



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca  
España

Moreira, Constanza

Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90

América Latina Hoy, núm. 36, abril, 2004, pp. 17-45

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803602>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ISSN: 1130-2887

## RESISTENCIA POLÍTICA Y REFERÉNDUMS EN URUGUAY *Political resistance and citizen referendums in Uruguay in the 1990's*

Constanza MOREIRA  
*Universidad de la República-Uruguay*  
✉ [constanz@cpolit.edu](mailto:constanz@cpolit.edu)

BIBLID [1130-2887 (2004) 36, 17-45]  
Fecha de recepción: noviembre del 2003  
Fecha de aceptación y versión final: enero del 2004

**RESUMEN:** La resistencia política puede adoptar varias formas. Estas varían según el tipo de solución prevista constitucionalmente, el momento en el tiempo, pueden tener motivaciones diferentes, desde la caída de gobierno, hasta su remoción directa. Las modalidades de la resistencia a un gobierno pueden ser directa para alterar un curso de acción o indirecta. En particular, el artículo analiza el uso de referendums en la democracia al presente (1985-2004).

*Palabras clave:* plebiscitos, referendums, partidos políticos.

**ABSTRACT:** The widespread political resistance may take various ways. Such resistances may include direct or indirect, according to the Constitution, involving or not the government. These processes may pursue different objectives, from the government ousting. This article examines the use of citizen referendums against the government: the use of direct or indirect. Specifically, this article examines the use of referendums in democracy in 1985 to date.

*Key words:* plebiscites, referendums, parties.

# I. INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA: SOBERANÍA CONTRA GOBIERNO

En contraposición a su maestro Platón, quien afirmaba que el político era una suerte de «pastor de rebaños», Aristóteles sostuvo que el mejor juez de la calidad de una casa no era el arquitecto que la había diseñado, sino quienes vivían en ella. Con ello, sentó las bases de la teoría democrática y separó el ejercicio de la política de cualquier lugar «natural» que fuera justificado por una desigualdad inevitable entre los hombres (como la que diferencia «los que mandan» de los que «obedecen»). Un político en una democracia, es apenas un *primus inter pares*, sujeto a la crítica de sus conciudadanos y, por consiguiente, a su relevo. El cargo que desempeña exige, como principal virtud, ser elegido por el prójimo (y su legitimidad sólo deviene de este proceso).

La teoría política, sin embargo, demoró algunos siglos en elaborar su noción de gobierno representativo, la que no fue, de manera paradójica, unida a la clásica teoría de la democracia, sino al fortalecimiento de las monarquías absolutas. Tal como nos fue legada por Hobbes y Locke, esta teoría no estipuló un principio claro de vinculación entre representante y representado (como el principio del sufragio en la teoría democrática), sino que se ocupó principalmente de los límites del gobierno en relación con los gobernados y de éstos en relación con el primero. ¿Se podía desobedecer a un gobierno «legítimo»? ¿Dónde acababa la «legitimidad» de un gobierno? ¿Hay formas «legítimas» de desobediencia civil?

Mientras Hobbes se opone terminantemente a cualquier forma de desacato del ciudadano a las acciones de gobierno, con independencia de cuáles fueran éstas, Locke abre camino a la noción de desobediencia civil legítima, especialmente si aquellos que desobedecen son los verdaderos «representantes» del pueblo (el Parlamento contra el Rey). Sin embargo, hará falta llegar a Rousseau, para encontrar la fuerza de un argumento que legitime la desobediencia civil a un gobierno legítimo. Este argumento descansa en el principio de la supremacía del soberano sobre el gobierno. En el límite, su teoría niega el principio de representación: la soberanía no se transfiere, no se delega. Siempre reside en el pueblo. No hay ley que el soberano no pueda cambiar.

Este argumento ha hecho de Rousseau uno de los principales defensores de la democracia directa en la historia de la teoría política. Pero Rousseau argumentó sobre algo que trascendía su preferencia por una forma de gobierno. Lo que llamamos «democracia directa» no es más que la expresión del soberano. Al oponerla a los principios de la democracia representativa estamos olvidando que el concepto de «representación», como cualquier otro, es elástico en relación con su praxis. Así, el concepto de «representación» puede entenderse como «delegación» (transferencia absoluta e irrevocable de nuestra pretensión de gobernarnos a nosotros mismos), al modo *hobbesiano*, o restringirse a la simple función de ejecución de la voluntad del soberano, al modo *rousseauiano*.

Por lo general, los modelos de democracia, basados en preferencias normativas, tienden a expresarse sobre el difícil equilibrio entre soberanía y representación, privilegiando un lado de la ecuación. Para las versiones más restrictivas de democracia, ésta no es más que el gobierno de los políticos y, por consiguiente, la participación directa de los

ciudadanos en la cosa pública es un concepto más «republicanista» de democracia que la calidad del régimen: sin la existencia de una participación directa, la democracia no existe. En este sentido, la participación directa es el primer principio (consciente) de la democracia «liberal», el primero, y «republicano», el segundo.

«Mi autoridad emana de vos», decía el prócer nacional del Uruguay, José Gervasio Artigas, en las ideas y el espíritu de la Revolución de 1811, un origen basado en los principios de la cultura política francesa (y en última instancia, en las ideas que se sucedieron a la Constitución de 1791). La tradición «republicana» como la que se opone a las relaciones sociales entre los derechos civiles y políticos, que habrían de habilitar no sólo la participación en las principales cuestiones de la República, sino la participación directa. Es así como desde la consolidación de la democracia popular temas claves para su desarrollo: la Iglesia y el Estado<sup>2</sup>, en el año 1917, la abolición del sufragio masculino.

En la segunda mitad del siglo XX, Uruguay se convirtió en un país dividido cultural y políticamente. La Constitución de 1967. Ésta fue una Constitución presidencialista, destinada a fortalecer al Poder Legislativo y, sobre todo, de consenso entre los individuos, que habrían de justificar la participación directa, que habrían de ser utilizadas hasta el momento de la reforma, no pudo dejar de reconocer la Constitución anterior. Entre éstas se encuentran la iniciativa directa, referéndum e iniciativas legislativas (arts. 79, 304, 305, 331a); el voto obligatorio para garantizar ciertos derechos sociales y proteger los más desprotegidos (arts. 40-42). Por tomar decisiones en materia de reforma de la Constitución, de mayorías especiales en el Parlamento, sin embargo, ya habían sido incorporados a la Constitución «inconstitucional», sin que el Poder Ejecutivo

1. Sobre este punto véase D. H. (1960).

2. La separación entre Iglesia y Estado, la incorporación de las mujeres, fuera de avanzada en

Pero no fue sino hasta la restauración democrática, en 1985, que los mecanismos de democracia directa se hicieron tan habituales para resolver las contiendas de un país cultural y políticamente dividido. El equilibrio entre soberanía y gobierno nunca habría de manifestarse tan precario como entonces.

## II. LA LLEGADA DEL «INTRUSO» Y EL FIN DEL BIPARTIDISMO: EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA TERCERA OLA DEMOCRÁTICA EN URUGUAY

Uruguay es considerado, en la literatura sobre regímenes políticos en América Latina, como una de las democracias más estables y antiguas del continente. La democracia uruguaya se instala en 1903 y, desde 1918 hasta el presente, la extensión universal del sufragio y la competencia extensiva a todos los partidos, la califican como una democracia «plena» (inclusión irrestricta y oposición irrestricta). Conoció dos interrupciones: la dictadura de 1933/1938 y la de 1973/1984.

Actualmente, Uruguay ha tenido el privilegio de ser presentado en la literatura académica sobre «nuevas democracias», como un ejemplo de democracia representativa y de eficacia de las mediaciones políticas (O'Donnell, 1992). Esto le ha valido, en la literatura sobre «democracia con adjetivos» (Collier y Levitsky, 1996), ser calificada entre las democracias más consolidadas de la región. A su vez, las encuestas sucesivas de opinión pública que se han realizado en América Latina (Latinobarómetros 1995-2002), ubican al país en el primer lugar en el índice que mide satisfacción y preferencia por la democracia. Entre los factores que se citan para dar cuenta de este fenómeno, el alto grado de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring, 1995) y la centralidad de los partidos en la cultura política (González, 1993), se cuentan entre los más importantes.

Sin embargo, tanto el optimismo que surge de la visión comparada del Uruguay respecto de la región, como la focalización casi exclusiva en el papel de los partidos políticos (especialmente los tradicionales), representan una visión limitada de la democracia uruguaya. En este sentido, el uso frecuente de mecanismos de democracia directa para resolver contiendas políticas es un llamado de atención a lo que ni la visión optimista ni el «partido-centrismo» consiguen explicar bien: los conflictos crecientes entre ciudadanía y sistema político.

Estos conflictos se generan en el seno de una sociedad políticamente y socialmente dividida entre izquierdas y derechas (un fenómeno que se hizo gravitante en el escenario político nacional desde la segunda mitad del siglo XX), en un Parlamento dividido y en un equilibrio de poderes precario y debilitado por la desigual distribución de recursos entre ellos.

### II.1. La lenta ascensión de las izq

Uruguay fue un bipartidismo desde 1918, hasta la creación del Frente Nacional y el Partido Colorado, históricos», gozaron de una amplia participación rápidamente incorporada a la vida política. Las guerras civiles (protagonizadas por facciones tradicionales uruguayos datan del siglo XIX), las pocas más longevas del continente latinoamericano. El Partido Nacional, el más antiguo, vino a fórmulas de coparticipación. Esto le valió a Uruguay su clasificación en algunas de las tipologías más importantes.

La década de 1970 asiste a una crisis económica en Uruguay. El país caería en una coyuntura económica externa (caída del precio del petróleo) y el agotamiento de los recursos materiales del consenso en el cual se sustentaba. La unificación del movimiento (MLN-Tupamaros), el contexto regional de crisis de reproducción de los modos de producción y recesión prolongadas, la emergencia de la izquierda como partido de gobierno, la formación de una coalición de partidos que conforma el Frente Popular, los partidos independientes y políticos que se ven afectados en las elecciones de ese año y al mismo tiempo el inédito en el estable mapa del partido de la izquierda, la estructura de sus comités de base y el movimiento estudiantil, lo convertiría en un actor político relevante.

Dos años más tarde, el presidente (del Partido Colorado), dará el golpe. La represión inmediatos se contarán y lo que quedaba de la guerrilla, de los anteriores. Luego, se proscribe la sociedad civil.

La feroz represión de la sociedad en el exilio, la memoria de la cárcel, así como la falta de apoyo militar y su incapacidad de generar un consenso de polarización política, que le dio el aliento.

Las identidades ideológicas tradicionales (las que ha-

política básica), como izquierdas y derechas. La izquierda se había transformado en una estrella en ascensión en el sistema político uruguayo, destinada por objetivo a destornar a los partidos tradicionales del control del gobierno. En su discurso sintetiza la prédica tradicional de las izquierdas (estatismo, igualitarismo, redistribución) con la tradición política uruguaya de las primeras décadas del siglo<sup>3</sup>. Su fuerza social proviene de una alianza entre clases medias y trabajadores: recluta cuadros políticos del sindicalismo, los movimientos sociales y la Universidad. Su electorado está básicamente concentrado en la capital, entre los jóvenes y entre los de mayor nivel educativo.

Desde su aparición en la escena política uruguaya, el «intruso» mostró que había llegado para quedarse. Al mismo tiempo que los partidos tradicionales se habían mostrado incapaces de contener la escalada autoritaria de la década de 1970 (que había terminado por proscribirlos a ellos mismos), las relaciones con sus bases se fueron deteriorando. Las nuevas generaciones ya no exhibían lealtades partidarias tan fuertes como sus padres y la izquierda mostró que sus identidades partidarias, reforzadas por la cárcel y el exilio, eran mucho más poderosas que la de los partidos tradicionales. Al mismo tiempo y como producto del modelo industrializador, el proletariado urbano encontró en el sindicalismo su fuente de socialización política. Ello ayudó al resquebrajamiento de las lealtades tradicionales y contribuyó a la conformación del electorado de la nueva izquierda. El Cuadro I muestra la evolución electoral de este cuadro partidario.

CUADRO I  
ELECCIONES NACIONALES EN URUGUAY SEGÚN GRANDES LEMAS (1971-1999)

	1971 (%)	1984 (%)	1989 (%)	1994 (%)	1999 (%)	1999 (%) (Ballotage)
Partido Colorado	40,9	41,2	30,3	32,3	32,8	n/c
Partido Nacional	40,2	35,0	38,9	31,2	22,3	n/c
Subtotal: partidos tradicionalistas	81,1	76,2	69,2	63,5	55,1	Coalición PN-PC: 54,1
FA-Encuentro Progresista	18,3	21,3	21,2	30,6	40,1	45,9
PGP- Nuevo Espacio	—	—	8,8	5,2	4,6	n/c
Subtotal: partidos «no-tradicionalistas»	18,3	21,3	30,2	35,8	44,7	n/c
Partidos no relevantes	0,6	2,5	0,6	0,7	0,2	n/c
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Datos de la Corte Electoral.

3. Se denomina «batllismo» al modelo de gestión del Estado implantado durante las dos presidencias de José Batlle y Ordóñez (1858-1929), elegido por el Partido Colorado y representante de una fracción del mismo. El modelo batllista sintetiza el avance del Estado de bienestar en Uruguay, el temprano reconocimiento de los derechos sociales, el laicismo propio del liberalismo político y el reconocimiento de la autonomía de la organización del movimiento sindical.

Como puede observarse en el gráfico, se trata de una tendencia en que decreció el electorado de la izquierda, con una distribución similar en la primera elección. En la segunda elección, incluido en la elección de 1971, luego de la caída de Perón, se movió hacia el centro ideológico del espacio político. El grupo, dirigido por un político que se había pasado al Frente Amplio en 1971, se proyectó hacia la izquierda y obtuvo 8,8% de los votos. Este grupo, que se movió a la izquierda de la izquierda, parece estar en su propio espectro ideológico. Si se analizara el sistema de partidos, revelarían que en el sistema partidario de la época, los partidos: los tidos: va era un sistema en vías de

En las elecciones de 1994 la política de Uruguay, la calidad de una diferencia entre el más y el menos «tercios» que emerge en 1994, p. nales. Aunque obtienen mayoría Nacional y el Partido Colorado p. Amplio ganará. Anticipándose a la constitucional de 1996<sup>4</sup>. Aprobación que consagra el *ballotage* en la política de Uruguay, como lo refleja por primera vez en la historia política (Frente Amplio-Encuentro Popular) el control del Poder tradicionales perdieron las elecciones.

## II.2. La izquierda y el «nuevo rep

El fenómeno de crecimiento to, completamente sistemática y izquierda ha sido razonablemente ción políticamente dominante, la descontento de los electores con 1993). Sin embargo, esta hipótesis de la izquierda algo más y distintos dos tradicionales (Moreira, 2000

4. La reforma constitucional de 1994 introdujo el sistema electoral uruguayo: la simultaneidad de elecciones, la vinculación a nivel del lema para todas las elecciones de segunda vuelta o *ballotage*, en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría de los votos en la primera vuelta, y la candidatura

Esta hipótesis sostiene que: a) la tasa de crecimiento de la izquierda oculta la diferencia en la estructura de los electorados de uno y otro partido; b) la izquierda crece por un fenómeno de cercanía ideológica con los electores, cercanía que no corresponde al corrimiento a la izquierda de éstos, sino al corrimiento hacia la derecha de los partidos tradicionales y a la apropiación de la primera del legado «batllista» de la primera mitad del siglo; c) una década de reformas estructurales generó descontento entre una población que exhibe preferencias «estatistas» marcadamente superiores a las del resto de los latinoamericanos.

En primer lugar, parece claro que el EP-FA experimenta –siendo una opción claramente de izquierda– la mayor tasa de crecimiento en el período. Los «cuartos» partidos (Partido por el Gobierno del Pueblo, Nuevo Espacio), no parecen haber sido capaces de afirmar su tendencia de crecimiento. En este sentido, si bien es cierto que el EP-FA se lleva los votos que pierden los partidos tradicionales, cabe preguntarse por qué este partido lo consigue y no lo consiguen los otros (como estos partidos menores, más contiguos ideológicamente a los partidos tradicionales que el EP-FA).

Asimismo, algo más que el «descontento» contra el gobierno –arrastrado inercialmente desde la crisis de estancamiento del país en 1958– está en juego cuando los electores deciden «cambiar» su voto hacia una opción de izquierda, ya que los votantes del EP-FA tienen una mayor adhesión a su partido que los votantes del PN o del PC (tienen una «tasa de retención de su electorado» mayor): no solamente el EP-FA gana nuevos votantes, sino que los «captura» con más fuerza<sup>2</sup>.

En tercer lugar, el EP-FA, como fuera dicho, tiene un electorado diferenciado socialmente; vota mejor entre los jóvenes, entre la población con educación secundaria completa y universitaria, en las zonas urbanas, entre la población activa, en los polos «económicos» del país (entre ellos, en la capital). Son los electores del país «moderno» (en el sentido de la teoría «clásica» sobre la modernización): el país urbano, educado, incorporado al mercado de trabajo.

Esto abre camino a una hipótesis que vincula el crecimiento de la izquierda con dos interpretaciones basadas en el modelo de la cultura política. Según la primera, la composición social del electorado del EP-FA permite aventurar la hipótesis de que existen predisposiciones actitudinales hacia el voto al EP-FA, no reducibles a un fenómeno de «descontento» electoral. Por el contrario, la izquierda crece, porque existe una «cultura política uruguaya» consistente con ella. Representa el país «moderno» contra el «conservadurismo» del *statu quo* tradicional representado por los partidos tradicionales<sup>6</sup>.

5. Según una encuesta de Equipos-MORI realizada en Uruguay entre el 10 y 25 de agosto de 1999, las probabilidades de votar al EP-FA son de 85% para un hijo de hogar «frenteamplista», 53% para un hijo de hogar «colorado», 46% para un hijo de hogar «blanco» y 74% para un hijo de hogar «mixto».

6. Una muestra de ello está dada por la forma en que han votado los partidos respecto de temas más ubicables en el espectro «liberal-conservador» que en el espectro «izquierda-derecha», como la propuesta de despenalización del aborto o la instalación de cuotas partidarias para asegurar una mayor participación de la mujer en la vida política. El EP-FA fue mayoritariamente a favor de estos temas, mientras los partidos tradicionales o bien se dividían (como el Partido Colorado) o bien votaban en contra de estas leyes. Ambas leyes fueron votadas en 2002.

Pero una segunda hipótesis s de los votantes y la ideología de riamente eran *catch-all*, tenían u ideológicamente. Podían identifi da (a veces de izquierda) y de de bipartidismo: las contradicciones Cuanto más hegemónico fue el Pa entre sus fracciones. Con la crea una coalición de partidos («colcha mica política cambió y se produj tidos tradicionales del centro a la centro a la izquierda. Treinta año lar en Uruguay, como la que había tica del país. Los partidos Nacion la derecha y perdieron paulatina Asimismo, el haber actuado en c los frente al electorado. Esto per votaran juntos.

La izquierda, por su parte, p  
(en su seno conviven tendencias r  
cos y colorados escindidos de sus

Pero, ¿qué define a las izquierdas? Si esto, será difícil comprender la separación, vergiendi ideológicamente hacia la izquierda y lógicamente hacia el EP-FA. Esto genera el dato que los gobiernos han sido de izquierda en el momento y el soberano es, en principio, las políticas, sino por valores.

La incapacidad de los gobiernos para fundir la brecha que separa las clases. Por otra parte, y dado que la convocatoria a la sociedad civil organizada (organizaciones populares), el soberanismo y las reivindicaciones propias de los enfrentamientos entre la ciudadanía y el sometimiento a «juicio popular» leyes a

7. Los votos a la «centro-izquierda» que en cada uno pueden ser altos para el Partido Colorado fue de 12,7% en la última elección, no hubo fracciones en la centro-izquierda. En el Partido Nacional era el presidente del partido, se mantuvo

Izquierdas y derechas se dividen en Uruguay en relación a las tres dimensiones básicas de la política: la sociedad, la economía y la propia política. La división en el ámbito de las preferencias económicas es clara y clásica: las preferencias por un Estado fuerte e intervencionista agrupan a la izquierda y las preferencias por el mercado (y la antipatía hacia el Estado) a la derecha. En el ámbito social, la diferencia se expresa entre la prioridad de la «agenda social» de la izquierda, en relación a la prioridad de la agenda del crecimiento para la derecha y la propensión redistributiva de la primera y el rechazo a cualquier redistribución «impuesta» por el Estado de la derecha. En el ámbito político, se produce algo curioso: no son las preferencias democráticas (el viejo clivaje democracia-autoritarismo) lo que divide a izquierda de derecha, sino la preferencia por modelos más «participacionistas» o modelos más «restringidos» de toma de decisiones. Llamaré de «nuevo republicanismo» a un modelo según el cual, la participación ampliada de la ciudadanía en la toma de decisiones es la única garantía de la calidad democrática. Las posiciones a favor del uso de los mecanismos de democracia directa que implican atender a la «voz del ciudadano», pertenecerían a esta tradición republicana.

Este tema, que ya enfrentó a Aristóteles y a Platón (y claro, inscribimos a Aristóteles dentro de la tradición republicana) opone dos visiones de la política: la que hace de la política parte de la vida «ordinaria» de los hombres o la que eleva la política a un arte «racional» sólo comprendida por expertos.

La defensa del EP-FA de la política como parte de la vida ordinaria, tiene que ver con su propia composición social. Como la experiencia europea y los datos sobre nivel socioeconómico y origen social de los legisladores uruguayos; el EP-FA representó la llegada a la política de los trabajadores (a través de su vínculo «carnal» con el movimiento sindical). Más allá de que la convocatoria a la ciudadanía represente para la izquierda parte de una estrategia destinada a reforzar su posición relativa frente a los partidos en el gobierno, existe también una predisposición actitudinal más «cultural» en relación a esto. Los Cuadros II y III van a dar cuenta de esta afirmación.

El Cuadro II muestra las actitudes hacia la democracia directa en Uruguay, entre las élites empresariales, burocráticas, sindicales y políticas, en una encuesta realizada en 1994.

CUADRO II  
ACTITUDES HACIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN URUGUAY SEGÚN SEGMENTO DE ÉLITE

	Políticos	Burócratas	Empresarios	Sindicalistas
<i>¿A quién se debería prestar atención al hacer una ley?</i>				
A los que conocen el tema	52,7	86,5	88,1	26,7
A la mayoría de los ciudadanos	47,3	13,5	11,9	73,3
<i>Todos los ciudadanos deberían tener igual oportunidad para influir en políticas de gobierno</i>				
Muy de acuerdo	31,6	16,3	12,0	32,0
De acuerdo	54,5	55,1	54,0	62,0
En desacuerdo	7,9	24,5	32,0	15,1

Fuente: MOREIRA (2000).

Como se muestra en el cuadro y empresarios de un lado y políticos frente a la participación ciudadana del ciudadano en el proceso legislativo al hacer una ley?) y no parecen todos los ciudadanos en el ejercicio deberían tener igual oportunidad los sindicalistas, entonces, serían la participación «ampliada» de los ciudadanos igual. Como muestra el siguiente más correspondientes a esta visión se política tradicional refleja la visión El Cuadro III va a mostrar esta división

APOYO A LAS DECISIONES DE LA

	P. Nacional	P. Colorada
Alto apoyo	23,1	40,0
Apoyo medio	65,4	60,0
Apoyo bajo	11,5	0,0
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: MOREIRA (1997).

Así, se ha hecho habitual en la creación de una ley, la confrontación los principios de la «democracia» negativo de esta actitud ciudadana representativa, que tiende a erosionar la tradición, el sindicalismo y las organizaciones republicano— de participación en te, habilita a estos mecanismos.

Pero el uso de mecanismos de los tiempos «largos» que verifican (un año o más en promedio, mucho) generado consecuencias irreversibles

8. El indicador está compuesto de el gobierno debería prestar más atención a la cosa sobre el tema; 2. A la opinión de la no sea electo y eficiente, esto no siempre Ud. lo más importante es: 1. Que el gobierno



electoral) exige un nivel de organización y militancia considerables. Como se muestra en lo que sigue, ni para la izquierda ni para las organizaciones populares el uso de los mecanismos de democracia directa ha sido políticamente rentable. El recurrir a estos mecanismos implicó siempre una solución en «última instancia» y el fin de todo intento de negociación entre gobierno y oposición. Esto ha ocurrido demasiadas veces en el Uruguay de la democracia «restaurada». Y ha ocurrido en buena medida como resultado de la intransigencia de un gobierno, que siempre contó con mayorías en el Parlamento y con poderes gubernamentales suficientes como para legislar a su voluntad.

En particular, dos han sido las principales fuentes de conflicto entre gobierno y oposición: el tema de los derechos humanos y la implementación de las reformas económicas, en especial, la reforma del Estado. A excepción de las demandas de grupos más o menos específicas, las iniciativas de consulta popular en Uruguay en las dos últimas décadas han estado referidas a estos dos grandes temas.

La tercera fuente de conflicto la constituyen las iniciativas de las organizaciones sociales (organizaciones de jubilados, Poder Judicial, profesores de la enseñanza pública, sindicatos estatales) en la defensa de intereses, que han sido (des)calificados como «corporativos». También estos movimientos hicieron sentir su protesta ciudadana contra medidas del gobierno que iban contra sus intereses o usaron su capacidad de movilización para dar curso político a una demanda específica. Más allá de que no hubiera un pacto «representacional» explícito, estos grupos contaron con el apoyo del EP-FA.

### III. FORMAS DE RESISTENCIA CIUDADANA: PLEBISCITOS Y REFERÉNDUM

En Uruguay hay dos tipos básicos de mecanismos de democracia directa: el plebiscito y el referéndum. El plebiscito es de carácter constitucional y aprobatorio: sirve para aprobar textos constitucionales. El referéndum por el contrario se refiere a las leyes, no a la Constitución, y se usa para derogar leyes ya votadas. Plebiscitos y referéndums pueden, además, estar o no vinculados al proceso electoral nacional (se votan junto con las elecciones nacionales) o constituir una instancia única y separada (Bottinelli, 2002).

El primer plebiscito en Uruguay data de 1917 y el primer referéndum departamental de 1951. El referéndum nacional abrogatorio, instituido por la Constitución de 1967, se estrenó con la recolección de firmas iniciada para la derogación de la Ley de Caducidad (o Ley de Amnistía, como se le llamó), en 1987. En 1989 se estrenó la creación o derogación de normas por el camino formal de la reforma constitucional. Existe una importante diferencia entre ambos. Para impulsar un plebiscito se requiere la adhesión del 10% de los ciudadanos; para impulsar un referéndum, del 25% (lo que en Uruguay supone una diferencia entre 240.000 a 600.000 adherentes). Asimismo, la Ley 16.017 sustituyó la recolección de firmas por la convocatoria a voto de adhesión en dos instancias.

El uso de plebiscitos se hace más frecuente en las últimas décadas, características de la propia reconstrucción de la ciudadanía en varias oportunidades. El uso de plebiscitos para hacer las nuevas fuerzas políticas se dio en el radicalismo y la izquierda. Asimismo, se articuló durante la dictadura (entre otros) los derechos humanos y el movimiento cívico, y su capacidad de movilización que ya estaban consagrados en la Constitución.

En un intento de frenar estas tendencias, se modificó las condiciones para convocar plebiscitos: los habilitados para votar se necesitan al menos se limita a una la oportunidad para el consentimiento para habilitar un plebiscito.

De acuerdo con Altman (2001), los principales utilizadores de este mecanismo son, junto con Francia, ocupan el segundo lugar Suiza. En el período 1970-1995, el Uruguay fue el tercer país en utilizar este mecanismo. En el total de plebiscitos y referéndums, las iniciativas de consulta popular y

#### III.1. El uso de referéndum en el Uruguay de los '90

Como señala Altman (2001), el uso de referéndum en Uruguay, que no tome en cuenta la democracia directa, ignoraría un aspecto importante de la historia reciente.

El Cuadro IV muestra las iniciativas de consulta popular durante este período:



CUADRO IV  
PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS EN URUGUAY (1985-2003)

<i>Asunto</i>	<i>Tipo</i>	<i>Fecha</i>	<i>Ley</i>	<i>Resultado</i>
Ley de Caducidad	referéndum	1989	15.848	35% - Se mantiene la ley
Modificación cálculo jubilaciones	plebiscito	1989	—	72,5% - Aprobada
Ley de Empresas Públicas	referéndum	1992	16.211	79,1% - Derogada
Inconstitucionalidad de alteración en valor pensiones y jubilaciones por Rendición de Cuentas	plebiscito	1994	—	54,4% - Aprobada
Establecer un 27% presupuesto para educación	plebiscito	1994	—	28,6% - No aprobada
La «Minirreforma» constitucional	plebiscito	1994	—	28,5% - No aprobada
Reforma Constitucional	plebiscito	1996	—	50,5% - Aprobada
Derogación de la Ley de Marco Regulatorio Energético	referéndum	1998	16.832	22,4% - No alcanza mínimo requerido para convocatoria (25%)
Derogación de articulado (Prescripción y caducidad de reclamos laborales) de la Ley de Inversiones	referéndum	1998-1999	16.906	4,7% (1998), 9,3% (1999) No alcanza mínimo requerido para convocatoria (25%)
Autonomía de Recursos para el Poder Judicial	plebiscito	1999	—	43,1% - No aprobada
Impedimento a Directores y Entes Autónomos para realizar actividad política	plebiscito	1999	—	38,2% - No aprobada
Derogación de la Ley de Seguridad Social (AFAP's)	plebiscito	1999	16.713	No se llega a las firmas
Derogación de la primera Ley de Urgencia	referéndum	2001	17.243	20,7% - No alcanza el mínimo requerido para convocatoria (25%)
Derogación de las normas de Ancel-Antel incorporadas en Presupuesto	referéndum	2002	17.296	Se llegó a las firmas y el gobierno decidió derogar la ley
Derogación de la Ley de ANCAP	referéndum	2003	17.448	62,3% - Derogada

Fuente: Área de política y relaciones internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

El Cuadro IV muestra que hubo tres referéndums propiamente dichos contra leyes, que son el de 1989 (para derogar la «Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado»), el de 1992 (para derogar la «Ley de Empresas Públicas») y el de 2003 (para derogar la «Ley de Desmonopolización del Monopolio de Importación y Refinería de Petróleo»). Con excepción del primero, en el segundo y tercer caso se consiguió derogar la ley por una amplia mayoría.

Desde el punto de vista estric- reforma a través de la vía plebiscito Constitucional de 1996. Aunque aprobada. La segunda, que conta un escaso margen.

Cuatro plebiscitos tuvieron c indirectamente al presupuesto: p Judicial. Los plebiscitos que llev «defensivos» que «proactivos» (y de las prestaciones y no aumenta bscitos para asegurar un gasto en nomía presupuestal del Poder Ju

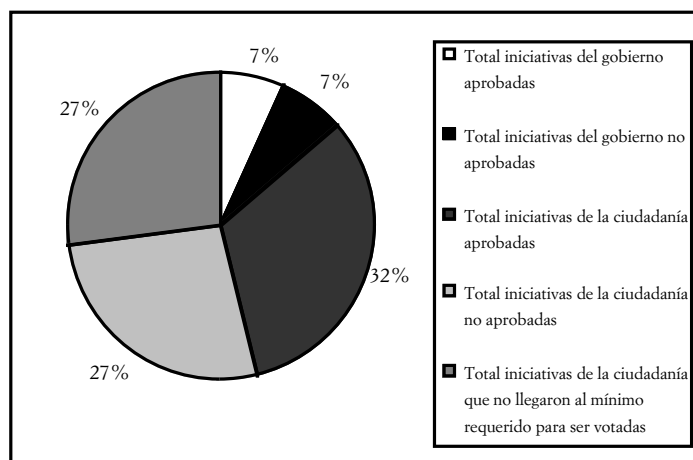
Hubo cuatro intentos de refe de 1989 que creó un sistema de v a su realización. Con este mecan sadas. En 1998 se impulsa la der Sistema Eléctrico Nacional y la de estableció nuevos plazos para la c Ambas instancias fracasaron. En los de la Ley de Urgencia Núme tructura ferroviaria, Directorio iniciativa fracasa. Finalmente, la i para derogar los artículos referid gobierno opta por derogar en cá

Desde el punto de vista del r el acto electoral y éxito en el resu la derogación parcial de la Ley d de ANCAP (2003).

Cuatro intentos tuvieron éxi rios constitucionales, uno solo r por la Ley de Caducidad (referé presupuesto nacional para la e referéndums por la autonomía c para que los directores de Entes (plebiscito, 1999).

Cuatro iniciativas fracasaro recolección de firmas para el pl régimen de AFAPs; los otros tres dum. Éstos son el intento de der Nacional (1998), el de derogaci cidad de reclamos laborales de disposiciones varias de la Ley c síntesis de estos resultados:

GRÁFICO I  
ORIGEN Y RESULTADO DE LAS INICIATIVAS



En cuanto a los asuntos involucrados en estas iniciativas: en siete instancias se impulsaron iniciativas contra el programa de reforma del Estado impulsado por el gobierno (Ley de Inversiones, Ley de Marco Regulatorio Energético, Ley de Empresas Públicas, Ley de Presupuesto, Ley de ANCAP, Ley de la Seguridad Social, Ley de Urgencia). Dos fueron plebiscitos de reforma «política» (Minirreforma y Reforma Constitucional de 1996). El resto, cuatro, fueron reivindicaciones de interés por parte de grupos específicos (jubilados, sindicatos de la enseñanza, Poder Judicial).

### III.2. Una cronología del uso de mecanismos de democracia directa en el período

#### III.2.1. La primera Administración democrática (1985-1989)

El primer recurso interpuesto contra una ley fue iniciado en 1987 respecto a la Ley 15.848 de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado, que «en la práctica» amnistiaba a los militares por la violación de derechos humanos y crímenes cometidos durante la dictadura. Ésta es la primera instancia, en la democracia restaurada, en que se verifica una coalición «plena» entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, en el Parlamento. Los movimientos de derechos humanos, la izquierda, el movimiento estudiantil y sindical, entre otros, impulsaron un referéndum para la derogación de la ley. La fundamentación de esta ley se basó en la defensa de la democracia recién restaurada, en una amenaza (latente) del estamento militar de desacato a la ley y, finalmente,

en el pacto cívico-militar que había sido firmado. Las manifestaciones contra la derogación de la ley fueron muy numerosas a favor de la derogación y las manifestaciones en contra de la derogación se manifestaban en contra de la derogación. En el momento de un «cierre de cuentas» tras las elecciones después de la dictadura, la transición pacífica exigía a los militares y a los presos políticos fuera de la ley y a los presos políticos fuera de la ley. En 1989 la ley fue avalada por el 56% de los votantes, cerrando así la cuestión.

El Cuadro V muestra los resultados de la ley con el que habían recibido el voto.

#### REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE CADUCIDAD DE PRETENSión PUNITIVA DEL ESTADO

	Concurrencia a votar (%)
Montevideo	82,58
Interior	86,65
Total país	84,72
Votación partidos (1984)	—

Fuente: Área de política y relaciones internacionales.

En noviembre de 1989, y sin haberse realizado un referéndum, se aprobó una ley de pensiones y jubilaciones<sup>9</sup>. La iniciativa es apoyada por las fracciones minoritarias de los militares y pensionistas que se confían en la democracia postdemocrática. Votaron un 72% a favor y un 28% en contra. El éxito es rotundo y en las próximas elecciones se realizarán una nueva ley de pensiones y jubilaciones y pensiones pueda ser a la vez una ocasión a obtener una amplia mayoría para entender a la clase política un

9. La reforma del artículo 67 de la Constitución que establece que la pensión no podrían ser inferiores a la de los funcionarios de la Administración Central y sus adherentes.

iba a ser efectiva en el período (lo que se verificará en un articulado de la reforma de la Seguridad Social, aprobada en 1996, que pone especial énfasis en no tocar los «derechos adquiridos»). El poder de veto de estas organizaciones había sido ampliamente comprobado.

### III.2.2. La Administración del Partido Nacional (1989-1994)

La agenda de gobierno cambió drásticamente entre la primera y la segunda Administración democráticas post-dictadura. Las tareas de reconstrucción institucional propias del primer período abrieron paso al calendario de la reforma económica: desregulación, privatizaciones, apertura comercial y financiera. La agenda de privatización de las empresas públicas comienza a adquirir vigor, sobre la égida de un gobierno encabezado por la fracción más «liberal» del espectro político: la fracción del presidente Luis Alberto Lacalle (Herrerismo), dentro del Partido Nacional.

El inicio de la segunda Administración estuvo inaugurado por un ajuste fiscal que tuvo como objetivo la reducción del déficit fiscal: el mismo se dio sobre la base de un *shock* tributario que implicó un mayor gravamen al consumo y la implantación del impuesto a los sueldos. En buena medida, el cambio en el cálculo de reajuste de jubilaciones y pensiones generado por el plebiscito de 1989, obligó al gobierno a reorganizar el gasto público.

La segunda Administración se caracterizó también por una apertura comercial que combinó una apertura regulada y concertada en la región (fue el momento en que se firmó el Tratado de Asunción, que consagró la creación del MERCOSUR) con una apertura relativamente irrestricta y sin contrapartidas al resto del mundo. Los Consejos de Salarios, instalados en la primera Administración, fueron prácticamente desmantelados y se inició la desregulación en materia laboral.

Durante el período se intenta avanzar en la privatización de algunos sectores públicos claves (como la telefonía), aprobando el Parlamento una Ley de Empresas Públicas con los votos de los partidos Nacional y Colorado y con los votos en contra del Frente Amplio. Inmediatamente se puso en marcha una Comisión Pro-Referéndum para derogar la ley. Ésta contaba con el apoyo de varios movimientos sociales, la izquierda y la fracción más «estatista» del Partido Colorado, el Foro *Battlista*. Para el recurso contra la Ley 16.211 se requirieron dos consultas y sólo en la segunda se superó el requisito de 25%. En esta ocasión se manejaron dos alternativas contra la ley: uno que impugnaba la totalidad de los artículos y otro –que finalmente logró su propósito– que lo hacía sólo contra algunos artículos (artículos 1º, 2º, 3º, 10º y 23º, básicamente referidos a la telefonía pública). En la primera convocatoria, la papeleta blanca (impugnación parcial) obtuvo 19% de adhesiones y la rosada (impugnación total) el 1% de los mismos. En la segunda ocasión los votos fueron 30% y 1% respectivamente. En 1992 la ley fue derogada por 66% de los ciudadanos.

El Cuadro VI muestra los resultados de la consulta, suman los votos obtenidos por la opción, de acuerdo al último acto de

### REFERÉNDUM CONTRA LA LEY

	Concurrencia a votar (%)
Montevideo	80,56
Interior	84,81
Total país	82,80
Votos fracciones (1989)	—

Fuente: Elecciones 1999-2000 (varios autores).

El período registra una imposibilidad de introducir reformas sociales. Se intentan introducir reformas laborales, se intentan introducir reformas tributarias. Se intentan introducir reformas fiscales. Se intentan introducir reformas de la «Minirreforma»<sup>11</sup>, que se presentaban por todos los partidos, la reforma no se aprobó (ver Cuadro IV).

Finalmente, con las elecciones de 1994 se presentaron dos iniciativas populares. Una, impulsada por el sindicalismo público de la izquierda, pretende introducir un Presupuesto Nacional debe destruirse (se agregaban incisos a los artículos presupuestados de la enseñanza estatal). La otra, impulsada por el impacto económico que habría de tener la reforma de los electores, aunque tuvo un impacto negativo, ganó el 44,52% de los sufragios. La reforma de al Poder Ejecutivo introducir

10. Se suman en este caso a favor de la ley los votos de las elecciones en 1989: Foro Battlista, en el Parlamento y en el Nuevo Espacio).

11. Este proyecto se presentó por el Frente Amplio para fijar la fecha de realización del plebiscito. El proyecto ingresó al Senado, con la finalidad de fijar la fecha el último domingo de agosto (artículo 100 del texto constitucional). En el Senado ingresó a diputados e ingresó a senadores. Se debía el voto «cruzado» (la desvinculación de los diputados nacionales), la reducción del número de juntas locales.

de la Rendición de Cuentas<sup>12</sup>. Como ya se comentó, esta iniciativa, llevada a cabo por las organizaciones de jubilados y pensionistas, tuvo éxito y fue aprobada por el 72,36% de los votantes.

### III.2.3. La segunda Administración del Partido Colorado (1995-1999)

La tercera Administración democrática se inicia, al igual que la Administración anterior, con un ajuste fiscal cuyo destino es nuevamente gravar el consumo y los salarios (el impuesto a los sueldos alcanza al 6% y el Impuesto al Valor Agregado sobre los precios al consumo, al 23%). La reforma más importante del período fue la de la Seguridad Social, que sustituyó el sistema anterior por un sistema de capitalización individual en Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional que en su totalidad eran propiedad de bancos. La reforma de la Administración Pública fue profundizada y se implementó una reforma educativa restringida a la educación pública, cuyos objetivos manifiestos eran mejorar la calidad de la educación pública y restringir las grandes desigualdades de logros en las escuelas y liceos públicos por sectores de ingreso.

El país de «tres tercios» que surge con el resultado electoral de 1994, muestra a la clase política que, de no mediar una reforma constitucional, el EP-FA era el favorito en las elecciones siguientes. Se pone en marcha entonces un proyecto de reforma constitucional, destinado a consagrar el *ballotage*. Los partidos tradicionales contaban con que, en una segunda vuelta, lograrían unir sus votos para derrotar a la izquierda. A cambio, en negociaciones con la izquierda, acordaron incluir las candidaturas únicas a la presidencia por partido (la izquierda siempre había sido una gran crítica de ese dispositivo, contenido en la famosa «ley de lemas»), así como a separar en el tiempo las elecciones nacionales de las municipales. Sin embargo, a pesar de involucrar algunos legisladores de izquierda en esta discusión, el EP-FA decide a través de sus órganos ejecutivos oponerse al plebiscito, que se vota en diciembre de 1996. La ley obtiene los votos requeridos, aunque el porcentaje por el que supera el 50% requerido es mínimo (0,45%). El Cuadro VII muestra este resultado:

12. Se plebiscita en este caso la declaración de inconstitucionalidad de toda modificación a la Seguridad Social, Seguros Sociales o Previsión Social que se contenga en leyes de presupuesto o de Rendición de Cuentas.

	Concurrencia votar (%)
Montevideo	85,16
Interior	86,51
Total país	85,90
Votos partidos (1994) <sup>13</sup>	—

Fuente: Área de política y relaciones internacionales.

Durante este período, son varios los intentos de recurrir a mecanismos de democracia directa a la escalada reformista. Se opone al intento de derogación de las Administraciones, se intenta derogar la creación de un nuevo partido, se opone también a los dispositivos de Inversiones. También acompaña la creación de un Espacio para impedir que los directivos se presentasen como candidatos en el próximo período, dada por el hecho de que las empresas de los miembros del Partido Nacional no podían presentar candidatos políticos para «fabricar» campañas y los programas de campaña de los partidos públicos provenientes de estas medidas. En este contexto se llevó adelante un plebiscito que permitía a la Suprema Corte decidir sobre el propio proyecto de presupuesto, al que sólo pudiera pronunciarse sobre el mismo si era impulsado por la Asociación de Abogados de Uruguay (CAU).

Todas estas iniciativas fracasaron. El Proyecto de Marco Regulatorio del Sistema Judicial de 1998, por lo que se dio en llamar

13. Se contabilizan todos los votos emitidos en la Reforma Constitucional y todos los emitidos en la Asamblea Uruguay, a través de sus listas. En todos los casos, el texto de la reforma, hicieron pocos votos, ya que el EP-FA decidió tener un candidato al interior de la izquierda, precipitaron la salida del líder histórico del partido. Lo reemplazó el EP-FA y candidato presidencial desde 1995.

(por recolección de firmas), con el mismo resultado: cantidad insuficiente de adhesiones. En septiembre del mismo año y en enero del año siguiente, operan los mismos procedimientos para derogar el artículo 29 de la Ley de Inversiones, con igual resultado. En cuanto a los plebiscitos, no llegaron al 50% requerido. La consulta sobre la autonomía del Poder Judicial cosechó el 43,2% de los sufragios y casi obtuvo mayoría en Montevideo (49,9%). La propuesta sobre los directores de Entes Autónomos llevada adelante por el Nuevo Espacio obtuvo un resultado peor aún: sólo la acompañaron el 38,1% de los electores (al igual que en la anterior, obtuvo mejor votación en la capital del país -48,4%- que en el Interior 30,3%).

Finalmente, fracasó también el intento de derogar los artículos referidos a las Administradoras de Fondos (AFAPS) consagradas por la reforma de la Seguridad Social votada en 1996. En junio de 1999, la Corte Electoral desestimó el recurso de referéndum para derogar la Ley 16.713, dada la insuficiencia de las firmas recabadas.

### III.2.4. La tercera Administración del Partido Colorado (1999-2004)

La cuarta Administración postdemocrática y la tercera colorada del período, se iniciaron bajo el signo de un Uruguay distinto. El EP-FA había sido el partido más votado en la primera vuelta, aunque no había vencido la segunda vuelta. El Partido Nacional y el Partido Colorado, celebraron por primera vez un acuerdo programático preelectoral, que selló la alianza para presentarse juntos en la segunda vuelta.

Pero dos problemas se presentaban. En primer lugar, el EP-FA tenía el 40% de los escaños en el Parlamento y contaba con un grado de disciplina muy superior al de los partidos Nacional y Colorado. Además, el líder del Nuevo Espacio se había pronunciado a favor de Tabaré Vázquez en la segunda vuelta y era previsible que se uniera con el EP-FA en el Parlamento, en una coalición de veto.

El segundo problema era que el dispositivo que obligaba a los partidos a celebrar elecciones internas abiertas de los partidos, había privado a éstos de la capacidad de decidir por sí mismos sus candidatos presidenciales. Así fue que en el Partido Colorado ganó el candidato Jorge Batlle, que representaba a una fracción minoritaria del mismo (la fracción mayoritaria del Partido Colorado y la más estructurada, era la del ex presidente Sanguinetti, el Foro Battlista). Aunque el flamante presidente Batlle gozó de la amplia popularidad ganada por los votos recibidos en la segunda vuelta, su gestión se avizoraba llena de problemas: tenía una poderosa coalición de veto en el Parlamento, la sociedad con el Partido Nacional lo ataba de manos y él mismo sólo representaba una fracción minoritaria de su propio partido. Esto llevó a que en el primer año de gobierno, el Poder Ejecutivo elevara tres proyectos de ley de «urgente consideración», buena parte de las cuales contenían, en forma «inconstitucional», reformas estatales incorporadas al texto del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Como resultado de esta «prepotencia» legislativa del Ejecutivo (que impulsó todas las reformas en el primer año, cuando la coalición, se suponía estaba en su «luna de miel», al igual que la popularidad del presidente), de la falta de todo diálogo con la

izquierda y de la conciencia de ésnismos de democracia directa se

Con ocasión de la primera Le gar trece artículos de la misma, habilitar el recurso.

El período estuvo signado po el país, como resultado de la crisi sis financiera argentina, enfrentó dición de «plaza financiera esta extranjera fueron retirados de pl tiempo que quebraba toda la ban ducto profundizó la recesión, el prácticamente se duplicó. La re la creación de un nuevo banco o bien no representaron una soluc más o menos «heterodoxas» a la da directa del Tesoro norteameri sidente Jorge Batlle y el presiden pesificación «asimétrica» argentin dos por la confiscación de sus de

Como resultado de este trágo su primera victoria. Se logran las tra los artículos 612 y 613 de la L modificaba aspectos del monopo A la vista de este referéndum e decidió no exponerse a una convo luación de la gestión de gobiern proyecto de ley al Parlamento pa referéndum en agosto de 2002.

Pero lo que daría la estocada litaba a la desmonopolización de como se le llamó, n° 17.448), así nería con privados. En diciembre va adelante y se deroga la Ley 17 Cuadro VIII muestra estos resulta



CUADRO VIII  
LA DEROGACIÓN DE LA LEY DE ANCAP: RESULTADOS ELECTORALES

<i>Departamento</i>	<i>Concurrencia a votar (%)</i>	<i>A favor de la derogación (%)</i>	<i>En contra de la derogación (%)</i>	<i>En blanco y anulados</i>	<i>Total</i>
Montevideo	81,76	65,64	31,75	2,61	100,0
Interior	84,38	59,80	38,25	2,22	100,0
Total	83,25	62,30	35,47	2,39	100,0
Votos partidos (1999) <sup>14</sup>	—	44,70	55,10	—	99,8

Fuente: Área de política y relaciones internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

Por primera vez, la izquierda y los movimientos que la acompañaron contra todo el resto de la clase política, ganaron un referéndum. Las previsiones sobre la votación, basadas en las indicaciones de los líderes a sus electores, fracasaron rotundamente. El voto a favor de la derogación estuvo guiado por algo más que las lealtades partidarias. El descontento popular, profundizado por una crisis sin precedentes y la íntima conciencia de los uruguayos de que las reformas «pro-mercado» no habían hecho sino arruinar el país, hicieron que el «estatismo» uruguayo se pusiera en juego nuevamente. Al mismo tiempo que el resultado del referéndum expresaba el enorme descontento de la gente con el gobierno, profundizando las asimetrías entre gobierno y soberano, se constituiría en una suerte de «ensayo» para las elecciones de 2004.

#### IV. SOBERANO *VERSUS* GOBIERNO: LOS LÍMITES INSTITUCIONALES DEL CONFLICTO

Los temas sometidos al «juicio soberano», en Uruguay, han sido importantes. La ley que en la práctica «amnestiaba» a los militares y las leyes que afectaban la propiedad pública de las empresas estatales, fueron los principales hitos en este itinerario de consultas directas a la ciudadanía (es decir, no mediadas a través de sus representantes).

En todos los casos, las consultas se hicieron «contra el gobierno», es decir, contra una coalición que dominaba el Poder Ejecutivo y contaba mayorías en el Parlamento. En todos los casos, las «coaliciones de veto», que no se pudieron anteponer con éxito en la arena legislativa, recurrieron a la ciudadanía en su conjunto, a través de una amplia alianza que contó con la izquierda y el movimiento sindical.

Este debate que tuvo lugar en Uruguay en las últimas décadas fue interpretado anteponiendo dos concepciones de democracia, que, sin embargo, no figuran en la teoría como contradictorias: la de la democracia «directa» y la de la de la democracia

«representativa». Dado que la práctica de los mecanismos de consulta popular (siempre que no parece haber contradicción normativa) se traponen son dos visiones: la que supone la participación (y que supone la participación) y una concepción *schumpeteriana* de la democracia (de los que el gobierno y ciudadanía es algo con particular nitidez).

La mayor parte de los mecanismos de consulta popular en forma «activa» bajo una concepción de democracia referendaria a intereses específicos de la ciudadanía, los judiciales su presupuesto de funcionamiento defendían de cara a la postura referendaria. Fueron básicamente instrumentos de control en que el sistema partidario evolucionó en dos bloques en el Parlamento fue una mala solución. La solución *hobbesiana* de enfrentar las oposiciones recíprocas para el caso uruguayo. Menos cuestiones de teorías y culturales de largo aliento uruguayos en relación al Estado.

Según algunas interpretaciones, la democracia representativa, de los esfuerzos de movilización en la arena parlamentaria. Esta concepción de protesta ciudadana administrativa incorporaron siempre (y no exclusivamente) las incorporaron de dos maneras distintas: los mismos institucionalmente previstos. Sin embargo, la interpretación en estas instancias y la votación similar: los mecanismos de la democracia participativa. Si se analizan las consultorias, con los obtenidos por los resultados una asimetría considerable.

En 1989, cuando se plebiscitó la derogación es del 41,3%. Sin embargo, la derogación y este partido había cosechado el triunfo. El líder del Partido Nacional en esas elecciones, se avino a un acuerdo que probablemente repugnaba a sus electores acompañaron su

14. Se contabilizan todos los votos del Partido Nacional y del Partido Colorado en contra de la derogación y los del EP-FA y Nuevo Espacio, a favor. Sin embargo, este último partido se encuentra hoy dividido (una fracción del mismo se escindió, bajo el lema «Nuevo Espacio Independiente»), por lo que el porcentaje sumado de votación debería ser menor.



los líderes partidarios, existe un porcentaje de adhesión a la derogación de la Ley de Caducidad inexplicable por la posición de los partidos en relación a ella.

La derogación de la Ley de Empresas Públicas expresa resultados más similares: votaron a favor de la derogación de la ley un 66,6% de los electores y ésta tendría supuestamente el apoyo de un 61,1% de los electores, si nos guiamos por la votación de que las fracciones partidarias que acompañaron su derogación, habían obtenido en la elección anterior. Quizá este resultado pueda haber provocado esta lectura tan habitual en la academia uruguaya, de electores «convencidos» por sus líderes. Probablemente el resultado del *ballotage*, haya contribuido a reforzar esta percepción. Pero algunas otras lecturas siguen siendo contradictorias con ella.

En 1994 se vota la «Minirreforma» con el apoyo de todos los partidos. No logra concitar siquiera el respaldo de un tercio de los electores. La lectura que se hizo en su momento de este «no» rotundo de la ciudadanía al proyecto de reforma era que los líderes no habían hecho campaña por la reforma, ni se habían molestado en explicarle a la ciudadanía de qué se trataba. El «no» del soberano, ya evidenciaba una asimetría importante en relación al gobierno.

En 1996 se plebiscita la reforma constitucional. Tiene el apoyo de todos los partidos, con excepción de quien iba a ser el «perdedor» previsible de una modificación a las normas electorales, por el dispositivo del *ballotage*: el EP-FA. Aun así, un líder importante de este partido (Danilo Astori), se manifestó públicamente a favor de la reforma. Así, de ser el voto ciudadano un automatismo impuesto por las recomendaciones de sus políticos, el porcentaje de votación en contra de la reforma debiera haber estado aún por debajo del porcentaje de votación obtenido por el EP-FA. Sin embargo, no fue así: votaron en contra de la reforma el 46,2% de los electores y el EP-FA sólo había obtenido el 38,2% de los votos.

La ley de ANCAP fue la piedra de toque a la explicación según la cual la ciudadanía vota lo que sus líderes le dicen (cuando se lo explican bien, claro está): votaron a favor de la derogación el 62,3% de los electores: un porcentaje superior al que habían obtenido el EP-FA y el Nuevo Espacio en la elección anterior (44,7%). Ni aun sumando las adhesiones al EP-FA hoy, que están cercanas al 47% (Encuesta Equipos-MORI, promedio 2003) se llega a ese resultado. Las explicaciones que hacen del contexto de la crisis el principal factor, no son más que explicaciones *ad hoc*. En este momento se hizo más visible la asimetría entre «políticos» y «ciudadanía». Pero siempre existió. Y se hizo por primera vez manifiesta con el referéndum sobre la Ley de Caducidad.

Una variable indispensable para entender estos resultados es la cultura política, tan poco tenida en cuenta en la mayor parte de los análisis. Los uruguayos han exhibido un «estatismo» mucho más alto que todos los países de la región y una evaluación más favorable de sus instituciones públicas.

Durante mucho tiempo se habló del famoso «gradualismo» uruguayo, que a diferencia de sus vecinos (especialmente Argentina), había implementado una trayectoria heterodoxa y gradual de reformas, lo que nos había evitado un «salto al vacío». No se había privatizado en gran escala, se había llegado a la estabilidad sin *shock*, el Estado había conseguido proteger el gasto público de los sucesivos ajustes y algunas

de sus reformas (Seguridad Social, etc.). Se le atribuía a la clase política el fracaso. Pero se omitía lo más importante: que el problema era únicamente (o precisamente) a la hora de aplicarlos. Los «veto» que en Uruguay se aplicaban a las reformas de un partido de izquierda transformaban a los actores sociales, implementando una política que forman parte del arsenal de la clase política.

Claro que no alcanzaba simplemente ser usados porque habíamos dos. Había algo que defender: la ley, en su esencia, la mitad de las iniciativas eran para el Estado. Si a esto sumamos las iniciativas privadas (educación y jubilaciones), tendríamos la totalidad de las iniciativas propuestas. Yo seguía manifestando la convicción de que ellos confían en mí y yo confío en ellos, por lo tanto, seguiré defendiendo y confiando en que, al final, salga todo bien. Por su parte, esto se ha evidenciado con las reformas: más por «necesidad» que por voluntad propia.

La existencia de una izquierda en Uruguay, habilitó a una «reserva» de simpatizantes del sistema político, cuando el recesivo que comenzó a dibujarse en Uruguay, la alianza del sindicalismo, no menoscabó la estabilidad

Puestas así las cosas, cabe preguntarse si el conjunto de las medidas adoptadas en su conjunto han testado a la acción de gobierno. Hasta ahora una coalición entre izquierda y moderados ganará las elecciones previstas para octubre de 2004. Para el gobierno, una muy desafortunada gestión (en julio de 2003 el desempleo era menor al 15%), agudización de la crisis económica, la derogación de la Ley de ANCAP en diciembre de 2003 parece indicar que este partido ganará las elecciones y obtendrá también una mayoría absoluta. El tránsito de una conducción claramente alineada a una conducción claramente alineada a la izquierda política importante, con impactos políticos importantes en los partidos tradicionales nunca estuvo en la agenda pública uruguaya. La calidad de la gestión y la previsible imposibilidad de continuar en el texto en que los márgenes de maniobra son bajos, colocan a Uruguay en una

alternancia política brasileña o del recambio en clave peronista que experimentó Argentina recientemente.

Presumiblemente los partidos tradicionales en la oposición nunca tendrán la capacidad de movilizar a la población y a los movimientos organizados para enfrentar a la izquierda en el gobierno, por la vía «plebiscitaria». Tampoco los movimientos sociales por sí mismos tendrán la fuerza suficiente como para oponerse a la acción de un gobierno de izquierda, salvo que se verifique un conflicto entre ellos. Una alianza entre estos movimientos y las élites políticas tradicionales parece poco probable, dada la distancia ideológica entre ambos. Pero la izquierda en el gobierno sí podrá movilizar a la población para hacer frente a la oposición de una coalición de centro-derecha, que se anticipa muy dura. En este caso seguiremos asistiendo al espectáculo republicano que Uruguay reinventó, en la tercera «ola» de la democracia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David. Popular initiatives in Uruguay: Confidence votes on government or political loyalties? *Electoral Studies*, 2001, vol. 21, n° 4, pp. 617-630.
- ARISTÓTELES. *La Política*. Madrid: Espasa-Calpe, 1962.
- BANCO DE DATOS. *Área de política y relaciones internacionales*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2003.
- BOTTINELLI, Óscar. El uso del recurso de referendo. *Perspectiva*, viernes 18 de julio de 2003. <http://www.espectador.com/perspectiva/per2003-07-18-3.htm>.
- El camino plebiscitario. *El Observador Económico*, 13 de enero de 2002.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, 1967.
- CARDARELLO, Antonio y PIÑEIRO, Rafael. Más allá de la derogación. El referéndum sobre la Ley de ANCAP. *Observatorio Político: Informe de Coyuntura*, 2003, n° 4. Uruguay: Instituto de Ciencia Política.
- COLLIER, David y LEVITSKY, Steven. *Democracy «with adjectives»: Conceptual Innovation in Comparative Research*. Working Paper # 230, Berkeley University, August 1996.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1983.
- HOBBS, Thomas. *Leviata ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil*. San Pablo: Ediciones Víctor Cívita, 1983.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. *Elecciones en Uruguay 1999-2000 (varios autores)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- *Observatorio Político: Informe de Coyuntura*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2001, 2002 y 2003, n° 1, 2 y 3.
- JOHNSON, Charlotte Nicola. *The right to have rights: Gender politics, citizenship and the state in Uruguay*. Tesis de Doctorado, Queen Mary and Westfield College, Universidad de Londres, 2000.
- LATINOBARÓMETRO. *Opinión Pública Latinoamericana*. Encuesta. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 1996-2003.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo. Ensaio relativo a verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil*. San Pablo: Ediciones Víctor Cívita, 1983.