

## RESISTENCIA POLÍTICA Y CIUDADANÍA: PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS EN EL URUGUAY DE LOS '90

*Political resistance and citizenship: plebiscites and 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 al gobierno por parte del soberano, puede expresarse de varias formas. Éstas varían según el grado en que erosionan la legitimidad del sistema, aplican soluciones previstas constitucionalmente y se articulan con las instituciones políticas. Al mismo tiempo, pueden tener motivaciones u objetivos diferentes, que van desde el desacato a alguna medida de gobierno, hasta su remoción total. Este artículo analiza una de las formas más institucionalizadas de la resistencia a un gobierno por parte del soberano: el uso de medidas de democracia directa para alterar un curso de acción del mismo, que va contra las preferencias ciudadanas. En particular, el artículo analiza el uso del recurso de referéndum en Uruguay, desde la transición democrática al presente (1985-2003).

*Palabras clave:* plebiscitos, referéndums, Uruguay, democracia, representación política, partidos políticos.

**ABSTRACT:** The widespread political resistance to the government took several different ways. Such resistances may include legitimate or non-legitimate approaches, within or outside the Constitution, involving or not the representative political institutions. At the same time, these processes may pursue different objectives which include from civil disobedience up to the government ousting. This article examines the most common institutionalized ways of civil resistance to the government: the use of direct democracy to change the unpopular government's policies. Specifically, this article examines the use of referendum in Uruguay, since the transition to democracy in 1985 to date.

*Key words:* plebiscites, referendums, Uruguay, democracy, political representation, political 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 principio extraño (e indeseable). Para las versiones más «republicanistas» de democracia, la participación es un principio que hace a la calidad del régimen: sin la existencia de una ciudadanía «ilustrada», de una cultura participativa, la democracia no será más que una «fachada»<sup>1</sup>. En lo que sigue sintetizaré ambos principios (consciente de las limitaciones de esta tipología) como de «liberal», el primero, y «republicano», el segundo.

«Mí autoridad emana de vosotros y ella cesa ante vuestra presencia soberana», decía el prócer nacional del Uruguay, José Gervasio Artigas, en el siglo XIX, basado en las ideas y el espíritu de la Revolución francesa. Uruguay tuvo, constitucionalmente, un origen basado en los principios de soberanía y gobierno heredados de la tradición cultural francesa (y en última instancia, de Rousseau). Las varias versiones constitucionales que se sucedieron a la Carta de 1830, mezclaron dispositivos tanto de la tradición «republicana» como de la tradición «liberal». La inclusión de los derechos sociales entre los derechos civiles o los diversos dispositivos de democracia directa que habrían de habilitar no sólo la consulta sino la iniciativa ciudadana en las principales cuestiones de la República, son un ejemplo de esta cultura institucional híbrida. Es así como desde la consolidación del Estado-nación, el país resolvió por sufragio popular temas claves para su desarrollo institucional futuro como la separación de la Iglesia y el Estado<sup>2</sup>, en el año 1917, año en que, además, se consagró la universalización del sufragio masculino.

En la segunda mitad del siglo, y en plena crisis política (cuando ya se perfilaba un país dividido cultural y políticamente entre izquierdas y derechas), se aprueba la Constitución de 1967. Ésta fue caracterizada en la literatura, como un avance de la tradición presidencialista, destinada a dotar al Ejecutivo de mayores poderes en relación al Legislativo y, sobre todo, de consagrar medidas tales como la «suspensión de garantías individuales», que habrían de justificar las distintas formas de régimen de excepción que habrían de ser utilizadas hasta el golpe de Estado de 1973. Esta Constitución, sin embargo, no pudo dejar de reconocer los dispositivos «republicanos» legados de la tradición constitucional anterior. Entre éstos cabe mencionar los tres mecanismos de democracia directa, referéndum e iniciativas legislativa o constitucional (Constitución de la República: arts. 79, 304, 305, 331a); el voto obligatorio (art. 78); así como la obligación del Estado a garantizar ciertos derechos sociales básicos y legislar para compensar desigualdades sociales y proteger los más desprotegidos (protección de la maternidad y la niñez, derecho a trabajo, vivienda: arts. 40-42). Por otra parte, la Constitución inhabilita al Ejecutivo a tomar decisiones en materia de reforma del Estado sin requerir su aprobación a través de mayorías especiales en el Parlamento. Estas iniciativas en materia de reforma del Estado, sin embargo, ya habían sido incorporadas a través de leyes de presupuesto, en forma «inconstitucional», sin que el Poder Judicial se manifestara al respecto.

1. Sobre este punto véase D. HELD (1987), J. SCHUMPETER (1974), C. PATEMAN (1980), S. MILL (1960).

2. La separación entre Iglesia y Estado hizo que la legislación social, en especial en lo referido a las mujeres, fuera de avanzada en el continente (C. N. JOHNSON, 2000).

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 izquierdas o la aparición del «intruso»*

Uruguay fue un bipartidismo desde su consolidación como democracia plena en 1918, hasta la creación del Frente Amplio en 1973. Los dos grandes partidos, el Partido Nacional y el Partido Colorado, habitualmente llamados partidos «tradicionales» o «históricos», gozaron de una amplia capacidad de convocatoria a una población que fue rápidamente incorporada a la vida política, después de que el país cerró el ciclo de sus guerras civiles (protagonizadas por estos mismos partidos) en 1903. Los partidos tradicionales uruguayos datan del siglo XIX y son los ejemplos de las instituciones políticas más longevas del continente. Hasta 1958, el Partido Colorado ganó todas las elecciones. El Partido Nacional, que procesó algunas escisiones durante estos años, se avino a fórmulas de coparticipación con el Partido Colorado durante todo ese período. Esto le valió a Uruguay su calificación como sistema de partido «predominante» en algunas de las tipologías más habituales sobre el tema (Sartori, 1992).

La década de 1970 asiste a un profundo viraje en el rumbo de la historia política uruguaya. El país caería en una crisis de estancamiento y recesión prolongada, dada la coyuntura económica externa desfavorable (entre otras cosas, producida por la crisis del petróleo) y el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva. Las bases materiales del consenso en el cual estaba basado el bipartidismo uruguayo, parecían agotadas. La unificación del movimiento sindical, la aparición de la guerrilla urbana (MLN-Tupamaros), el contexto regional (en particular, la Revolución Cubana) y la propia crisis de reproducción de los partidos tradicionales en un contexto de estancamiento y recesión prolongadas, fueron fenómenos que coadyuvaron a la emergencia de la izquierda como partido de masas. El Frente Amplio surge en el año 1971 como una coalición de partidos que convoca a comunistas, socialistas, demócratas cristianos, independientes y políticos escindidos de los partidos tradicionales. Se presenta en las elecciones de ese año y alcanza el 18% de la votación total del país, un hecho inédito en el estable mapa del bipartidismo nacional. Su capacidad de movilización, la estructura de sus comités de base y su alianza con el movimiento sindical y el movimiento estudiantil, lo convierten en un fenómeno político inédito.

Dos años más tarde, el presidente de la República (Juan María Bordaberry, del Partido Colorado), dará el golpe de Estado de junio de 1973. Entre sus objetivos de represión inmediatos se contarán el sindicalismo, la izquierda, el movimiento estudiantil y lo que quedaba de la guerrilla, que ya había sido prácticamente diezmada en los años anteriores. Luego, se procribirán todos los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

La feroz represión de la sociedad civil por parte de la dictadura, el fenómeno del exilio, la memoria de la cárcel, así como el pésimo desempeño económico del gobierno militar y su incapacidad de generar un orden político diferente, congelaron un proceso de polarización política, que mostraría, con la apertura democrática, ser de largo aliento.

Las identidades ideológicas habían irrumpido en el mapa de las identidades partidarias tradicionales (las que hacían del «ser blanco» o «ser colorado» la identidad

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 destruir 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 tradicionales	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-tradicionales»	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 cuadro, la izquierda creció en la misma medida en que decreció el electorado de los partidos tradicionales. Obteniendo una votación similar en la primera elección después de la dictadura a aquella que había obtenido en la elección de 1971, luego enfrentó la escisión de un grupo más orientado hacia el centro ideológico del espectro (el Partido por el Gobierno del Pueblo). Este grupo, dirigido por un político que había salido de las filas coloradas para integrar el Frente Amplio en 1971, se presenta con su propio lema en las elecciones de 1989 y obtiene 8,8% de los votos. Esa escisión, bastante dramática en la historia reciente de la izquierda, parece estancar su tasa de crecimiento, al obligarla a competir en su propio espectro ideológico. Sin embargo, las elecciones de 1994 y subsiguientes revelarían que en el sistema partidario uruguayo no existía lugar para cuartos partidos: ya era un sistema en vías de polarización.

En las elecciones de 1994 la izquierda obtiene, por primera vez en la historia política de Uruguay, la calidad de un partido «a la par» de los partidos tradicionales: la diferencia entre el más y el menos votado de los tres, no llega al 2%. El país de «tres tercios» que emerge en 1994, preocupa enormemente a las élites políticas tradicionales. Aunque obtienen mayoría en el Parlamento para votar sus leyes, el Partido Nacional y el Partido Colorado pronostican que en las próximas elecciones el Frente Amplio ganará. Anticipándose a este muy probable resultado, impulsan la reforma constitucional de 1996<sup>4</sup>. Aprobada por una diferencia de 0,5% la reforma constitucional que consagra el *ballotage* abre camino a una «desviación» política en la historia de Uruguay, como lo refleja el resultado electoral de 1999. En estas elecciones, por primera vez en la historia política de la democracia uruguayana, el partido más votado (Frente Amplio-Encuentro Progresista, en adelante EP-FA) no obtuvo automáticamente el control del Poder Ejecutivo. También por primera vez, los partidos tradicionales perdieron las elecciones.

## II.2. La izquierda y el «nuevo republicanismo» uruguayo

El fenómeno de crecimiento de la izquierda, refleja una tendencia de largo aliento, completamente sistemática y enteramente predecible (la tasa de crecimiento de la izquierda ha sido razonablemente constante entre 1989 y 1999). Según la interpretación políticamente dominante, la tasa de crecimiento de la izquierda se alimenta del descontento de los electores con el desempeño de los partidos tradicionales (González, 1993). Sin embargo, esta hipótesis está desafiada por otra: la que hace del crecimiento de la izquierda algo más y distinto que el descontento con el desempeño de los partidos tradicionales (Moreira, 2000).

4. La reforma constitucional de 1996 alteró dos de las principales características del sistema electoral uruguayo: la simultaneidad de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, y la vinculación a nivel del lema para todas ellas. Al mismo tiempo, introdujo dos novedades: la segunda vuelta o *ballotage*, en caso de que ninguno de los candidatos presidenciales obtuviera el 50% de los votos en la primera vuelta, y la candidatura única presidencial por partido.



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>5</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 se vincula a primera y es la relación entre la ideología de los votantes y la ideología de los partidos. Los partidos tradicionales, que originariamente eran *catch-all*, tenían una oferta de candidatos y programa muy extendida ideológicamente. Podían identificarse en ellos fracciones de centro, de centro-izquierda (a veces de izquierda) y de derecha. Este fenómeno, claro está, era reforzado por el bipartidismo: las contradicciones ideológicas se expresaban al interior de los partidos. Cuanto más hegemónico fue el Partido Colorado, mayor dispersión ideológica mostraba entre sus fracciones. Con la creación de un partido de izquierda que era, en verdad, una coalición de partidos («colcha de retazos» le llamaban blancos y colorados), la dinámica política cambió y se produjo un reordenamiento ideológico que ubicó a los partidos tradicionales del centro a la derecha y dejó a la izquierda sola, compitiendo del centro a la izquierda. Treinta años después, esto volvería a instalar una dinámica bipolar en Uruguay, como la que había sido predominante a lo largo de toda la historia política del país. Los partidos Nacional y Colorado se fueron corriendo insensiblemente a la derecha y perdieron paulatinamente sus alas de «izquierda» y «centro-izquierda»<sup>7</sup>. Asimismo, el haber actuado en coalición a lo largo del período tendió a indiferenciarlos frente al electorado. Esto permitió, claro, que en el *ballotage*, blancos y colorados votaran juntos.

La izquierda, por su parte, pasó a ser un partido más extendido ideológicamente (en su seno conviven tendencias muy diversas: desde *ex tupamaros* hasta cuadros blancos y colorados escindidos de sus partidos) y más orientados al centro.

Pero, ¿qué define a las izquierdas y a las derechas en Uruguay? Sin comprender esto, será difícil comprender la segunda hipótesis: la que afirma que el EP-FA ha ido convergiendo ideológicamente hacia su electorado y el electorado ha ido convergiendo ideológicamente hacia el EP-FA. Esto genera un difícil equilibrio entre soberano y gobierno, dado que los gobiernos han sido desempeñados por los partidos tradicionales hasta el momento y el soberano es, en principio, un cuerpo dividido no sólo por preferencias políticas, sino por valores.

La incapacidad de los gobiernos sucesivos de habérselas con esta división, profundizó la brecha que separa las decisiones del gobierno de la sensibilidad del soberano. Por otra parte, y dado que la izquierda tiene una capacidad casi hegemónica de convocatoria a la sociedad civil organizada (movimiento sindical, estudiantil y otras organizaciones populares), el soberano, en su movilización, ha representado más los valores y las reivindicaciones propias de la «otra cultura». Esto tendió a agudizar los enfrentamientos entre la ciudadanía y el gobierno. El itinerario de las convocatorias para someter a «juicio popular» leyes aprobadas por el gobierno es el mejor ejemplo de ello.

7. Los votos a la «centro-izquierda» en los partidos Nacional y Colorado, identificadas las fracciones que en cada uno pueden ser alineadas ideológicamente, evolucionaron de la siguiente forma: para el Partido Colorado fue de 12,7% en 1984, bajó a 3,8% en 1989 y se ubicó en 8,6% en 1994. En la última elección, no hubo fracciones dentro del Partido Colorado que pudieran ser identificadas en la centro-izquierda. En el Partido Nacional fue de 39,9% en 1984, cuando Wilson Ferreira Aldunate era el presidente del partido, se mantuvo en 28,6% en 1989, pero cayó a 10,3% en 1994.

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 anti-patía 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

	<i>Políticos</i>	<i>Burócratas</i>	<i>Empresarios</i>	<i>Sindicalistas</i>
<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, existe una diferencia importante entre burócratas y empresarios de un lado y políticos y sindicalistas del otro, en términos de su actitud frente a la participación ciudadana. Los primeros son más reacios a incorporar la voz del ciudadano en el proceso legislativo (la pregunta ¿a quién se debería prestar atención al hacer una ley?) y no parecen muy entusiastas con la igualdad de influencia de todos los ciudadanos en el ejercicio del gobierno (la pregunta: todos los ciudadanos deberían tener igual oportunidad para influir en políticas de gobierno). Los políticos y los sindicalistas, entonces, serían los que evidenciarían la mayor propensión a una participación «ampliada» de los ciudadanos en política. Pero no todos los políticos piensan igual. Como muestra el siguiente cuadro, es la izquierda la que evidenciará los valores más correspondientes a esta visión «aristotélica» de la política. Buena parte de la clase política tradicional refleja la visión que enfatiza el dominio «técnico» de la política. El Cuadro III va a mostrar esta división al interior de la clase política.

CUADRO III  
APOYO A LAS DECISIONES DE LA MAYORÍA, SEGÚN PARTIDOS Y SEGMENTOS DE ÉLITES<sup>8</sup>

	<i>P. Nacional</i>	<i>P. Colorado</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Burocracia</i>	<i>Empresarios</i>	<i>Sindicalistas</i>	<i>Total</i>
Alto apoyo	23,1	40,0	85,7	11,4	6,7	60,0	34,7
Apoyo medio	65,4	60,0	14,3	71,4	60,0	31,1	51,8
Apoyo bajo	11,5	0,0	0,0	17,1	33,3	8,9	13,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MOREIRA (1997).

Así, se ha hecho habitual en el debate público uruguayo a cada amenaza de derogación de una ley, la confrontación entre los principios de la «democracia directa» y los principios de la «democracia representativa». Los gobernantes aluden al impacto negativo de esta actitud ciudadana sobre el funcionamiento de la democracia representativa, que tiende a erosionar las bases mismas de legitimidad del sistema. La izquierda, el sindicalismo y las organizaciones populares, a su vez, defienden el principio —muy republicano— de participación en la *res publica*. La Constitución uruguayo, por su parte, habilita a estos mecanismos.

Pero el uso de mecanismos de democracia directa es muy desgastante. Además de los tiempos «largos» que verifica consolidar la convocatoria a una consulta popular (un año o más en promedio, muchas veces cuando ya la implementación de la ley ha generado consecuencias irreversibles), el nivel de firmas requerido (25% del padrón

8. El indicador está compuesto de dos preguntas: a) Desde su punto de vista, al hacer nuevas leyes, el gobierno debería prestar más atención: 1. A la opinión de las personas que realmente saben alguna cosa sobre el tema; 2. A la opinión de la mayoría de los ciudadanos; b) Aunque lo ideal es que un gobierno sea electo y eficiente, esto no siempre es posible. En la imposibilidad de la obtención de ambos, para Ud. lo más importante es: 1. Que el gobierno sea electo; 2. Que el gobierno sea eficiente.

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 muy frecuente después de 1985, en parte por las características de la propia reconstrucción democrática, que exigen el pronunciamiento de la ciudadanía en varias oportunidades, en parte por el uso que de él comienzan a hacer las nuevas fuerzas políticas que se articularon a fines de la década de 1960: el sindicalismo y la izquierda. Asimismo, algunos movimientos sociales que comenzaron a articularse durante la dictadura (el movimiento de jubilados, las organizaciones de derechos humanos y el movimiento cooperativo, entre otros) contribuyeron con sus acciones y su capacidad de movilización, a hacer efectivos estos dispositivos constitucionales que ya estaban consagrados en la Carta de 1967.

En un intento de frenar estas iniciativas, la Ley 17.244 del 6 de julio de 2000 modificó las condiciones para convocar un referéndum. En lugar de las firmas del 0,5% de los habilitados para votar se necesitarán las del 2% del padrón electoral. Asimismo se limita a una la oportunidad para que concurra el 25% del padrón electoral a dar su consentimiento para habilitar un plebiscito.

De acuerdo con Altman (2001), antes de 1945, Suiza, Australia y Francia eran los principales utilizadores de este mecanismo. Después de esa fecha, y hasta 1970, Uruguay, junto con Francia, ocupan el segundo lugar en uso de este mecanismo, después de Suiza. En el período 1970-1995, el segundo lugar lo ocupa Italia, luego Australia y finalmente Uruguay. En el total de período se contabilizan para Uruguay 23 plebiscitos o iniciativas de consulta popular y algo más del doble para Australia e Italia.

### *III.1. El uso de referéndum en el ciclo de la democracia restaurada (1985-2003)*

Como señala Altman (2001), cualquier análisis del período democrático postdictadura en Uruguay, que no tome en cuenta el uso de este poderoso mecanismo de democracia directa, ignoraría un aspecto crucial de su realidad política.

El Cuadro IV muestra las iniciativas de «democracia directa» utilizadas en Uruguay 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 estrictamente «político» sólo existieron dos iniciativas de reforma a través de la vía plebiscitaria: la llamada «Minirreforma», de 1994 y la Reforma Constitucional de 1996. Aunque la primera fue apoyada por todos los partidos, no fue aprobada. La segunda, que contaba con la desaprobación del EP-FA, fue aprobada, por un escaso margen.

Cuatro plebiscitos tuvieron como asunto el gasto público y se refirieron directa o indirectamente al presupuesto: para jubilados (2), para enseñanza (1) y para el Poder Judicial. Los plebiscitos que llevaron adelante las organizaciones de jubilados, más «defensivos» que «proactivos» (ya que ambos tenían como objetivo mantener el valor de las prestaciones y no aumentarlo) fueron aprobados por amplia mayoría. Los plebiscitos para asegurar un gasto en educación pública por ley y para determinar la autonomía presupuestal del Poder Judicial, fracasaron.

Hubo cuatro intentos de referéndum fallidos, sobre todo con la ley reglamentaria de 1989 que creó un sistema de votación (pre-referéndum) para adherir al acto, previo a su realización. Con este mecanismo se verificaron dos convocatorias, ambas fracasadas. En 1998 se impulsa la derogación de la ley que crea el Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional y la derogación del artículo 29 de la Ley de Inversiones, que estableció nuevos plazos para la caducidad y la prescripción de los derechos laborales. Ambas instancias fracasaron. En 2001 se impulsa un referéndum contra varios artículos de la Ley de Urgencia Número Uno, relacionada con servicios portuarios, infraestructura ferroviaria, Directorio de CONAPROLE y otras disposiciones. También esta iniciativa fracasa. Finalmente, la iniciativa de referéndum contra la Ley de Presupuesto para derogar los artículos referidos a la telefonía básica, no se lleva adelante, porque el gobierno opta por derogar en cámaras dichos artículos.

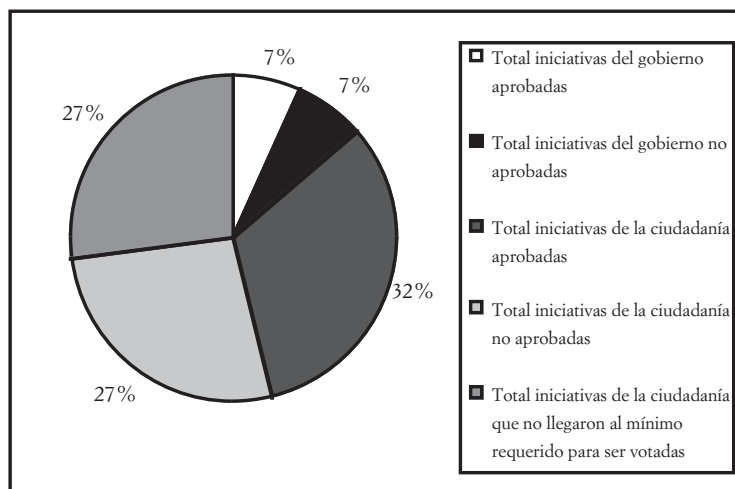
Desde el punto de vista del resultado, cuatro intentos tuvieron éxito en convocar el acto electoral y éxito en el resultado: las reformas de los jubilados de 1989 y de 1994, la derogación parcial de la Ley de Empresas Públicas (1992) y la derogación de la Ley de ANCAP (2003).

Cuatro intentos tuvieron éxito en la convocatoria al acto electoral (dos plebiscitarios constitucionales, uno solo referendario) y fracaso en el resultado: el referéndum por la Ley de Caducidad (referéndum de 1989); que pretendía establecer un 27% del presupuesto nacional para la enseñanza por constitución (plebiscito, 1994) y los referéndums por la autonomía de recursos para el Poder Judicial y el impedimento para que los directores de Entes Autónomos pudieran desarrollar actividad política (plebiscito, 1999).

Cuatro iniciativas fracasaron en el intento de convocatoria. Uno fracasó en la recolección de firmas para el plebiscito constitucional, referido a la derogación del régimen de AFAPS; los otros tres fracasaron en el intento de convocatoria a referéndum. Éstos son el intento de derogación del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional (1998), el de derogación del articulado referido a la prescripción y caducidad de reclamos laborales de la Ley de Inversiones (1999) y la derogación de disposiciones varias de la Ley de Urgencia N° 1 (2001). El Gráfico 1 muestra una 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 dado lugar a la transición. La campaña a favor y en contra de la derogación de la ley estuvo centrada en una extraña dicotomía: los argumentos a favor de la derogación privilegiaban la «ética» sobre la «política»; para quienes se manifestaban en contra de la derogación, el argumento era «político»: no era momento de un «cierre de cuentas». El *slogan* con el que Sanguinetti ganó las primeras elecciones después de la dictadura había sido, justamente: «el cambio en paz». Una transición pacífica exigía a los militares de vuelta en sus cuarteles (pero no jaqueados) y a los presos políticos fuera de sus cárceles (y en muchos casos, indemnizados). En 1989 la ley fue avalada por el 56% de la ciudadanía, lo que pareció cerrar definitivamente la cuestión.

El Cuadro V muestra los resultados de esta votación, comparando el voto por la ley con el que habían recibido en la elección anterior los partidos que la apoyaron.

CUADRO V  
REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE CADUCIDAD: RESULTADOS ELECTORALES

	<i>Concurrencia a votar (%)</i>	<i>En contra de la derogación (%)</i>	<i>A favor de la derogación</i>	<i>En blanco y anulados</i>	<i>Total</i>
Montevideo	82,58	42,61	55,01	2,38	100,00
Interior	86,65	63,70	29,50	6,80	100,00
Total país	84,72	55,95	41,30	2,75	100,00
Votación partidos (1984)	—	76,2	21,3	—	97,5

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

En noviembre de 1989, y simultáneamente con las elecciones nacionales, se plebiscita un reajuste de pensiones y jubilaciones destinado a proteger el valor de las prestaciones<sup>9</sup>. La iniciativa es apoyada por todos los partidos políticos (exceptuando dos fracciones minoritarias de los mismos) e impulsada por varias organizaciones de jubilados y pensionistas que se configuran en un actor colectivo, inédito en el Uruguay postdemocrático. Votaron un 72,5% de los habilitados y a favor de la iniciativa un 81,78%. El éxito es rotundo y en las siguientes elecciones, en 1994, estas mismas organizaciones realizarán una nueva convocatoria para impedir que el valor de las jubilaciones y pensiones pueda ser alterado en la Rendición de Cuentas. Vuelven en esta ocasión a obtener una amplia mayoría de los sufragios, la suficiente como para hacerle entender a la clase política uruguaya que ninguna medida «contra» los jubilados

9. La reforma del artículo 67 se refería a que los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrían ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios y que se efectuarían en las mismas oportunidades en que se establecieran ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central. El proyecto fue presentado a la Asamblea General por 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. Nuevamente, en la última fila del cuadro, se suman los votos obtenidos por las fracciones que apoyaban o rechazaban la derogación, de acuerdo al último acto electoral (1989)<sup>10</sup>.

CUADRO VI  
REFERÉNDUM CONTRA LA LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS: RESULTADOS ELECTORALES

	<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	80,56	70,73	22,95	6,32	100,00
Interior	84,81	63,08	27,10	9,82	100,00
Total país	82,80	66,59	25,20	8,21	100,00
Votos fracciones (1989)	—	61,12	38,22	—	99,34

Fuente: Elecciones 1999-2000 (varios autores).

El período registra una importante actividad en materia de iniciativas constitucionales. Se intentan introducir normas constitucionales, a través de lo que se dio en llamar la «Minirreforma»<sup>11</sup>, que se plebiscita en agosto de 1994. A pesar de apoyada por todos los partidos, la reforma no llega a obtener el apoyo del tercio del electorado (ver Cuadro IV).

Finalmente, con las elecciones nacionales de noviembre de 1994 se plebiscitan dos iniciativas populares. Una, impulsada por el movimiento sindical, especialmente el sindicalismo público de la enseñanza, que recibe un tímido acompañamiento de la izquierda, pretende introducir una modificación constitucional que establezca que el Presupuesto Nacional debe destinar un mínimo del 27% para el gasto en educación (se agregaban incisos a los artículos 214, 215 y 220 de la Constitución referidos a los presupuestos de la enseñanza estatal). Esta iniciativa, muy discutida habida cuenta del impacto económico que habría de tener, no fue aprobada. La votaron sólo el 32,59% de los electores, aunque tuvo un apoyo muy importante en Montevideo, donde alcanzó el 44,52% de los sufragios. La segunda incluye una norma constitucional que impide al Poder Ejecutivo introducir modificaciones en las pensiones y jubilaciones a través

10. Se suman en este caso a favor de la derogación los votos que obtuvieron las siguientes fracciones en 1989: Foro Battlista, en el Partido Colorado; Zumarán y Pereyra en el Partido Nacional y el Nuevo Espacio).

11. Este proyecto se presentó por 2/5 de legisladores, único procedimiento que permite al legislador fijar la fecha de realización del plebiscito ratificatorio. Tras arduas negociaciones, el 8 de junio el proyecto ingresó al Senado, con la firma de 22 legisladores de todos los sectores, sugiriéndose como fecha el último domingo de agosto (artículo 3° de la ley constitucional sancionada). Una vez aprobado en el Senado ingresó a diputados el 15 de junio donde fue también aprobado. El proyecto establecía el voto «cruzado» (la desvinculación del voto a nivel del lema para elecciones municipales y nacionales), la reducción del número de ediles y su carácter rentado, así como el establecimiento 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.

CUADRO VII  
LA VOTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

	<i>Concurrencia a votar (%)</i>	<i>A favor de la Reforma Constitucional</i>	<i>En contra de la Reforma Constitucional</i>	<i>Total</i>
Montevideo	85,16	46,11	50,49	100,0
Interior	86,51	53,97	42,73	100,0
Total país	85,90	50,45	46,20	100,0
Votos partidos (1994) <sup>13</sup>	—	68,70	30,60	99,3

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

Durante este período, son varios los intentos del sindicalismo y de la izquierda de recurrir a mecanismos de democracia directa para hacer sentir su desaprobación frente a la escalada reformista. Se opone a la reforma de la seguridad social a través de un intento de derogación de las Administradoras de Fondos de Ahorros y Pensiones; intenta derogar la creación de un nuevo marco regulatorio para los servicios eléctricos y se opone también a los dispositivos de «flexibilización laboral» incluidos en la Ley de Inversiones. También acompaña la iniciativa llevada adelante por el líder del Nuevo Espacio para impedir que los directores de los entes autónomos del Estado puedan presentarse como candidatos en el período electoral siguiente. Esta medida estaba motivada por el hecho de que las empresas públicas (como lo probó el «estrellato» de varios de los miembros del Partido Nacional) se habían transformado en una fuente de recursos políticos para «fabricar» candidaturas electorales. A menudo, los estudios de imagen y los programas de campaña de estos mismos candidatos, se financiaban con fondos públicos provenientes de estas mismas empresas. Finalmente, y junto con este último, se llevó adelante un plebiscito (modificación del artículo 239 de la Constitución) que permitía a la Suprema Corte de Justicia obtener autonomía para formular su propio proyecto de presupuesto, al tiempo que limitaba al Poder Legislativo, para que sólo pudiera pronunciarse sobre los montos globales por programa. Este plebiscito es impulsado por la Asociación de Funcionarios Judiciales de Uruguay y por el Colegio de Abogados de Uruguay (CAU).

Todas estas iniciativas fracasaron. Las iniciativas para derogar la ley que crea el Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional se realizaron en marzo y junio de 1998, por lo que se dio en llamar la vía «corta» (por llamado a elecciones) y «larga»

13. Se contabilizan todos los votos del Partido Nacional, Colorado y Nuevo Espacio a favor de la Reforma Constitucional y todos los del EP-FA en contra. Sin embargo, algunas fracciones del EP-FA (Asamblea Uruguay), a través de sus líderes, quienes habían negociado largamente con los otros partidos el texto de la reforma, hicieron pública su adhesión a la misma. Aun así, no contabilizamos estos votos, ya que el EP-FA decidió tener una postura única. La discusión sobre esta reforma y la división al interior de la izquierda, precipitaron la renuncia del presidente del EP-FA, el general Líber Seregni, líder histórico del partido. Lo reemplazó en la conducción Tabaré Vázquez, actual presidente del EP-FA y candidato presidencial desde 1994.

(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 ésta de su superioridad como partido; recurrir a mecanismos de democracia directa se hizo recurrente en el período.

Con ocasión de la primera Ley de Urgencia, se empiezan a juntar firmas para derogar trece artículos de la misma, pero la cantidad de firmas resulta insuficiente para habilitar el recurso.

El período estuvo signado por la profunda crisis económica en la que se sumergió el país, como resultado de la crisis financiera argentina. Uruguay, arrastrado por la crisis financiera argentina, enfrentó el derrumbe final de una economía anclada en su condición de «plaza financiera estable», cuando la mitad de los depósitos en moneda extranjera fueron retirados de plaza y se instaló un «corralón» en la banca oficial, al tiempo que quebraba toda la banca privada nacional, sin excepciones. La caída del producto profundizó la recesión, el desempleo trepó al 17% en 2002 y la deuda externa prácticamente se duplicó. La reprogramación de los depósitos en la banca oficial y la creación de un nuevo banco con la fusión de algunos de los bancos quebrados, si bien no representaron una solución al problema, pusieron en marcha algunas salidas más o menos «heterodoxas» a la crisis. Una exitosa negociación con el Fondo (y la ayuda directa del Tesoro norteamericano, habilitada por el «vínculo carnal» entre el presidente Jorge Batlle y el presidente George Bush), permitió sortear el problema de la pesificación «asimétrica» argentina y reprogramar una salida con los ahorristas afectados por la confiscación de sus depósitos.

Como resultado de este trágico contexto, en marzo de 2002, la izquierda obtiene su primera victoria. Se logran las firmas suficientes para el recurso de referéndum contra los artículos 612 y 613 de la Ley 17.296 –del presupuesto quinquenal de 2000– que modificaba aspectos del monopolio de la Asociación Nacional de Telecomunicaciones. A la vista de este referéndum en marcha, y calculando los resultados, el gobierno decidió no exponerse a una convocatoria que resultaría, cuando menos, una propia evaluación de la gestión de gobierno. Así, el propio Poder Ejecutivo decidió presentar un proyecto de ley al Parlamento para derogar dichos artículos, lo que dejó sin efecto el referéndum en agosto de 2002.

Pero lo que daría la estocada final al gobierno sería la derogación de la ley que habilitaba a la desmonopolización de la importación y refinería de petróleo (Ley de ANCAP, como se le llamó, n° 17.448), así como a la asociación de la empresa pública de refinería con privados. En diciembre de 2003, habilitado el recurso de referéndum se lleva adelante y se deroga la Ley 17.448. El resultado fue simplemente sorprendente. El Cuadro VIII muestra estos resultados:

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

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.

«representativa». Dado que la propia Constitución de Uruguay establece estos mecanismos de consulta popular (siendo, como es, una democracia representativa), no parece haber contradicción normativa entre ambos aspectos. A mi juicio, lo que se contraponen son dos visiones: la que di en llamar la versión «republicana» de la democracia (y que supone la participación ampliada de la ciudadanía en la *res publica*) y una concepción *schumpeteriana* estrecha, según la cual, la democracia es «el gobierno de los políticos» (de los que están en el gobierno, claro). Democracia es algo más que gobierno y ciudadanía es algo más que electores. El caso uruguayo evidencia esto con particular nitidez.

La mayor parte de los mecanismos de democracia directa no fueron utilizados en forma «activa» bajo una consigna netamente propositiva; ni siquiera los que se referían a intereses específicos de grupos y sectores (los jubilados defendían su jubilación, los judiciales su presupuesto y los profesores el gasto público en educación: los defendían de cara a la postura reformista del gobierno). Fueron, antes que nada, defensivos. Fueron básicamente instrumentos de control del gobierno. En circunstancias en que el sistema partidario evidencia un alto grado de polarización, el juego de dos bloques en el Parlamento fue conjurado por los ensayos plebiscitarios: no fue una mala solución. La solución *hobbesiana* de absolutizar el poder de un gobierno como modo de enfrentar las oposiciones recíprocas entre actores, no parece ser una buena solución para el caso uruguayo. Menos cuando las medidas de gobierno afectan tradiciones históricas y culturales de largo aliento, como las que se reflejan en las posturas de los uruguayos en relación al Estado.

Según algunas interpretaciones (Altman, 2001), la democracia directa no socavaba la democracia representativa, dado que los resultados de estas instancias dependen de los esfuerzos de movilización de partidos y fracciones, que en este caso operan fuera de la arena parlamentaria. Esta interpretación es correcta en un aspecto. Las formas de protesta ciudadana administradas a través de los institutos de democracia directa, incorporaron siempre (y no excluyeron) las instituciones políticas fundamentales. Y las incorporaron de dos maneras básicas para la legitimidad del sistema: usando los mecanismos institucionalmente previstos y articulando la protesta ciudadana con los partidos. Sin embargo, la interpretación deja de ser veraz cuando afirma que la votación en estas instancias y la votación por los partidos que la sustentan es, en lo esencial, similar: los mecanismos de la democracia directa no son más que otra forma de la competencia partidaria. Si se analizan los resultados electorales obtenidos en estas convocatorias, con los obtenidos por los partidos que las apoyan o rechazan, encontraremos una asimetría considerable.

En 1989, cuando se plebiscita la Ley de Caducidad, el porcentaje de apoyo a la derogación es del 41,3%. Sin embargo, sólo el Frente Amplio hizo campaña por la derogación y este partido había cosechado apenas el 21% de los votos en la elección anterior. El líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, que había sido proscrito en esas elecciones, se avino a un «pacto de gobernabilidad» con el Partido Colorado, que probablemente repugnaba sus convicciones más íntimas. Aun así, apoyó la ley. ¿Sus electores acompañaron su opción? Si nos guiamos por las recomendaciones de

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, educación) habían sido, como mínimo, heterodoxas. Se le atribuía a la clase política y a la tradición «negociadora» de Uruguay este resultado. Pero se omitía lo más importante: esta dinámica «virtuosa» de reformas, no se debió únicamente (o precisamente) a la intención de los reformadores, sino a dos capacidades de «veto» que en Uruguay se habían vuelto crecientemente importantes: el veto de un partido de izquierda transformado en la primera fuerza política del país y el veto de los actores sociales, implementado a través de los dispositivos de «democracia directa» que forman parte del arsenal constitucional uruguayo.

Claro que no alcanzaba simplemente con tener estos mecanismos a disposición. Éstos pudieron ser usados porque había capacidad de acción colectiva y valores compartidos. Había algo que defender: las instituciones del Estado. Como se mostró anteriormente, la mitad de las iniciativas del período fueron iniciativas tendentes a defender al Estado. Si a esto sumamos las iniciativas tendentes a mantener el gasto público social (educación y jubilaciones), tendremos (con excepción de la Ley de Caducidad) la totalidad de las iniciativas propuestas por la ciudadanía. Ello se debe a que los uruguayos siguen manifestando la convicción de que el Estado es una institución que hay que defender y confían en que, últimamente, el Estado es la única institución garante de todo el resto. Por su parte, esto se ha evidenciado en la forma en que los reformistas han defendido las reformas: más por «necesidad» que por «convicción».

La existencia de una izquierda «no contaminada» con la lógica reformista en Uruguay, habilitó a una «reserva política y moral» que amortiguó los impactos deslegitimantes del sistema político, cuando se desató la crisis financiera, en medio del pozo recesivo que comenzó a dibujarse en el país desde 1999. Así, y a diferencia de Argentina, en Uruguay, la alianza del sindicalismo con la izquierda, si bien puso un freno a la reforma, no menoscabó la estabilidad política del sistema.

Puestas así las cosas, cabe pensar en el futuro. La izquierda, el sindicalismo y la ciudadanía en su conjunto han testado sus fuerzas para oponer su condición «soberana» a la acción de gobierno. Hasta ahora, las iniciativas ciudadanas fueron gestionadas por una coalición entre izquierda y movimientos populares. Las próximas elecciones se celebrarán en octubre de 2004. Para ese entonces, el gobierno contará con el lastre de una muy desafortunada gestión (en junio de 2003 el porcentaje de aprobación del presidente era menor al 15%), agudizada por la espectacular votación que obtuvo la derogación de la Ley de ANCAP en diciembre de ese mismo año. A factores constantes, todo parece indicar que este partido ganará la próxima elección presidencial en Uruguay y obtendrá también una mayoría en el Parlamento. Uruguay habrá experimentado el tránsito de una conducción claramente alineada a la derecha del espectro político, a una conducción claramente alineada hacia la izquierda, lo cual evidencia una alternancia política importante, con impactos poco predecibles sobre el sistema de partidos. Los partidos tradicionales nunca estuvieron en la oposición, en el último ciclo de la democracia uruguaya. La cualidad de «estreno» casi absoluto de la izquierda en el gobierno y la previsible imposibilidad de contar con coaliciones con estos partidos, en un contexto en que los márgenes de maniobra de la política económica son excepcionalmente bajos, colocan a Uruguay en una situación compleja, que los diferencia de la pacífica

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.

- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press, 1995.
- MALLO, Susana y MOREIRA, Constanza. *La larga espera: itinerarios de la izquierda en Argentina, Brasil y Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- MILL, John Stuart. *Sobre la libertad*. Buenos Aires: Aguilar, 1960.
- MOREIRA, Constanza. *Democracia, Cultura Política y Desarrollo: una comparación entre Uruguay y Brasil*. Río de Janeiro: Tesis de Doctorado, Instituto Universitario de Río de Janeiro, 1997.
- Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultural política. En *Elecciones en Uruguay 1999-2000 (varios autores)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1994, vol. 5, n° 1, pp. 55-69.
- PATEMAN, Carol. A Philosophic Critique. En *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*, 1980.
- PLATON. *La República*. Madrid: Editorial Alianza, 1982.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato Social*. San Pablo: Ediciones Víctor Cívita, 1983.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Editorial Alianza, 1992.
- SCHUMPETER, Joseph. Dos conceptos de democracia. En QUINTON, Anthony. *Filosofía Política*. México: Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1974.