus disputas internas y a que no pudieron despegarse suficientemente del gobierno como para representar una alternativa atractiva. Más aún, a Volonté, principal socio y propulsor de la coalición de gobierno del período que terminaba, le costó muy caro y quedó en tercer lugar en la interna partidaria. En definitiva, esta instancia marcó un aprendizaje para todos los actores y tuvo repercusiones en las decisiones políticas de los años siguientes.

---

<sup>24</sup> El Directorio del PN decidió apoyar y hacer campaña por la fórmula Batlle-Hierro. Solo se opuso y tomó el camino contrario el exintendente de Rocha Irineu Riet Correa. Los resultados indican que casi la totalidad de los votantes nacionalistas de la primera vuelta acompañaron en el balotaje la decisión de su partido.

El período de gobierno encabezado por Batlle fue el de mayores dificultades y el más traumático para el país desde el retorno a la democracia.<sup>25</sup> Tuvo que afrontar una inmensidad de acontecimientos desde una posición de fragilidad, debido a que su partido solo controlaba el 33% en la AG y que su sector, la Lista 15, tenía una representación levemente inferior a la mitad de los legisladores del PC. Si bien pudo conformar una coalición de gobierno con todo su partido y con todo el PN, ésta se verificó más endeble y menos compacta que la coalición de gobierno del período anterior. Esto puede explicarse, en parte, por las divisiones existentes entre los dirigentes blancos, por una lectura crítica del nacionalismo sobre los beneficios y los costos que la misma le reportaría, más aún a partir del año 2002 cuando estalló la crisis<sup>26</sup> y el mantenerse en el gobierno resultaba una estrategia irracional desde el punto de vista electoral. Los nacionalistas no estaban dispuestos a jugar el mismo rol que en el anterior período y a volver a quedar en la incómoda situación de 1999. A esto se agregaba las diferencias internas dentro del partido gobernante que, entre otras cosas, dificultaron la aprobación de leyes propuestas por el PE, por lo que los costos de transacción que el gobierno tuvo que pagar fueron altos<sup>27</sup>. Batlle desempeñó un gobierno de coalición mayoritaria desde su asunción en marzo de 2000 hasta octubre de 2002 y de partido minoritario durante el resto del período (Chasqueti y Garcé, 2005). La coalición, sufrió desgajamientos sucesivos de los diferentes sectores nacionalistas durante los hechos del año 2002. Más allá que el gobierno logró implantar una salida de la crisis en forma prolija, ordenada y exitosa<sup>28</sup>, tuvo un desgaste enorme que hizo que

---

<sup>25</sup> Las dificultades enfrentadas tuvieron que ver, inicialmente, con cuestiones climáticas, con la fiebre aftosa en el sector ganadero, que era el principal rubro exportador, con los efectos de la devaluación monetaria realizada por Brasil en enero de 1999 que afectó a varios sectores exportadores y a los problemas de competitividad de los productos uruguayos que había sido profundizada por la situación brasilera. El gobierno de Batlle no tomó medidas que amortiguaran los efectos negativos que implicaba dicha devaluación, así como tampoco lo había hecho anteriormente el gobierno de Sanguinetti. En medio de este panorama, a finales del año 2001, se registraron hechos políticos, económicos y financieros en Argentina a partir de una devaluación monetaria y de la salida abrupta de Fernando De La Rúa de la presidencia del país. Estos hechos repercutieron con muchísima fuerza en el sistema financiero uruguayo durante algo más de la primera mitad del año 2002 y sumieron al país en una brutal crisis financiera que tuvo luego su correlato en la economía y en la producción nacional, así como en las arcas estatales y que provocó un deterioro agudo en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

<sup>26</sup> En el año 2002 se produjo una corrida bancaria que generó una crisis financiera, con posteriores repercusiones muy negativas en una economía que ya se encontraba con algunas dificultades.

<sup>27</sup> La ley de Presupuesto Nacional de Gastos e Inversiones, que es una ley fundamental de todo gobierno, corrió serios riesgos de que no fuera aprobada como consecuencia de las diferencias entre el sector del Presidente Batlle y el del expresidente Sanguinetti.

<sup>28</sup> La salida de la crisis financiera se logró mediante la aprobación por parte de la coalición de gobierno de una ley de ordenamiento y blindaje del sistema bancario, votada en forma urgente durante el primer fin de semana de agosto de 2002 y de un préstamo del gobierno de los EE.UU., en primer término, mientras se aprobaba el definitivo préstamo del FMI. Luego,

el PC pagara los costos políticos en el siguiente ciclo electoral de los años 2004-2005. Hay que destacar qué, como ha sido tradición en la política uruguaya, todo el sistema político asumió una actitud dialoguista y de búsqueda de consensos que permitieran superar una coyuntura bastante dramática para el país. En ese momento, el FA no votó leyes fundamentales, pero mantuvo una actitud de diálogo. También los sindicatos, particularmente el de los empleados bancarios (AEBU), tuvieron un rol protagónico en la búsqueda de soluciones.<sup>29</sup>

La conformación de coaliciones preelectorales y de coaliciones de gobierno en regímenes con doble vuelta presidencial, tiene diferentes evaluaciones de las conexiones y las implicancias de esta última sobre las primeras. Por un lado, algunos autores tuvieron una mirada relativamente positiva sobre esa relación, tal es el caso de Pablo Mieres para la primera experiencia uruguaya, de ella indica qué, “la segunda vuelta implicó un nuevo elemento de cohesión en el proceso de profundización de la coalición entre los partidos históricos”, y luego agrega, “por primera vez en la historia uruguaya, uno de los partidos históricos resuelve votar a un candidato del otro partido para la Presidencia de la República, ..., tal circunstancia supone un cambio cultural significativo que completará la imagen de que ambos partidos históricos, sin mengua de su independencia, integran uno de los dos polos de la nueva estructuración política del sistema político uruguayo” (Mieres, 2004: 477). Más adelante dice que “fue un factor significativo en el fortalecimiento, e incluso en la modificación de la naturaleza de los acuerdos de cogobierno, dotando a estos de mayor duración y profundidad” (Mieres, 2004: 479)<sup>30</sup>. En otro sentido, Daniel Chasqueti, al analizar la experiencia acumulada en el continente, concluye que “la formación de coaliciones de gobierno parece responder más a la incidencia de otros factores institucionales y políticos, que a la mecánica de la competencia impuesta por el balotaje. Por tanto, el argumento que señala al balotaje presidencial como un instituto capaz de estimular la formación de coaliciones de gobierno, carece de sustento empírico, por lo cual resulta falso” (Chasqueti, 2004: 515).

---

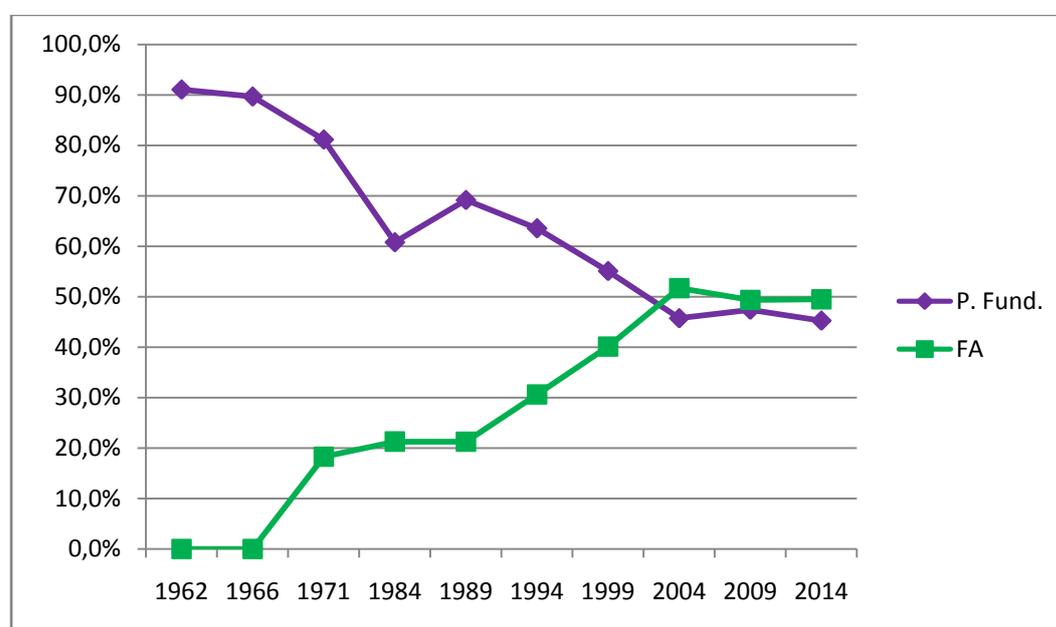
durante el año 2003 se aplicó una estrategia de canje de bonos que resultó exitosa y permitió continuar con la recuperación de las finanzas públicas.

<sup>29</sup> Solo hubo una actitud disonante y fue durante las negociaciones de canje de deuda que el gobierno estaba llevando adelante en el año 2003. En ese momento el líder frenteamplista Dr. Tabaré Vázquez, apoyado por el Senador Gargano, propuso declarar el default del Uruguay e hizo una gira por Europa promoviendo que se presionara al país a tomar ese camino, que era el que también quería el FMI. Esto no fue apoyado por la mayoría del Frente Amplio y, además, el canje de deuda se realizó con éxito.

<sup>30</sup> Este análisis se realizó para el caso uruguayo y fue mientras se transitaba la primera experiencia de gobierno surgido mediante la elección presidencial en segunda vuelta.

En el año 2003 hubo otro hecho que dividió las aguas en el sistema político y que tuvo repercusiones electorales posteriores. El sindicato de funcionarios de la empresa estatal ANCAP, promovió un referéndum contra la Ley 17448 que establecía la desmonopolización y permitía asociaciones de este Ente Público con otras empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras. El FA decidió apoyar el referéndum que promovía el sindicato, a pesar que la había votado favorablemente y que connotados legisladores de este partido habían tenido una activa participación en la redacción de la ley. La campaña hacia el referéndum se transformó en una campaña electoral anticipada de las elecciones nacionales y fue una excelente prueba de movilización de las estructuras organizativas y de militancia del FA. Esto hizo que el escenario hacia las elecciones nacionales de 2004 quedara prefigurado, con un FA que nadie dudaba que sería el partido más votado y que estaba muy próximo a obtener el gobierno o qué, como mínimo, en un eventual balotaje tendría muchas más probabilidades de triunfar que en el año 1999. Finalmente, en octubre de 2004 el FA triunfó con mayoría absoluta en primera vuelta y accedió al gobierno nacional. Seguramente, esto fue una combinación de la trayectoria electoral ascendente que ya venía registrando desde su fundación, de su estrategia durante la campaña electoral y de factores derivados de la coyuntura del momento.

**Gráfico 2 – % de votos de Partidos Fundacionales y de Frente Amplio 1962-2014**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales – UDEIAR  
Se debe tener en cuenta que el FA fue fundado en el año 1971.

En otros términos, fue favorecido por el desgaste adicional que tuvieron los partidos fundacionales como consecuencia de la crisis financiera y económica del año 2002, que se agregó al proceso de pérdida de legitimidad que estos actores venían sufriendo, tal como muestra el Gráfico 2.

Estos resultados parecen indicar dos cosas, la primera es que las reglas electorales pueden favorecer o dificultar la concreción de algunos escenarios políticos, pero no pueden bloquear procesos históricos que tienen larga data y que han ido generando enraizamientos en la sociedad, como era la trayectoria política del FA. La segunda se refiere a la salud institucional de la democracia uruguaya, que primero transitó y superó la grave crisis, con respeto por las normas constitucionales, con un sistema político que demostró madurez y responsabilidad institucional y que posteriormente, transitó un proceso electoral que produjo una alternancia de los partidos en el poder sin alteraciones institucionales de ningún tipo.

Luego, el FA mantuvo el gobierno nacional en las siguientes dos elecciones, ambas a través de triunfos en balotajes y con mayoría absoluta en ambas Cámaras del Parlamento. En los partidos de oposición hay situaciones diferentes, el PN ha sido el segundo partido más votado desde el año 2004, al tiempo que los colorados, que fueron gobierno en los dos periodos anteriores, tuvieron en ese año 2004 el peor desempeño de su historia y luego, con altibajos, no han podido recuperar sus posiciones anteriores. En el resto, el NE se integró al FA, en tanto, el Partido Independiente (PI), creado en el año 2002 a partir de un desgajamiento de aquel, ha tenido una performance electoral que le otorgó una mínima representación en la Cámara en el 2004 y que luego, tuvo un discreto pero permanente crecimiento que le permitió en las elecciones de 2014 obtener una banca en el Senado. Estas últimas elecciones también registraron el avance de otros partidos, siendo Asamblea Popular (AP) el que obtuvo la representación de una banca en la CR.

El sistema de partidos uruguayo se ha consolidado como un pluralismo moderado y tiene hoy a cinco partidos representados en el Parlamento Nacional, de los cuales cuatro de ellos son relevantes y en tanto el quinto, que es AP, no parece por el momento serlo, según la definición de Sartori, pues no es un partido con proyección coalicionista y no ha logrado tener poder de chantaje. Esto puede cambiar en el futuro próximo. Cabe recordar que el FA ha gobernado en este período con una coalición mínima ganadora, por lo tanto, no ha tenido margen para el disenso. Pero, en el escenario actual ya hay algunas divergencias que le han hecho perder esa mayoría en la cámara baja.

Si bien en los términos planteados por Sartori, al sistema de partidos uruguayo se le podría considerar como un sistema de partido predominante, esto debido a que el FA ha obtenido la mayoría parlamentaria en tres elecciones consecutivas, no parece reflejar la realidad del funcionamiento del sistema. El mismo Sartori plantea algunos atenuantes a este argumento, entre ellos, que las mayorías absolutas se sobrepasen con claridad y/o que el intervalo sea amplio (Sartori, 1980). En el caso uruguayo, el FA ha logrado mayorías absolutas con poco margen, especialmente para el actual período de gobierno. Por otro lado, el intervalo que refiere a la distancia con el segundo partido, si bien es importante, al existir un sistema de doble vuelta y en ésta, los dos partidos que le siguen en votos actúan como un bloque coalicional, la importancia del intervalo se reduce significativamente. Al mismo tiempo, las elecciones han sido competitivas y el segundo partido más votado, cada vez con más claridad, tiene expectativas razonables de acceder al gobierno. Por lo tanto, es adecuado continuar considerando al sistema de partidos uruguayo como un pluralismo moderado.

Durante el período de vigencia de la actual Constitución se han hecho varios planteos políticos para reformarla, pero aún sin concretarse en proyectos claros. Algunas de las propuestas que han sido manejadas dentro del sistema político son: bajar la exigencia para la elección presidencial en primera vuelta, reelección presidencial inmediata, modificación a la fecha de las elecciones departamentales (entre volver a la simultaneidad con las nacionales y separarlas más de éstas llevándolas hacia mitad del período de gobierno nacional), candidaturas únicas a Intendentes, modificaciones a las elecciones internas, cambios al régimen de representación proporcional para los cargos legislativos nacionales y al régimen de la mayoría automática en las Juntas Departamentales, medidas para generar mayor equidad de género en cargos electivos, cambios al régimen de gobierno, adjudicación de más potestades al Tribunal de Cuentas de la República, limitación de algunas facultades otorgadas a los Entes Autónomos, alteraciones en la forma de integración de Suprema Corte de Justicia y cambios en relación al régimen de propiedad privada, entre otros planteos.

## **5.2 - ¿Es probable una nueva reforma constitucional con cambios sustanciales?**

El gobernante FA es quien ha insistido más en la necesidad de realizar dicha reforma. Durante el año 2015 formó una comisión partidaria con el cometido de discutir, acordar y redactar un proyecto. Los acuerdos internos no parecen sencillos, esto debido, fundamentalmente, a que hay muchos temas en los cuales las diferencias entre los distintos

sectores es grande, a veces, con propuestas, objetivos e intereses contrapuestos. Pero además de concretar un proyecto, es necesario, como en instancias anteriores, definir el procedimiento constitucional que se seguirá, cuestión que es significativa y que según la selección que se haga, llevará a que se adopten diferentes estrategias en las negociaciones internas y en las que se realicen con otros actores partidarios. Además, puede implicar que se necesiten mayorías parlamentarias simples o que deban ser especiales, que el posterior plebiscito se realice con la siguiente elección o pueda hacerse con anterioridad a la misma, incluso puede determinar una elección para la integración de una CNC. Junto a esto, es necesario tener en cuenta las condiciones contextuales en las cuales se desarrollaría el proceso reformista.

**Tabla 11 – Resultados de las elecciones nacionales 26-10-2014**

<b>LEMA</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>
<b>P. Colorado</b>	<b>305699</b>	<b>13,33%</b>
<b>P. Nacional</b>	<b>732601</b>	<b>31,94%</b>
<b>Frente Amplio</b>	<b>1134187</b>	<b>49,45%</b>
<b>P. Independiente</b>	<b>73379</b>	<b>3,20%</b>
<b>Asamblea Popular</b>	<b>26869</b>	<b>1,17%</b>
<b>P.E.R.I.</b>	<b>17835</b>	<b>0,78%</b>
<b>P. Trabajadores</b>	<b>3218</b>	<b>0,14%</b>
<b>Total</b>	<b>2293788</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS – UDELAR

En las últimas elecciones nacionales de 2014, el FA obtuvo las mayorías parlamentarias por una mínima diferencia, pero su votación no llegó al 50% de los votos emitidos sino que estuvo en el entorno del 48%, obteniendo el gobierno por medio del triunfo de su fórmula presidencial en el balotaje. Los resultados de ambas instancias electorales se presentan en las Tablas 11 y 12.

**Tabla 12 – Resultado de Balotaje de 30-11-2014**

<b>Fórmula</b>	<b>Votos</b>	<b>% S/votos válidos</b>
<b>Vázquez – Sendic</b>	<b>1241568</b>	<b>56,50%</b>
<b>Lacalle Pou - Larrañaga</b>	<b>955741</b>	<b>43,50%</b>
<b>Total</b>	<b>2197309</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral de Uruguay y del Banco de Datos FCS – UDELAR

A esto hay que agregarle que, durante el actual período de gobierno, el oficialismo ha tenido que enfrentar episodios políticos y socioeconómicos que reportaron mayores dificultades que en el pasado. Son situaciones que se suman a otras preocupaciones ciudadanas sobre la vida cotidiana, muy alejadas de las discusiones políticas sobre la Constitución de la República y su reforma. Más aún, es posible que embarcarse en un proceso reformista sea percibido por muchos sectores de la sociedad como una pérdida de tiempo y de recursos económicos, con fines que poco o nada les reportarían a los ciudadanos, los cuáles podrían ser utilizados en cuestiones más cercanas y sensibles a la mayoría de la población. Hay en el pasado reciente ejemplos claros de inconformismo, apatía o desinterés de la ciudadanía que hicieron fracasar algunos proyectos de reformas y algunos referéndums, como por ejemplo, la llamada Mini Reforma (para más información ver en este trabajo el Anexo I, pág. 11 a 14).

Si se presentara un proyecto de reforma que realizara cambios trascendentes, sería deseable que fuera plebiscitado con antelación a las próximas elecciones del año 2019, cosa que según entiendo, es el pensamiento de la mayoría del sistema político. Para ello, los caminos son dos, el primero es a través de una CNC, en tanto el segundo es por medio de la aprobación de una ley constitucional que cuente con el voto, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras del Parlamento Nacional. ¿Están dispuestos el gobierno y el FA a transitar la vía de la Convención? A mi entender, sería una estrategia riesgosa, con probabilidad de altos costos políticos, poco eficaz y que podría desgastar mucho a ambos. Para empezar, ya es riesgoso para el FA concurrir a una elección de miembros de la Convención, ya que no hay evidencia que indique cómo votaría la ciudadanía ante una convocatoria de este tipo, ni si el oficialismo lograría nuevamente una mayoría que le asegurara la aprobación de su proyecto. Puede ocurrir qué, si el desinterés fuera grande, los votos en blanco y los votos anulados tuvieran un alto porcentaje y ello le pusiera un velo de incertidumbre al resultado del plebiscito

que debería convocarse para la ratificación ciudadana del proyecto de reforma. El FA no querrá un escenario adverso, similar al que le ocurrió a Batlle y Ordoñez un siglo atrás. El otro camino, el de hacerlo a través de una ley constitucional, implica negociaciones con otros actores partidarios que están en la oposición. Lograr los dos tercios en cada Cámara significa que el proyecto debe tener, además de los votos de los legisladores frenteamplistas, una amplia mayoría del PN ó del total de legisladores que fueron elegidos por los otros dos partidos con representación en ambas Cámaras, PC<sup>31</sup> y PI, ó alguna combinación de sectores de varios partidos de la oposición que sumados con el oficialismo llegaran al umbral necesario.

También está la posibilidad de convocar a la CNC y luego en ella buscar acuerdos más amplios, debido a que ésta tiene un año para trabajar y presentar uno o más proyectos. Ahí se parecería más a la instancia de la ley constitucional, lo que hace más plausible intentar recorrer este último procedimiento, más allá que la CNC puede presentar más de un proyecto a la consideración ciudadana, pero eso hace más difícil obtener los votos necesarios para la aprobación de alguno de ellos. Procurar aprobar una ley constitucional implicaría menos incertidumbre y, tal vez, menores costos económicos y políticos.

En resumen, se desprende de este análisis que el procedimiento más probable sería el de la ley constitucional. Pero que sea el más probable no lo hace sencillo ni asegura su éxito. El FA ha planteado que es necesario realizar reformas, pero sus diferentes agrupaciones internas han expuesto una diversidad de temas que, en varios casos, representan visiones y objetivos contrapuestos. La estructura organizativa frenteamplista es compleja, pero en última instancia, estos asuntos son laudados a través de las resoluciones del Congreso Nacional, las cuales se aprueban por una mayoría especial de 2/3 de sus miembros. Allí hay una multiplicidad de actores que harán que se acote el set de posibles reformas, esto debido a la necesidad que un alto número de agrupaciones se pongan de acuerdo, tanto en qué asuntos modificar como en los aspectos sustantivos de los cambios. La necesidad de esa mayoría calificada de dos tercios hará más difícil la aprobación de un proyecto, por lo cual la estabilidad tenderá a ser mayor.

Si el FA se embarca en un proceso reformista, tendrá que articularlo junto a la gestión de gobierno. El PE necesita de la aprobación de leyes y esto lo alcanza a través de la votación de todos los legisladores frenteamplistas, aunque se han presentado casos en que algunos de ellos se han opuesto o se han abstenido y eso ha hecho que los proyectos fracasaran o que se forzaran nuevas negociaciones que permitiesen su aprobación. Más aún en la situación actual en la que

---

<sup>31</sup> Hay que tomar en cuenta que algunos legisladores electos por el PC han emigrado hacia el recientemente creado Partido de la Gente. Esta situación adiciona dificultades para la obtención de las mayorías requeridas.

el FA ha perdido la mayoría en la CR. Ya durante el tiempo transcurrido del actual período de gobierno, se han registrado varios casos en los que las decisiones de los órganos de conducción del FA han sido contrarias a los lineamientos preferidos por el PE y han dejado a éste con poco margen de maniobra para ejecutar los mismos. El liderazgo del Presidente Vázquez tiene un contrapeso fuerte en la interna oficialista que responde, mayoritariamente, a los sectores más distantes a su accionar y a sus posicionamientos políticos. Pero, al mismo tiempo que el partido puede condicionar o incluso torcer el rumbo del PE, no puede bloquearlo porque ello implicaría un costo político importante que puede incidir fuertemente en las probabilidades de un nuevo triunfo electoral en el año 2019, tampoco hay indicios de que lo quiera hacer. Además, el PE cuenta con instrumentos de poder, algunos reactivos, como es el instituto del veto que le permite frenar las iniciativas que no comparte, otros propositivos, como la asignación de recursos presupuestales, la propulsión y desarrollo de algunas políticas públicas que puedan satisfacer demandas ciudadanas y mantener al partido como un actor válido y cercano a los intereses de la población. Es posible que aquí radique un elemento clave para el futuro del gobierno y para el futuro del proceso reformista, si es que este se emprende. Por un lado, hay un PE que demanda sustento parlamentario y al mismo tiempo maneja o incide fuertemente sobre los recursos del aparato estatal. Por otro, está el FA como el principal, o casi único, suministrador de los apoyos parlamentarios del gobierno, que al mismo tiempo, necesita que esa gestión gubernativa sea de beneplácito de la ciudadanía y que podría, además, demandar que el gobierno hiciera jugar la maquinaria estatal a favor de alcanzar acuerdos políticos que permitieran la reforma constitucional. Para ello, el gobierno y el FA tendrían que ofrecer propuestas atractivas a la oposición, o a parte de ella, para intentar así recoger a cambio los apoyos necesarios que requiere la ley constitucional. No es un escenario sencillo para lograr ese resultado, porque los partidos de la oposición no tienen planteada a la reforma como una necesidad imperiosa que deba abordarse en este período de gobierno. Además, que las propuestas deberían implicar cambios en algunas de las políticas gubernamentales, pero ellas tendrían que mantenerse dentro de las preferencias de la mayoría del FA, de lo contrario serían rechazadas por éste. No se plantea aquí la posibilidad de reparto de cargos con partidos de la oposición, ya que no parece razonable que el gobierno esté dispuesto a hacerlo, ni que la oposición los acepte, menos aún en la medida que el proceso reformista se dilate en el tiempo y se acerque el próximo período electoral.

En un escenario en el que el FA decida proponer una reforma a través de una ley constitucional e inicie un proceso de negociaciones con los partidos de la oposición, es

razonable asumir que actuará en bloque, unido y aferrándose a las decisiones de su Congreso o a las del órgano en el que éste las delegue, seguramente, teniendo un margen de maniobra bastante acotado. Al mismo tiempo, deberá hacer propuestas que seduzcan a algunos de los otros partidos, por lo tanto, es muy factible que las propuestas de reforma no contengan modificaciones sustanciales. Las sucesivas instancias de negociaciones y acuerdos llevarán, primero dentro del FA y luego en el Parlamento, a que se reduzca el set de posibles acuerdos. Es probable que, cada uno de los partidos de la oposición, actúe en forma unitaria, aunque el margen de discrecionalidad y autonomía de las fracciones de blancos y colorados es mayor a los que se registran en el FA. Si aquellos no tuvieran un comportamiento homogéneo, es decir, si sus fracciones actuaran de manera diferenciada unas de otras, habría un mayor número de jugadores y con ello se haría más complejo arribar a un acuerdo amplio que satisfaga los requerimientos constitucionales. El FA necesitaría sumar a un alto número de legisladores, por lo tanto, sería difícil que lo lograra si solo lo apoyaran algunas fracciones de los partidos de la oposición.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que, en las últimas décadas, los resultados de los plebiscitos y de los referéndums que se realizaron han mostrado un desfase significativo entre la expresión ciudadana mediante el voto en esas instancias y los registros electorales de los sectores políticos que los han propiciado, apoyado o rechazado. La representación política ha evidenciado desajustes que generan cuestionamientos e insertan otro factor que, muy probablemente, incidirá en la toma de decisiones de los diferentes actores. Es razonable pensar que este elemento de la trayectoria política más reciente, hará que los diferentes actores que integren un acuerdo reformista tomen muy en cuenta a la ciudadanía. Ello llevará a que el proyecto resultante se aproxime más a las preferencias del votante medio (Tsebelis, 2006). Además, la estabilidad nuevamente tenderá a aumentar y ello hará más difícil cambiar el statu quo, es decir, se constriñen las probabilidades de aprobar una reforma con cambios importantes.

## 6. - Conclusiones

En este trabajo se ha intentado demostrar que, en el actual escenario político del país, las probabilidades de éxito de una reforma constitucional serían escasas o que en caso de lograrse la aprobación de un proyecto, éste, sería cualitativamente de poca significación, reportaría cambios menores y de poca sustancia. Esto se debe a la conjunción de varios factores, entre ellos, a los condicionamientos que las instituciones y sus trayectorias les imponen a los actores participantes, así como a los aspectos contextuales, las preferencias individuales de cada uno y a la configuración del escenario político en el que la reforma se enmarcaría. El principal promotor de una reforma es el partido de gobierno, que ha iniciado un camino de presentación y evaluación de propuestas y de negociación interna buscando arribar a un proyecto de consenso. Pero, dentro del FA existen diferentes posicionamientos políticos e ideológicos, algunos de ellos que generan antagonismos difíciles de superar, lo que implica que se haga dificultoso un acuerdo amplio y profundo. Como además, es un partido que internamente toma este tipo de decisiones por el régimen de mayoría especial de dos tercios, en un escenario de múltiples actores y que luego, suele actuar monolíticamente, incluso utilizando el instituto de la disciplina partidaria para encauzar posibles conductas desalineadas, esto lleva a que la gama de posibles acuerdos sea pequeña o que lo sean sobre cuestiones muy generales, poco específicas y de poco impacto cualitativo.

Pero el FA por sí solo no puede, o por lo menos no tiene asegurado que el proyecto que presente se pueda concretar como reforma. Para ello se necesita la aprobación ciudadana a través de un plebiscito, pero antes, se debe optar por el procedimiento a utilizar para llegar a esa instancia, esto es, si se realizará con las siguientes elecciones nacionales o si se desea hacer con anterioridad a éstas y en este caso, si es a través de una ley constitucional o de una CNC. Todo indica qué, si se lleva a cabo un plebiscito, el sistema político prefiere que se realice dentro del período interelectoral y lo más alejado posible de las elecciones nacionales. Si el FA eligiera recorrer el camino de la CNC, podría exponerse a varias situaciones riesgosas como, por ejemplo, no obtener la mayoría en ese órgano o que el mismo produzca más de un proyecto para ser plebiscitado y con ello reducir las chances de que el suyo sea el aprobado por el Cuerpo Electoral, además de la probabilidad de desgastarse electoralmente y desgastar la imagen del gobierno actual.

Por otro lado, si elige transitar por la vía de una ley constitucional, deberá negociar con otros actores partidarios con representación en la AG para poder obtener los dos tercios de

votos en cada una de las Cámaras, como exige la propia Constitución. El análisis del escenario actual y de las preferencias e intereses de los diferentes partidos de la oposición, sugieren que no será una alternativa sencilla de lograr. No es un tema prioritario para estos partidos, ni les reportaría demasiados beneficios desde el punto de vista de las estrategias electorales con miras al ciclo 2019-2020, menos aún en la medida que el proceso reformista se vaya acercando a éste. Además, para conseguir el apoyo parlamentario que necesita, el FA deberá hacer propuestas interesantes a los demás partidos, que se aproximen a sus preferencias, pero que además también sigan estando dentro de sus propias preferencias. Y nuevamente se debe tener en cuenta que luego el proyecto acordado deberá someterse al veredicto ciudadano.

Existe un escenario con un alto número de jugadores, que en materia de reforma constitucional tienen escasos espacios compartidos, que hacen que sean bastante acotadas las probabilidades alcanzar acuerdos y que llevan a que la estabilidad aumente o se mantenga incambiada. Como la estabilidad está representada por la Constitución de la República, es altamente probable que ésta no sea modificada en el corto plazo y que si lo fuese, el alcance de esos cambios sea de menor valía.

Para entender la realidad actual y llegar a estas conclusiones, además de considerar a los jugadores que están participando y sus conductas recientes, se hizo necesario analizar la trayectoria política del país, sus partidos y los procesos políticos que generaron algunas de las reformas constitucionales, como las de 1917, 1967 y 1996. Al discurrir por esa trayectoria, quedaron expuestos algunas características y lineamientos de larga duración, que se mantienen hasta la actualidad y que son elementos condicionantes, que moldean parcialmente algunas de las preferencias y de las acciones de los diferentes actores partidarios. Hay prácticas políticas que sobreviven desde hace muchos años y además, los principales actores que hoy participan del juego político son los mismos que estuvieron en los procesos de construcción de las reglas vigentes, más allá que lo hayan hecho de forma propositiva u oponiéndose a ellas. Esto refuerza la importancia de la trayectoria sobre el presente y sobre las decisiones de cada uno de los actores. Son elementos condicionantes que influyen en las preferencias de los diferentes jugadores y que hacen que se faciliten algunas líneas de acción y se dificulten otras.

En síntesis, en el Uruguay de hoy día, el partido de gobierno ha planteado su intención de reformar la Constitución de la República y con esa finalidad está trabajando en la búsqueda de acuerdos internos que le permitan presentar un proyecto que luego pueda ser plebiscitado. Para que ese acto de ratificación ciudadana se realice antes de las próximas elecciones nacionales, el FA tendrá que escoger entre convocar a una CNC o intentar aprobar una ley constitucional. El

primero es un procedimiento largo y que le puede reportar altos costos políticos, además de los costos económicos, por lo que estimo que será desechado. El segundo, implica negociar con otros jugadores del sistema para acordar un proyecto que sea apoyado por un mínimo de dos tercios de cada una de Cámaras. Si esto último se concreta, será el producto de sucesivas instancias de negociaciones, primero en la interna del FA y luego entre éste y los demás partidos con representación parlamentaria. Como éstos ya han expresado que no están afines a encarar una reforma constitucional en este momento y han manifestado diferencias significativas con algunas de las iniciativas que el FA maneja, éste deberá tenerlo en cuenta al momento de iniciar esas negociaciones. Tendrá que elaborar propuestas atractivas que puedan seducir a algunos de los otros jugadores y al mismo tiempo, que continúen estando dentro de sus preferencias. Este proceso de sucesivas negociaciones tenderá a reducir los asuntos a ser modificados, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Por lo tanto, se desprende de este análisis que, las probabilidades de reformar la Constitución de la República en el futuro cercano son bastante limitadas y que, si ella se concretara, sería de bajo impacto, en cuestiones con escasa trascendencia o en asuntos sustanciales pero con modificaciones fútiles y poco significativas.

## 7. - Bibliografía

- Buquet, Daniel y Piñeiro, Rafael (2000): “*Coalición de gobierno y reforma constitucional – un enlace estratégico*”, en Coparticipación y Coalición – 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados, Arca – Humus, Montevideo.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José (1994): “*Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al Mercosur*”, CLAEH, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Cardarello, Antonio (1996). “*La Reforma Constitucional – Un siglo de debates*”, Monografía Terminal, Instituto de Ciencia Política, FCS – UDELAR, Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (2000): “*Gobierno y coaliciones en el Uruguay. 1985-1999*”, en Coparticipación y Coalición – 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados, Arca – Humus, Montevideo.
- Chasquetti, Daniel (2004): “*Balotaje y coaliciones de gobierno: examen de una falsa promesa*”, en La elección presidencial mediante Doble Vuelta en América Latina, coord. Rafael Martínez Martínez, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.
- Chasquetti, Daniel y Garcé, Adolfo (2005): “*Unidos por la historia: desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político*” en Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005, D. Buquet (Coord.). Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, FCS – UDELAR, Montevideo.
- Cox, Gary (1997): “*Making Votes Count. Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*”, Cambridge University Press, Cambridge.
- Downs, Anthony (1973): “*Teoría económica de la democracia*”, Aguilar, Madrid.
- Durán Migliardi, Carlos (2011): “Elección Racional e instituciones políticas. El antagonismo como lo ausente de la política”, *Revista Enfoques* Vol. IX N° 14, Universidad Arte y Ciencias Sociales, ARCIS, Santiago de Chile.
- Duverger, Maurice (1957): “*Los partidos políticos*”, Fundación de Cultura Económica, México D.F.
- Ferreira Rodríguez, Pablo (2014): “El otro viraje. Democracia y ciudadanía en el discurso de la lista quince ante los debates constitucionales de 1951 y 1966”, en *Revista Contemporánea*, Vol. 5, UDELAR, Montevideo.
- González, Luis Eduardo (1993): “*Estructuras políticas y democracia en Uruguay*”, Instituto de Ciencia Política – FCS-UDELAR, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979): “*Effective number of parties: A measure with application to West Europe*”, en *Comparative Political Studies* 12 (1):3-27.
- Levi, Margaret (2006): “Modelando procesos históricos complejos con narrativa analítica”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°15/2006 - Instituto de Ciencia Política, FCS – UDELAR, Montevideo.

- López, Camilo (2005): “*Republicanos y liberales. El debate sobre la ciudadanía en el nacimiento de la democracia uruguaya (1916-1917)*”, Tesis de Maestría en Ciencia Política, FCS, UDELAR, Montevideo.
- López, Santiago (2005): “Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 25, N°2, páginas 37 a 64, Instituto de Ciencia Política, FCS-UDELA, Montevideo.
- Luján, Diego (2010): “*Unidos por el espanto. Los partidos Nacional y Colorado en la reforma electoral de 1996 en Uruguay. Un análisis desde la narrativa analítica*”, Monografía de grado, FCS, UDELAR, Montevideo.
- Mahoney, James (1999). “*Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis*”, en *American Journal of Sociology* 104, 1154–1196, Evanston - Illinois.
- Manini Ríos, Carlos (1973): “*Anoche me llamó Batlle*”, 2ª edición, Crónica política del Uruguay contemporáneo, Montevideo.
- Méndez Vives, Enrique (1994): “*El Uruguay de la modernización – 1876-1904*”, Historia Uruguaya, Tomo 5, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Mieres, Pablo (2004): “*Los efectos de la doble vuelta sobre el sistema político y el sistema de partidos*”, en *La elección presidencial mediante Doble Vuelta en América Latina*, coord. Rafael Martínez Martínez, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.
- Mieres, Pablo (2008): “La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 80, Montevideo.
- Nahúm, Benjamín (1996): “*La época batllista – 1905-1929*”, Historia Uruguaya, Tomo 6, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Nahúm, Benjamín y Cocchi, Angel y Frega, Ana y Trochón, Yvette (1996): “*Crisis política y recuperación económica 1930-1958*”, Historia Uruguaya, Tomo 7, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Nahúm, Benjamín y Frega, Ana y Maronna, Mónica y Trochón, Yvette (1997): “*El fin del Uruguay liberal 1959-1973*”, Historia Uruguaya, Tomo 8, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Negretto, Gabriel (2009): “*La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas*”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional Reformas a los Sistemas Electorales, realizado el 20 de junio de 2008 en CIEPLAN, Santiago de Chile.
- North, Douglass (1993): “*Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*”, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Olson, Marcus (1965), “*La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*”, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, USA.

- Pareja, Carlos (1989): “Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya”, *Cuadernos del CLAEH*, N°49 y N°51, Montevideo.
- Payne, J. Mark y Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006): “*La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*”, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Pérez, Romeo y Caetano, Gerardo y Rilla, José (1985): “La partidocracia uruguaya – Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, *Cuadernos del CLAEH*, N°44, Montevideo.
- Peters, Guy B. (2003): “*El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*”, Gedisa, Barcelona.
- Pierson, Paul (2004). “*Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*”, University Press, Princeton, USA.
- Real de Azúa, Carlos (1964): “*El impulso y su freno – Tres décadas de batllismo*”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Sartori, Giovanni (1980): “*Partidos y Sistemas de Partidos*”, Alianza Editorial, Madrid.
- Scharpf, Fritz W. (1997), “*Games Real Actors Play: Actor Centred Institutionalism in Policy Research*”, Westview Press, Boulder - Colorado, USA.
- Tsebelis, George (1990): “*Nested games: rational choice in comparative politics*”, University of California Press, California.
- Tsebelis, George (1998): “*La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo*”, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones / Saiegh, Sebastián M comp.; Tommasi, Mariano comp. Buenos Aires: Eudeba,*
- Tsebelis, George (2006): “*Jugadores con veto, Como funcionan las instituciones políticas*”, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Vanger, Milton (2009): “*José Batlle y Ordoñez, 1915-1917 – “Humanizando el capitalismo” Uruguay y el Colegiado*”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Zurbriggen, Cristina (2006): “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, en *Revista de Ciencia Política*, volumen 26, N° 1, págs. 67 a 83, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

## **8. - Otras referencias**

Corte Electoral del Uruguay: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR:  
[www.cienciassociales.edu.uy](http://www.cienciassociales.edu.uy)

Proyecto Scielo: [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx) / [www.scielo.org.ar](http://www.scielo.org.ar)

## Anexo

### Descripción y análisis de la trayectoria política uruguaya 1917-1996

#### 1. – Descripción de la trayectoria política entre 1917 y 1966

Los años inmediatos posteriores a la reforma constitucional de 1917 fueron políticamente muy intensos. Los partidos y el sistema político se fortalecieron, se construyó institucionalidad y se fue dejando definitivamente atrás la época de los enfrentamientos armados entre los bandos. Por supuesto que esto no estuvo exento de rispideces y momentos de alta tensión que pusieron a prueba a esa misma construcción institucional.

“Los partidos fueron elaborando un conjunto de arreglos institucionales donde predominó un modelo de asociación política orientado al abandono de las identidades previas o de origen (culturales, lingüísticas, religiosas, etc.) como condición previa y casi indispensable para la integración social. Así la política era concebida como la esfera en que las identidades particulares se subliman en un “*nosotros neutralizado y legalizado*”. Así, la ciudadanía se articulaba con un tejido cívico-institucional de proyección homogeneizadora que, bajo el accionar preponderante del aparato estatal y de los partidos políticos, ofreció una suerte de “*superego ciudadano celoso y absorbente*”, que daba pertenencia y protección a cambio de una marcada restricción para el desarrollo de otras adhesiones y lealtades. (Pareja, 1989)”, (López, Camilo, 2005).

Hacia 1925, el sistema político uruguayo terminó de elaborar un sistema de reglas electorales y de distribución de poder que fueron de avanzada en el contexto internacional, y muy particularmente en el contexto latinoamericano. Esto dejó atrás muchas décadas de prácticas políticas en las que prevalecía la imposición de la fuerza, opacidad de los procesos electorales y falta de garantías ciudadanas. Los partidos tuvieron la voluntad política, la capacidad de negociación, el conocimiento suficiente de los procesos que en la materia se registraban en las más avanzadas democracias del mundo y contaron, además, con personalidades de altísima capacidad intelectual, que entendieron primero la imperiosa necesidad que el país tenía de cambiar su sistema electoral y que tuvieron, luego, la voluntad política para realizarlo. Por supuesto que, los partidos fundacionales que elaboraron ese sistema, no fueron ingenuos ni desprovistos de intereses ni de subjetividades pero, aún así, construyeron institucionalidad con garantías para todos. A pesar de ello, no

todo funcionaba como los promotores de la Reforma de 1917 habían supuesto. Si bien, con el Colegiado se logró el objetivo de reducir el poder presidencial, al mismo tiempo, fue percibido por muchos sectores políticos y sociales como el generador de problemas de gestión, obrando como freno a la toma de decisiones en el tiempo y la forma que la realidad del país necesitaba, demasiado asambleario, lento, poco eficiente y un ancla que impedía el desarrollo. Hacia 1930 el mundo estaba en crisis a partir del “crack de 1929” en la Bolsa de Valores de Nueva York y con un proceso de desarrollo de gobiernos autoritarios en Europa. Esta realidad internacional generó presiones hacia el interior de la sociedad uruguaya. El contexto nacional era de depresión económica y creciente agitación social, una sociedad cada vez más politizada y partidarizada, con la ya referida sensación de la ciudadanía de la ineficiencia del gobierno para resolver los principales asuntos del país. La muerte de Batlle en 1929, generó fisuras, discrepancias y disputa por el liderazgo batllista, en un escenario que ya se presentaba con aumento de la fragmentación de los partidos mayoritarios. Además, se generaron grupos de presión como el Comité de Vigilancia Económica, que tenía como principales objetivos incidir fuertemente en las decisiones de orden económico y también político del país (Nahúm, Cocchi, Frega y Trochón: 1996). En 1930 el Dr. Gabriel Terra<sup>32</sup> es electo Presidente de la República y desde el inicio de su gestión se mostró partidario de realizar una reforma constitucional que terminara con el PE bicéfalo. Se fue alejando del batllismo y del Consejo Nacional de Administración y al mismo tiempo que acordaba con sus nuevos socios políticos, herreristas y riveristas. Como esta alianza no tenía las mayorías necesarias para impulsar exitosamente una reforma constitucional y tampoco estaba dispuesta a esperar que las condiciones políticas cambiaran, para que le permitieran cumplir con ese objetivo por las vías legales y constitucionales, tomó una serie de medidas que coartaban las libertades públicas, introducían la censura de la prensa y vulneraban derechos individuales. La AG se opuso y Terra respondió dando un Golpe de Estado el 31 de Marzo de 1933, ordenando la disolución del Parlamento y del Consejo

---

<sup>32</sup> El ascenso de Terra dentro del batllismo no era bien visto por Batlle, que lo consideraba de un talante personalista y poco confiable para mantener y profundizar su obra reformista, pero, la muerte de éste facilitó su postulación a la primera magistratura. Su triunfo se concretó luego que el Partido Colorado votara unido, usufructuando los beneficios del doble voto simultáneo y luego que los batllistas se comprometieron a que si el partido triunfaba y, al mismo tiempo, el candidato Riverista Dr. Manini Ríos obtenía por lo menos el 17,5% de los votos del lema, su candidato el Dr. Terra renunciaría a la Presidencia a favor de Manini Ríos. A este pacto colorado se le conoce como el “hándicap” o “ventaja”. Finalmente, los Riveristas no lograron ese porcentaje, aunque estuvieron muy cerca al obtener el 17,3% de los votos colorados.

Nacional de Administración y la detención de los integrantes de esos Cuerpos que pertenecían a la oposición. Con las manos libres, generó una nueva institucionalidad para gobernar y realizar la elección de una CNC con el objetivo de redactar un proyecto de reforma constitucional (Nahúm et al, 1996: 23 y 24). El mismo se aprobó en 1934 y con él, el régimen pretendió legitimarse.

Luego, en el año 1942, se realizó una reforma que fue la que cerró el período iniciado con el Golpe de 1933. Los cambios que estableció fueron, básicamente, a nivel político y en la integración de órganos de gobierno, terminando con un esquema político hecho a la medida de los socios de aquel momento. “La Constitución de 1934 institucionalizó el pacto terrista-herrerista y tornó esencial el acuerdo para gobernar. Pero por obedecer a una circunstancia política peculiar, no podía tener larga vida” (Nahúm et al, 1996: 30). La Presidencia de Baldomir, fue generando un nuevo ambiente político, las circunstancias nacionales e internacionales habían ido cambiando y el Presidente fue abriendo espacios de diálogo y acercamiento con las fuerzas opositoras y estuvo dispuesto a reformar la Constitución. Solo se opusieron los comunistas y los herreristas, que entendían que la reforma les haría perder poder. Había que resolver el procedimiento a utilizar, debido a que los establecidos por la Constitución de 1934 hacían necesaria la aquiescencia de los herreristas y eso era imposible de lograr. Ante los impedimentos jurídicos para alcanzar ese objetivo, Baldomir disolvió las Cámaras y concretó un Golpe de Estado, que se le conoce en la historiografía uruguaya como “el Golpe Bueno”<sup>33</sup>. A partir de 1942, el país transitó la etapa final de la restauración de los principios democráticos, republicanos y liberales. El Presidente Amézcaga<sup>34</sup> fue el elemento canalizador de esa transición. Se retomó el camino de desarrollo de las políticas sociales, con una economía que propiciaba la política de desarrollo industrial por sustitución de importaciones y que continuaba incrementando la presencia del Estado como garante y en el rol de redistribuidor de los ingresos. En 1946 volvió a triunfar el PC y dentro de éste, el batllismo, que retornó así al gobierno con la

---

<sup>33</sup> Se le llamó así porque vino a desmontar la arquitectura levantada por la Constitución de 34, porque las reformas implementadas “hicieron posible el regreso a la contienda electoral del batllismo y el nacionalismo independiente, tras ocho años de abstención en las urnas. “Golpe bueno”, también, por la recomposición del sistema partidario y la reelectoralización del país, porque no hubo torturas, ni persecución política, ni censura a la prensa, ni detenciones, ni clausuras, ni deportaciones. Y “bueno”, por último, porque duró nueve meses y terminó con una nueva convocatoria a las urnas” (Caetano y Rilla, 1998: 164).

<sup>34</sup> El Dr. Juan José de Amézcaga fue un hombre reconocido como destacado jurista, respetado por su probidad y que no tenía pretensiones políticas personales que excedieran al ejercicio presidencial de ese período.

fórmula presidencial compuesta por Tomás Berreta y Luis Batlle Berres. Este último, era el sobrino de Batlle y Ordoñez y su principal continuador político. El éxito electoral batllista no disimulaba las grietas que se estaban abriendo en su interna entre tres de los hijos de Batlle y Ordoñez<sup>35</sup>, que proponían un accionar más conservador, menos reformista que el de su padre, pero que a la vez, continuaban siendo defensores del sistema colegiado y el grupo liderado por Batlle Berres, quién creó la Lista 15 promoviendo el retorno y la profundización del reformismo y que luego, además, en 1947 al morir Berreta asumió como Presidente.

En 1950 es elegido como Presidente el batllista y quincista Martínez Trueba que, muy prontamente inicio negociaciones con las dirigencias del PC y del PN para acordar un nuevo proyecto de reforma constitucional, que estaba en consonancia con la prédica batllista en pro del Ejecutivo Colegiado. Por esto, y porque además lo veía como un freno a las nuevas pretensiones presidenciales de Batlle Berres, el “catorcismo” lo apoyó con entusiasmo. Fuera del oficialismo obtuvo la adhesión de Herrera y el sector nacionalista por él liderado, lo cual fue una novedad política importante debido a la férrea oposición que éste tuvo en contra del colegiado en 1933 y a la histórica oposición nacionalista al mismo. Para Herrera fue más importante participar del gobierno, aunque fuera en forma minoritaria, ya que luego de la escisión de los nacionalistas independientes<sup>36</sup> su peso político había quedado muy reducido. Además, le era muy atractiva y beneficiosa para sus intereses la idea de bloquear un segundo período presidencial de Batlle Berres. La reforma se concretó y con ella se instauró un PE en formato de Colegiado Integral.

La primera mitad de la década de los años 50 fue la última etapa de esplendor de la economía y del proyecto de desarrollo industrial, aunque ya comenzaban a visualizarse algunos síntomas negativos. La finalización de la Segunda Guerra Mundial y de la posterior Guerra de Corea, junto con el inicio del período de recuperación europea de posguerra, el proteccionismo de los mercados europeos y estadounidense y la instalación de la Guerra

---

<sup>35</sup> César, Lorenzo y Rafael Batlle Pacheco formaron una agrupación política dentro del Batllismo que se identificó como Lista 14.

<sup>36</sup> En 1942 el Partido Nacional sufrió la escisión de un importante sector que pasó a llamarse “Partido Nacional Independiente”. El uso de este nombre fue posible debido a una cláusula especial de la nueva Constitución, que estableció la posibilidad para los grupos o fracciones escindidos de otro partido a usar el nombre de ese partido original agregándole una palabra distintiva. La reunificación nacionalista se concretó recién para las Elecciones Nacionales de 1958.

Fría, marcaron un cambio fundamental en las condiciones internacionales y en las posibilidades de inserción del Uruguay en el mundo. A partir de allí, la economía uruguaya ingresó rápidamente en una etapa de estancamiento y posterior recesión. En este escenario, la situación política fue cambiando sustancialmente. En el partido de gobierno se hicieron mucho más profundas las diferencias internas. El PN fue procesando su reunificación, que culminaría con la presentación de todos los sectores bajo el Lema PN en las elecciones de 1958. En ella se incluyó la alianza entre el herrerismo y la Liga Federal de Acción Ruralista (el Ruralismo), liderada por Benito Nardone (Chicotazo, como se le conocía)<sup>37</sup>.

Esas elecciones marcaron un hito trascendente para la democracia uruguaya. Por primera vez en más de noventa años, el PN triunfó y sería gobierno, a la vez que, el PC sería oposición. Para ambos eran roles nuevos y desafiantes. Para la democracia era un rasgo de fortaleza al concretarse la rotación de partidos en el gobierno. Más allá de lo cierto de las afirmaciones anteriores, se puede apreciar que esa rotación fue el inicio de un proceso de búsqueda de soluciones alternativas a la crisis y la posterior pérdida paulatina de legitimidad de la política como mecanismo de gestión, representación y resolución de conflictos y de la entronización y auge de los corporativismos como sustitutos de aquella. Todo ello, en la medida que las diferentes alternativas políticas fueron fracasando en dar respuestas satisfactorias. La derrota colorada afectó en similar medida, en votos y cargos, a las dos fracciones batllistas, pero simbólicamente marcó el final del proyecto “neobatllista”.<sup>38</sup> Luego, el PN volvió a ganar en 1962, con el triunfo en la interna de la “Ubedoxia”, como se le llamó a la alianza entre la UBD y el “herrerismo ortodoxo”, sector desprendido de la otra ala del partido. En este período se profundizaron negativamente los principales problemas que el país tenía y aparecieron otros, seguramente como consecuencia de la evolución de los primeros. Las divisiones internas en los partidos

---

<sup>37</sup> La Liga Federal de Acción Ruralista había sido creada como grupo de presión de origen gremial y no político (más bien no partidaria), con la finalidad de defender a los sectores rurales, desprestigiar al gobierno en el ámbito rural, atacar al batllismo y al uso del doble voto simultáneo. Nardone lo hizo a través de una audición de radio muy escuchada en el campo y de los llamados “Cabildos Abiertos” a los que convocó a la gente de campo a reunirse y que lo hizo cada vez con más asiduidad y con más asistentes.

<sup>38</sup> Al período comprendido entre 1946 y 1958 se le conoce como el “neobatllismo” y fueron los años de mayor protagonismo de su principal figura política, Batlle Berres.

fundacionales se hicieron más elocuentes con la muerte casi en cadena, durante el año 1964, de algunos sus principales líderes<sup>39</sup>.

En el contexto internacional, la Guerra Fría llegó a su punto más álgido y crítico, con ella la Revolución Cubana se transformó en un hito con repercusiones revolucionarias en toda América Latina. Varios países de la región sufrieron golpes de estado, la política exterior de los Estados Unidos se tornó más agresiva, con la intromisión más directa en asuntos internos de muchos países latinoamericanos, el comercio internacional y el acceso al crédito se hicieron más inhóspito para los países no desarrollados. Esto acotó los márgenes de discrecionalidad de sus gobiernos y aumentó su dependencia externa. Desde 1959 los gobiernos uruguayos buscaron soluciones alternativas para revertir la situación económica que el país sufría. Primero se ingresó en una etapa que se caracterizó por la implantación de los primeros rasgos de un modelo económico liberal y la desarticulación paulatina del neobatllista (Nahúm, Frega, Maronna y Trochón, 1997). Luego, desde 1962, se intentó superar la crisis impulsando el trabajo de la CIDE<sup>40</sup>, elaborando un plan de desarrollo de mediano y largo plazo, pero este impulso se fue diluyendo. “Los mayores obstáculos al desarrollo tal vez no se encontraban en la ineficiencia o irracionalidad productiva, sino en la falta de voluntad política para aplicarlo” (Nahúm et al, 1997: 128). A la situación compleja que se vivía se agregó, en 1965, una profunda crisis del sistema bancario que “dejó al descubierto numerosas y desconocidas prácticas fraudulentas” (Nahúm, et al, 1997: 128).

En estos años se establecieron asiduamente, con dudosa legalidad y conveniencia, Medidas Prontas de Seguridad con la intención de contener la conflictividad social y la violencia que se iban incrementando. El resultado parece haber sido el inverso al buscado.

Toda esta serie de acontecimientos fueron minando y poniendo en jaque a aquel sistema político articulador, de búsqueda de acuerdos y compromisos mutuos, de administración exitosa de los disensos, de resolución de los conflictos por la vía pacífica y democrática. “Como ha señalado Germán Rama, la crisis era también la de un modelo de *“hiperintegración social”*, que había apostado a la sacralización de instituciones y valores sociales cuyo supremo objetivo era la obtención del consenso y la afirmación de un

---

<sup>39</sup> En pocos meses fallecieron los nacionalistas Nardone, Barrios Amorín y Fernández Crespo y el líder colorado Batlle Berres. Esto se agregaba al impacto que había generado la muerte de Herrera en 1959.

<sup>40</sup> La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) fue un organismo creado en 1959 para coordinar proyectos de inversiones del sector público, que poca trascendencia había tenido hasta ese momento.

complejo sistema de garantías y seguridades recíprocas”... El descaecimiento institucional y social de la democracia uruguaya comprobaba de modo indirecto el amplio haz de funciones que había sabido cumplir el viejo orden político (en especial sus partidos) en la sociedad uruguaya” (Caetano et al, 1998: 218).

## **2. - Descripción de la trayectoria política entre 1967 y 1996**

La trayectoria política que siguió el país a partir de 1967 fue de profundización de los procesos que ya estaban ocurriendo. La búsqueda de soluciones a través de la reforma constitucional, con la implantación de un PE más fuerte y personalizado, no tuvo los resultados esperados por sus promotores. Tal vez ocurrió lo contrario y haya sido un agravante en el deterioro del clima de diálogo y de búsqueda de consensos que habían sido características esenciales de la matriz política del siglo XX. El gobierno, principalmente el de Pacheco, hizo uso y abuso del instrumento de las Medidas Prontas de Seguridad. Las utilizó para enfrentar a las acciones guerrilleras y también para frenar e intimidar a las manifestaciones sociales y sindicales que se hacían cada vez más frecuentes y más radicalizadas. El corto periodo de Gestido como Presidente, truncado por su muerte a los nueve meses de asumir, fue de incesantes intentos por revertir la situación. Su accionar fue zigzagueante entre políticas de inspiración desarrollistas y cepalinas, basadas en los trabajos de la CIDE, y la adopción de políticas de corte liberal recomendadas por el Fondo Monetario Internacional. A partir de mitad de ese año 1967, Gestido volcó la balanza hacia estas últimas. Luego, desde que asumió, Pacheco continuó el mismo rumbo, acentuó el proceso de corporativización de la política designando Ministros procedentes de las principales cámaras empresariales y ejecutó políticas acordes a los reclamos que éstas. Adoptó, además, un discurso confrontativo, con tendencia autoritaria, con una retórica dicotómica entre él como representante y defensor de la patria y del pueblo uruguayo, por un lado, y sus enemigos, a quienes combatía, por otro. Esto no le dejaba lugar a la política como ámbito de resolución de conflictos, por lo tanto, menospreciaba a los partidos y al Parlamento como escenarios naturales y propicios para cumplir esas funciones. El Presidente intentó reformar la Constitución para implantar la reelección presidencial inmediata, pero fue rechazado por la ciudadanía. En el año 1971 la democracia uruguaya se encontraba muy debilitada. La polarización llegó a un pico máximo que amenazaba la

estabilidad del régimen<sup>41</sup>. Aún así, en las elecciones nacionales hubo novedades políticas importantes. En el gobernante PC se fortaleció la derecha y registró la pérdida de su ala izquierda. En el nacionalismo, surgió con mucha fuerza un bloque renovador encabezado por Wilson Ferreira Aldunate, que estuvo muy cerca del triunfo electoral a nivel nacional. Pero la novedad más importante fue la emergencia del FA como un nuevo actor relevante en el sistema de partidos, concretando el quiebre definitivo del histórico bipartidismo.

Fue electo como Presidente Juan María Bordaberry<sup>42</sup>. Un año después de asumir, con un debilitado sistema político y una ciudadanía descreída y apática, Bordaberry encabezó un Golpe de Estado que fue incitado por los militares<sup>43</sup>. Ese fue el inicio de una atroz dictadura que duró trece años. Luego, a pesar de que los militares tenían el poder absoluto, no fueron ajenos a la tradición política del país de reformar la Constitución. El 30 de Noviembre de 1980, el pueblo uruguayo le dijo que no al proyecto de la dictadura, en un acto histórico y de enorme trascendencia política para la posterior redemocratización. Lo extraño e insólito fue que, una dictadura encabezada por militares, respetara y reconociera el pronunciamiento ciudadano. El proceso de salida del régimen de facto culminó con la asunción del nuevo gobierno democrático en 1985.

Las elecciones de 1984 marcaron el retorno a la democracia, con un sistema de partidos restaurado y con cambios. Restaurado porque estuvieron los mismos tres principales partidos y con el mismo orden en los resultados obtenidos. Cambios porque la diferencia entre colorados y blancos fue más amplia, porque el FA aumentó su votación en 3% y confirmó que el sistema de partidos había cambiado, también porque en el PC triunfaron ampliamente las fracciones opositoras a la dictadura.

Otras características del sistema eran la alta fraccionalización de los partidos, una fragmentación en aumento, pero aún relativamente baja, un descenso en la polarización que pasó de 0,51 en 1971 a 0,42 en 1984, aunque continuó siendo alto en términos comparativos en el contexto internacional y con la trayectoria nacional (González, 1993: 160). El sistema de partidos cumplía con las características de un pluralismo moderado.

---

<sup>41</sup> Según la estimación hecha por González, en 1971 la polarización política del sistema uruguayo creció y llegó a 0,51. Esto se debió a la derechización del partido de gobierno y también, muy probablemente, a un corrimiento más hacia el extremo de los sectores de la izquierda (González, 1993: 170 y 171).

<sup>42</sup> Bordaberry fue un político proveniente del Ruralismo de Nardone, que había sido Senador por ese sector bajo el Lema PN y que luego se incorporó al PC.

<sup>43</sup> En junio de 1976, los militares obligaron a Bordaberry a renunciar al cargo de Presidente.

Se puede afirmar que a la salida de la dictadura, en el Uruguay la política se había revalorizado y los partidos políticos volvieron a tener un papel central en la vida del país. Esto trajo nuevos bríos reformistas que no cesaron hasta 1996.

En ese primer período de redemocratización se fueron gestando divisiones en el sector gobernante del PC, entre el Presidente Sanguinetti y el histórico líder, y en aquel momento Senador, Jorge Batlle. La disputa interna tenía su reflejo en la candidatura a la Presidencia de la República, para ella Sanguinetti impulsó al Vicepresidente Tarigo, en lugar de Batlle que era quien aparecía como el candidato “natural” y que en 1984 había apoyado la fórmula Sanguinetti-Tarigo<sup>44</sup>. La disputa se resolvió con una elección interna, en la que triunfó Jorge Batlle que continuó liderando la Lista 15, en tanto Sanguinetti formó el Foro Batllista (FB). Por su lado, el PN sufrió la pérdida de su líder Ferreira Aldunate, que falleció en 1988 y que generó, como sucede en muchas de estas circunstancias, una disputa por su legado y por el nuevo liderazgo. Esto no afectó al sector herrerista dirigido por Luis Alberto Lacalle, quién desarrolló una campaña electoral con un discurso liberal, que lo presentó como renovador, moderno y tradicional, todo al mismo tiempo, con el que triunfó en las elecciones de 1989, convirtiéndose en Presidente de la República. También el FA tuvo transformaciones y pérdidas importantes durante ese primer período de gobierno democrático post dictadura. Se dieron intensas discusiones políticas, ideológicas y estratégicas dentro de su interna, que lo dividieron profundamente, las cuales no pudieron subsanarse y provocaron la ruptura. Los escindidos fueron la Lista 99 PGP y el PDC, que entre ambos componían la mayoría de la bancada parlamentaria frenteamplista elegida en 1984. Éstos, junto al pequeño partido Unión Cívica (UC), formaron el lema NE, con los liderazgos de Hugo Batalla y el Juan Pablo Terra. A pesar de estas divisiones, en las

---

<sup>44</sup> En las Elecciones Internas de los Partidos Políticos de 1982, convocadas por los militares como parte del proceso de restauración democrática y en la que solo dejaron participar a los partidos Colorado, Nacional y Unión Cívica (UC), triunfaron los sectores opositores a la dictadura. Un dato importante es que no se permitió usar las nomenclaturas anteriores y todas las listas se identificaban con tres letras. También muchos de los principales dirigentes estaban proscriptos y no pudieron participar, entre ellos Jorge Batlle. Dentro del Partido Colorado el sector más votado fue el que representaba a la Lista 15 con Julio María Sanguinetti a la cabeza y luego otro sector batllista, de reciente creación y que encabezaba el Dr. Enrique Tarigo, quien había tomado un gran protagonismo durante la campaña por el NO en el plebiscito de 1980, con un debate televisivo que marcó un hito histórico, y a través de la creación del Semanario Opinar que fue una herramienta fundamental en ese momento y que tuvo la osadía de ser el primero en aparecer y enfrentarse al autoritarismo del momento.

elecciones nacionales se registró un incremento importante de los partidos de izquierda. El FA mantuvo la votación de 1984, ahora con una composición interna más homogénea y de mayoría marxista. Sumó, además, un logro de enorme trascendencia como fue obtener el gobierno departamental de Montevideo con Tabaré Vázquez como Intendente. En tanto, el NE que agrupó a los sectores más socialdemócratas y socialcristianos logró el 9% de los votos válidos.

El sistema de partidos continuó en transformación, siguió consolidándose como pluralismo moderado, ahora con cuatro actores relevantes, la fragmentación aumentó, aunque todavía era relativamente baja y la polarización se mantuvo en los niveles de 1984, con un pequeño aumento a 0,44 aunque bastante menor que la registrada en 1971 (González, 1993: 233).

El escenario político que se plasmó a partir de las elecciones de 1989 fue, nuevamente como en 1971 y 1984, de un gobierno en minoría. Desde 1971 durante el corto período constitucional de poco más de un año<sup>45</sup>, Bordaberry gobernó en minoría. Algo similar sucedió con el escenario concretado con las elecciones de 1984. El gobierno de Sanguinetti fue basado en un partido que solo tenía aproximadamente el 42% del parlamento. No le fue posible generar una coalición de gobierno amplia pero, en negociaciones con el líder blanco Wilson Ferreira, obtuvo un compromiso de apoyo crítico en lo que se conoció como “gobierno de entonación nacional”. “En un sentido estricto, Sanguinetti accedió a una coalición de gobierno minoritaria, integrada por su partido y la UC, en los hechos, fue un gobierno de partido minoritario, apoyado en el acuerdo entre la fracción mayoritaria del Presidente y las restantes fracciones coloradas. El peso parlamentario del gobierno no alcanzaba la mayoría absoluta de las bancas, pues reunía 57 legisladores (43% de la AG), pero al menos podría mantener los vetos que deseara anteponer” (Chasquetti, 2000: 80). Lo que sí se concretó fue la coparticipación de todos los partidos en los Directorios de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados del Estado.

En 1990, el gobierno nacionalista también intentó formar una coalición con el PC. El resultado fue de un éxito parcial, inestable y de relativamente corta duración. Se instaló una coalición de gobierno, bautizada por sus propulsores como “Coincidencia Nacional”, que

---

<sup>45</sup> Casi dieciséis meses si se toma el período comprendido entre el 1 de marzo de 1972 y el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973. Pero no llega al año si se asume, como muchos analistas expresan, que en la práctica el golpe se dio durante los sucesos de febrero de 1973. Esta es la tesis sostenida por el entonces Senador Amílcar Vasconcellos, la que desarrolló y argumentó en su libro “Febrero Amargo” (Vasconcellos, 1973).

abarcó a todo el nacionalismo y a todos los colorados. La convivencia coalicionista fue difícil, fundamentalmente entre el Herrerismo y el FB, pero también en la interna nacionalista entre el Herrerismo y el MNR. Se fue desmembrando poco a poco y con ello fueron cambiando los apoyos parlamentarios del Presidente. Como lo muestra Chasquetti, durante el período comprendido entre marzo de 1990 y mayo de 1991 fue una coalición mayoritaria, a partir de ahí se retiró el FB y la coalición fue minoritaria. Esta última tuvo dos etapas, la primera fue con un apoyo parlamentario que le permitía mantener los vetos que el Ejecutivo interpusiera y duró hasta marzo de 1993, no sin sobresaltos ya que a fines de 1991 se alejó el Batllismo Radical (Lista 15) y hubo tensiones dentro del nacionalismo que obligaron al Presidente a reformular sus apoyos. Finalmente, en el verano de 1993 la unidad del partido de gobierno se rompió y salieron de la coalición el MNR y Renovi, sector del Vicepresidente. A partir de ese momento transcurrió la segunda etapa como gobierno de coalición minoritaria, ahora solo integrada por el Herrerismo y por el sector colorado de la UCB. El gobierno quedó muy debilitado y expuesto a situaciones de bloqueo gubernativo, así como a tener altísimos costos de transacción para aprobar leyes y ante la posibilidad de que la oposición votara leyes contrarias a sus preferencias.

Este panorama revitalizó los debates sobre la ingeniería institucional y el sistema electoral, como los tópicos más sobresalientes. En la segunda mitad de la década de los 80, habían existido iniciativas y negociaciones que no llegaron a plasmarse en proyectos concretos. Por un lado, una propuesta para adoptar un sistema electoral con balotaje para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, que era respaldada por el PN y seguramente, en este planteo estaba la idea que ante un escenario de balotaje entre colorados y blancos, éstos recibirían el apoyo de los votantes del FA. “La discusión, por lo tanto, estaba contaminada por la sospecha de que “la reforma de los blancos” no estaba inspirada en el interés nacional sino en la ambición presidencial del líder blanco, Wilson Ferreira Aldunate” (González, 1993: 220). Otras propuestas circulaban entre los dirigentes partidarios, tal el caso de la posibilidad que se instaurara un sistema de gobierno parlamentarista, opción mayoritariamente respaldada por el FA. A inicios de la década de 1990 hubo nuevas negociaciones reservadas entre fracciones de diferentes partidos buscando acordar las bases de un proyecto de reforma. “Jorge Batlle, toma la iniciativa en mayo de 1992. Aunque con un modelo presidencialista, se prevé la creación del cargo de Primer Ministro o Ministro Encargado (única concesión para atraer a los pro-parlamentaristas). En setiembre logra interesar a C. J. Pereyra (MNR) y a H. Batalla (PGP),

y en enero de 1993 se suma a las conversaciones el Vicepresidente G. Aguirre (MRV). En abril del 93 el “grupo de los 4” divulga un texto con los entendimientos logrados: normas para mayor libertad del elector; mayor gravitación del Poder Legislativo al tiempo que fortalece las facultades del Presidente con la realización de una segunda vuelta entre los candidatos más votados de cada partido (“un ballottage a la uruguaya”). En síntesis, el proyecto procura establecer mecanismos institucionales que forzaran entendimientos. Por otra parte, se crea el “grupo de los 3” (el Polo Progresista del PN, el PDC y el MRB<sup>46</sup>) que plantea un proyecto netamente parlamentarista. J. Batlle realiza gestiones ante los líderes Lacalle, Seregni, Sanguinetti, Pacheco, distantes del movimiento reformista, a efectos de lograr los 2/3 de cada Cámara necesarios para plebiscitar el proyecto antes de las elecciones. Para el FB es prioritario la sanción previa de la ley de partidos” (Cardarello, 1996: 15).

A partir de aquí se integró el Herrerismo a las negociaciones y pasó a hablarse del “grupo de los 5”. El FA se había incorporado fugazmente, pero sus discrepancias con propuestas herreristas determinaron su desvinculación. Finalmente, este grupo reformista, presentó al PL en abril de 1994, un proyecto de ley constitucional que debía sancionarse, al menos, por los 2/3 de los componentes de cada una de las Cámaras. A este proyecto que se le conoció como la “Maxi Reforma” y lo apoyaron el BR, la UCB, todo el PN y el PGP, pero no logró los votos necesarios en el Senado de la República. Tuvo la oposición del FB, de la Cruzada 94<sup>47</sup> y de todo el FA. Los principales cambios que este proyecto establecía fueron en asuntos electorales, en cuestiones de relacionamiento entre el PE y el PL, otorgándole mayores poderes al Presidente junto con alguna medida de acento parlamentarista, lo que pareció ser una pequeña transacción para seducir a los sectores pro parlamentarismo, o al menos, atenuar sus críticas. Se establecía la posibilidad de formación de coaliciones electorales entre lemas permanentes para las elecciones de 1994, llevando candidaturas únicas y comunes a la Presidencia y a los cargos de Intendentes, acumulando votos para todos los niveles de gobierno. Se habilitaba, además, el “voto cruzado” pudiéndose votar por diferentes lemas entre el nivel nacional y el departamental. Se

---

<sup>46</sup> MRB es la sigla del Movimiento de Reafirmación Batllista, liderado por Víctor Vaillant. Esta agrupación se desprendió de la Corriente Batllista Independiente en 1986, por discrepancias surgidas a partir de que ésta decidió apoyar la “ley de caducidad”.

<sup>47</sup> La Cruzada 94 se separó de la UCB en 1990, pocos días después de asumir el nuevo gobierno. Su líder era el Senador Pablo Millor.

eliminaba la posibilidad de acumulación por sublemas para la elección de la CR, las llamadas “cooperativas de votos”, que era un mecanismo del que se había hecho uso y abuso, con lo cual se ganó el descrédito de buena parte de la ciudadanía. Otro cambio importante era imponer las candidaturas presidenciales únicas por partido a partir de las elecciones de 1999. También se establecía la posibilidad de la reelección por dos períodos consecutivos de los Intendentes Municipales. En cuanto a los cambios en asuntos no electorales, por los cuáles el Presidente vería aumentadas sus atribuciones, se pueden indicar como las principales, una leve simplificación en el procedimiento de disolución de las Cámaras por parte del Presidente, la habilitación para que éste pudiera remover a los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados ante una crisis de gabinete y el otorgamiento de la facultad de destituir a funcionarios públicos sin venia del Senado. Al mismo tiempo, se establecía la obligación que el Consejo de Ministros recibiera el voto de confianza por parte de la AG. Finalmente, la “Maxi Reforma” no logró los votos necesarios en la AG y, por lo tanto, no fue plebiscitada. Aún así, marcó un mojón importante en el proceso reformista.

Ante este fracaso, Jorge Batlle buscó una alternativa con un proyecto menos ambicioso, tomando solo algunos de los puntos anteriores y desechando otros que generaban resistencia. Este planteo se realizaba en momentos en que la campaña electoral para las elecciones de 1994 ya estaba en marcha y con muy poco tiempo para concretar una reforma. El proyecto conocido como la “Mini Reforma” tuvo el respaldo del BR, todo el PN, el PGP y el PDC y fue presentado ante la AG el 11 de mayo. El mecanismo a utilizar no era un tema menor, como dice Cardarello, “se recurría a lo formulado en el inciso B del artículo 332 de la Constitución que expresa “La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, ...por proyectos de reforma que reúnan los dos quintos de la AG, presentados al presidente de la misma, los que serán sometidos a plebiscito en la primera elección que se realice ... Se hizo presente el fantasma de las elecciones de 1966, dada la complejidad que podría alcanzar el acto comicial al votar simultáneamente por el régimen vigente y el proyectado (que habilitaba el voto cruzado)”. Debido a ello, “el único resorte constitucionalmente posible para cambiar la fecha del plebiscito era el inciso D del artículo 332, el cual podría ser utilizado, siempre y cuando se votase en ambas Cámaras, un proyecto idéntico al presentado el 11 de mayo por 2/5 de legisladores. Este procedimiento es el único que permite al legislador fijar la fecha de realización del plebiscito ratificatorio.” (Cardarello, 1996: 16 y 17). Finalmente, ese fue el procedimiento utilizado y se fijó el

plebiscito para el 28 de agosto. Días previos a su realización, el proyecto obtuvo el apoyo de todos los candidatos presidenciales, pero esto pareció ser solo un acto de campaña electoral, en la realidad los dirigentes del FB y del FA hicieron campaña en contra. El resultado del plebiscito fue categórico rechazando el proyecto que solo obtuvo el 28% de los sufragios.

Tras los fallidos intentos de modificar la Constitución, principalmente en aspectos de índole electoral, se desarrolló la etapa final de la campaña para las elecciones nacionales y departamentales. En éstas se consagró un escenario absolutamente novedoso en la historia política del país. Los resultados registraron una paridad extrema entre los tres principales partidos, con una diferencia de 1,14% entre el PC que fue el vencedor y el PN que fue el segundo más votado y con una diferencia del primero con el tercero, el FA, de 1,73% de los votos válidos. El cuarto partido fue el NE, que sobrevivió y fue refundado a pesar de sus divisiones y qué, aunque bajó al 5% su base electoral, se mantuvo como un actor relevante en términos de Sartori, cuestión ésta que quedó de manifiesto durante el proceso de reforma constitucional de 1996<sup>48</sup>. Esta nueva realidad de un virtual triple empate sacudió al sistema político en general y, particularmente, al sistema de partidos. En estas elecciones, éste mantuvo sus principales rasgos, algunos de ellos más pronunciados. La fraccionalización continuó alta y la fragmentación se mantuvo en el mismo nivel de las elecciones anteriores, siendo relativamente baja. También la polarización registró valores similares a los de cinco años atrás. Hacia 1994 el sistema de partidos continuaba consolidándose como pluralismo moderado (Mieres, 1998).

---

<sup>48</sup> En el año 1994 el Nuevo Espacio se dividió. Su principal dirigente, Hugo Batalla, junto con su agrupación PGP hizo un acuerdo con el expresidente, y nuevamente candidato colorado Julio Ma. Sanguinetti, por medio del cual, realizaron una alianza electoral dentro del lema Partido Colorado. El PDC se integró al Encuentro Progresista, que fue una estructura creada por el Frente Amplio para facilitar las alianzas electorales con otros partidos o sectores que no quisieran incorporarse a éste. Finalmente, la Unión Cívica se volvió a presentar en solitario en las elecciones nacionales. El Nuevo Espacio fue refundado por exintegrantes del PGP y el PDC que no acordaron con las mayorías de sus partidos y por algunos ciudadanos independientes.