

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Unidos por el espanto.
Los Partidos Nacional y Colorado en la reforma
electoral de 1996 en Uruguay.
Un análisis desde la Narrativa Analítica

Diego Luján
Tutor: Daniel Buquet

2010

Unidos por el espanto.
Los Partidos Nacional y Colorado en la reforma electoral de 1996 en Uruguay
Un análisis desde la Narrativa Analítica

Agradecimientos:

A Daniel Buquet,
por su dedicación y permanente asistencia como Tutor de esta monografía.

A Juan Andrés Moraes,
por sus valiosos comentarios y su constante apoyo.

A Alejandro Guedes y Nicolás Kardjian,
por las sugerencias realizadas a lo largo de la elaboración de este trabajo.

D. L.

Índice

Índice	3
Introducción	4
1. ¿Por qué estudiar las reglas electorales?	7
1.1 Las explicaciones del cambio del sistema electoral	10
1.2 Cambio institucional. Intereses, instituciones y dependencia de la trayectoria	14
2. La evolución constitucional uruguaya en el largo plazo	18
2.1 Las reformas constitucionales en el Uruguay	20
2.1.1 La reforma de 1917	20
2.1.2 La reforma de 1934	22
2.1.3 La reforma de 1942	24
2.1.4 La reforma de 1952	25
2.1.5 La reforma de 1967	27
2.2 Una caracterización de la coparticipación como institución <i>self-enforcement</i>	30
3. La reforma constitucional de 1996 en Uruguay	35
3.1 Principales aspectos de la reforma electoral	35
3.2 La reforma electoral. Intereses, instituciones y trayectoria	37
3.3 Blancos y colorados frente al dilema de la coordinación	39
3.4 El papel de las expectativas y de la información	46
3.5 Un modelo de cambio institucional. Reforma electoral en Uruguay 1996	49
4. Conclusiones	58
Bibliografía	60
Otras fuentes consultadas	65

Introducción

Este trabajo se enfoca en el análisis de la reforma constitucional de 1996 en Uruguay. En dicha instancia tuvo lugar una profunda reforma electoral, motivada por el crecimiento electoral de la izquierda (Frente Amplio) que ponía en riesgo al esquema coparticipativo entre blancos (Partido Nacional) y colorados (Partido Colorado) que había configurado al sistema político uruguayo durante la mayor parte de su historia. La presente investigación se orienta hacia la comprensión de los motivos por los cuales la reforma electoral de 1996 operó en base a la *coordinación institucional*, en desmedro de la *coordinación organizacional* (Colomer 2003). En otras palabras, ¿por qué motivo los partidos tradicionales uruguayos promovieron un cambio en las reglas electorales, en lugar de coordinar sus esfuerzos bajo las reglas vigentes, por ejemplo mediante la conformación de una coalición electoral? Más aún, teniendo en cuenta que el relacionamiento entre ambos partidos desde el retorno democrático en 1985 había ido *in crescendo* hasta conformar una explícita coalición de gobierno, ¿por qué motivo esto no facilitó una coalición electoral?

El trabajo busca enmarcar este proceso de cambio institucional dentro de una caracterización de la trayectoria y la evolución institucional uruguaya en el largo plazo. En efecto, el trabajo argumenta que la reforma electoral de 1996 es consistente con dicha trayectoria, y la refuerza en la medida en que expuso la incapacidad de los partidos tradicionales uruguayos (PC y PN) para desarticular algunos de sus patrones históricos de relacionamiento. Esta incapacidad se relaciona con la *aversión al riesgo* de dichos partidos, rasgo que privilegia la supervivencia política y se basa principalmente en la búsqueda de cargos y rentas provenientes del aparato estatal en desmedro de la orientación a *policies*, y fue parte esencial del esquema coparticipativo que tuvo sus orígenes en las últimas décadas del siglo diecinueve. A lo largo de la evolución constitucional uruguaya esta característica fue resguardada y privilegiada por el carácter transaccional de las reformas, buscando no generar perdedores absolutos entre los lemas tradicionales.

Enmarcados en esta trayectoria, con posterioridad a las elecciones de noviembre de 1994, los partidos tradicionales uruguayos negociaron una vez más una reforma

constitucional que tuvo en el sistema electoral su principal objetivo. 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). Por otra parte, se complementa el análisis estratégico con la incorporación de elementos contextuales que pretenden captar las limitaciones institucionales y de trayectoria histórica, que refuerzan el argumento expuesto. El abordaje se hace desde la *Narrativa Analítica* (Bates *et al* 1998; Levi 2004, 2006; Greif 2006) y busca recomponer las secuencias y los mecanismos mediante los cuales blancos y colorados convergieron finalmente en la reforma electoral como una estrategia que maximizaba el logro de sus objetivos inmediatos, descartando otras alternativas que hubieran resultado viables en otras circunstancias.

En el primer capítulo se analizará la pertinencia del estudio de las reglas electorales y de los procesos de reforma del sistema electoral, entendidos como instancias de cambio institucional. Se enmarcará el presente trabajo en la acumulación teórica sobre el tema de investigación, y se repasarán brevemente los distintos enfoques para su abordaje. Posteriormente se presentará una propuesta para incorporar la dimensión temporal (North 1993, 2000; Greif y Laitin 2004; Pierson 2004) a las explicaciones del cambio de las reglas electorales, entendiendo que la trayectoria histórica condiciona en buena medida las instancias de cambio institucional. Proponemos abordar el complejo contextual del cambio institucional tomando en cuenta tres dimensiones relevantes: los actores racionales con sus intereses; las limitaciones institucionales; y la trayectoria histórica. Para ello, se presentará brevemente el enfoque de la *Narrativa Analítica*, procurando identificar sus aspectos sustantivos, que contribuyen a enriquecer la investigación sobre el tema del presente trabajo.

El segundo capítulo repasa la evolución constitucional uruguaya en el largo plazo. Es de suma importancia caracterizar adecuadamente esta evolución, toda vez que es en el largo plazo en donde pueden encontrarse algunos fundamentos para analizar las instancias de cambio institucional estudiadas. Para ello, se repasan las distintas reformas constitucionales que tuvieron lugar en el Uruguay durante el siglo veinte, para culminar con una caracterización que se enfoca en el carácter transaccional de las mismas, dando lugar al análisis del formato coparticipativo. En ese contexto, se presenta un análisis de

la coparticipación en el largo plazo, analizando su evolución en el tiempo como una institución *self-enforcement*. Este juego coparticipativo estaba en riesgo frente a un eventual triunfo de la izquierda (FA), y este riesgo operó como aglutinador para la conformación del tándem reformista por parte de los partidos tradicionales.

El tercer capítulo se enfoca en el análisis de la reforma constitucional de 1996 en Uruguay. Se presentan sus principales aspectos, y se traza una narrativa que intenta captar los jugadores relevantes, sus objetivos y preferencias, así como sus estrategias. También se presentan las limitaciones institucionales y de trayectoria histórica que restringían las alternativas disponibles. A la luz de esta argumentación, se describe a la reforma electoral de 1996 como una adaptación del binomio reformista a las nuevas condiciones, marcadas por el crecimiento electoral del FA desde su creación en 1971. En la coyuntura reformista, los partidos tradicionales uruguayos privilegiaron el refuerzo del arreglo coparticipativo, mediante la coordinación en el campo institucional antes que en el campo organizativo.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones que surgen de la presente investigación. También se proponen algunas cuestiones a modo de agenda de investigación, con preguntas que quedan planteadas a partir del presente trabajo. Se apunta especialmente a la elaboración de una explicación más general del cambio institucional en el largo plazo en el Uruguay.

1. ¿Por qué estudiar las reglas electorales?

El estudio de los sistemas electorales tiene gran relevancia debido a las importantes consecuencias que se derivan de su funcionamiento. De las reglas electorales dependen, en buena medida, tanto a calidad de la democracia como la gobernabilidad del sistema político. Dos dimensiones deben ser satisfechas simultáneamente por el sistema electoral: la representación o la legitimidad por un lado; y la gobernabilidad o la eficacia gubernativa por otro. Como ambas dimensiones están hasta cierto punto inversamente relacionadas, las reglas deben permanecer en un delicado equilibrio (Lipset 1988; Linz 1990; Buquet 2007; Negretto 2009a). Además, factores trascendentes como el nivel de fragmentación de un sistema de partidos; la fraccionalización de los partidos políticos; el grado de proporcionalidad de los métodos de transformación de votos en cargos políticos; y muchos otros tienen estrecha vinculación con las reglas electorales. Como es evidente, la importancia de su estudio radica en que dichos aspectos del fenómeno político son, a su vez, variables independientes que contribuyen a explicar otra innumerable cantidad de fenómenos.

Otra razón de peso para el estudio de las reglas electorales, es el hecho de que los efectos de éstas sobre la competencia política distan de ser neutros. Algunos enfoques normativos que presentan ideas sobre lo que consideran el *buen diseño institucional* (Linz 1990; Lijphart 1992; Sartori 2000) se basan en los efectos de los sistemas electorales sobre algunos aspectos del sistema político. Así, se proponen distintos diseños institucionales para lograr mayor eficacia en la tarea de gobierno, o una mayor legitimidad para las autoridades electas. Sin embargo, tal como reconoce Negretto: “*es preciso tomar con cautela cualquier propuesta de ‘ingeniería institucional’*. Las propuestas de esta naturaleza se fundan normalmente en los supuestos efectos que según los expertos se derivan de una regla o de un conjunto de reglas en particular. Sin embargo, estos efectos no siempre se verifican en la práctica” (Negretto; 2009a:77).

Aún desde una perspectiva más empírica, los sistemas electorales han sido extensamente estudiados por la ciencia política a lo largo de su desarrollo como disciplina. Desde los trabajos seminales de Duverger (1957), son numerosos los estudios acerca de las diferentes formas en que las normas electorales tienen

consecuencias directas e indirectas sobre diferentes aspectos del sistema político. Son suficientemente conocidas las hipótesis o enunciados de Duverger respecto de la incidencia de las reglas de mayoría relativa (MR) o de representación proporcional (RP) sobre la fragmentación del sistema de partidos. Estas “leyes” de Duverger fueron reformuladas parcialmente por Sartori (1980) quien mantuvo el argumento del efecto psicológico y mecánico, pero limitando el carácter determinista de las mismas. En cambio, Sartori propuso que ambos mecanismos eran en realidad condiciones que facilitaban u obstruían -según el caso- el bipartidismo o el multipartidismo, bajo MR o RP. Posteriores estudios sobre los sistemas electorales (Rae 1967; Riker 1982; Lijphart 1994; Cox 1997) -tanto los que tienen un afán normativo como empírico- también sugieren que la causalidad va desde las instituciones hacia los actores. Esto es, las reglas electorales generan incentivos y constreñimientos que moldean el comportamiento de los actores, promoviendo determinados resultados (*outcomes*). Asimismo, existe una gran cantidad de estudios sobre diversos aspectos de los sistemas electorales como su grado de proporcionalidad; la concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas; los mecanismos de selección de candidatos y otros aspectos. Este corpus académico, vasto y por cierto valioso, apunta en la misma y particular dirección de la causalidad. En efecto, el legado del nuevo institucionalismo en su rescate de las instituciones, vino a reforzar esta cadena causal: son las instituciones las que explican los resultados. Esta dirección causal obedece a distintos motivos, dependiendo de los enfoques que coexisten dentro del nuevo institucionalismo (Hall y Taylor 1996).

Para el *institucionalismo sociológico* las instituciones son pautas de comportamiento internalizadas por una sociedad no en virtud de que contribuyen a solucionar dilemas de acción colectiva, sino porque son socialmente aceptadas y valoradas. En esta perspectiva, las pautas culturales son fundamentales para explicar el valor que las instituciones informales -como normas de comportamiento aceptadas social y culturalmente- tienen sobre el comportamiento humano.

Desde otra perspectiva, el *institucionalismo histórico* destaca el potencial explicativo de las instituciones apelando a la inercia ejercida por el peso de la historia en las alternativas disponibles dentro del proceso socio-político. En este caso, la trayectoria seguida condiciona fuertemente las alternativas de cambio disponibles, generando una

dependencia de la trayectoria (*path dependence*) que aumenta considerablemente los costos de reversión de la misma, creando fuertes incentivos para seguir el camino inicial. En estos casos, el tema del cambio institucional está latente, aunque siempre desde la perspectiva puesta en el largo plazo, y no necesariamente en la conducta de los agentes.

Finalmente, el institucionalismo de la *elección racional* apela al potencial explicativo de las instituciones, debido a que son éstas las que moldean el comportamiento de los agentes. Partiendo de supuestos de actores autointeresados y maximizadores, el institucionalismo de la elección racional concibe a las instituciones como normas estables, que son importantes y duraderas debido a que proveen soluciones a dilemas de acción colectiva, ordenando la cooperación y forzando el cumplimiento de los acuerdos. En este caso los agentes reciben las mayores utilidades posibles -dadas determinadas reglas y estrategias del resto de los agentes- por lo que se generan escenarios de equilibrio, en los cuales ningún jugador tiene incentivos para modificar su estrategia.

Todos estos enfoques tienen en común el hecho de que perciben a las reglas como relativamente estables en el tiempo. Los enfoques normativos realizan sus recomendaciones de ingeniería institucional precisamente basados en que las reglas tienen determinados efectos sobre el comportamiento de los actores políticos. A tal diseño institucional, corresponde tal comportamiento, que llevará a resultados que juzgan como deseables. También los estudios empíricos sobre el sistema electoral hacen hincapié en las consecuencias que un determinado conjunto de reglas tiene sobre el comportamiento estratégico de los agentes. En la medida en que se ocupan de los efectos que las reglas tienen sobre los resultados, asumen que los actores políticos se han habituado a “jugar” bajo ese formato institucional, promoviendo instituciones con un fuerte componente de auto-reforzamiento (*self-enforcement*). Por lo tanto, y en la medida en que las preferencias de primer orden de los agentes políticos son relativamente estables (Downs 1973; Strom 1990; Geddes 1998), éstos no tendrán incentivos para cambiar su estrategia, pero tampoco las reglas.

Sin embargo, a menudo las reglas cambian. Es para explicar esta constatación que, recientemente, la ciencia política ha prestado creciente atención al tema del origen y el

cambio institucional. Es necesario entonces invertir la dirección de la causalidad. Así, las instituciones deben ser transformadas en variables dependientes y ser vistas como parcialmente endógenas. En este sentido, Buquet sostiene que *“Tradicionalmente y de forma mayoritaria, la academia ha considerado al sistema electoral como un factor estable y exógeno, por lo que dichas instituciones cumplían la función de variables independientes que generan determinados incentivos en el comportamiento de los actores políticos”* (Buquet; 2007:36). Las instituciones no solamente explican resultados -tal como vimos anteriormente- sino que deben ser explicadas. En concreto, la endogeneidad de las reglas de juego implica que éstas son parcialmente determinadas por los actores que habrán de someterse a ellas¹. De esta forma el estudio del origen y cambio institucional se vuelve de enorme relevancia para la ciencia política.

1.1 Las explicaciones del cambio del sistema electoral

Recientemente, la ciencia política ha abordado los procesos de reforma de las reglas electorales, teniendo en cuenta su parcial endogeneidad. Dentro de estos estudios, quizás el primero haya sido el de Boix (1999) quien, haciendo hincapié en las decisiones estratégicas de los partidos en el gobierno, rastrea la conformación histórica de los sistemas electorales. Boix propone un modelo de elección del sistema electoral, basado en la capacidad de los agentes de anticipar las consecuencias de la coordinación que podrían esperarse bajo cada régimen electoral². Básicamente, en condiciones de estabilidad en la competencia política, los partidos dominantes no tendrán incentivos para modificar las reglas electorales, toda vez que han sido las que han permitido su dominio. Paralelamente, cuando las condiciones de la competencia cambian, los partidos dominantes podrán acomodar las reglas, anticipándose a los efectos que probablemente los pudieran perjudicar. El modelo de Boix, claramente necesita de una fuerza exógena para promover un cambio en las reglas. Éstas no cambiarán a menos que

¹ Sobre la parcial endogeneidad de los sistemas electorales, Benoit se pregunta: *“Electoral systems shape political parties, but what shapes electoral systems?”* (Benoit, 2006:78)

² Boix señala: *“Since electoral laws are determined by policy-makers, we should expect that the ruling political parties, anticipating the (varying) effects of different electoral regimes, choose those that maximize their chances of staying in power.”* (Boix, 1999:5)

un nuevo partido se sume a la competencia, o bien el electorado cambie abruptamente sus preferencias.

Por su parte, Colomer (2003; 2004) sostiene que los sistemas electorales cristalizan las configuraciones partidarias que ya existían previamente a su elección y, por lo tanto sólo un cambio en dicha configuración promoverá un cambio en las reglas. Más que incentivar a un nivel de fragmentación, las reglas electorales en realidad responden a dicho nivel, y lo refuerzan. Una vez más, la capacidad de anticipación de los partidos con poder de inducir una reforma es lo que los hace actuar estratégicamente, previendo los posibles efectos de las reglas vigentes y de las alternativas³.

Benoit (2004; 2006) se lamenta de que los estudios sobre cambio de sistemas electorales a menudo se presenten fragmentados, en aplicaciones a casos concretos y con escasa investigación comparada y sistemática. En cambio, propone un modelo general de cambio del sistema electoral. Dicho modelo predice que habrá un cambio en las reglas electorales cuando un partido o coalición puedan esperar mejores resultados con reglas alternativas a las vigentes. Como condición, este partido o coalición debe disponer de suficiente poder como para poder llevar a cabo dicha reforma. El argumento parece simple pero convincente. Benoit reconoce que la endogeneidad de las reglas electorales constituye un problema de difícil resolución, dado que los actores políticos muchas veces intentan maximizar su desempeño mediante un aprovechamiento de las oportunidades creadas por las reglas; pero también pueden hacerlo adaptando las reglas mismas. Esto es lo que parece tener en cuenta Colomer (2003) cuando propone un modelo de equilibrio doble: bien los partidos coordinan en el *campo organizacional* -creando nuevos partidos, o escisiones de viejos partidos, fusiones, coaliciones, etc.-, o bien podrán hacerlo en el *campo institucional* -promoviendo alteraciones en las reglas de juego-, o en los dos. Creemos que, en buena medida, la adopción de un camino u otro será una función de la información con la que cuenten los partidos, y de los costos que presente cada alternativa, fijados en general por las limitaciones institucionales de un lado, y la trayectoria histórica del otro, tal como ya hemos mencionado.

³ Colomer señala que los partidos en general son aversos al riesgo, y que buscarán promover reglas que creen pocas oportunidades que los puedan convertir en perdedores absolutos. Volveremos sobre este punto al desarrollar nuestro argumento.

Desde una perspectiva comparada Marengo (2006) estudia 84 reformas electorales llevadas a cabo en 40 países entre 1800 y 2002. Marengo señala -en sintonía con Colomer- que la elección de las reglas electorales está relacionada con la configuración partidaria previa. De esta forma, la elección del sistema electoral viene a reforzar dicha configuración, siguiendo un modelo *path-dependent*. Así, los sistemas electorales tienen características *self-enforcement* que los vuelven resistentes a los cambios.

Negretto (2006; 2009a; 2009b; 2009c) entiende que la elección de los sistemas electorales es un sub-producto de los intereses de corto plazo de los partidos. En este sentido, los partidos débiles electoralmente serán proclives a incluir reglas electorales más inclusivas, mientras que los partidos dominantes tenderán a escoger reglas más excluyentes. Así, la elección finalmente dependerá de la negociación de actores con intereses opuestos, lo que concluirá en la adopción de sistemas electorales específicos. Negretto identifica una evolución hacia sistemas más incluyentes que supone el mantenimiento o el incremento en la representación proporcional, y el fortalecimiento del vínculo personal entre votantes y representantes. Adicionalmente, Negretto entiende que los sistemas electorales no necesariamente son elegidos por los partidos por su eficiencia o desde un criterio del “buen diseño institucional”, sino que son elegidos por servir a los intereses inmediatos de los mismos partidos que los eligen. Así, señala que: “...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; 2009a:78). El carácter instrumental de las reglas electorales es esencial para comprender cómo son escogidas, aunque creemos necesario señalar que los partidos habitualmente no pueden manipular de manera arbitraria las reglas, sino que buscarán hacerlo *a pesar* de las limitaciones institucionales y de trayectoria histórica que enfrentan.

Por su parte, Buquet (2007) estiliza el argumento y presenta un modelo que revela la necesidad de que el sistema electoral responda a dos dimensiones simultáneamente: la legitimidad y la eficacia. Buquet sostiene que las reformas electorales promovidas por una *coalición declinante* se fundan en apelaciones a la necesidad de una mayor legitimidad, y por lo tanto promueven normas más inclusivas, buscando así minimizar

los efectos de su declive electoral. Por otra parte, las reformas promovidas por una *coalición ascendente*, se basan en apelaciones a la necesidad de dotar a la acción de gobierno de mayor eficacia, y por lo tanto proponen normas más excluyentes, de modo de sacar el mayor rédito posible a su ascenso electoral.

Remmer (2008) enmarca a las reformas electorales en América Latina entre 1978 y 2002 dentro de un modelo más amplio de cambio institucional, el cual responde al carácter autointeresado de los partidos dominantes, y tiene en el nivel de fragmentación del sistema de partidos previo a la reforma, su punto clave. Así, el incremento en el nivel de fragmentación propenderá a reformas más permisivas, mientras que una reducción en el nivel de fragmentación promoverá cambios en la dirección opuesta. El argumento también considera que las reglas electorales responden antes que nada al objetivo de mantener el *statu quo* partidario, antes que a su alteración. Remmer destaca, en línea con los estudios citados anteriormente, que el estudio de las reformas electorales que tuvieron lugar durante las últimas dos décadas en América Latina permite sostener la hipótesis de que son los cambios en los formatos de competencia interpartidaria los que fomentan las reformas electorales antes que al revés.

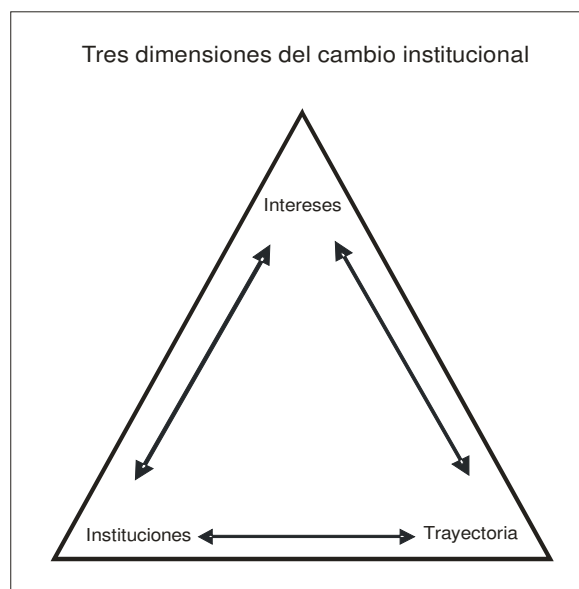
Como vemos, la acumulación en estos tópicos es reciente pero rica y desafiante. Los procesos de cambio institucional en general, y las reformas electorales en particular son buenos insumos para aplicar los avances teóricos y metodológicos, a la vez que permiten refinar argumentos y tomar en cuenta dimensiones algo relegadas en esta área. No pueden analizarse fructíferamente las reformas electorales sin tener en cuenta los intereses de los agentes políticos, sin sus objetivos, preferencias y estrategias. Además, es necesario un análisis del contexto institucional en el que ocurren dichas reformas. Sin embargo, ambas dimensiones son insuficientes si no son acompañadas por un abordaje más amplio que contemple aspectos contextuales, y la trayectoria histórica en que ocurren los procesos de cambio institucional⁴. Tomar en cuenta estos aspectos

⁴ Sobre la importancia de un enfoque más amplio para estudiar el cambio de sistema electoral, que tome en cuenta aspectos contextuales tanto como la racionalidad instrumental de los actores, Benoit señala: "*Electoral system consequences are simply much better suited to theory development and testing than are electoral system origins, event which happen rarely and often under idiosyncratic conditions... Furthermore, to study them requires detailed contextual knowledge, often involving the reconstruction of actor beliefs and preferences.*" (Benoit, 2006:78).

contribuye a enriquecer los modelos generales que intentan explicar a nivel comparado las causas y las consecuencias de las reformas, aplicando a casos concretos la teoría disponible.

1.2 Cambio institucional. Intereses, instituciones y dependencia de la trayectoria

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.



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. Por otra parte, no todos los actores tienen capacidad institucional de inducir un cambio. Las reglas le otorgan esta facultad a diferentes actores, como ser cortes de justicia con competencia constitucional, poder legislativo, asambleas constituyentes, y otros. Además, como se ha dicho, las reglas de juego son finalmente las que fijan los costos del cambio, facilitándolo o dificultándolo según el caso. Nos encontramos así, frente a una aparente tautología: la formación y el cambio de las instituciones dependen en buena medida de las instituciones mismas. Es por esta dificultad que el nuevo institucionalismo (Hall y Taylor 1996; Peters 2003) ha sido tan fecundo en explicar los efectos de las instituciones sobre los resultados (*outcomes*) políticos, pero a la vez ha avanzado con lentitud en la explicación del origen y el cambio institucional. En definitiva, como señala Marengo: “*hoy sabemos que las instituciones explican procesos y resultados políticos, pero sabemos muy poco sobre cómo son formadas las instituciones*” (Marengo, 2006:54).

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. Las segundas son creaciones de los primeros, pero también éstos se someten a aquellas. Esta parcial *endogeneidad* de las instituciones respecto de los actores, hace necesario contemplar que cualquier cambio genera ganadores y perdedores.

En *tercer lugar* existen limitaciones derivadas de la trayectoria histórica en la que se inserta la coyuntura reformista. La idea misma de cambio institucional remite a la cuestión temporal. En efecto, el cambio implica la adopción de algo *nuevo*, distinto de lo anterior. Las sucesivas alteraciones delimitan una *trayectoria*, dentro de la cual se insertan los actores racionales con sus intereses, y la evolución institucional misma. 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.

Dentro de esta perspectiva, el proyecto “*Analytic Narratives*” (Bates *et al*, 1998; Levi 2004, 2006; Greif 2006) es un intento por explicar el origen y el cambio institucional combinando modelos de teoría de juegos propios del enfoque de la elección racional, con una narrativa que contemple los aspectos históricos y contextuales en los cuales se desarrollan estos procesos. Este esfuerzo analítico, responde en buena medida a las dificultades que presentan estos fenómenos, descriptos brevemente en los párrafos precedentes.

En consecuencia, el enfoque de la narrativa analítica concibe a las instituciones “*como equilibrios autoimpuestos que coordinan el comportamiento.*” (Levi; 2006:12). En otras palabras, son equilibrios precisamente porque reflejan escenarios en donde los agentes no tienen incentivos para cambiar sus estrategias. Esta característica de los formatos institucionales promueve su estabilidad, dado el carácter de autorreforzamiento que supone la lógica de la *mejor jugada*. Sin embargo el cambio institucional sobreviene toda vez que “*variaciones en la distribución del poder de negociación y de los recursos entre los actores participantes, influyen sobre cuál de los muchos equilibrios institucionales emerge como posible*”. (Levi; 2006:12).

La narrativa analítica supone identificar los jugadores, sus objetivos y preferencias, así como las limitaciones institucionales dentro de las cuales pueden actuar. Además, implica modelar las interacciones estratégicas entre los jugadores, de modo de captar los elementos esenciales que promueven determinado equilibrio. Esto significa que en distintas circunstancias, diferentes equilibrios podrían haber emergido de una misma interacción estratégica, y es por ello que resulta crucial una narrativa compleja, capaz de identificar los aspectos claves de la interacción. Debido a que las instituciones suelen reflejar equilibrios autoimpuestos, en los cuales los jugadores no tienen incentivos para moverse de su estrategia, el cambio institucional debería tener un desencadenante

exógeno. Sin embargo, esto no siempre es así, y el mayor desafío para el análisis del cambio institucional es hallar los componentes endógenos del cambio⁵.

En definitiva, la narrativa analítica supone incorporar las particularidades históricas y secuenciales que permiten explicar distintos resultados en situaciones similares, o similares resultados en distintas situaciones. Por otro lado, implica un esfuerzo por superar los enfoques históricos *ad hoc* alejados de la teoría general. La idea es explotar las fortalezas de ambos enfoques para conseguir una explicación más rica y sofisticada del cambio institucional. Al respecto, sostiene Greif: “*general theory often fails to account for historical particularities; the use of models is restricted by underlying mathematical techniques; and historically specific conjectures often cannot be evaluated using statistical methods. Historical and social scientific analyses are therefore complements to each other rather than substitutes, as often assumed.*” (Greif, 2006:xiv).

⁵ Greif y Laitin sostienen que: “A challenge that this line of research faces, however, is the difficulty of addressing the issue of how institutions change endogenously. After all, a self-enforcing institution is one in which each player’s behavior is a best response. The inescapable conclusion is that changes in self-enforcing institutions must have an exogenous origin. No one has an incentive to deviate from the behavior associated with the institution. As noted by Hall and Taylor (1996, 953), “The ‘equilibrium’ character of the rational choice approach to institutions embroils such analysts in a contradiction. One implication of this approach is that the starting-point from which institutions are to be created is itself likely to reflect a Nash equilibrium.” Endogenous institutional change appears, then, to be a contradiction in terms... Development of the game-theoretic perspective on institutions thus requires extending it to studying institutions as a product of an historical process in which institutions endogenously change.” (Greif y Laitin, 2004:633)

2. La evolución constitucional uruguaya en el largo plazo

En un rápido repaso sobre la evolución constitucional uruguaya, se podría caracterizar a la misma como errática y fuertemente inspirada por cuestiones coyunturales de mera conveniencia política. Durante un extenso período que arranca en la primera reforma constitucional de 1917, el sistema político uruguayo ha acudido a dicho instrumento de manera sistemática. Según una percepción de este tipo, la evolución constitucional uruguaya tendría su explicación en las motivaciones de corto plazo de las distintas coaliciones reformistas, habitualmente relacionadas con aspectos electorales, o de integración y funcionamiento del poder ejecutivo, vinculadas finalmente con la distribución del poder entre los dos partidos tradicionales y/o sus fracciones. Así, los intereses coyunturales excepcionalmente coincidentes de los partidos o fracciones, son un buen camino para explicar la evolución constitucional en el largo plazo. Desde este punto de vista podría sostenerse la hipótesis de las reformas constitucionales como fruto de la mera conveniencia coyuntural.

Sin embargo otros enfoques apuntan a matizar esta percepción, aun sin negarla (Pérez 1989; Chasqueti 2003). En efecto, estos autores sugieren que es posible (y deseable desde el punto de vista analítico) dividir en dos campos el estudio de las reformas constitucionales. *Por un lado* existen una serie de disposiciones que formarían parte de un “*edicto perpetuo*”⁶ que incluiría las cláusulas fundacionales del régimen de gobierno y la orientación republicana y liberal de la primera constitución. Este “edicto” habría tenido una evolución *aluvional*, mediante la cual se incorporarían acumulativamente nuevas disposiciones que reafirmaron aquella dirección fundacional. *Por otro lado*, existen una serie de aspectos en las reformas que apuntarían efectivamente a satisfacer intereses políticos de corto plazo, fruto de las necesidades circunstanciales surgidas de

⁶ Este término fue acuñado por Jiménez de Aréchaga y retomado por Romeo Pérez (1989). Según Pérez, uno de los aspectos sobresalientes de este “*edicto perpetuo*” es la cristalización de un *pluripartidismo coparticipativo*, rasgo característico del sistema político uruguayo en la larga duración. Sobre este punto volveremos más adelante en ocasión de analizar la práctica coparticipativa como un mecanismo institucionalizado, que operó como un reaseguro de los partidos tradicionales uruguayos para evitar ser perdedores absolutos.

la dinámica política. En estos casos, la reforma aparece como un acuerdo entre partidos o fracciones para mejorar su posición relativa respecto de la distribución del poder⁷.

Esta distinción analítica es útil para nuestro trabajo, porque permite al investigador observar simultáneamente aspectos de la trayectoria histórica que acotan las alternativas reformistas, a la vez que procesos de corto plazo relacionados con los intereses inmediatos de los actores. En este trabajo vamos a argumentar que la reforma constitucional de 1996, si bien no estuvo exenta de modificaciones que apuntaban a “mejorar” el diseño institucional, presentó básicamente características del segundo tipo de las analizadas por Chasqueti. Efectivamente, dicha reforma fue concebida fundamentalmente como una verdadera *reforma electoral*, la cual estuvo motivada por el interés de los partidos tradicionales de evitar el triunfo de la izquierda en la siguiente instancia electoral. Al respecto Chasqueti sostiene que luego del retorno democrático, y tras una serie de intentos de reforma frustrados, el resultado electoral de noviembre de 1994 “*posibilitó la conformación de un consenso mayoritario en torno a una reforma que apuntaba principalmente a modificar el sistema electoral*” (Chasqueti; 2003:81).

En esta perspectiva, vamos a sostener que la reforma de 1996 es consistente con la evolución constitucional en el largo plazo, toda vez que aparece como un producto de intereses coincidentes por parte de los partidos tradicionales, los que procuraron establecer un sistema electoral que les genere pocas posibilidades de convertirse en perdedores totales, de modo de asegurar su propia supervivencia, y la del juego coparticipativo. En dicha evolución, se verificó una tendencia a salidas *transaccionales* para proteger las posiciones relativas de cada uno de los lemas tradicionales, lo que expone el comportamiento riesgofóbico de los partidos reformistas. De esa forma, blancos y colorados “blindaron” el bipartidismo frente a eventuales desafíos externos o desprendimientos internos. Al respecto Altman *et al* sostienen que “*overall, constitutional ‘engineering’ was frequently introduced to isolate the Uruguayan party-system (bipartidist, fractionalized, and with a long tradition of co-participation of both*

⁷ Chasqueti sostiene al respecto: “*cuando se analiza con detenimiento ciertas coyunturas históricas, la idea del reformismo constitucional aparece ante los ojos del observador no sólo como un conjunto de modificaciones provistas de una determinada intención normativa, sino también como una modalidad de acción de sus precursores para modificar situaciones políticas en su propio beneficio*” (Chasqueti; 2003:91)

parties in government) from socioeconomic change, enabling continuity and stability through electoral and constitutional reforms” (Altman, Buquet, Luna; 2006:2)

A continuación haremos un breve repaso sobre las reformas constitucionales en el Uruguay. Lo haremos siguiendo la caracterización que hemos hecho de la trayectoria histórica del sistema político uruguayo y resaltaremos sus principales aspectos, así como las motivaciones y preferencias que guiaron el comportamiento de los reformistas. Asimismo intentaremos establecer las principales categorías de análisis que nos servirán para enmarcar la reforma constitucional de 1996 dentro de esta larga serie.

2.1 Las reformas constitucionales en el Uruguay

2.1.1 La reforma de 1917

Como resultado de una creciente percepción de la inadecuación de la Constitución de 1830 al proceso de modernización que había experimentado Uruguay a partir de las últimas décadas del siglo diecinueve -y muy especialmente, desde el inicio del gobierno de Batlle y Ordóñez- existía hacia 1907 un acuerdo en el sistema político acerca de la imperiosa necesidad de su reforma. De esta manera, y tras un arduo proceso que abarcó disposiciones de tres legislaturas, se llegó finalmente a definir el llamado a una Convención Nacional Constituyente electiva como la modalidad más adecuada para la reforma. Producto de los “*Apuntes*” de Batlle y Ordóñez, en donde el líder colorado proponía una audaz reforma que dejaba al poder ejecutivo en manos de un órgano colegiado, la elección de la Convención Constituyente encargada de la reforma se vio fuertemente influida por el acuerdo o el desacuerdo en torno a las propuestas y a la figura misma de Batlle y Ordóñez. Las elecciones fueron finalmente ganadas por los anti-colegialistas, pero su triunfo se vio discutido fuertemente en las elecciones legislativas de 1917, en las cuales el oficialismo *batllista* consiguió la victoria. Frente a esta situación de bloqueo entre dos órganos con mayorías opuestas, la reforma se zanjó mediante un pacto entre el sector *batllista* del Partido Colorado y el Partido Nacional. De esta manera, el 25 de noviembre de 1917 fue sometido a plebiscito el nuevo texto, siendo ampliamente aprobado, y entrando en vigencia el 1 de marzo de 1918.

Las principales innovaciones de la nueva constitución fueron fruto de transacciones entre los sectores reformistas, y contemplaban objetivos de unos y otros. Desde el punto de vista *batllista*, se logró instalar el colegiado, aunque acotado. De esta forma el Poder Ejecutivo adoptaba una conformación bicéfala, con un Presidente electo en forma directa y un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros, seis para el lema más votado y tres para el que le seguía en número de votos. Estos últimos se renovaban por tercios, siendo dos para la mayoría y uno por la primera minoría.

Además, se incorporaron los principales estatutos que garantizaban el sufragio, como su carácter secreto y la universalización del sufragio masculino, quedando para el futuro la posibilidad de que una ley lo extendiera a las mujeres. En el mismo sentido, se incorporó la representación proporcional integral. Estas eran reivindicaciones del Partido Nacional, que contribuyeron a instalar definitivamente la poliarquía en el Uruguay.

Otras modificaciones fueron incorporadas en dirección del “edicto perpetuo” tales como la separación de la Iglesia y el Estado, además de flexibilizar en cierta forma los mecanismos de reforma constitucional. Es importante destacar también la creación de los Entes del Estado (art. 100) que daban sustento a la creciente participación estatal en la esfera productiva y de servicios públicos.

Como vemos, tanto la creación del Consejo Nacional de Administración como la incorporación de la representación proporcional integral tanto a nivel nacional como departamental va en la línea de incorporar a los dos grandes partidos al Estado, alejando de esta forma la posibilidad de que alguno de ellos quede al margen de la estructura estatal. Esta tendencia histórica que se había iniciado con las primeras formas de coparticipación protoinstitucionales, se mantendrá a lo largo de la evolución constitucional, y será un rasgo que moldeará cada una de las instancias de cambio institucional futuras. Las mismas procurarán “blindar” el sistema de partidos para proteger a los partidos tradicionales de eventuales desafíos que los pudieran llevar a ser perdedores absolutos y quedar así sin la posibilidad de participar del reparto de posiciones de poder dentro del Estado⁸.

⁸ Al respecto una cita de J. A. Ramírez es elocuente respecto de lo que podría significar una derrota total para alguno de los lemas tradicionales uruguayos. Ramírez señala en referencia al texto de 1918: “Perder

2.1.2 La reforma de 1934

La crisis de 1929 golpeó fuertemente a la economía uruguaya, afectando los precios internacionales de las materias primas exportables, al reducir drásticamente la demanda externa de las mismas. En ese contexto, algunos grupos de presión del ámbito empresarial -como el Comité de Vigilancia Económica- no veían con buenos ojos la continuidad del proyecto *batllista*. Las críticas acerca de la ineficacia de un Poder Ejecutivo bicéfalo se hicieron más visibles, lo cual sumado a la virtual paridad de fuerzas entre *batllistas* y *antibatllistas*, llevaron al presidente Terra a disolver el CNA y las Cámaras Legislativas con el apoyo del *herrerismo* -sector mayoritario dentro del PN- y del sector *riverista* del PC. Se producía así, el golpe de Estado que daría lugar a la Constitución de 1934.

El nuevo texto constitucional garantizaba expresamente derechos y garantías de los ciudadanos, tanto desde el punto de vista político como social. Además establecía organismos de contralor tanto a nivel administrativo como electoral. También determinaba las competencias de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, así como la modalidad de designación de sus Directores, que serían propuestos por el Poder Ejecutivo con venia del Senado.

Sn embargo, las modificaciones más relevantes son las referidas a la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El texto de 1934 dejó sin efecto el colegiado, retornando a la composición clásica de un Presidente actuando con el Ministro correspondiente o en régimen de Consejo de Ministros. Se respondía así a las críticas que había suscitado el colegiado fundadas en su ineficacia. Por otra parte, la integración de las cámaras también fue alterada. La Cámara de Senadores se conformaría por 15 miembros de la mayoría y 15 por la minoría que le siguiera en cantidad de votos, todos

la elección significaba perderlo todo, y perderlo, según todas las probabilidades, sin más esperanza de recuperarlo que por medio de la violencia. Hoy el poder no está concentrado en ninguna parte. Todos los partidos saben que tendrán en él la parte a que su caudal político les da derecho. Saben que lo perdido en una elección puede ser recuperado en la siguiente...” (J. A. Ramírez, 1967:130) Cita extraída de Buquet y Castellano, 1995:110.

electos en una única circunscripción⁹. Por su parte, la Cámara de Representantes, se redujo a 99 miembros, electos por representación proporcional. Finalmente, la constitución disponía la simultaneidad de todas las elecciones, lo cual suponía en los hechos la reducción de los actos eleccionarios, que habían sido muy frecuentes bajo la carta de 1918.

Tomando en cuenta estos cambios, se advierte claramente la intención de las fracciones reformistas de ambos partidos de excluir a sus adversarios de toda participación en el aparato estatal. En efecto, la modalidad de designación para los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados requería la venia del Senado, que al estar integrada en partes iguales por *terristas* y *herreristas*, garantizaban la exclusión de las restantes fuerzas políticas. A su vez, la composición misma de la Cámara de Senadores refleja una transacción entre los sectores reformistas para excluir a sus adversarios. Finalmente, la composición del gabinete también reflejaba esta tendencia. El Consejo de Ministros estaría conformado por 6 Ministros de la mayoría y 3 de la minoría mayor, lo cual garantizaba una *coparticipación acotada* entre los sectores *terristas* y *herreristas*.

Es importante destacar que, de acuerdo a la caracterización que hemos hecho de las reformas constitucionales en el largo plazo, la Constitución de 1934 se aparta claramente de la tendencia de evitar la existencia de perdedores absolutos. Sin embargo, si se observa con atención, esta constatación viene a reforzar precisamente nuestra argumentación. En primer lugar, si bien existieron perdedores absolutos (*batllistas netos* y nacionalistas independientes) los mismos fueron *fracciones* y no partidos propiamente dichos. Esto refleja la imposibilidad de excluir a alguno de los dos lemas tradicionales, lo que va en línea con la caracterización que hemos hecho del largo plazo. Por otra parte, el hecho de que la Constitución de 1934 sea producto del quiebre institucional que supuso el golpe de Estado de Terra ratifica que, por la vía democrática, no era posible desterrar *al llano* no ya a un partido en su totalidad, sino tampoco a una fracción de los mismos. Más aún, la abstención electoral que promovieron los opositores a la

⁹ De esta forma, obtenían representación las fracciones mayoritarias de ambos partidos, el *herrerismo* por el PN, y el *terrismo* por el PC. En virtud de la singular composición de 15 Senadores por la mayoría y 15 por la primera minoría, aquel Senado fue conocido como “*del medio y medio*”, resaltando el reparto entre los sectores que habían apoyado el golpe de Terra, excluyendo a sus adversarios.

reforma constitucional, también señala la imposibilidad de excluir a los adversarios políticos jugando bajo reglas democráticas.

2.1.3 La reforma de 1942

El historiador Benjamín Nahum señala que el texto de 1934 “*consagró el acuerdo entre Terra y Herrera, desplazando a sus enemigos dentro de cada partido tradicional. Obedeció a esa circunstancia histórica y no podía durar más allá de la vigencia que ésta conservara*” (Nahum; 2006:153). Efectivamente, extinguida la relación de fuerzas que dio origen a la reforma de 1934, *batllistas netos* y nacionalistas independientes comenzaron a presionar al presidente Baldomir -proveniente del *terrismo*- para lograr una reforma que les permitiese terminar con su aislamiento.

Entre 1934 y 1939 se dictaron varias leyes que regulaban la utilización de los lemas tradicionales, prohibiendo la inscripción de lemas parecidos a aquellos y dificultando la creación de lemas accidentales y grandes coaliciones por fuera de los partidos ya existentes. Debido a que los dos grandes partidos se encontraban fuertemente divididos entre *terristas* y *batllistas netos* dentro del PC, y entre *herreristas* e *independientes* en el PN, las leyes intentaban impedir su división, generando incentivos para la disputa interna del control partidario. Al respecto, Nahum *et al* sostienen que esta disposición: “*puso al batllismo neto y al más renuente nacionalismo independiente en una encrucijada histórica: viendo que la política abstencionista no se podía prolongar por más tiempo, o definitivamente integraban un frente, abandonando el lema con todos los perjuicios que esto acarrea; o de lo contrario, buscaban la forma de reintegrarse con el menor costo posible, esto es, acercándose al baldomirismo.*” (Nahum *et al*, 1987:46. Cita extraída de Buquet, 2003:149). Es claro que elevar los costos para la entrada a la competencia electoral incentiva la resolución de las disputas hacia el interior de los lemas tradicionales, a la vez que desestimula la creación de nuevos partidos o coaliciones lo cual es consistente con el supuesto de partidos políticos como agentes aversos al riesgo.

La nueva relación de fuerzas, donde el *terrismo* estaba en retirada, y con el presidente Baldomir cambiando de coalición de apoyo en favor de *batllistas netos* y *nacionalistas*

independientes, las vías para la reforma aparecían bloqueadas. Esto se debía fundamentalmente a la composición del Senado y al control que aún tenía sobre la Corte Electoral la coalición que había apoyado al golpe de Estado de 1933.

De esta forma, sabiendo que contaba con el apoyo mencionado, el presidente Baldomir disolvió las Cámaras el 21 de febrero de 1942 e impulsó un proyecto de reforma constitucional elaborado por una Junta Consultiva integrada por todos los sectores políticos, con la excepción de *herreristas* y comunistas.

Los principales rasgos de esta reforma fueron la eliminación de la composición del Senado por mitades, y la coparticipación a nivel del gabinete. Se desmontaban así los principales aspectos de la controvertida Constitución de 1934, incorporando a la competencia política a los sectores antes excluidos. En este sentido, se habilitó la utilización del lema “Partido Nacional Independiente” a los nacionalistas independientes -adversarios de Herrera- de modo de permitir a dicha fracción competir electoralmente por fuera del PN, pero sin pagar los costos de renunciar a los beneficios del viejo lema.

2.1.4 La reforma de 1952

Con Martínez Trueba en la presidencia desde el 1° de marzo de 1951, las fracciones más importantes del PC y el PN comenzaron a analizar una vez más una reforma constitucional. Motivados por distintos intereses, casi todos los sectores convergieron en la necesidad de contar con una nueva constitución. Dentro del PC, la Lista 14 -*batllismo* tradicional- apoyaba la iniciativa de integrar el Poder Ejecutivo con un órgano colegiado, fiel a la tradición iniciada por Batlle y Ordóñez. La Lista 15 -que respondía a Luis Batlle, ex presidente- a la cual pertenecía Martínez Trueba no se oponía a la reforma, si bien no la impulsaba decididamente. En general dentro del PC se imponía la idea de que la adopción del colegiado era una opción válida para *diluir* la figura de Luis Batlle frente a la posibilidad de que éste se postulase para un nuevo mandato.

A su vez, dentro del PN el *herrerismo* insistía con su rechazo a la constitución vigente que lo había excluido de la participación dentro del Estado, y por ello veía en el

colegiado una alternativa que facilitaría su acceso a posiciones de poder¹⁰. Por otra parte, el nacionalismo independiente se mostraba afín a la reforma, con la expectativa de que ésta le permitiese sostener la participación obtenida por su apoyo al golpe de Baldomir.

En vistas del consenso existente en el sistema político, sumado a una coyuntura internacional convulsionada por la guerra fría, una Comisión especialmente designada elaboró un proyecto de reforma constitucional que fue aprobado por ambas Cámaras y refrendado en un plebiscito el 16 de diciembre de 1951 y entró en vigencia el 25 de enero de 1952¹¹.

Entre los principales aspectos de la reforma estaba -como ya se ha señalado- la constitución del Consejo Nacional de Gobierno (CNG), el cual estaría conformado por seis miembros del lema más votado y tres para el que le siguiera en cantidad de votos, todos por elección directa. Su mandato era de cuatro años y sin posibilidad de reelección inmediata. El CNG designaba a los ministros, los cuales eran responsables ante la Asamblea General. A su vez, el CNG designaba a los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, correspondiendo tres a la mayoría y dos a la minoría.

Una vez más, queda en evidencia el carácter transaccional de la reforma. Efectivamente, la incorporación del colegiado integral supuso la extensión del formato coparticipativo a la totalidad de los partidos, sin exclusiones de ningún tipo¹². Se perfeccionaron los

¹⁰ “...Luis Alberto de Herrera, quien siempre había sido contrario al Colegiado, vio ahora la oportunidad de ingresar al Poder, aunque fuera como minoría dentro del órgano ejecutivo, y de consolidar su parte en los nombramientos de los Directorios de los Entes estatales. De allí su sorprendente apoyo a la propuesta colegialista que, paradójicamente, como se verá, resultó decisivo para implantarla” (Nahum; 2006:193)

¹¹ Si bien el 54% de los votantes optó por apoyar la reforma constitucional, un hecho curioso es que en Montevideo el rechazo a la reforma obtuvo casi el 60% de los votos emitidos.

¹² Caetano y Rilla señalan: “En la vuelta del Colegiado ahora ‘integral’ es más que visible una lógica de asociación de intereses para preservar ciertas posiciones adquiridas y evitar algunos ‘peligros’ para la estabilidad. Se asociaban quienes desde tiendas distintas resolvían un nuevo marco institucional que los integraba al centro de la decisión: el herrerismo que con sorpresivo giro doctrinario -y desde su pragmatismo esencial- cambiaba su conversión al colegiado por un acercamiento a los núcleos del poder y del cogobierno; el batllismo de un Martínez Trueba (a quien ‘le tembló’ la banda presidencial en el pecho) que desde la retórica de don Pepe empujaba ese mismo Colegiado para cancelar la carrera personalista de don Luis; el bipartidismo histórico de ‘blancos y colorados’ que ensayaba y proponía un

procedimientos de designación de Directores, con lo cual se hizo más sofisticado el mecanismo coparticipativo, a la vez que se otorgaba mayor institucionalidad a dicha práctica.

En suma, desde diferentes perspectivas, la inclusión de un ejecutivo colegiado era una oportunidad de aumentar la participación relativa de cada sector en el poder. Para utilizar la terminología adecuada, la reforma era *inclusiva*¹³ dado que aumentaba la cantidad de posiciones a repartir. De esta forma, con un ejecutivo colegiado todos podían tener una expectativa razonable de obtener mayores beneficios -o al menos no menores- que con el esquema anterior en el cual el ganador se llevaba todo si obtenía la presidencia.

2.1.5 La reforma de 1967

Producto de la grave crisis social y económica que atravesaba el país hacia mediados de la década de 1960, la posibilidad de una nueva reforma constitucional comenzó a tomar mayor fuerza. El ejecutivo colegiado aparecía ante la opinión pública como un órgano demasiado deliberativo, lento e ineficaz para enfrentar la difícil situación que atravesaba el país¹⁴. Se comenzó a trabajar entonces en una comisión interpartidaria que elaboró un proyecto de reforma para ser tratado en el Parlamento. Sin embargo, la falta de acuerdo acerca de las modificaciones que se introducirían a la Carta, llevó a que finalmente se elaboraran cuatro proyectos de reforma para ser sometidos a plebiscito en ocasión de las elecciones nacionales de noviembre de 1966. Debido a que existía acuerdo en torno a la necesidad de retornar a un ejecutivo unipersonal, los cuatro proyectos proponían un retorno a un régimen presidencial aunque diferían en cuanto a los poderes que éste tendría. Los cuatro proyectos fueron identificados con distintos colores en las hojas de

'abrazo de tradiciones' -lo decía Haedo- para obstruir caminos nuevos y defenderse de las 'inclemencias' sociales y políticas que ya estaban en puerta." (Caetano y Rilla; 2003:25)

¹³ Ver (Boix 1999; Colomer 2004; Buquet 2007).

¹⁴ Washington Beltrán, quien fuera presidente del CNG escribió que el colegiado "*ponía botas de plomo*", en clara referencia al carácter extremadamente deliberativo del mismo, más propio del Poder Legislativo que del Ejecutivo. La cita corresponde a W. Beltrán 1989:15, y fue tomada de Nahum 2006:241.

votación. La papeleta *amarilla* correspondía al proyecto de los grupos de izquierda (FIDEL), la *gris* era apoyada por un sector del PN, la *rosada* respondía originalmente al PC aunque luego fue respaldada sólo por un sector debido a que el partido acordó la presentación junto al PN de una reforma de consenso, que llevaría la papeleta *naranja*. Como esta última contaba con el respaldo de una mayoría del PC y del PN, fue finalmente la que resultó respaldada por la ciudadanía en el plebiscito. Esta reforma proponía el retorno al ejecutivo unipersonal, al tiempo que ampliaba considerablemente el poder del presidente.

Las elecciones del 27 de noviembre de 1966 reflejaron la creciente fragmentación del sistema político uruguayo, motivado tanto por la creciente polarización ideológica hacia el interior de los partidos tradicionales, como por la desaparición física de importantes líderes, todo lo cual había disparado comportamientos centrífugos y especulativos por la sucesión de los liderazgos vacantes. El PC presentó cinco candidaturas a la presidencia, el PN tres, y la izquierda -que también atravesaba un período de realineamientos- presentó cinco candidaturas¹⁵.

Esta creciente fragmentación llevó a que el Presidente Gestido fuera electo con algo más del 21% del total de los votos, lo cual sumado a la polarización interna de las fracciones partidarias, no aseguraba el respaldo parlamentario a las medidas de gobierno.

Como hemos señalado, además del retorno al ejecutivo unipersonal, la nueva constitución asignaba al Poder Ejecutivo una considerable cantidad de facultades antes reservadas al ámbito parlamentario. Además, una serie de organismos técnicos -como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- buscaba dotar de mayor coherencia y eficiencia a la gestión de gobierno.

Desde el punto de vista de las reglas electorales, la Constitución de 1967 reforzó la tendencia hacia la preservación de los lemas tradicionales, al establecer a nivel

¹⁵ Por el PC se presentaban las siguientes fórmulas: Gestido-Pacheco; J. Batlle-Lacarte; Michelini-Lanza; Vasconcellos-R. Rodríguez; Jiménez de Aréchaga-Berchesi. Por el PN Etchegoyen-Ortiz; A. Gallinal-Zeballos; A. Heber-Storece. Por la izquierda el FIDEL; el Partido Socialista; Izquierda Nacional; Movimiento Socialista; Unión Popular. Además presentaron candidatos el Partido Demócrata Cristiano y el Movimiento Cívico Cristiano. (tomado de Nahum; 2006:247)

constitucional los requisitos para poder usufructuar los beneficios de un *lema permanente*, en desmedro de los *lemas accidentales*. Al respecto, Buquet señala “Entre otras medidas, la nueva Constitución introducía también una disposición electoral que intentaba abundar en la dirección del ‘congelamiento’ del sistema de partidos. Se establecía que un ‘...lema para ser considerado permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria’... De ese modo se impedía que un nuevo partido se acogiera a los beneficios del múltiple voto simultáneo y, específicamente se intentaba bloquear la formación de una coalición política de izquierda.” (Buquet; 2003:156-157).

Una vez más, el camino de la reforma operaba como un instrumento sobre el cual se cargaban las expectativas del sistema político y de la ciudadanía en general. El acuerdo interpartidario *-papeleta naranja-* nuevamente permitió reformar la Constitución, en esta ocasión para dotar al poder ejecutivo de las facultades que necesitaba para manejar una conflictividad social creciente. Por otra parte, los lemas tradicionales continuaron operando bajo el formato coparticipativo, privilegiando la supervivencia de los lemas y bloqueando cualquier desafío externo al bipartidismo tradicional.

Como vemos, el carácter transaccional atraviesa todas las instancias de reforma constitucional. En cada una de ellas, los partidos tradicionales uruguayos demostraron privilegiar la dimensión motivacional orientada a cargos (*office-seeking*) y a votos -en menor medida-, en desmedro de la orientación a políticas (*policy-seeking*). Esta característica determinará, en buena medida, el cambio institucional ocurrido en ocasión de la reforma electoral de 1996. El DVS que durante la mayor parte del siglo veinte contribuyó a aislar al bipartidismo tradicional se mostró ineficaz desde 1971, por lo que su eliminación fue más una consecuencia que la causa del fin de dicho formato. En ese sentido Buquet sostiene que “El hecho de que en Uruguay haya desaparecido el bipartidismo no puede adjudicarse a efecto alguno del sistema electoral; más bien habría que afirmar que la fragmentación del sistema de partidos uruguayo sólo pudo haber crecido **a pesar** de los efectos reductores del mismo” (Buquet 1998:9)¹⁶. En

¹⁶ El resaltado corresponde al original.

consecuencia, agotados los “cerrojos del bipartidismo”, y como expresión de un reflejo de supervivencia, la reforma electoral de 1996 operó -para blancos y colorados- como un mecanismo de salvaguarda, toda vez que facilitaba la supervivencia de ambos lemas, la cual de haber permanecido vigente el sistema electoral de MR, hubiera sido fuertemente cuestionada debido a los incentivos generados por el mismo.

2.2 Una caracterización de la coparticipación como institución *self-enforcement*

Luego de las elecciones de 1994, los partidos tradicionales se enfrentaban a la concreta posibilidad de perder el gobierno en manos del Frente Amplio por primera vez en la historia política uruguaya. Hasta esa coyuntura crítica, el partido que resultaba ganador obtenía el gobierno, mientras que el partido perdedor *coparticipaba* en el mismo a través de cargos en el gabinete, o bien en empresas públicas, entes autónomos, servicios descentralizados y órganos de contralor. Así, durante ciento setenta años blancos y colorados se habían alternado en la dirección del gobierno, y quien resultaba perdedor, mediante el ejercicio de la coparticipación evitaba una derrota total.

La visión académica sobre la coparticipación (Caetano, Pérez y Rilla 1987; Pérez 1989, Buquet y Castellano 1995; Lanzaro 2001; Caetano y Rilla 2003; Chasquetti 2003; Buquet y Chasquetti 2004) apunta a resaltar la excepcionalidad del caso uruguayo, privilegiando los aspectos positivos de dicho instituto. La capacidad de los partidos uruguayos para resolver sus disputas por la vía electoral, así como su propensión a incorporar a la tarea de gobierno al adversario político, son rasgos que caracterizan al sistema político uruguayo en la larga duración¹⁷.

Sin embargo, aun reconociendo las “bondades” -en términos del *buen diseño institucional*- del arreglo coparticipativo, creemos que es necesario analizar dicho instrumento a la luz de los intereses y objetivos de los partidos, así como de las

¹⁷ Lanzaro señala: “La coparticipación se convierte en un elemento fundamental de asentamiento del sistema político y del sistema de partidos, en términos de integración, obrando como ingrediente de la armazón democrática y de la unidad de un estado que será desde el principio un estado de partidos.” (Lanzaro; 2001:285)

circunstancias históricas e institucionales en que la coparticipación nació y evolucionó. En definitiva, si una institución puede perdurar a lo largo del tiempo, influyendo fuertemente el comportamiento de los actores hasta el punto de ser uno de sus rasgos sobresalientes, es precisamente porque representa un equilibrio autoimpuesto. En lenguaje de teoría de juegos, este equilibrio es estable debido a que reúne la mejor respuesta (*best response*) posible de cada actor dadas las circunstancias en las que debe decidir. Así, la coparticipación surge como la respuesta de los partidos tradicionales uruguayos a un dilema de acción colectiva o a un problema de coordinación. La exclusión del PN del gobierno llevó a éste a los continuos alzamientos armados desde la última mitad del siglo diecinueve hasta el año 1904. En esas circunstancias, los enormes costos en que se incurría durante una guerra civil impedían que el país avanzara decididamente hacia un proceso de modernización, dilapidando recursos humanos, técnicos y económicos en la resolución armada de los conflictos políticos¹⁸. A partir de los primeros años del siglo veinte, y luego de la Paz de Aceguá del 24 de setiembre de 1904, comenzó un trabajoso proceso de incorporación de los partidos a la competencia política, reconociendo en ésta la única forma de resolución de sus disputas.

De este modo, el reconocimiento del adversario y su incorporación a la tarea de gobierno fue la mejor estrategia para cada jugador, dado que lograba imponer la cooperación frente a la violencia exclusivista. Al ser la mejor respuesta, el equilibrio resultante generó una institución con un fuerte componente de auto-reforzamiento (*self-enforcement*) que permitió su reproducción en el tiempo y su consiguiente y posterior sofisticación¹⁹.

¹⁸ Sólo a modo de ejemplo, se estima que las pérdidas producidas por la revolución saravista que culminó en 1904 fueron de 600.000 vacunos, 700.000 ovinos y 200.000 equinos. Estos datos fueron relevados por una Comisión nombrada por el gobierno de Batlle y Ordóñez, que se encargó de estudiar unos 8.600 reclamos por perjuicios de guerra. Además se destruyeron 16.000 km. de alambrados y postes. Estos daños, propiciaron fuertes reclamos de los hacendados que sufrieron enormes perjuicios por la paralización de las tareas de refinación ganadera y bajas en los precios, entre otros. (Datos de Nahum, 2006:24-25)

¹⁹ Greif sostiene: “*The only social rules that can be institutionalized... are rules that each individual finds optimal to follow... A structure made up of institutionalized rules and beliefs enables, guides, and motivates the self-enforcing behavior that reproduces it.*” (Greif; 2006:126).

Para nuestro análisis, es importante destacar que como institución informal o formal, la coparticipación no implicó necesariamente eficiencia en el proceso de intercambio político entre ambos partidos. Si bien sostenemos que las instituciones se auto-refuerzan cuando reflejan un equilibrio del tipo *best response*, esto no implica que dicha circunstancia deba mantenerse *ad infinitum*. Como señala North (1993) una institución no es creada necesariamente porque introduce eficiencia en los intercambios, sino porque satisface de alguna manera los intereses de quienes tienen el poder de promoverla. Así, las instituciones pueden proveer soluciones a dilemas de acción colectiva tales como los que enfrentaron blancos y colorados en el siglo diecinueve, pero esto no asegura que las instituciones así creadas sean eficientes a lo largo del tiempo. De esta forma, la coparticipación fue un arreglo que buscó -entre otras cosas- garantizar a ambos partidos una cuota de participación en el poder, lo que los ponía a resguardo de sufrir una derrota total. Operó entonces como un mecanismo capaz de garantizar el cumplimiento de compromisos, bajo la modalidad de juegos repetidos, facilitando la característica *self-enforcement* de dichos arreglos.

Adoptadas definitivamente las instituciones poliárquicas, este esquema coparticipativo, fue virando hacia formas jurídicas más sofisticadas, las cuales llegaron a fijar constitucionalmente cargos y cuotas partidarias detalladamente²⁰. En sintonía con esta visión evolutiva de la coparticipación, Lanzaro señala: “*la coparticipación empieza por la división de las jefaturas departamentales. Se instala luego a nivel nacional, en los grandes cuerpos de contralor y en los servicios estatales –en una red creciente de organismos colegiados, descentralizados y autónomos– mediante un reparto regular de los puestos directivos que incluye a los núcleos partidarios que quedan en minoría, independientemente de las posturas políticas que sostengan: sin requerir para ello una convergencia consensual –apoyos al gobierno, una alianza o una coalición–, y acudiendo por el contrario a una regla de atribución basada en las cuotas parlamentarias y en las relaciones de partido que comprende a los sectores de oposición.*” (Lanzaro; 2001:284-285).

²⁰ Una de las características sobresalientes de la trayectoria y la evolución institucional es su carácter incremental (North 1993:121-136). En ese sentido, en Uruguay la coparticipación fue evolucionando desde arreglos informales hacia verdaderas y complejas normas jurídicas, como la cuotificación de cargos en la administración pública de acuerdo a los desempeños electorales de los partidos políticos.

Como vemos, al no exigir un consenso sustantivo por parte del partido perdedor, la coparticipación carece de orientación a *policy*, quedando así reducida a la garantía de supervivencia política del partido o fracción derrotado, buscando evitar una derrota total y promoviendo así un comportamiento fuertemente buscador de cargos (*office-seeking*). Sin embargo, la entrada en la escena política y electoral del Frente Amplio en 1971, modificó sustancialmente las utilidades que se derivaban de semejante arreglo. Efectivamente, al existir un tercer actor con posibilidades concretas de acceder al poder, la coparticipación entre blancos y colorados comenzó a mostrar externalidades negativas, alterando el carácter *self-enforcement* de dicho arreglo. El que esto no hubiera sucedido antes puede explicarse por el hecho de que, existiendo dos partidos relevantes, lo que perdía uno era ganado por el otro. Sin embargo, desde la creación del FA, la coparticipación entre blancos y colorados se mostró como una colaboración crecientemente ineficiente, debido a que los votos que perdía el partido de gobierno eran mayormente captados por la izquierda (Buquet y Piñeiro, 2000). En esa línea Buquet señala que: “*La elección de 1971 marcó el comienzo del actual formato multipartidario que se fue consolidando hacia las últimas décadas del siglo. El sistema que fue funcional al bipartidismo fraccionalizado necesariamente dejó de serlo en un esquema tripartidista. Como respuesta, una coalición entre blancos y colorados promovió una reforma radical del sistema electoral... El balotaje, los candidatos únicos y las elecciones internas pretendieron ser la adecuación del sistema electoral a las nuevas condiciones políticas.*” (Buquet; 2003:170).

Es importante destacar que el juego coparticipativo fue capaz de satisfacer durante buena parte del siglo veinte y de forma simultánea tanto el carácter riesgofóbico como la orientación a cargos -y en menor medida, a votos- de los partidos tradicionales. La expansión del espacio estatal operó como una forma de incrementar la cantidad de premios a distribuir, evitando de esa forma los juegos de suma-cero y facilitando la repetición del juego coparticipativo. Efectivamente, el partido que resultaba perdedor en las elecciones, obtenía un número marginal -aunque relevante- de cargos a cambio de someterse al comportamiento institucionalizado de jugar bajo las reglas vigentes y esperar su turno en la próxima elección. Es precisamente esta dinámica coparticipativa la que estaba en riesgo con un eventual triunfo de la izquierda luego del *triple empate* de noviembre de 1994. Por primera vez en su larga historia política, los partidos

tradicionales uruguayos se podrían ver frente a una derrota total en la siguiente instancia electoral de 1999.

3. La reforma constitucional de 1996 en Uruguay

3.1 Principales aspectos de la reforma electoral

Como hemos señalado, la reforma constitucional de 1996 tuvo en el sistema electoral su principal objetivo. Si bien se establecieron modificaciones que apuntaban a lograr una mayor descentralización territorial y a una mejor inserción en la región -por citar solo dos ejemplos-, el principal aspecto de la reforma estuvo relacionado con las reglas electorales²¹. Debido a la percepción acerca del carácter disfuncional del sistema electoral frente al formato multipartidista que se había consolidado desde las elecciones de 1971 (Buquet 1998; Mieres 1998), y a los cambios que se procesaban en la ciudadanía desde el punto de vista electoral, existía cierto consenso entre los partidos políticos en torno a su reforma. Sin embargo, las negociaciones para implementar un proyecto común no terminaron en un acuerdo. Luego de varios intentos de consensuar un proyecto común y de mutuas concesiones, el Frente Amplio optó por no apoyar la reforma, entendiendo que la inclusión del balotaje perjudicaba sus chances de acceder al gobierno en 1999. En cambio, la reforma contó con el apoyo del Partido Colorado, el Partido Nacional (los dos grandes promotores de la reforma) y del Nuevo Espacio.

En lo que respecta al sistema electoral las modificaciones introducidas fueron básicamente cinco.

En primer lugar, se modificó la fórmula para la elección presidencial. Se pasó de un sistema de mayoría relativa a un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta (balotaje). Según el nuevo sistema, si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta de sufragios en una primera elección, la presidencia se disputaría entre los dos candidatos de los lemas más votados en una segunda ronda electoral, en la cual bastaría una mayoría relativa para ganar la elección. Los cargos legislativos se asignarían entre los lemas y sublemas de acuerdo a los votos obtenidos por los partidos en la primera elección.

²¹ “La reforma constitucional recientemente aprobada en Uruguay, aunque incluye modificaciones que afectan varios capítulos de la Carta Magna, está articulada en torno a una reforma electoral que constituye su núcleo central” (Buquet 1998:14).

En segundo lugar, se eliminó el DVS para la presidencia, al establecerse la obligatoriedad de presentar un candidato único por lema. A su vez, esta disposición se acompañó con la prescripción de un único mecanismo para la selección de dicho candidato. A partir de la reforma, se establecieron elecciones internas simultáneas y obligatorias para la designación del candidato a presidente y de los órganos partidarios tanto a nivel nacional como departamental²².

En tercer lugar, se eliminó la posibilidad de acumulación por sublema para la cámara de Diputados, aunque se mantuvo a nivel del Senado. Esta disposición prohibió el mecanismo conocido como Triple Voto Simultáneo, por el cual varias listas podían acumular sus votos dentro del mismo sublema, mecanismo también llamado “cooperativas electorales”. Este artilugio había sido utilizado para promover acuerdos entre varias listas, que acumulaban sus votos para vencer a algún líder fuerte a nivel territorial, y así conseguir una banca en la Cámara de Diputados, para la lista que más votos obtenga entre las que conformaban dicho acuerdo.

En cuarto lugar, se separaron las elecciones nacionales de las departamentales (anteriormente concurrentes), como una forma de permitir a los electores votar por distintos lemas en ambas instancias y, a su vez, priorizar los temas locales en ocasión de la elección departamental.

Por último, se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales. Los lemas permanentes eran, como hemos señalado anteriormente, aquellos que habían intervenido en la última elección y habían obtenido representación parlamentaria. Esta disposición establecía que sólo los lemas permanentes podían utilizar el mecanismo de acumulación tanto para cargos legislativos como ejecutivos, lo cual les confería una clara ventaja electoral, al tiempo que desestimulaba la creación de nuevos partidos y estimulaba, en cambio, la resolución de las disputas por los liderazgos hacia el interior de los partidos, minimizando la probabilidad de escisiones. Este cambio va en línea con la eliminación de la posibilidad de acumular votos para la elección de diputados, y era un reclamo tradicional de la izquierda, junto con la candidatura única por partido. Además, dicha eliminación podría ser vista como una previsión de los partidos

²² En las internas llevadas a cabo en el mes de junio el voto no es obligatorio, a diferencia de las elecciones generales de octubre y/o noviembre en donde sí lo es.

tradicionales respecto de una eventual coalición hacia el futuro, en sintonía con el instrumento utilizado por la izquierda para la creación del FA en 1971, año desde el cual utilizó el lema “Partido Demócrata Cristiano” hasta 1989, cuando le fue concedido mediante una ley electoral *ad hoc* el lema permanente “Frente Amplio”.

3.2 La reforma electoral. Intereses, instituciones y trayectoria

Para comenzar a analizar la situación *ex post* elecciones de noviembre de 1994, cuando se inician las negociaciones entre el PC y el PN en torno a la reforma constitucional, partiremos de una serie de supuestos acerca del comportamiento de los partidos políticos uruguayos. Intentaremos reconstruir sus preferencias, objetivos y estrategias en relación a las restricciones institucionales y de trayectoria histórica que hemos mencionado. Los supuestos básicos que asumimos como parámetros son los siguientes.

En primer lugar, los agentes -en nuestro caso, líderes y partidos- son autointeresados. Es decir, no llevarán adelante acciones que les provoquen algún tipo de daño. Adicionalmente los agentes políticos son maximizadores, es decir que intentarán obtener la mayor utilidad posible de sus acciones en interacción con las reglas y las acciones de los demás²³. La distinción analítica entre el autointerés y el carácter maximizador no es una sutileza analítica, sino que es análoga con la distinción de actores con preferencias egoístas y altruistas²⁴. Si bien se ha criticado a la teoría de la elección racional por suponer que todos los individuos tienen preferencias egoístas, creemos que es sumamente realista asignar comportamientos racionales a individuos que buscan satisfacer intereses ajenos. Esto ocurre cuando, por ejemplo, individuos participan en actividades que promueven el bienestar de otros pero, al hacerlo, lo hacen como agentes maximizadores, es decir que procuran obtener la máxima utilidad posible. En definitiva, es necesario distinguir la *dirección* del comportamiento, de su *magnitud*.

²³ Supondremos agentes maximizadores cuando los agentes apunten simplemente a obtener el mejor resultado posible en términos de sus objetivos como, por ejemplo, lograr la mayor cantidad de votos en una elección.

²⁴ Es necesario distinguir las preferencias de *primer orden* de las de *segundo orden*. Las primeras refieren a los objetivos que motivan el comportamiento del individuo, por ejemplo conseguir votos. Las segundas refieren a la mejor estrategia o alternativa para conseguir los objetivos primeros, por ejemplo decidir entre formar una coalición o promover una reforma electoral. Para ampliar esta temática ver Geddes (1998).

En *segundo lugar*, los agentes actúan de manera racional, es decir tienen preferencias completas y transitivas, de modo que es posible asignarles un comportamiento de ese tipo²⁵. Básicamente, se comportarán de acuerdo a una racionalidad instrumental o de medios-fines. Para nuestro caso, los agentes se podrán orientar hacia votos, políticas y cargos (Downs 1957; Strom 1990). Si bien existen autores que asignan mayor estabilidad a las preferencias de primer orden (Geddes 1998), es posible argumentar que, en algunos casos, la estructura de preferencias puede no ser estable a lo largo del tiempo, sino que puede verse alterada en función del contexto en que los individuos actúan. Por ejemplo, es lógico pensar que en un período electoral, la motivación de los partidos sea fuertemente buscadora de votos (*vote-seeking*), mientras que en los primeros años de un período de gobierno, cambie hacia un comportamiento buscador de políticas (*policy-seeking*) o de cargos en el gobierno (*office-seeking*). De la misma manera, en el largo plazo pueden producirse alteraciones en la utilidad relativa que los partidos obtienen de cada dimensión motivacional, lo cual generará comportamientos diferenciales según el caso.

En *tercer lugar*, los agentes son riesgofóbicos o aversos al riesgo, es decir que procurarán asegurarse frente al riesgo de sufrir derrotas totales. Una derrota total o absoluta, se corresponde con una situación en la que un partido queda *en el llano*, es decir, sometido “*a la intemperie política*”, confinado a actuar “*desde los márgenes del sistema*”²⁶. Por ello, en general los partidos preferirán reglas electorales que les generen pocas oportunidades de convertirse en perdedores absolutos (Colomer, 2003).

En *cuarto lugar*, los agentes no son omnipotentes, sino que se ven sometidos a constreñimientos institucionales por un lado, y a restricciones derivadas de la trayectoria histórica en la que se encuentran insertos, por otro. De esta forma, aun cuando asumamos que las preferencias de primer orden (es decir, en cuanto a objetivos) sean mayormente estables en el corto plazo, las preferencias de segundo orden (es decir, en cuanto a estrategias o elección de alternativas que maximicen las posibilidades de

²⁵ El debate sobre los supuestos de racionalidad dista de estar saldado. Sin embargo, el mismo no es materia de este trabajo, pese a lo cual puede ser determinante para los argumentos sobre cambio institucional. Para ampliar la discusión sobre racionalidad limitada, y modelos mentales y de comportamiento alternativos ver (North 1993a, 1993b, 2000; Greif 2006).

²⁶ Las citas textuales corresponden a (Caetano y Rilla; 2003:23).

conseguir sus objetivos) son más inestables y se ven condicionadas por estos dos tipos de restricciones. Este punto es crucial para nuestro argumento, y supone que los agentes no tienen una capacidad ilimitada para decidir entre alternativas y así alterar las reglas de juego, sino que a menudo -y en especial en interacciones con múltiples equilibrios- las alternativas disponibles suelen reducirse debido a estas dos limitaciones. Por un lado, aquellas derivadas del marco institucional que fija costos y oportunidades diferenciales para cada alternativa, promoviendo de esta forma determinadas líneas de acción en desmedro de otras. Por otro lado, aquellas que son consecuencia de la trayectoria en la que se encuentran insertos los actores, y obedecen a limitaciones del tipo *path dependent*. En estos casos, alternativas que hubieran resultado viables bajo determinados contextos, quedan canceladas debido a la trayectoria que condiciona las decisiones de los agentes con poder de inducir un cambio institucional.

Tal como hemos señalado, es crucial para la narrativa analítica lograr una explicación consistente acerca de por qué algunos equilibrios emergen como posibles, mientras que otros no pueden alcanzarse. En palabras de Levi, la clave está en “*elaborar las interacciones estratégicas que producen un equilibrio que limita algunas acciones y facilita otras. El énfasis está en la identificación de las razones para el pasaje de un equilibrio institucional dado en el tiempo, a un equilibrio institucional distinto en un momento diferente.*” (Levi, 2006:14)

3.3 Blancos y colorados frente al dilema de la coordinación

Luego de las elecciones de 1994, blancos y colorados se enfrentaban a dos alternativas de coordinación. Siguiendo a Colomer (2003) ambos partidos estaban fuertemente inducidos a coordinar bien en el campo organizativo, bien en el campo institucional. Colomer presenta un modelo estratégico que supone un *equilibrio organizativo-institucional (behavioral-institutional)*. Este doble equilibrio significa básicamente que debe existir coordinación a dos niveles. En el nivel organizativo o comportamental, los partidos se enfrentan a la decisión de agruparse bajo diversos formatos, escindirse, fusionarse, coaligarse y cualquier otra decisión que altere el número y peso relativo de las unidades partidarias. Mientras, en el campo institucional los partidos pueden

promover distintas alteraciones institucionales, que les reporten -según sus cálculos- mayores utilidades respecto de las reglas de juego vigentes. En éste último caso, la decisión de promover o no una reforma electoral pasa a ser una alternativa disponible para los partidos tradicionales.

Como hemos mencionado, y es ampliamente aceptado por la academia, para el año 1994 el rasgo coparticipativo del sistema político uruguayo se había incrementado notablemente hasta convertir a blancos y colorados en una verdadera coalición de gobierno (Mancebo 1996; Chasquetti 1998; Buquet y Piñeiro 2000; Lanzaro 2001). Esto había llevado crecientemente a una competencia de tipo bipolar, agrupando a los partidos tradicionales en un bloque cada vez más homogéneo política e ideológicamente. Esto podría haber favorecido una alternativa de coordinación organizacional por parte de los mismos, toda vez que las afinidades ideológicas eran cada vez mayores²⁷. Sin embargo, la afinidad ideológica no es la única variable a tener en cuenta a la hora de evaluar una posible coordinación organizacional. Para los partidos tradicionales uruguayos, el valor del lema es un capital considerable, dada la trayectoria histórica que encierra, lo cual genera rendimientos crecientes. Más allá del incremento de la pauta de colaboración entre ambos partidos, la fusión de ambos lemas no era algo que pudiese ocurrir sin costos. Al respecto Lanzaro señala que la creciente conformación de una competencia de tipo bipolar *“no implica forzosamente la fusión del Partido Colorado y del Partido Nacional. Si bien componen un bloque, estas colectividades no cancelan sus discrepancias políticas ni las líneas de competencia: siendo socios serán, en todo caso, en forma variable y eventualmente asimétrica, competidores y competitivos, aunque es cierto que –como ocurre usualmente en las secuencias de coalición y en los alineamientos bipolares– las afirmaciones de identidad y los juegos de diferenciación deben acomodarse a nuevas reglas y a otra tensión, volviéndose más dificultosos.”* (Lanzaro; 2001:300).

²⁷ Respecto de las afinidades ideológicas entre blancos y colorados, el ex Presidente Sanguinetti acuñó el término de *familias ideológicas*, aludiendo a la cercanía ideológica entre los dos partidos tradicionales por un lado, que responderían a la tradición liberal; y la izquierda representada por el Frente Amplio, por otro. Este argumento era parcialmente compartido por el Gral. Seregni, quien apoyaba la idea de que ambas *familias* (en su visión la conservadora y la progresista) compitieran en un balotaje, razón por la cual se mostró proclive a la reforma constitucional de 1996, hasta su renuncia a la presidencia del Frente Amplio, precisamente en desacuerdo con la postura de la coalición de no apoyar el proyecto de reforma constitucional.

Los meses siguientes a noviembre de 1994, como consecuencia del resultado de las elecciones celebradas ese mes, el PC y el PN se dispusieron a iniciar las negociaciones para conformar la coalición de gobierno. Las conversaciones se iniciaron apenas días después de las elecciones entre el presidente electo Dr. Julio María Sanguinetti y el líder de Manos a la Obra, sector mayoritario dentro del nacionalismo y presidente del Directorio, Dr. Alberto Volonté. En estas primeras conversaciones ambos líderes apuntaban a la conformación de una profunda coalición de gobierno, para llevar adelante a una importante agenda de reformas. Entre ellas se encontraban la reforma de la seguridad social, la reforma educativa, y, por supuesto la reforma constitucional básicamente centrada en el sistema electoral²⁸.

Durante el período anterior de gobierno -del nacionalista Luis A. Lacalle- habían tenido lugar varios intentos de reforma. Todos habían sido frustrados por no alcanzar las mayorías requeridas o bien por no haber pasado la instancia del plebiscito, como el del 28 de agosto de 1994²⁹. Sin embargo, estos intentos fallidos de reforma, muestran claramente que la iniciativa reformista impulsada por la coalición de blancos y colorados tenía antecedentes inmediatos. Además, estos antecedentes de proyectos de reforma frustrados demuestran que sólo el riesgo electoral moviliza eficazmente los mecanismos de supervivencia de los partidos que hicieron posible la reforma constitucional de 1996.

²⁸ Al respecto Sanguinetti mencionó en su discurso de asunción el 1º de marzo de 1995 lo siguiente: *“el país precisa también de reformas constitucionales, de reformas legales en su sistema de instituciones. El Poder Ejecutivo necesita mejores capacidades de gobernabilidad, mejores condiciones de gobernabilidad, más allá de las personas que puedan estar circunstancialmente a su cargo. El Poder Legislativo, en tanto, precisa mayor agilidad y celeridad en su acción; el sistema electoral, reclama una mayor claridad en lo que respecta al voto de los ciudadanos y una máxima flexibilidad en sus articulaciones; los partidos necesitan de mayor coherencia y disciplina interna. (...) Eso debe ocurrir ahora, en este año, alejados de lo que es la próxima elección”*.

²⁹ Especialmente destacamos los proyectos conocidos como “maxi” y “mini” reforma, que alude a dos proyectos de reforma constitucional en los años 1993 y 1994. La “maxi” reforma proponía una ambiciosa reforma política y electoral, pero no consiguió los 2/3 en el Senado como para poder ser sometida a plebiscito. La “mini” reforma, evidentemente menos ambiciosa y retomando algunos aspectos de la “maxi” reforma, logró la aprobación en ambas Cámaras y fue sometida a plebiscito el 28 de agosto de 1994. Sin embargo, en dicha instancia el NO a la reforma obtuvo el 68% de los votos. Es curioso el hecho de que este último proyecto había sido respaldado por todos los partidos políticos y por los ocho candidatos a la presidencia.

Debido a la gran paridad entre los tres grandes partidos del sistema, las elecciones de noviembre de 1994 supusieron un virtual “triple empate” entre los partidos tradicionales y el Frente Amplio. El *Cuadro 1* refleja esta notable paridad de fuerzas. Como puede observarse, la diferencia entre el primero (PC) y el tercero (FA) fue de apenas 1,74%, es decir algo más de 35000 sufragios.

Cuadro 1. Resultados Elecciones 1994 por partido

Partido	Candidatos	Votos	Porcentaje
Partido Colorado	Sanguinetti-Batalla	500767	
	Batlle-Bouza	102551	
	Pacheco-Ache	51926	
	Barreiro-Bas	227	
	Al lema	957	
	Total	656428	
Partido Nacional	Volonté-Ramos	301641	
	Ramírez-Chiruchi	264312	
	Pereyra-Goñi	65665	
	Al lema	1766	
	Total	633384	
Frente Amplio	Vázquez-Nin	621226	30,61%
Nuevo Espacio	Michellini-Pérez	104773	5,16%
Otros		13470	0,66%

Fuente: elaboración propia en base a Banco de Datos de FCS

El sistema de partidos uruguayo -que durante la mayor parte del siglo veinte fue básicamente bipartidista³⁰- comenzó a virar hacia un sistema de pluralismo moderado desde las elecciones de 1971, por la irrupción del FA en la escena electoral. Para las elecciones de 1994, el sistema pareció ingresar en una etapa de reacomodamiento, en la

³⁰ Existe una controversia en torno al carácter bipartidista del Uruguay durante una parte del siglo veinte. Algunos estudiosos sostienen que entre 1942 y 1958 el sistema de partidos uruguayo pudo conformar un sistema de partido predominante en la clasificación propuesta por Sartori, debido al claro predominio electoral del Partido Colorado. Para profundizar este debate ver (González, 1991; Mieres, 1992).

cual -pese a los incentivos generados por las reglas electorales- existían tres grandes partidos³¹.

Claramente el sistema de partidos estaba en transición y podía aguardarse razonablemente un reequilibrio próximo. Dicho reequilibrio suponía -en presencia de un sistema de MR- una reducción en el número de partidos relevantes, mediante comportamientos de coordinación por parte de los partidos o de los electores (Cox 1997). La coordinación electoral puede significar que los partidos se ponen de acuerdo voluntariamente para reducir la cantidad de candidaturas, de modo de facilitar el triunfo de la sobreviviente. Pero también puede significar que -en ausencia de acuerdo entre los partidos- sean los electores los que, mediante el voto estratégico, terminen por seleccionar sólo una (habitualmente la que presenta mayores probabilidades de triunfo) de las candidaturas. Precisamente, en el modelo de cambio institucional que proponemos, esta coordinación estaría formateada por las reglas electorales vigentes al momento de la reforma. El sistema de MR genera incentivos para que las candidaturas viables se aproximen a la fórmula $[M+1]$ ³², motivo por el cual era esperable una reducción de la oferta electoral que afectaría negativamente a alguno de los partidos relevantes del sistema. Cox señala: *“la buena coordinación electoral implica, necesariamente, la reducción del número de competidores; pero dicha reducción a su vez implica, necesariamente, la selección de los competidores que habrán de sobrevivir”* (Cox, 1997:21).

Se puede afirmar razonablemente que para un partido político el riesgo de una derrota total se incrementa al crecer la incertidumbre respecto de los posibles desempeños electorales futuros y su interacción con las reglas electorales vigentes de MR. La incertidumbre es la variable clave que puede explicar en parte la probabilidad de una reforma electoral. Efectivamente Colomer señala que *“puede existir una situación de este tipo cuando ningún grupo de votantes y líderes, incluidos en particular los gobernantes en el poder en una comunidad política bien organizada, esté*

³¹ El Número Efectivo de Partidos para Uruguay 1994 es de 3,4, lo que viene a ratificar la percepción que surge de los datos electorales. Para calcular el Nep se utilizó la fórmula $Nep = 1/\sum p_i^2$, de Laakso y Taagepera (1979).

³² M representa la magnitud de la circunscripción, es decir la cantidad de cargos en disputa.

suficientemente seguro de sus apoyos y de las expectativas electorales correspondientes en futuras contiendas; en otras palabras, cuando hay alta incertidumbre sobre la fuerza relativa de los diferentes grupos” (Colomer, 2004:32). Este era precisamente el caso uruguayo post elecciones de 1994, y por lo tanto era esperable que los actores con capacidad de inducir un cambio institucional comenzaran a actuar en dicha dirección.

Bajo los supuestos que hemos asumido, y con los resultados electorales a la vista, los partidos tradicionales se vieron ante un dilema. Uno de los rasgos de la reforma que fue consistente con la larga duración, es el hecho de que frente a cada coyuntura reformista, se privilegiaba el hecho de no generar perdedores totales en el sistema. De esta forma y en conjunción con el DVS blancos y colorados habían protegido el sistema de partidos durante la mayor parte del siglo veinte³³.

Al respecto Buquet y Piñeiro (2000) reconocen que *“parece inevitable que blancos y colorados -antes que darse por vencidos- buscaran nuevas formas de relacionamiento, tanto jurídicas como de comportamiento político, que incrementaran sus perspectivas de permanecer en el gobierno. Así, la coalición de gobierno en el plano del comportamiento político y la introducción del balotaje en el plano jurídico, aparecieron como las opciones que maximizaban la utilidad esperada de los partidos tradicionales en el mediano plazo.”* (Buquet y Piñeiro, 2000:49)

Veamos que, análogamente con el razonamiento de Colomer, Buquet y Piñeiro reconocen dos líneas de acción para blancos y colorados. Por un lado, ambos aumentan la cooperación en el gobierno, al tiempo que impulsan un cambio de reglas. Tanto las opciones en el campo organizativo o de comportamiento político (*behavioral* para Colomer) como en el campo institucional o de reglas de juego, están disponibles como

³³ Caetano y Rilla señalan: *“Los ‘cerrojos del bipartidismo’, según la buena expresión de Juan Oddone cuando refiere a la Ley de Lemas y sus correlatos, fueron sin dudas concebidos para evitar la conjunción de fuerzas opositoras nucleadas en un Frente Popular, pero en la medida que determinaron monopolios, autorizaciones y encuadres solo posibles ‘adentro del partido’, contribuyeron a consolidar a los ‘partidos tradicionales’, a volver imprudente cualquier salida a la ‘intemperie política’ y a confinar a los ‘no tradicionales’ a operar desde los márgenes del sistema.”* (Caetano y Rilla; 2003:23). Nos interesa destacar que una “salida a la intemperie política” es análoga con la situación de derrota total que hemos caracterizado anteriormente.

alternativas a ser utilizadas en forma independiente, o bien en forma conjunta para lograr los objetivos propuestos.

Como ya hemos señalado, bajo reglas de MR los incentivos generados por el sistema electoral determinarían sólo dos candidaturas viables. Es decir, mediante comportamientos de coordinación de partidos o electores se esperaba una reducción en la cantidad de candidaturas con posibilidades de disputar exitosamente la elección presidencial. Bajo cualquier supuesto de coordinación organizacional hubiera resultado afectado el número y peso relativo de los partidos relevantes. Como señala Colomer: *“Serán los cambios exógenos en la fuerza relativa o esperada de los partidos, provocados bien por la aparición de nuevos partidos o, en general, por fallos de coordinación entre los partidos viejos -a pesar y en contra de los incentivos creados por el sistema electoral existente-, los que puedan inducir ulteriores cambios de sistema electoral.”* (Colomer, 2004:26). Dicho de otro modo, si mantenían el sistema electoral de MR para las elecciones de 1999 alguno de los partidos tradicionales debería apoyar la candidatura del otro. Podían hacerlo mediante la conformación de un único lema³⁴ o coalición, o bien simplemente absteniéndose alguno de los dos de presentar una candidatura, de modo de favorecer la coordinación de los electores³⁵.

La pregunta entonces es, frente al dilema de coordinación que enfrentaban blancos y colorados luego de las elecciones de 1994 ¿por qué no fue posible la coordinación organizacional? O, dicho de otro modo ¿por qué terminó prevaleciendo la alternativa de la coordinación institucional?

³⁴ En este caso existía una restricción de tipo institucional. En efecto, como ya hemos señalado, la constitución vigente hasta ese momento, distinguía entre los lemas accidentales y permanentes, brindándole sólo a estos últimos la posibilidad de acumular sus votos por sublemas.

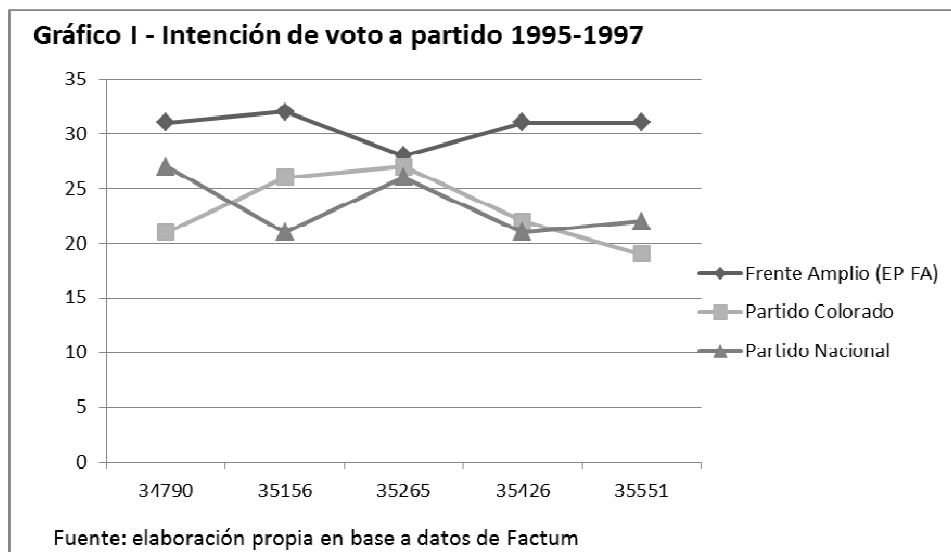
³⁵ La conformación de alianzas coyunturales conformadas por partidos de larga tradición tiene antecedentes en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, el caso de la Alianza en Argentina, conformada por la Unión Cívica Radical y sectores de centro-izquierda (FrePaSo), les permitió disputar con éxito el gobierno al Partido Justicialista en 1999, luego de pasar de un sistema de MR a uno de mayoría absoluta con doble vuelta.

3.4 El papel de las expectativas y de la información

En el modelo de cambio institucional que presentamos, existen para ambos partidos fuertes incentivos para negociar una reforma electoral, lo cual incrementa la probabilidad de un acuerdo al respecto. Sin embargo, es preciso notar que siempre está presente la tentación de *defectionar* en la negociación si alguno de los partidos cree que tiene posibilidades de ser un ganador *solitario* con las reglas vigentes de MR, especialmente en virtud de la proximidad que había existido entre los tres partidos relevantes del sistema. En ese caso, no tendría sentido negociar una reforma pues este partido obtendría mayores utilidades “jugando” con las reglas vigentes de MR. Es esta tensión entre la probabilidad de una victoria en solitario y el riesgo de una derrota total lo que permite modelar esta interacción estratégica³⁶.

Como observamos en el *Gráfico I*, durante el período de gestación de la reforma, los datos de opinión pública acerca del apoyo electoral de los partidos estaban lejos de ser concluyentes. La información acerca de los desempeños electorales futuros era imprecisa, y las oscilaciones en la intención de voto no permitían concluir razonablemente acerca de los reales apoyos con los que contaba cada partido. Como puede apreciarse, la única conclusión relativamente segura que podía extraerse de los datos de opinión pública era que los apoyos electorales de los dos partidos tradicionales seguían siendo menores a los del FA tomados individualmente, mientras que si ambos podían acumular sus votos podrían esperar derrotar al FA. Esta constatación debilita la eventual *tentación* de ser ganador en solitario y refuerza los incentivos para que los partidos tradicionales acordaran coordinar en el campo institucional.

³⁶ Al respecto una declaración a la prensa de Rafael Michelini -por entonces líder del Nuevo Espacio- es por demás elocuente. Michelini dice, refiriéndose al resultado de noviembre de 1994: “*Puede haber una comprensión de todos de que ya no es posible seguir tirando piedras y que hay que ayudar a construir las mayorías para votar las leyes que modifiquen los problemas estructurales que tiene el país. Y a la inversa, puede ocurrir que cada uno diga ‘estuve a punto de ganar’ y entonces juegue una actitud solitaria para intentar ser la fuerza alternativa para el próximo gobierno.*” Nota de prensa, Diario El País 18-12-1994.



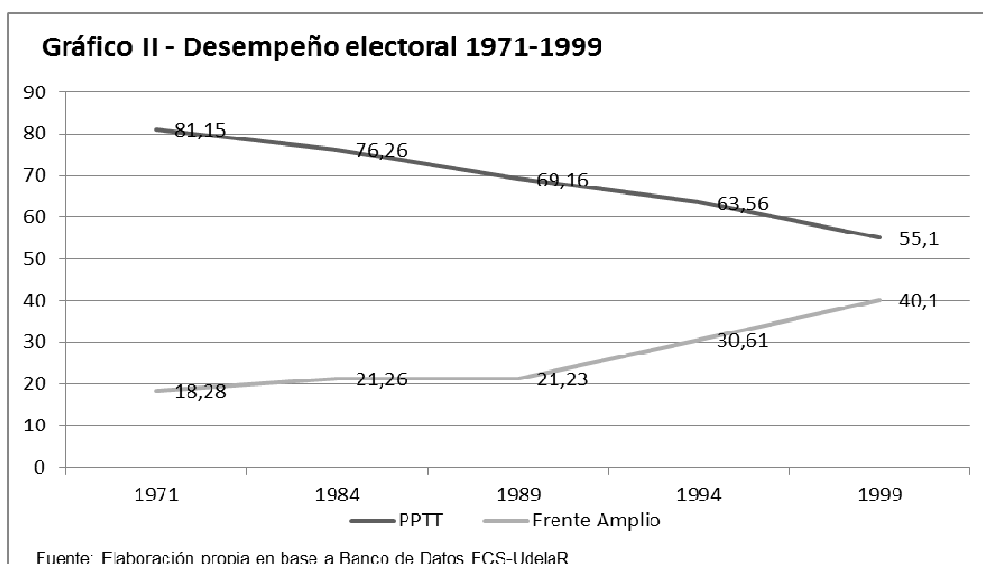
Sin embargo, y debido precisamente a que la información sobre los futuros desempeños de los partidos distaba de ser concluyente, es que razonable sostener que los partidos tradicionales fundaban sus proyecciones en base al modelo de *expectativas adaptativas*³⁷. Dicho modelo supone que los agentes que deben tomar decisiones proyectan que los valores de una variable en el futuro será una función de los valores de dicha variable en el pasado, ponderando en más aquellos valores más próximos al presente, y ponderando en menos los valores más lejanos en el tiempo. En entornos de incertidumbre y por ende de riesgo, los agentes habitualmente construyen sus modelos mentales a partir de la información que reciben del pasado. En otras palabras, formulan sus expectativas *como si el futuro fuese una función del pasado*.

En cambio, los modelos de *expectativas racionales* suponen que los agentes formulan sus proyecciones utilizando toda la información disponible. En situaciones en las que existe información suficiente y concluyente, los individuos pueden formular sus modelos a través de expectativas racionales, es decir procesando toda la información de la que disponen, aún si ésta contraría lo sucedido en el pasado. Veamos que para que pueda aplicar el modelo de expectativas racionales no debería existir incertidumbre, es

³⁷ El concepto de expectativas adaptativas es tomado del análisis económico. Fue aplicado inicialmente en modelos econométricos a partir de los trabajos de (Cagan 1956; Nerlove 1958), siendo respondidos por los modelos de expectativas racionales por (Muth, 1961; Lucas 1973). Estos modelos apuntan a incorporar las expectativas como variable clave para la definición de precios de equilibrio, tomando en cuenta los diferentes modelos mentales de los agentes, y su correspondiente proyección acerca del futuro.

decir los agentes deberían ser capaces de procesar toda la información de manera correcta y en forma coincidente con la teoría. De esta forma, la existencia de información completa y suficiente se vuelve crucial para determinar cuál de los modelos de expectativas aplica al caso que estudiamos.

De este modo, es posible sostener que en el año 1995 mientras se negociaba la reforma constitucional, los partidos tradicionales formularon sus proyecciones en base al modelo de *expectativas adaptativas*, debido a que la información de la que disponían era insuficiente para tomar una decisión en un entorno libre de incertidumbre. Frente a la información insuficiente sobre sus futuros desempeños electorales, los partidos tradicionales actuaron como si el futuro fuese una función del pasado, es decir que los próximos comicios les depararían un nuevo crecimiento electoral del FA en desmedro de sus propios desempeños. En este contexto, y bajo MR esto hubiese implicado el triunfo del FA. El *Gráfico II* muestra el desempeño electoral de los partidos tradicionales sumados y del FA para el período 1971-1999. Como vemos, se aprecia que los desempeños electorales de cada uno marcan una clara tendencia divergente, lo que estaría indicando que para 1999, de haber continuado vigente el sistema electoral de MR, podría esperarse razonablemente un triunfo del FA.



En todo caso, bajo expectativas adaptativas, los partidos tradicionales podrían esperar dos cosas. En primer lugar, si se mantenía el *statu quo* lo más probable sería un triunfo

del FA en las elecciones de 1999. En segundo lugar, si se cambiaban las reglas electorales (como finalmente se hizo) podían esperar razonablemente mantener el gobierno dado que sumados sus apoyos electorales superaban al FA. Sin embargo, aun así no podían saber cuál de los dos integrantes del binomio sería el beneficiado en pasar a una segunda vuelta. Los datos de intención de voto que hemos presentado, son elocuentes respecto de la oscilación entre los partidos tradicionales, invirtiendo sus posiciones relativas entre la medición de Abril de 1995 y Abril de 1996.

3.5 Un modelo de cambio institucional. Reforma electoral en Uruguay 1996

En el modelo que se presenta a continuación, están relevados en forma simplificada los jugadores, sus objetivos y preferencias, y las acciones que pueden llevar a cabo con sus consiguientes retribuciones (*payoffs*). La idea es poder describir la interacción estratégica entre el PC y el PN en la coyuntura reformista, de modo de captar las principales alternativas que podrían haber emergido como equilibrios. Debido a que la interacción es compleja y, como ya hemos advertido, la información de la que disponían los jugadores no era concluyente, éstos toman sus decisiones en un entorno de incertidumbre. Esto significa que las acciones alternativas presentan pagos que dependen en alguna medida de los diferentes *estados de la naturaleza* y son, por tanto, probabilísticos.

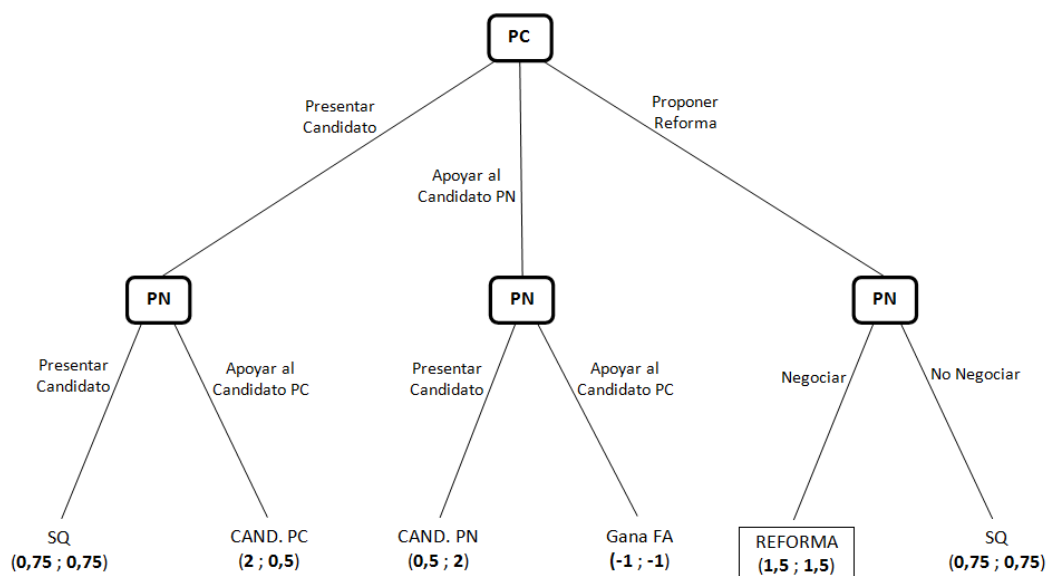
Las preferencias de los partidos tradicionales están relacionadas con su estructura motivacional y se orienta básicamente a cargos, por lo que esencialmente preferirán cualquier situación que les permita maximizar su participación en la estructura estatal. Para ello, ganar el gobierno garantizaría la máxima utilidad, pero también existen otros resultados que aseguran un *quantum* de acceso al Estado. En forma simplificada las preferencias de los partidos tradicionales pueden analizarse de la siguiente manera:

Cuadro 2. Preferencias de los partidos tradicionales	
Resultados	Pagos
Ganar solo	3
Ganar c/ el otro PPTT	2
Apoyar al PPTT ganador	1
Apoyar al PPTT ganador sin presentar candidato	0,5
No apoyar al PPTT ganador	0
Gana el FA (derrota total)	-1

Comencemos por el peor resultado posible, ya que es el mismo para el PC como para el PN: el triunfo del FA, que tiene por lo tanto utilidad negativa (-1). Esto es así, debido a que es el resultado que deja a ambos en el *llano*, convirtiéndolos en perdedores absolutos. Este es el escenario que ambos partidos quisieran evitar. Contrariamente, el mejor resultado posible para cualquiera de los partidos tradicionales es ser ganador solo (3), esto es ganar la elección sin necesitar el apoyo explícito de su adversario tradicional, apelando básicamente a la posibilidad de beneficiarse de una eventual coordinación de los electores. La segunda preferencia para ambos es ganar con el apoyo del otro lema tradicional (2), dado que este escenario le permite obtener el gobierno al tiempo que preservar la práctica coparticipativa. La tercera preferencia de ambos es apoyar al ganador, es decir ser el socio menor en el triunfo del otro lema tradicional (1), dado que si bien no consigue el gobierno, al menos no se transforma en un perdedor absoluto y puede, en consecuencia, aspirar a participar en el reparto de cargos dentro del Estado. La cuarta preferencia es apoyar al partido ganador de un modo más rotundo: no presentando candidato propio. El motivo por el cual esta alternativa presenta un pago menor (0,5) a la anterior (1) es simple. Para un partido político, no presentar candidato implica perder una serie de utilidades que se derivan de la candidatura. Podemos decir que la diferencia en los pagos radica en los *costos de transacción* en los que incurriría un partido para llegar a la decisión de no presentar candidato para apoyar la candidatura de otro. La quinta preferencia sería un triunfo del otro lema tradicional, pero sin haber sido socio de éste (0), de modo que puede aspirar sólo a beneficiarse marginalmente de

cargos, al no haber contribuido voluntariamente a su triunfo. Finalmente, ya hemos analizado la última preferencia, que es un triunfo del FA.

El modelo puede representarse como un juego en forma extensiva, es decir un juego dinámico que pueda captar las acciones de cada jugador y los distintos resultados que cabrían esperarse de las mismas. El juego se presenta de la siguiente manera:



En la interacción propuesta el PC puede optar por tres acciones alternativas. Todas ellas apuntan a las elecciones siguientes a las de 1994, esperando evitar en dicha instancia una derrota absoluta. En primer lugar, el PC puede *Presentar Candidato*, es decir proponer a la ciudadanía en las elecciones de 1999 un candidato a la presidencia (o varios) bajo el sistema electoral vigente en 1995. En segundo lugar, el PC podía *Apoyar al Candidato del PN*, lo cual implicaba no presentar candidatura propia, coordinando con su tradicional adversario para derrotar al FA, conformando una coalición de dos contra uno. En tercer lugar, el PC podía *Proponer una Reforma*, es decir promover un cambio en las reglas que sea consistente con sus intereses.

Frente a cada una de estas acciones, el PN podía a su vez reaccionar de la siguiente manera. Si el PC decidía *Presentar Candidato*, entonces el PN podía *Apoyar al*

Candidato del PC, o bien *Presentar Candidato* y concurrir a la elección en competencia con el PC y el FA. Por otra parte, si el PC decidía *Apoyar al Candidato del PN*, entonces el PN podía *Presentar Candidato*, en cuyo caso sería la única candidatura por el binomio tradicional; o bien *Apoyar al Candidato del PC*. En este caso, el resultado sería que ninguno de los dos partidos tradicionales presentaría candidato, y en consecuencia cabría esperar un triunfo del FA. Esta situación puede ser poco realista, pero dadas las acciones que cada partido tiene a su disposición, es necesario contemplarla, dado que es teóricamente posible. Finalmente, si el PC decide *Proponer Reforma*, el PN puede optar entre *Negociar* o *No Negociar*.

Cada perfil de estrategia conduce finalmente a distintos escenarios, con sus correspondientes pagos. Veamos qué sucede en cada uno de los resultados posibles.

- *Si el PC decide Presentar Candidato*

En este caso el PN puede decidir entre *Presentar Candidato* o *Apoyar al Candidato del PC*. Si el PN decide *Presentar Candidato*, entonces el resultado es el *Statu Quo*, debido a que ambos partidos decidieron concurrir a la elección general con un candidato propio. Este resultado podría darse si ambos partidos creen que podrían ser ganadores solitarios con las reglas vigentes en 1995. También podría darse como resultado de fallos de coordinación entre ambos partidos, es decir aquellos fallos derivados de la imposibilidad de acordar voluntariamente la reducción de las candidaturas. Veamos que en el caso de llegar a este escenario, el *Statu Quo* implica pagos simétricos. Los pagos están dados por la utilidad de conseguir el gobierno en soledad (3) una vez que tomamos en cuenta la incertidumbre, es decir la probabilidad de ocurrencia de dicho suceso. El *estado de la naturaleza* juega su rol, en este caso asignando una probabilidad p a la ocurrencia de cada suceso. En nuestro caso, como hemos visto, la información de las encuestas de opinión pública existentes durante el año 1995 y 1996 no eran concluyentes en torno a los apoyos electorales de cada partido. Es por ese motivo que vamos a asignar una probabilidad de 0,5 de que los electores de los partidos tradicionales coordinen su comportamiento a favor de uno de ellos, en desmedro del otro. Es decir, vamos a suponer que existía la misma probabilidad de que los electores coordinen, de que no lo hagan. Ahora bien, a su vez la probabilidad de que los electores

coordinaran a favor de uno de los dos partidos también es de 0,5, es decir es la misma probabilidad de que coordinen a favor del PC como del PN. Si ajustamos la utilidad bruta de obtener el gobierno en soledad por la probabilidad de que los electores coordinen, y si coordinan por la probabilidad de que lo hagan para cada uno de los partidos tradicionales, entonces

$$3 \cdot 0,5 \cdot 0,5 = 0,75$$

En consecuencia, la utilidad esperada del *Statu Quo* una vez considerada la incertidumbre es de (0,75) para ambos partidos.

Mientras, si el PN decide *Apoyar al Candidato del PC*, entonces la candidatura sobreviviente sería la del PC y en consecuencia éste último podría esperar obtener el gobierno con el apoyo del PN, que no presentaría candidato. Este escenario presenta utilidades diferentes para cada partido. El PC obtendría (2) mientras que el PN obtendría (0,5) producto de su apoyo al PC.

Notemos que desde el punto de vista estratégico, si el PC decidiera *Presentar Candidato* el PN obtendría su mejor pago si también optara por *Presentar Candidato*, esto estaría indicando que sería difícil llegar a una situación en la que el PC decida presentar una candidatura y ésta obtuviera el apoyo del PN. En esto juegan un papel importante los costos de transacción de un eventual apoyo de un partido al otro, tal como ya hemos mencionado. Estos están relacionados finalmente con la reducción en las candidaturas viables de una eventual coordinación organizacional. Efectivamente, resignar la candidatura para alguno de los partidos tradicionales sería altamente costoso, dado que la disolución de las identidades partidarias tan fuertemente arraigadas en el Uruguay, hubiera implicado altos costos de reversión de la trayectoria recorrida por los partidos tradicionales uruguayos. Esto se debe fundamentalmente a que los partidos políticos obtienen rendimientos crecientes por su trayectoria. Es posible pensar que la posibilidad de presentar una única candidatura implicaba perder un gran capital para ambos partidos, en el sentido que la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) asigna a los rendimientos crecientes³⁸.

³⁸ Al respecto, recientemente el ex presidente Luis A. Lacalle ante la consulta de un periodista de un medio argentino acerca de la posibilidad de una fusión entre el Partido Colorado y el Partido Nacional

- *Si el PC decide Apoyar al Candidato del PN*

En este caso el PN puede optar por las mismas acciones que en el punto anterior. Si el PN decide *Presentar Candidato*, los pagos son los opuestos al resultado anterior, es decir que el PC obtiene (0,5) mientras el PN obtiene (2) dado que la candidatura sobreviviente sería la del PN. Si el PN decide *Apoyar al Candidato del PC*, entonces el resultado esperable es un triunfo del FA que convierte a ambos partidos tradicionales en perdedores absolutos, y los pagos son (-1) para los dos.

En este caso, es claro que si el PC decidiera apoyar la candidatura del PN, a éste le convendría presentar candidato, de modo que éste sería el equilibrio del subjuego. El perfil de estrategia *Apoyar al Candidato PN-Presentar Candidato* es un equilibrio de Nash de subjuego.

- *Si el PC decide Proponer Reforma*

Si el PC optara por promover una reforma electoral, el PN podría *Negociar* o *No Negociar*. Si eligiese *No Negociar* el resultado sería el *Statu Quo*, escenario que es idéntico al analizado anteriormente, y los pagos son (0,75) para cada partido. Esto podría suceder si el PN cree que tiene posibilidades de ser un ganador en solitario, en cuyo caso obtendría mayores utilidades jugando con las reglas vigentes. Mientras, si el PN decide *Negociar* con el PC una reforma electoral, entonces es esperable que la misma pueda concretarse, debido a que poseen -junto con el Nuevo Espacio- suficiente apoyo legislativo para aprobar la iniciativa³⁹. En este caso, habría una reforma electoral

declaró: “en Uruguay tenemos el sistema de partidos más antiguo del mundo, que va a cumplir 174 años. En 1836 se fundan el Partido Nacional y el Colorado. No se habla entonces de una coalición que se pueda hacer en Francia, o en Brasil, donde hay hasta período de pases entre partidos; hay demasiadas cosas detrás como para proponer esto como un cambio de camisa”. Nota de prensa Diario La Capital (Rosario, Sta. Fe, Argentina) 18-4-2010.

³⁹ También necesitarían de la aprobación ciudadana en un plebiscito, motivo por el cual debían contar con apoyo de la mayoría absoluta del electorado. Sin embargo, debido a que en noviembre de 1994 habían obtenido cerca del 64% de los votos, ambos partidos podían esperar contar con dicho apoyo en el plebiscito. Es por ello que tanto blancos como colorados necesitaron dotar a la reforma de otras modificaciones reclamadas por la opinión pública, de modo de facilitar el apoyo por parte de la ciudadanía. Para ampliar este punto ver (Altman, Buquet, Luna 2006).

que sería consistente con los intereses inmediatos de ambos partidos. Los pagos serían nuevamente simétricos y responden al siguiente cálculo. Si asignamos una probabilidad idéntica (0,5) de que cada uno de los partidos tradicionales pueda acceder a la segunda vuelta del balotaje entonces tenemos que si el PC pasa a la segunda vuelta los pagos serían (2) para el PC por ganar el gobierno con el apoyo del otro, y (1) para el PN por apoyar al partido ganador. Si es el PN el que pasa a la segunda vuelta, los pagos son los opuestos, (2) para el PN y (1) para el PC. La suma de ambos pagos es (3), y cuando consideramos la incertidumbre

$$3 \cdot 0,5 = 1,5$$

Por lo tanto la utilidad esperada de una reforma electoral es de (1,5) para cada uno de los partidos tradicionales, una vez considerada la incertidumbre, en este caso de cuál de los dos podría pasar a la segunda vuelta con el FA.

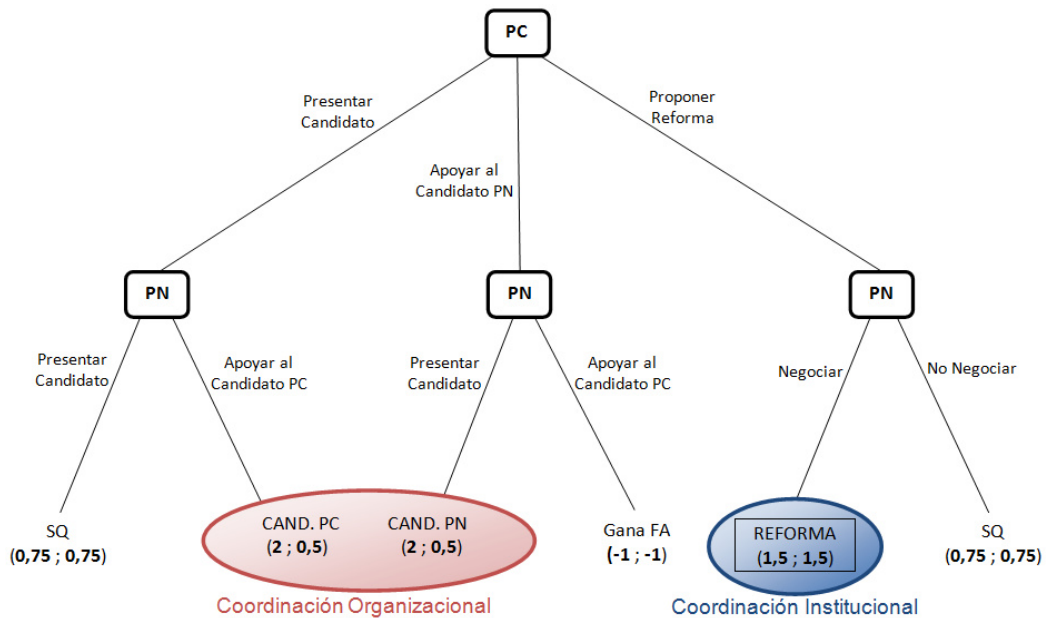
Como vemos, si el PC decide promover una reforma electoral, el PN obtiene su mejor pago aceptando esa propuesta y negociando con el PC. Adicionalmente, este resultado también es preferido por el PC, de modo que el perfil de estrategia *Proponer Reforma – Negociar* es un equilibrio de Nash, en el sentido de que es la mejor jugada de cada jugador, dada la jugada del otro. En términos de teoría de juegos, la reforma electoral surge como la alternativa de equilibrio, en la que ambos jugadores están conformes con el resultado. Es preciso notar que ambos podrían estar mejor si pudieran ganar el gobierno con el apoyo del otro partido (2). Sin embargo, esos resultados no son racionalmente viables, dado que no son equilibrios del juego, por lo tanto podemos esperar que no lleguen a producirse.

En definitiva, por el procedimiento de *inducción retrospectiva (backwards induction)* el equilibrio de Nash del juego es el perfil de estrategia (*Proponer Reforma, Negociar*), dado que es el resultado en el que ambos jugadores obtienen su mejor pago, dada la estrategia del otro.

Como resultado de la interacción estratégica propuesta podemos reelaborar el argumento en torno al dilema coordinación organizacional-coordinación institucional entre los partidos tradicionales. La coordinación organizacional tendría lugar en los perfiles de estrategia *Presentar Candidato-Apoyar al Candidato PC*, y *Apoyar al*

Candidato PN-Presentar Candidato. Como vemos, los costos de transacción implícitos de una eventual coordinación en el campo organizativo, decrecen la utilidad esperada y por lo tanto alejan a esta alternativa del equilibrio.

Por otra parte, la coordinación institucional tendría lugar en el perfil de estrategia *Proponer Reforma-Negociar* y sería finalmente el equilibrio del juego, tal como hemos señalado. En definitiva, la reforma electoral surge como una alternativa que maximiza la utilidad esperada de los partidos tradicionales, una vez que consideramos la incertidumbre sobre futuros desempeños electorales y los costos de transacción.



De este modo, la alternativa de la coordinación institucional maximizaba la posibilidad de conseguir el objetivo compartido por ambos partidos: ponerse a resguardo de una derrota total. Reformar el sistema electoral les permitiría mantener ambas candidaturas presidenciales (con lo cual podían obtener cargos parlamentarios propios), a la vez que el mecanismo del balotaje les aseguraba una instancia de salvaguarda para el partido tradicional que no lograra pasar a una segunda vuelta. En efecto, éste partido podía negociar su apoyo al otro en el balotaje a cambio de cargos e influencia en políticas. Esta alternativa tenía la virtud -en la óptica de los partidos reformistas- de tomar en

cuenta la estructura motivacional fuertemente orientada a cargos que presentó históricamente el relacionamiento entre los partidos tradicionales, así como su componente de aversión al riesgo.

La reforma electoral de 1996 se puede entonces analizar a la luz de la caracterización de la trayectoria histórica que hemos realizado. Esta reforma apuntaba, mediante el carácter transaccional, a proteger a los partidos tradicionales de un riesgo inminente. La ingeniería institucional adoptada, apuntó a preservar su capacidad de seguir operando con una lógica coparticipativa de reparto de espacios de poder dentro del aparato estatal, toda vez que alejaba la posibilidad de perder el gobierno en manos de la izquierda. Además, la reforma llevaba la capacidad de colaboración entre los partidos socios hacia un nuevo peldaño, ya que imponía mecanismos para asegurarse el apoyo parlamentario del partido socio en una eventual coalición de gobierno, si éste quería mantener sus cargos en el aparato estatal. Esta es una novedad importante, y apunta en la dirección de articular el comportamiento *office-seeking* con el *policy-seeking*, buscando dotar a la coalición incrementada de nuevos mecanismos que aseguren un funcionamiento más disciplinado en la tarea de gobierno. Si durante la mayor parte del siglo veinte, blancos y colorados habían coparticipado sin requerirse mutuamente coincidencias programáticas, a partir de la reforma constitucional de 1996, los cargos en el Estado ya no serían compartidos sin condiciones.

4. Conclusiones

Hemos presentado un modelo que intenta captar los principales aspectos de la interacción estratégica entre el Partido Colorado y el Partido Nacional en la coyuntura reformista. Lo hemos hecho a partir de la *narrativa analítica* y presentado a los jugadores, sus objetivos y sus estrategias. Las alternativas disponibles, y sus correspondientes pagos, reflejan por un lado los intereses inmediatos de los partidos, pero también las limitaciones institucionales, y el peso de la trayectoria histórica en que actúan.

A su vez, el modelo refleja el contexto de incertidumbre en el que los partidos negociaron la reforma, proponiendo que los mismos tomaron sus decisiones bajo el modelo de *expectativas adaptativas*, siguiendo una estrategia conservadora (*minimax*) de garantizarse un resultado mínimo, que les permitiera evitar una derrota absoluta. En consecuencia, la reforma aparece como una estrategia racional de los partidos tradicionales uruguayos, para intentar minimizar el riesgo de perder el gobierno en manos de la izquierda, a la vez que protegerse de los eventuales perjuicios de la coordinación de los electores.

La coyuntura reformista vino a reforzar la trayectoria coparticipativa para los partidos impulsores, buscando la supervivencia del formato que durante la mayor parte de su historia había garantizado su participación en la administración del Estado. La alternativa de una reforma electoral se impuso como consecuencia de la cancelación de otras alternativas disponibles. La larga tradición de coparticipación entre ambos partidos podría haber facilitado la coordinación electoral entre ellos tal como predice la teoría (Cox, 1997). Sin embargo los altos costos de transacción derivados de la reducción en la cantidad de candidaturas viables, y la incertidumbre respecto de sus posibles apoyos electorales futuros cancelaron dicha alternativa, promoviendo fallos de coordinación. Finalmente, frente a la imposibilidad de coordinar en el *campo organizativo* (Colomer 2003) el tándem reformista se orientó hacia la coordinación en *el campo institucional*. Esto es, una reforma electoral que facilite una coordinación segura de los electores, ante la imposibilidad de una coordinación entre los partidos. Esta reforma, garantizaba que la coordinación ciudadana pudiera ocurrir sin riesgo de derrota total para ninguno de los

dos partidos tradicionales, toda vez que en la primera ronda electoral podían mantener ambas candidaturas a la vez que obtener representación parlamentaria.

En síntesis, la reforma electoral de 1996 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.

Creemos que la incorporación de los aspectos contextuales enriquece el estudio sobre la evolución institucional. La trayectoria histórica y las limitaciones que ésta conlleva, los costos de transacción y reversión, la existencia de información imperfecta y la capacidad de los actores de promover soluciones a los dilemas de la cooperación son -entre otros- factores que condicionan cada instancia de cambio institucional y resultan, por ende, variables a tener en cuenta a la hora de analizar estos procesos. Las reformas electorales son, en última instancia, una forma de cambio institucional. En ese sentido, esperamos haber hecho un modesto aporte al estudio de las mismas. Asimismo, estimamos que sería sumamente desafiante lograr una explicación robusta y sofisticada acerca de la evolución institucional en el Uruguay en el largo plazo. Para ello, deberían tenerse en cuenta estos aspectos, así como la característica sobresaliente del sistema político uruguayo. Esta no es otra que la centralidad de los partidos políticos. La evolución institucional uruguaya, enmarcada como está dentro de un sistema político caracterizado como una *partidocracia de consenso* (Buquet y Chasquetti 2004), debería seguir caminos diferentes a los de otras sociedades que no cuentan con similar característica. La centralidad de los partidos debería tener un impacto diferencial sobre la evolución institucional uruguaya en el largo plazo, toda vez que ha dejado su marca en cada instancia de creación y cambio institucional. Lograr una adecuada incorporación de este rasgo característico del sistema político uruguayo a una explicación general de la evolución institucional es un desafío para futuras investigaciones.

Bibliografía

- ALTMAN, David; BUQUET, Daniel; y LUNA, Juan P. (2006). “*Constitutional reforms and political Turnover in Uruguay; Winning a battle, loosing the war*”. Ponencia presentada en el *Annual Meeting of the American political Science Association*, Philadelphia P.A.
- BATES, Robert H.; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; LAURENT, Jean (1998). *Analytic Narratives*. Princeton, Princeton University Press.
- BELTRAN, Washington (1989). *Pamperada blanca*. Montevideo, Ediciones de la Plaza.
- BENOIT, Kenneth (2004). “*Models of electoral system change*”, en *Electoral Studies* N° 23:363-389.
- BENOIT, Kenneth (2006). “*Duverger’s Law and the Study of Electoral Systems*”, en *French Politics* N° 4:69-83.
- BOIX, Carles (1999). “*Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies*”, en *American Political Science Review* 93(3):609-624.
- BUQUET, Daniel; CASTELLANO, Ernesto (1995). “*Representación proporcional y democracia en Uruguay*”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 8:107-123.
- BUQUET, Daniel (1998). “*Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996*”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 10:9-24. Montevideo, ICP.
- BUQUET, Daniel; PIÑEIRO, Rafael (2000). “*Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico*”, en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo, Arca Humus.
- BUQUET, Daniel (2003). “*Elecciones y sistema electoral*”, en *El Uruguay del Siglo XX*. Montevideo, Ed. De la Banda Oriental.

- BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel (2004). “*La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso*”, en *Política* N° 42:221-247. Santiago, Universidad de Chile.
- BUQUET, Daniel (2007). “*Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 16:35-49. Montevideo, ICP.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José (2003). “*Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX*”, en *El Uruguay del Siglo XX*. Montevideo, Ed. De la Banda Oriental.
- CAETANO, Gerardo; PÉREZ, Romeo; RILLA, José (1987). “*La partidocracia. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 44. Montevideo, CLAEH.
- CAGAN, Phillip (1956). “*The Monetary Dynamics of Hyperinflation*”, en *Studies in the Quantity Theory of Money*, M. Friedman editor, University of Chicago Press.
- CHASQUETTI, Daniel (1998). “*Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)*”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 10:25-45.
- CHASQUETTI, Daniel (2003). “*El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX*”, en *El Uruguay del Siglo XX*. Montevideo, Ed. De la Banda Oriental.
- COLOMER, Josep (2003). “*Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)*”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 9:39-63.
- COLOMER, Josep (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona, Gedisa.
- COX, Gary W. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DOWNS, Anthony (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid, Aguilar.

- DUVERGER, Maurice (1957). *Los Partidos Políticos*. México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- GEDDES, Barbara (1998). “*Usos y limitaciones de la elección racional*”, en Revista Colección N° 8:43-77. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.
- GONZALEZ, Luis E. (1991). “*Legislación electoral y sistemas de partidos: el caso uruguayo*”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 4:9-27.
- GREIF, Avner; LAITIN, David (2004). “*A Theory of Endogenous Institutional Change*”, en American Political Science Review, Vol. 98 N° 4:633-652.
- GREIF, Avner (2006). *Institutions and the path to the modern economy. Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press.
- HALL, Peter A. y TAYLOR Rosemary C. R. (1996). “*Political science and the tree new institutionalisms*”, en Political Studies N° XLIV:936-957.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein (1979). “*Effective number of parties: A measure with application to West Europe*”, en Comparative Political Studies 12 (1):3-27.
- LANZARO, Jorge (2001). “*Las alternativas de un presidencialismo pluralista*”, en Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina. Buenos Aires, CLACSO pp. 283-317.
- LEVI, Margaret (2004). “*An analytic narrative approach to puzzles and problems*”, en Problems and Methods in the Study of Politics. Cambridge University Press.
- LEVI, Margaret (2006). “*Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas*”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 15:11-29.
- LIJPHART, Arend (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford, New York. Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, Oxford University Press.

- LINZ, Juan J. (1990). *La Quiebra de las Democracias*. México, Alianza Editorial Mexicana.
- LIPSET, Seymour M. (1988). *El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política*. Buenos Aires, Red Editorial Iberoamericana.
- LUCAS, Robert E. (1973). “*Some international evidence on Output-Inflation Tradeoffs*”, en *American Economic Review*, Vol. 63, N° 3:326-334.
- MANCEBO, María Esther (1996). “*Elecciones 94 y coalición de gobierno en Uruguay*”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, Vol. 13:93-99.
- MARENCO, André (2006). “*Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada*”, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago) Vol. 26 N° 2:53-75.
- MIERES, Pablo (1992). “*Acerca de los cambios del sistema de partidos uruguayo*”, en *Cuadernos del CLAEH* N°62:65-75.
- MIERES, Pablo (1998). “*La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos*”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 80:5-29.
- MUTH, John F. (1961). “*Rational Expectations and the Theory of Price Movements*”, en *Econometrica* N° 29:315-335.
- NAHUM, Benjamín (2006). *Historia del Uruguay, Tomos I y II*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- NEGRETTO, Gabriel (2006). “*Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America*”, en *The Journal of Politics*, Vol. 68 N° 2:421-433.
- NEGRETTO, Gabriel (2009a). *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.

- NEGRETTO, Gabriel (2009b). “*Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina*”, en *Journal Of Democracy* (Spanish version), Vol. 1, N°1:38-54.
- NEGRETTO, Gabriel (2009c). “*Political Parties and Institutional Design. Explaining Constitutional Choice in Latin America*”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 39:117-139.
- NERLOVE, Marc L. (1958). “*Adaptative Expectations and Cobweb Phenomena*”, en *Quarterly Journal of Economics* N° 73:227-240.
- NORTH, Douglass (1993a). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglass (1993b). “*What do we mean by rationality?*”, en *Public Choice* N° 77:159-162.
- NORTH, Douglass (2000). “*La evolución histórica de las formas de gobierno*”, en *Revista de Economía Institucional* N° 2:133-148.
- PÉREZ, Romeo (1989). “*El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya*”, en *Cuadernos del Claeh* N° 49. Montevideo, CLAEH.
- PETERS, Guy B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona, Gedisa.
- PIERSON, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- RAE, Douglas (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Heaven, Yale University Press.
- RAMIREZ, Juan Andrés (1967). *Dos ensayos constitucionales*. Montevideo, Biblioteca Artigas Colección Clásicos Uruguayos.
- REMMER, Karen (2008). “*The Politics of Institutional Change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002*”, en *Party Politics*, Vol. 14 N°1:5-30.

RIKER, William H. (1982). “*Two Party Systems and Duverger’s Law: an Essay on the History of Political Science*”, en *American Political Science Review* N° 76: 753:766.

SARTORI, Giovanni (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza Editorial.

SARTORI, Giovanni (2000). *Ingeniería constitucional comparada*. México D. F., Fondo de Cultura Económica.

STROM, Kaare (1990). “*A behavioral theory of competitive political parties*”, en *American Journal of Political Science* Vol. 34 N° 2:565-598.

Otras Fuentes consultadas

Diario El País, versión web: <http://www.elpais.com.uy>

Diario La Capital de Rosario, Argentina, versión web: www.lacapital.com.ar

Banco de Datos, FCS, versión web: <http://www.fcs.edu.uy/bancoDatos.php>

FACTUM Estudios de Mercado y Opinión Pública, página web: <http://www.factum.com.uy/>

Discurso de asunción presidencial del Dr. Julio María Sanguinetti, 1 de marzo de 1995.
Disponible en: <http://uruguayescribe.com/2003/03/01/presidente-julio-maria-sanguinetti-discurso-presidencial-01-03-2005/>