

**LA REFORMA ELECTORAL DE 1996 EN URUGUAY.
UN ANÁLISIS DESDE LA NARRATIVA ANALÍTICA**

Diego LUJÁN¹

Resumen: El artículo esboza un modelo que permite analizar las estrategias de los partidos Nacional y Colorado durante la reforma electoral de 1996 en Uruguay. Basado en la *Narrativa Analítica* (Bates et al, 1998), el autor analiza la estrategia de dichos partidos, que consistió en la adaptación de las reglas electorales al formato del sistema de partidos. Esta estrategia les permitió a los partidos reformistas seguir operando en términos de *coparticipación* dentro del ámbito estatal.

Palabras clave: reforma electoral - narrativa analítica - coparticipación - sistema de partidos

Abstract: The article outlines a model to analyze the strategies of the Nacional and Colorado parties during the electoral reform of 1996 in Uruguay. Based on the *Analytic Narratives* (Bates et al, 1998), the author analyzes the strategy of these parties, which consisted in adapting the electoral rules to the party system format. This strategy allowed the reformist parties continue to operate in terms of *co-participation* within the state level.

Key words: electoral reform - analytic narratives – co-participation - party system

Résumé: L'article décrit un modèle qui permet d'analyser les stratégies utilisées par les partis politiques Nacional et Colorado pendant la réforme électorale réalisée dans l'année 1996 en Uruguay. Basé sur la *Narrativa Analítica* (Bates et al, 1998) l' auteur analyse les différentes stratégies de ces partis, qui on consisté à l'adaptation des règlements électoraux au format de système des partis. Cette stratégie a permis au partis reformistes de continuer à fonctionner avec une modalité de *partenariat* dans le champ d'application de l'état.

Mots-clés: réforme electoral, narrative analytique, coparticipation, système des partis

¹ Licenciado en Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República -Uruguay

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 continuo crecimiento de la izquierda (Frente Amplio, en adelante FA). Este crecimiento ponía en riesgo el esquema *coparticipativo* entre *blancos* (Partido Nacional, en adelante PN) y *colorados* (Partido Colorado, en adelante PC) 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 lugar de la *coordinación organizacional* (Colomer 2003). En otras palabras, ¿por qué motivo los partidos tradicionales (PC y PN) 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 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.

El *nuevo institucionalismo* (Hall y Taylor 1996; Peters 2003), vino a reforzar la cadena causal según la cual son las instituciones las que explican los resultados. En consecuencia, las reglas son relativamente estables en el tiempo. En la medida en que las reglas determinan los resultados, se asume 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. Las instituciones deben ser transformadas en variables dependientes y ser vistas como parcialmente endógenas. Las instituciones no solamente explican resultados 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 ellas². De esta forma el estudio del origen y cambio institucional se vuelve de enorme relevancia para la ciencia política.

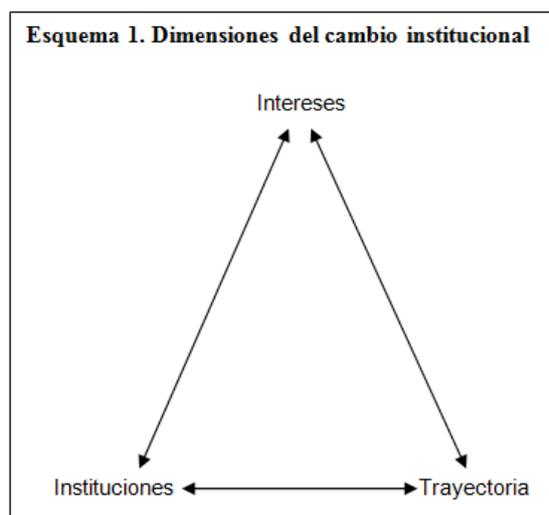
Cambio institucional. Intereses, instituciones y dependencia de la trayectoria

Recientemente, la ciencia política ha abordado los procesos de reforma de las reglas electorales, teniendo en cuenta su parcial endogeneidad (Boix 1999; Colomer 2003, 2004; Benoit 2004, 2006; Negretto 2009a, 2009b, 2009c; Buquet 2007; Remmer 2008). En general, los estudios se

² Sobre la parcial endogeneidad de los sistemas electorales, Benoit se pregunta: “*Electoral systems shape political parties, but what shapes electoral systems?*” (Benoit, 2006:78)

han enfocado en el carácter estratégico de las reformas electorales y han tomado en cuenta principalmente los intereses de los actores partidarios.

Sin embargo, es preciso comprender que 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.



Por ello, es posible identificar tres dimensiones del 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 de inducir un cambio institucional. 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 ha sido tan fecundo en explicar los efectos de las instituciones sobre los resultados políticos, pero a la vez ha avanzado con lentitud en la explicación del origen y el cambio institucional.

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, delimitando una parcial *endogeneidad* de las instituciones respecto de los actores.

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) supone 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.

El sistema político uruguayo en el largo plazo. Evolución constitucional y *coparticipación*

Este trabajo sostiene la hipótesis de que la reforma de 1996 es consistente con la evolución constitucional uruguaya en el largo plazo, toda vez que surge como un producto de intereses coincidentes por parte de los partidos tradicionales³. Ambos partidos 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 el largo plazo, 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* habían conseguido “blindar” 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 parties in government) from socioeconomic change, enabling continuity and stability through electoral and constitutional reforms” (Altman et al; 2006:2).

La mayoría de las reformas introducidas, además, fueron *inclusivas*, en tanto aumentaron la cantidad de posiciones de poder a repartir. 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

Mientras el sistema de partidos uruguayo fue bipartidista -lo que comenzó a cambiar con la creación del Frente Amplio en 1971- 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 los directorios de las empresas públicas, entes autónomos, servicios descentralizados y órganos de contralor. Así, durante ciento sesenta años blancos y colorados se alternaron en la

³ Para un análisis detallado de la evolución constitucional uruguaya, ver Chasqueti (2003) “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”, en *El Uruguay del Siglo XX*, EBO, Montevideo.

dirección del gobierno, y quien resultaba perdedor, mediante el ejercicio de la coparticipación evitaba una derrota total. Desde una visión académica, esta práctica fue ampliamente abordada (Caetano *et al* 1987; Lanzaro 2001; Caetano y Rilla 2003; Chasquetti 2003; Buquet y Chasquetti 2004) y en general se apunta a resaltar la excepcionalidad del caso uruguayo, privilegiando los aspectos positivos de la misma. 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 en la larga duración. 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).

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 circunstancias históricas e institucionales en que la coparticipación surgió 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. Este equilibrio es estable debido a que reúne la mejor respuesta posible de cada actor dadas las circunstancias en las que debe decidir. Históricamente, es posible afirmar que la coparticipación surge como la respuesta de los partidos tradicionales uruguayos a un dilema de acción colectiva, más específicamente a la necesidad de organizar y garantizar la mutua cooperación. La exclusión del PN del gobierno desde la última mitad del siglo diecinueve, llevó a éste a continuos alzamientos armados hasta el año 1904. En dichas 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 políticos. 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, que permitió su reproducción en el tiempo y su posterior sofisticación.

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 detalladamente. 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).

Como vemos, al no exigir un consenso sustantivo por parte del partido perdedor, la coparticipación carece de orientación a *policies*, quedando por tanto, reducida a la garantía de supervivencia política del partido perdedor, y promoviendo así un comportamiento fuertemente buscador de cargos. Sin embargo, la entrada en la escena política y electoral del FA 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.

La coparticipación implicó la expansión del espacio estatal, e incrementó 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.

Principales aspectos de la reforma electoral de 1996

Como hemos señalado, la reforma constitucional de 1996 tuvo en el sistema electoral su principal objetivo. Existía cierto consenso entre los partidos políticos en torno a la necesidad de su reforma. Sin embargo, las negociaciones para implementar un proyecto común no terminaron en un acuerdo. Luego de varios intentos por consensuar un proyecto común y de mutuas concesiones, el FA 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 PC, el PN (los dos grandes promotores de la reforma) y del Nuevo Espacio, pequeño partido de centro-izquierda.

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 electoral de mayoría relativa (MR) a un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta (balotaje). Los cargos legislativos se asignarían entre los lemas y sublemas de acuerdo a los votos obtenidos por los partidos en la primera elección. *En segundo lugar*, se estableció la obligatoriedad de presentar un candidato único por lema, a través de elecciones internas, simultáneas y obligatorias para la designación del candidato a presidente. *En tercer lugar*, se eliminó la posibilidad de acumulación por sublema para la cámara de Diputados, aunque se mantuvo a nivel del Senado. *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 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.

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. Ambos partidos podían coordinar bien en el campo organizativo, bien en el campo institucional (Colomer, 2003). En el nivel organizativo, los partidos se enfrentan a la decisión de agruparse bajo diversos formatos, escindir, 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.

Hacia 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 (Chasqueti 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, y podría haber favorecido una alternativa de coordinación organizacional. Sin embargo, 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.” (Lanzaro; 2001:300).

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	%
Partido Colorado	Sanguinetti-Batalla	500767	
	Battle-Bouza	102551	
	Pacheco-Ache	51926	
	Barreiro-Bas	227	
	Al lema	957	
	Total	656428	32,35%
Partido Nacional	Volonté-Ramos	301641	
	Ramírez-Chiruchi	264312	
	Pereyra-Goñi	65665	
	Al lema	1766	
	Total	633384	31,21%
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 bipartidista- 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 cual -pese a los incentivos generados por las reglas electorales- existían tres grandes partidos⁴. Claramente el sistema estaba en transición y podía

⁴ 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).

aguardarse razonablemente un reequilibrio próximo. Dicho reequilibrio suponía -en presencia de un sistema electoral 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 significa que los partidos pueden acordar voluntariamente 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 de las candidaturas, habitualmente la que presenta mayores probabilidades de triunfo. El sistema de MR genera incentivos para que las

candidaturas viables se aproximen a la fórmula $[M+1]^5$, 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).

Con los resultados electorales a la vista, los partidos tradicionales se vieron ante un dilema. 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 se mantenía el sistema electoral de MR para las elecciones de 1999 alguno de los dos partidos tradicionales debería apoyar la candidatura del otro. Podían hacerlo mediante la conformación de un único lema⁶ o coalición, o bien simplemente absteniéndose alguno de los dos de presentar una candidatura, de modo de favorecer la coordinación de los electores⁷.

La pregunta entonces es, frente al dilema de coordinación que enfrentaban blancos y colorados luego de las elecciones de 1994, ¿por qué prevaleció la alternativa de la coordinación institucional frente a la organizacional?

El papel de las expectativas y de la información

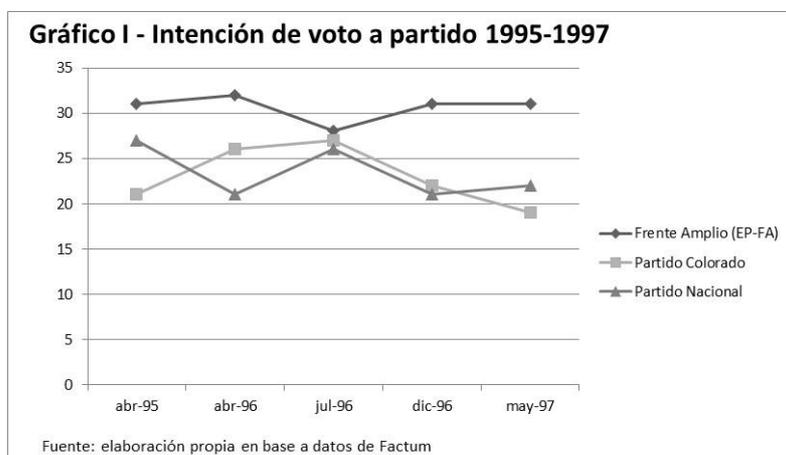
Como observamos en el *Gráfico I*, durante el período de gestación de la reforma, los datos de opinión pública acerca del apoyo electoral de los partidos estaban lejos de ser concluyentes. La información acerca de los posibles desempeños electorales en el futuro era imprecisa, y las oscilaciones en la intención de voto no permitían concluir razonablemente acerca de los reales apoyos con los que contaba cada partido. Como puede verse, el apoyo electoral de los dos

⁵ *M* representa la magnitud de la circunscripción, es decir la cantidad de cargos en disputa.

⁶ 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.

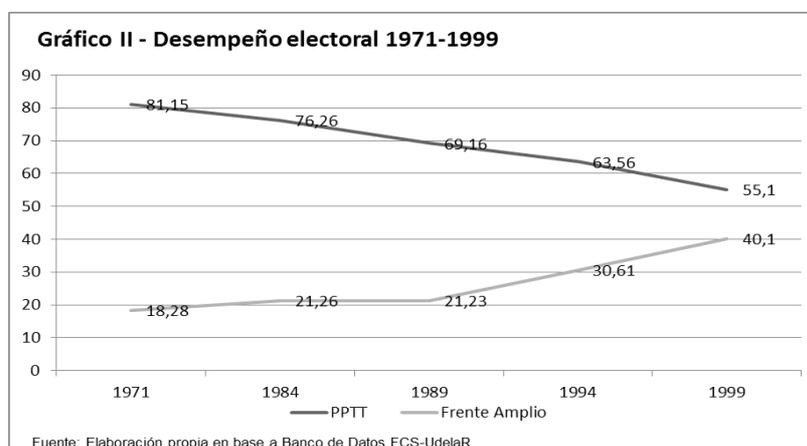
⁷ La conformación de alianzas coyunturales conformadas por partidos de larga tradición tiene antecedentes en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, el caso de la Alianza en Argentina, conformada por la Unión Cívica Radical y sectores de centro-izquierda (FrePaSo), les permitió disputar con éxito el gobierno al Partido Justicialista en 1999, luego de pasar de un sistema de MR a uno de mayoría absoluta con doble vuelta.

partidos tradicionales seguían siendo menores a los del FA tomados individualmente, mientras que considerados como un solo bloque podrían esperar derrotar al FA.



Sin embargo, y debido precisamente a que la información sobre los futuros desempeños de los partidos distaba de ser concluyente, es que sostenemos que los partidos tradicionales fundaban sus proyecciones en base al modelo de *expectativas adaptativas*. 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. 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.

Es posible sostener que durante la negociación de 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 contexto libre de incertidumbre. En el *Gráfico II* se aprecia que los desempeños electorales de cada bloque 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.



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 podían esperar mantener el gobierno dado que entre ambos partidos superaban la mayoría absoluta de votos. Sin embargo, aun así no podían estar seguros acerca de cuál de los dos integrantes del binomio sería beneficiado con la candidatura sobreviviente. 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.

Un modelo de cambio institucional. Reforma electoral en Uruguay 1996

Para intentar comprender cómo resolvieron el dilema que enfrentaban el PN y el PC, es posible reconstruir sus estrategias en base a un modelo de teoría de juegos. Es importante para la narrativa analítica que el caso estudiado pueda modelarse como un juego en forma extensiva. Levi afirma que la narrativa analítica como método, supone:

“primero, extraer de la narrativa los actores clave, sus objetivos, y sus preferencias y las reglas efectivas que influyen en su comportamiento. Segundo, 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 en un momento dado en el tiempo, a un equilibrio institucional distinto en un momento diferente.” (Levi, 2006:14)

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 o pagos (*payoffs*). Debido a que los jugadores (partidos tradicionales) toman sus decisiones en un entorno de incertidumbre, las acciones alternativas presentan pagos que dependen en alguna medida de los diferentes *estados de la naturaleza* y son, por tanto, probabilísticos.

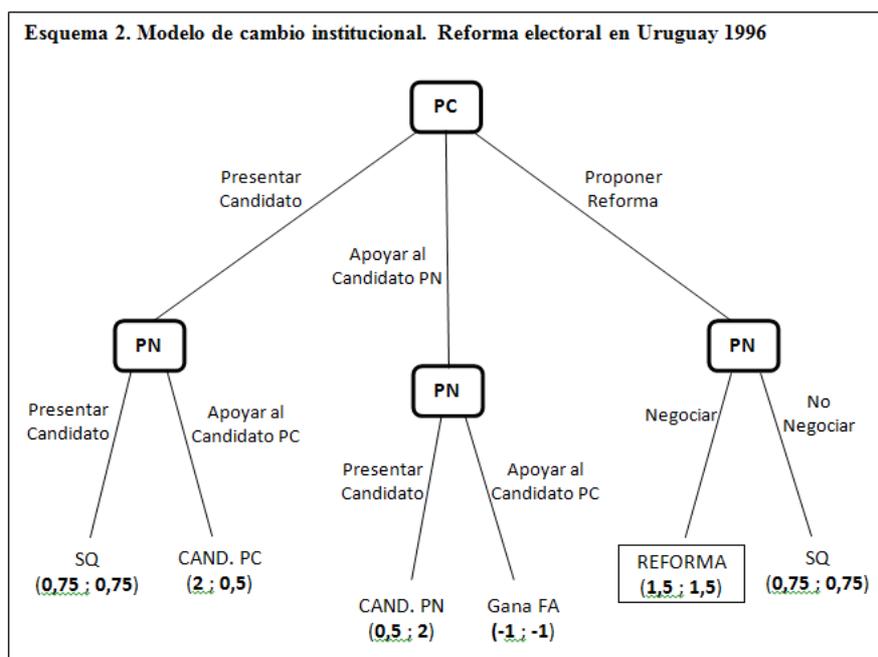
Las preferencias de los partidos tradicionales están relacionadas con su estructura motivacional, que se orienta básicamente a cargos, por lo que esencialmente preferirán cualquier situación que les permita maximizar su participación en la estructura estatal. Para ello, ganar el gobierno garantizaría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

El peor resultado posible 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). El resto de las preferencias se ordena lógicamente de acuerdo a las utilidades derivadas de cada resultado.

El modelo puede representarse como un juego en forma extensiva, de la siguiente manera:



En la interacción propuesta el PC puede optar por tres acciones alternativas. Todas ellas apuntan a las elecciones posteriores 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 con anterioridad a la reforma. En segundo lugar, el PC podía *Apoyar al Candidato del PN*, es decir 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. Finalmente, si el PC decide *Proponer Reforma*, el PN puede optar entre *Negociar* o *No Negociar*. Cada perfil de estrategia conduce a distintos resultados, con sus correspondientes retribuciones o pagos.

Si el PC decide Presentar Candidato, 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. El *Statu Quo* implica pagos simétricos, y 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. Asignamos una probabilidad $p=0,5$ de que los electores de los partidos tradicionales coordinen su comportamiento a favor de uno de ellos, dada la inestabilidad de los datos de opinión pública que vimos con anterioridad. Ahora bien, a su vez la probabilidad de que los electores coordinaran a favor de uno de los dos partidos también es de $p=0,5$, 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 las probabilidades mencionadas, 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. Efectivamente, resignar la candidatura para alguno de los partidos tradicionales sería altamente costoso. Esto se debe fundamentalmente a que los partidos políticos obtienen rendimientos crecientes por su trayectoria⁸.

Si el PC decide Apoyar al Candidato del PN, 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.

Si el PC decide Proponer Reforma, 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 podrían contar con suficiente apoyo legislativo para aprobar la iniciativa⁹. Los pagos serían nuevamente simétricos y responden al siguiente cálculo. Si asignamos una probabilidad idéntica ($p=0,5$) 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

⁸ 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 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.

⁹ 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 et al, 2006).

(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 acerca 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 estrategia del otro. En términos de teoría de juegos, la reforma electoral surge como la alternativa de equilibrio, en la que ambos jugadores consiguen su máxima utilidad, dada la jugada del otro. Es preciso notar que ambos partidos podrían estar individualmente 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.

Como resultado de la interacción estratégica propuesta podemos reelaborar el argumento en torno al dilema coordinación organizacional-coordinación institucional al que se enfrentaban 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 vimos, 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*]. En consecuencia, 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.

En definitiva, la reforma apuntaba a proteger a los partidos tradicionales de una posible derrota total. 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 la administración. 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 en el gobierno sin requerirse mutuamente coincidencias programáticas, a partir de la reforma constitucional de 1996, el ámbito estatal ya no sería compartido sin condiciones programáticas.

Conclusiones

Hemos presentado un modelo que intenta captar los principales aspectos de la interacción estratégica entre el PC y el PN en la coyuntura reformista de 1996. 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 para garantizarse un resultado mínimo, que les permitiera evitar una derrota total. En consecuencia, la reforma aparece como una estrategia racional de los partidos tradicionales uruguayos, para intentar minimizar el riesgo de perder el

gobierno, a la vez que protegerse de los eventuales perjuicios de la coordinación de los electores.

La coyuntura reformista vino a reforzar la trayectoria coparticipativa, buscando la supervivencia del formato que durante la mayor parte de su historia había garantizado la participación de ambos partidos en la administración del Estado. La larga tradición de coparticipación 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*, el tándem reformista se orientó hacia la coordinación en *el campo institucional*.

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.

Bibliografía

ALTMAN, David; BUQUET, Daniel; y LUNA, Juan P. (2006). “*Constitutional reforms and political Turnover in Uruguay; Winning a battle, losing the war*”. Ponencia presentada en el *Annual Meeting of the APSA*, Philadelphia P.A.

BATES, Robert; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; ROSENTHAL, Jean Laurent; WEINGAST, Barry (1998). *Analytic Narratives*. Princeton University Press, Princeton.

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; PIÑEIRO, Rafael (2000). “*Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico*”, en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Arca Humus, Montevideo.

BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel (2004). “*La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso*”, en *Política* N° 42, Universidad de Chile, Santiago (221-247).

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).

CAETANO, Gerardo; RILLA, José (2003). “*Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX*”, en *El Uruguay del Siglo XX*. EBO, Montevideo.

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. CLAEH, Montevideo.

- 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. EBO, Montevideo.
- 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*. Gedisa, Barcelona.
- COX, Gary W. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge.
- DOWNS, Anthony (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid, Aguilar.
- GEDDES, Barbara (1998). “*Usos y limitaciones de la elección racional*”, en Revista Colección N° 8:43-77.
- 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. CLACSO, Bs. As.
- LEVI, Margaret (2006). “*Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas*”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 15 (11-29).
- 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).
- NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- PETERS, Guy B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa, Barcelona.
- PIERSON, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.
- REMMER, Karen (2008). “*The Politics of Institutional Change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002*”, en Party Politics, Vol. 14 N°1 (5-30).
- STROM, Kaare (1990). “*A behavioral theory of competitive political parties*”, en American Journal of Political Science Vol. 34 N° 2 (565-598).

Páginas web consultadas:

Diario La Capital de Rosario, Argentina, versión web: <http://www.lacapital.com.ar>
Banco de Datos, FCS, Udelar, Uruguay, versión web:

<http://www.fcs.edu.uy/bancoDatos.php>

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