

Reforma constitucional en Uruguay.

Un mapa de actores y razones.

Seguimiento del debate, 2016.

Marcos de Campo - Omar Fuentes - Elisa Capote

marcosdec@gmail.com - omarfuar@gmail.com - elisa.capote@gmail.com

-

docente orientador: Daniel Chasqueti

**XVI Jornadas de Investigación
Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.
Montevideo, 13, 14 y 15 de setiembre de 2017**

Palabras claves: Reforma, Constitución, Actores.

Resumen

Esta investigación se planteó contribuir a la comprensión de los argumentos, motivaciones y propuestas de una posible reforma constitucional debatida en 2016. Como estrategia metodológica, entre junio y octubre, se realizaron 18 entrevistas a referentes políticos de los partidos con representación parlamentaria y a 8 académicos expertos, a la vez de seguir los debates y actividades desarrolladas en la campaña electoral interna para la Presidencia del Frente Amplio -FA- y la prensa.

Del análisis surge que el FA se instala en el escenario como promotor de la reforma, encontrando clara oposición en los principales sectores del Partido Nacional y del P.Colorado, pero con posibles apoyos de algunos sectores minoritarios.

El FA basa la necesidad de la reforma en que; *“la realidad nacional ha cambiado”*, sobre todo en la última década y *“es necesario que la constitución se adapte a los nuevos tiempos”*.

Sin embargo no se identifica una coyuntura crítica que amerite el cambio, sino más bien la reforma es motivada por intereses partidistas.

Durante 2016 la posibilidad de alianzas partidarias es nula, no solo por diferencias conceptuales sino también por definición de los promotores de la reforma.

La posibilidad de concreción de una reforma constitucional parece cada vez más lejana, sobretodo porque el Frente Amplio ha ido postergando tanto el debate como la resolución del mecanismo.

Introducción

Esta investigación busca abordar y documentar, de forma cualitativa, las opiniones de académicos y actores políticos relevantes acerca del contenido y el procedimiento de la posible reforma constitucional planteada y discutida -al menos durante el 2016- para el período de gobierno 2015-2020 en Uruguay.

Con la victoria electoral y la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional (2004) se intensifica el debate sobre la necesidad de reformar la Constitución. En la declaración final del congreso de Noviembre 1998 se hace referencia a reformas en reconocimientos de derechos y denominaciones de género. Y en diciembre de 2004, la declaración final del IV Congreso Héctor Rodríguez declara en la página 43: *“El EP-FA entiende que la Suprema Corte de Justicia está sobrecargada de funciones, hecho que incide en el buen desempeño del Poder que debe dirigir. Ante ello está dispuesto a estudiar las modificaciones de las normas constitucionales y legales que la rigen tanto en su integración como en su labor jurisdiccional”*¹.

Actualmente algunas voces se refieren a reformar exclusivamente el proceso electoral de manera de eliminar el ballottage y reformular ciertos procedimientos establecidos en la reforma de 1996. Otros argumentos señalan la oportunidad para discutir algunos conceptos establecidos y entendidos como obstáculos para el cambio; entre ellas las propuestas de modificación de la relación entre los Poderes del Estado, especialmente en cuanto a la autonomía y capacidades del Poder Judicial.

Un ejemplo claro son las declaraciones del Presidente Mujica: *“Yo tengo hondas preocupaciones por reformar la Constitución, pero no me preocupan los temas electorales, me preocupa que parece una Constitución hecha por estancieros”*².

Entre las razones por las cuales ahora parece tener más fuerza la posibilidad reformista podría mencionarse la preocupación del Frente Amplio por la legitimidad y la eficacia.

Por *“legitimidad”* entendemos la capacidad de un gobierno determinado de hacer cumplir sus políticas con la aceptación o pasividad de los ciudadanos y la oposición en base al poder obtenido en un procedimiento electoral democrático. Mientras que por *“eficacia”* entendemos la capacidad de responder a las demandas y dar soluciones concretas a problemas generales (Linz. 1987).

Las preocupaciones manifestadas por dirigentes del Frente Amplio, durante, y luego del proceso electoral de 2014-2015 podrían llevarnos a pensar que la dirigencia ve a su Partido en situación de una *“coalición declinante”*, según la definición que utiliza Buquet (2007), y esto lo obliga a tomar cartas sobre las reglas del sistema electoral. Observando las últimas

¹ <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>

² José Mujica, 15 Noviembre 2014. Diario El País
<http://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-reforma-constitucional-cobrar-mas.html>

tres elecciones donde el Frente Amplio se erigió en Gobierno, podemos ver cómo pasa de ganar en primera vuelta en 2004 a enfrentar un balotaje en 2009 y en 2014, y en estas últimas dificultosamente logra la mayoría en el Parlamento, cuestión de vital importancia -según el propio Frente Amplio- para llevar adelante su programa. A esto puede agregarse también la pérdida de algunos Gobiernos Departamentales.

Para comprender el proceso y el comportamiento de los actores es necesario prestar atención a la forma en cómo se procesaron las reformas anteriores. Según Chasqueti (2003) todas las reformas constitucionales han sido resultado de procesos que culminaron en “*pactos y acuerdos*” entre los partidos políticos. Incluso, como fue el caso de la constitución de 1918, en las situaciones de “*cuasi-empate*” de legitimidad entre parlamento y Convención Nacional Constituyente, la situación se resolvió con “*el pacto de los Ocho senadores*” (Correa Freitas, 2013: 147).

Continuando con el repaso de reformas de la constitución uruguaya es ineludible acudir a Jimenez de Arechaga (1946), el cual identifica un “*edicto perpetuo*”, donde se refiere a un conjunto de normas que provienen desde la constitución de 1830, o como acuerdos políticos, y que han sobrevivido al devenir ulterior de reformas (Jimenez de Arechaga, en Romeo Pérez, 1989:113).

En cuanto a la Constitución vigente, como cuerpo orgánico data del año 1967, posteriormente solo tuvo reformas parciales. Esta última Constitución aprobada, surge de 3 proyectos partidarios y una síntesis presentados a la ciudadanía. La propuesta de síntesis, la “naranja”, termina resultando la triunfante en el plebiscito de 1967 (Pérez Pérez, 1993: 397-398). Esta última propuesta fue el resultado de negociaciones entre el Partido Colorado y el Partido Nacional.

En la actualidad, la discusión se está instalando en los Partidos. Entendiendo que a la interna de cada fracción, en todos los Partido Políticos, coexisten diferentes intereses y visiones -que para ciertos temas pueden ser antagónicos-, hay razones para pensar que el proceso de discusión sobre la reforma se dará en un marco de negociación. Del resultado de las negociaciones saldrá “una” propuesta (a los sumo “dos”) como síntesis, que claramente no será otra cosa que una sumatoria de posibilidades -en el sentido que expresa Gargarella, 2015- que en nada asegura que las posiciones iniciales de los actores se vean representadas en la síntesis.

Las posibilidades y el alcance de la reforma estarán, en parte, determinadas por el mecanismo que se utilice. Actualmente, los mecanismos son cuatro, y están establecidos en el artículo 331 de la Constitución.

Se los reconoce como (Literal A) “Iniciativa popular”: proyecto presentado y apoyado por la voluntad expresa, mediante firmas, del 10% de los ciudadanos; Literal B, “proyecto de la Asamblea General”: un proyecto apoyado por $\frac{2}{3}$ de la Asamblea General; Literal C, “Convención Nacional Constituyente: procedimiento por el cual se establece un órgano deliberativo electo con las mismas condiciones que para las elecciones legislativas, donde el número de participantes será el doble que de Legisladores; y (Literal D) “Ley constitucional”: una propuesta que alcance $\frac{2}{3}$ de aprobación en cada cámara en la misma legislatura.

Todos los casos requieren la convocatoria al Cuerpo Electoral para ratificar los proyectos.

Acercándonos a las preferencias de los actores, los mecanismos de reformas, las propuestas que pueden surgir como plebiscitables, particularmente identificando a los actores y las coaliciones que promueven cada una de las propuestas, las razones y fundamentos; procuraremos producir un mapa de propuestas y un detalle de las razones esgrimidas de por qué, dónde y cómo se ubican los actores.

Como plantea Daniel Buquet: *“nadie se propone mejorar un sistema electoral [en nuestro caso a la Constitución] sin que medie un diagnóstico que establezca la existencia de un problema”* (2007;38) que debe ser resuelto con dicha modificación.

De esta manera se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas;

¿Cuáles son los argumentos que defienden la necesidad de reforma?

¿Quiénes y por qué entienden que los tiempos sociales y políticos requieren una transformación de la Constitución?

¿Cuáles son los procedimientos que plantean para implementar la reforma?

¿Hay acuerdos suficientes como para llevar adelante la reforma o se están forzando los tiempos?

En cuanto a la reforma electoral. ¿Las propuestas son inclusivas o excluyentes?

Las propuestas, ¿continuarán con la consolidación del edicto perpetuo?

Objetivos del proyecto

Objetivo general:

- Contribuir a la comprensión de los argumentos, motivaciones y propuestas de reforma constitucional durante el proceso de discusión.

Objetivos específicos:

- Construir una base de datos documental de las propuestas de reforma constitucional
- Desarrollar un mapa de propuestas que dé cuenta del proceso y debate de las mismas
- Analizar las posibilidades de éxito de la/las propuestas de reforma.
- Identificar las coaliciones que promueven cada propuesta.

Marco Teórico

Considerando que, según Guastini (2001), pueden existir varios significados posibles de “Constitución” tomaremos dos acepciones que si bien no son excluyentes, suponen poner énfasis valorativos distintos y, por ello, pueden conducir a diferentes resultados. Por un lado, “Constitución” en el sentido liberal, hace referencia a la carta fundamental en la cual están garantizados tanto los derechos de los ciudadanos frente al Estado, como la justa y clara separación de Poderes como forma de organización del poder. Una concepción clara de límites al poder político.

Por otro lado, “Constitución” puede referir a una norma jurídica ‘fundamental’, o de superior jerarquía en el orden jurídico de un Estado. Aunque desde esta visión:

“la cuestión de cuáles normas deben ser consideradas como fundamentales es una cosa obviamente opinable, desde el momento que ‘fundamental’ no denota propiedad empírica (calificar alguna cosa como ‘fundamental’ es, en última instancia, un juicio de valor). [...] desde este punto de vista, todo Estado tiene necesariamente su propia Constitución. Puede tratarse de una Constitución liberal o iliberal” (Guastini.2001:26-27).

Estas dos visiones expresan valoraciones distintas. Mientras la liberal hace hincapié en el diseño institucional para garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado, la segunda centra su atención en lo jurídico y su aplicación como norma de rango superior.

Los procesos de reforma constitucional latinoamericanos han sido influenciados por diferentes tradiciones filosóficas, Gargarella (2015) propone considerar a tres principales para comprender la configuración resultante de sus luchas. Estas tres corrientes son: la conservadora, definida por elitismo político, perfeccionamiento moral y la concentración de poder e imposición religiosa; la radical, caracterizado como modelo rousseauiano destacado por su mayoritarismo político; y por último el liberal, pretendiendo intermediar entre los dos anteriores modelos, promoviendo el equilibrio de poderes (especialmente contrario a los presidentes fuertes y las mayorías concentradas) y promotor del laicismo estatal.

De las luchas y negociaciones entre estas corrientes surgen los textos constitucionales. Difícilmente una corriente logra imponerse como vencedora exclusiva, así es que se puede encontrar contradicciones internas que responden a esos conflictivos procesos constitutivos. Por esta razón, a la hora de promover cambios, es importante tomar en cuenta la orientación que la constitución vigente ha configurado, y así prever si las modificaciones institucionales propuestas van en el mismo sentido, lo que resultaría más sencillo para su implementación.

Un ejemplo claro ha sido:

“la obstinada atención que se ofrece a las cuestiones de derechos, en desmedro de la organización del poder. Ello, como si la democratización política y el robustecimiento social que se quiere promover a través de cambios en las secciones de derechos, fueran compatibles con la concentración de poder y el centralismo autoritario que se preserva en la sección relativa a la organización de poder. (Gargarella.2015:7)”

Cuando la discusión de reforma parece enfocarse principalmente en la “consagración de los avances y los derechos obtenidos”, Gargarella, en referencia a la idea de ampliar la lista de derechos, nos expresa que las reformas no son neutrales respecto a la estructura de poder, y que se vuelve necesario reflexionar sobre las influencias cruzadas de los derechos que se pretende incluir con los ya reconocidos y especialmente con la institucionalidad vigente. Hoy “*todo robustecimiento de la sección de derechos, implicaría, en principio, una transferencia de poder hacia el Poder Judicial*” (2015:252), por esa razón “*el mejor cambio en la sección de los derechos es el que se asegura actuando sobre la organización del poder*” (2015:252-253).

Al respecto de los cambios y continuidades en la tradición de reformas uruguayas, Justino Jiménez de Aréchaga identificó un conjunto de normas que han sido los valores fundacionales de la República, y que han sobrevivido a las sucesivas reformas, por lo que toman el significado de sello de identidad de la Constitución uruguaya .

Romeo Pérez describe los rasgos permanentes de este “edicto perpetuo” de la siguiente forma: “*a) La filosofía y la organización republicanas, democráticas, personalistas. b) La igualdad ante la ley [...]. c) La libertad de cultos, [...] y la separación de la Iglesia del Estado. d) Los derechos individuales y sociales propios del constitucionalismo democrático, con sucesivas ampliaciones, pero sin restricciones. e) Los tres Poderes clásicos, a los que irreversiblemente se les ha agregado la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. f) Una ciudadanía igualitaria y universal [...]. g) EL pluripartidismo cooperativo, animador de los dispositivos de gobierno y de elecciones.*” (Romeo Pérez, 1989: 113)

Una forma de analizar las razones de los cambios institucionales es a través del tipo de modificaciones consideradas, siguiendo lo expuesto por Negretto (2015), es tomar en consideración a las *teorías cooperativas* y las *teorías distributivas* de cambio y diseño institucional. De esta forma acercarnos a los tipos de estímulos -incluyentes o excluyentes- que promueve cada propuesta. Las teorías cooperativas expresan la idea de que los actores promueven cambios sistémicos sin importar demasiado el resultado final en la nueva distribución de poder. Por el contrario, las teorías distributivas consideran que los cambios institucionales son promovidos para generar mayores ventajas a unos actores sobre otros.

Si bien Negretto expone que;

“Las constituciones funcionan como estructuras de gobernanza que hacen posible que los actores políticos se coordinen para alcanzar resultados cooperativos. Sin embargo, también son instrumentos de poder que los políticos utilizan para obtener ventajas sobre sus contrincantes y satisfacer sus intereses partidarios a corto plazo”.
(Negretto.2015:16)”,

como aún no está redactado el texto de la reforma, será necesario tomar las teorías de cooperación y distribución de forma aisladas para analizar las propuestas y sus argumentos con el fin de ver hacia qué dirección apuntan cada una de estas.

De esta forma será posible acercarnos a la hipótesis³ de Negretto, visualizando si estas ideas demuestran el carácter contradictorio en la existencia de propuestas en ambos sentidos.

³ “*la elección constitucional es endógena al desempeño de las estructuras constitucionales preexistentes y a los intereses partidistas y el poder relativo de los reformadores*”
(Negretto.2015:13)

Razón que podría ser explicada por la hipótesis de variables endógenas; *“El análisis también muestra que cuando se necesita más de un partido para sancionar los cambios constitucionales, los reformadores hacen elecciones aparentemente inconsistentes, como adoptar reglas electorales incluyentes y pluralistas al tiempo que fortalecen los poderes legislativos del presidente”*. (Negretto.2015:23)

En este punto podemos incorporar los conceptos de coaliciones declinantes y coaliciones ascendentes (Buquet 2007) para interpretar si las propuestas tienen rasgos inclusivos o excluyentes. Con estas categorías se propone la idea de que las coaliciones ascendentes se ven tentadas a promover reformas excluyentes y así obtener mayores réditos futuros, mientras que las coaliciones declinantes tienden a ser inclusivas para lograr una legitimación del sistema político y a su vez minimizar sus posibles pérdidas partidarias.

Coyunturas críticas

Para analizar la oportunidad y el momento, se tomará como referencia la identificación de hechos que puedan describir la existencia de coyunturas críticas (*Critical junctures*) en el sentido descrito por Collier&Collier (1991). De esta forma se busca identificar si existen clivajes sociales que conlleven a algún tipo de crisis institucional, entendiendo esto como luchas y/o confrontaciones sociales y políticas, que generan escenarios con situaciones de no retorno, o por el desenlace de conflictos que necesariamente llevan a rupturas o cambios sistémicos; que, en ambos casos, por el nivel de violencia con que se expresan son claramente identificables por todos los actores. A su vez, las condiciones que estos contextos expresan, muestran ciertos cruces de caminos que explican la necesidad de un cambio institucional por factores externo a los agentes. Por ende, para identificar la existencia de coyunturas críticas, se debe poder identificar la persistencia de estas crisis durante ciertos períodos de tiempo, y la incapacidad de los actores para resolverlos con los marcos establecidos.

Para que las reformas prosperen necesitarán otros factores coadyuvando:

"Nadie se propone mejorar un sistema electoral o intenta obtener mayores beneficios electorales sin que medie un diagnóstico que establezca la existencia de un problema que el sistema electoral podría resolver. Así, la percepción de una crisis política asociada a alguna “disfunción” en el sistema electoral está en la base de todo proceso de reforma electoral" (Buquet.2007:38).

Las reformas constitucionales se fundan en diagnósticos de coyunturas críticas, o al menos en la identificación de problemas concretos, que fundamentan los cambios en el sistema.

Metodología

Este trabajo desarrolló un estudio analítico y descriptivo para el cual se aplicaron técnicas cualitativas, fundamentalmente análisis documental y entrevistas semiestructuradas.

El análisis documental permitió conocer con precisión el objeto de estudio e identificar a los actores, tanto a los promotores como a los resistentes a la reforma constitucional, y posibilitar un chequeo/contraste de lo declarado en las entrevistas con los discursos públicos, sea en prensa o en documentos.

Los documentos analizados fueron:

- La Constitución de la República
- La prensa nacional
- Las páginas web de los distintos sectores de cada partido político
- Documentos de discusión de la Comisión de reforma del Frente Amplio

Una vez identificado el escenario y el estado de la discusión, entre los meses de Mayo y Octubre, se realizaron 18 entrevistas en profundidad a miembros de los 4 partidos políticos con representación parlamentaria. A su vez se entrevistó a 8 académicos especializados en materia de Derecho Constitucional.

En cuanto a la distribución de las entrevistas; de las 18 realizada a políticos, 10 fueron a miembros del Frente Amplio, 4 al Partido Nacional, 2 al Partido Colorado, 1 al Partido Independiente y 1 a Unidad Popular. De las entrevistas a los académicos, las 8 fueron profesores titulares en su Cátedra, de los cuales 6 son Doctores en Derecho y 2 son Doctores en Ciencia Política, provenientes tanto de la UdelaR, la UCU y el CLAEH.

Para proceder con los entrevistados se realizó una selección intencional, al mismo tiempo que se utilizó la técnica bola de nieve para continuar la búsqueda y chequear la selección fijada inicialmente.

Esta selección desplegó varios criterios; en el caso del Frente Amplio, por ser los promotores de la discusión, se identificó a los delegados sectoriales para la Comisión de Reforma constitucional, y en caso de no acceder al participante concreto solicitarle un sustituto sugerido por estos. Siempre asegurando cubrir a los principales sectores, referentes políticos y a las bases.

Para los demás partidos relevados se buscó acceder a referentes de sectores, en lo posible entendidos en la materia constitucional y/o que se hayan manifestado públicamente sobre la reforma constitucional.

Cabe destacar que para el caso del Partido Colorado no se logró acceder a entrevistas con representantes de Vamos Uruguay.

Las entrevistas fueron guiadas por las siguientes dimensiones relevantes para la investigación:

- Acuerdo/Desacuerdo con la reforma
- Motivos para reformar
- Concepción de la constitución
- Valoración
- Posibilidad de alianzas
- Intereses cooperativos/partidistas
- Preferencia de mecanismo de reforma
- Núcleo de conflicto del debate

En la Tabla 1, sección Anexos, se detalla el nombre de los políticos entrevistados, según partido y sector de pertenencia al momento de la entrevista. En la Tabla 2 se detalla los académicos entrevistados.

Resultados

La comisión de Reforma Constitucional del Frente Amplio finalizó su labor el 28 de octubre de 2016 con la presentación de un informe al Plenario Nacional -máximo órgano de dirección partidario, por debajo del Congreso-. El informe es un documento de consenso que contiene 10 puntos sobre los aspectos a reformar.

El trabajo de la comisión, según declaran sus integrantes, consistió en presentaciones a cargo de los representantes de cada sector y de las bases con los ítems a reformar, agregar o quitar y, hasta en algunos casos, propuestas concretas de redacción del articulado del futuro texto constitucional. Posteriormente elaboraron una síntesis con las propuestas de consenso, las cuales quedaron plasmadas en el documento antes mencionado. Este documento es aprobado por el plenario convirtiéndose en postura oficial del Partido. En el mismo plenario la comisión fue mandatada a continuar el trabajo abocándose a proponer un articulado e iniciar contactos con organizaciones sociales para avanzar en acuerdos más amplios.

Los integrantes de esta comisión también fueron los animadores del debate interno, asistiendo a las diferentes instancias partidarias y participando de actividades abiertas al público.

Coalición impulsora y coalición opositora.

Podemos identificar al Frente Amplio como el promotor de la reforma, sin dejar de lado que dicha posición no es unánime. Asamblea Uruguay, sector liderado por Danilo Astori, se opone esgrimiendo razones de oportunidad política. En 2016 la situación de desaceleración económica mantenía en vilo al sector del Ministro de Economía donde entendían poco prudente embarcar al partido de gobierno en un debate reformista, desde el sector se proponía que el Partido debía abocar su mayor esfuerzo a la tarea de respaldar al gobierno. Este sector participa de la comisión de reforma constitucional sin presentar propuestas y se abstuvo de votar el documento final en el Plenario Nacional. No se identifica en la postura de Asamblea Uruguay una oposición radical ni la intención de trabar el proceso de debate interno.

El impulso reformista venía sostenido por los principales sectores del Frente Amplio y personalidades relevantes, como Javier Miranda quien resultaría electo Presidente de Partido en las elecciones internas realizadas el 24/6/2016. Más adelante se analizará cómo estas posiciones se fueron moderando hasta prácticamente poner en duda la realización de la reforma en este período de gobierno 2015-2020. Los sectores con participación activa en el proceso de discusión fueron; el Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista, la Vertiente, el Nuevo Espacio, Casa Grande, el IR, y el Partido por la Victoria del Pueblo, entre otros. Estos sectores presentaron documentos con propuestas concretas de modificación.

Por otro lado en los demás Partidos relevados en esta investigación no se encuentra una definición clara. No hubo, durante el año 2016, manifestaciones oficiales de los Partidos en cuanto al tema. Solo algunos integrantes recogieron el guante y se manifestaron

públicamente. En este sentido las percepciones y posturas son diversas, la postura mayoritaria entre los entrevistados es de oposición a reformar la constitución y algunas posturas aisladas que ven con simpatía un proceso de reforma. Las posturas proclives a debatir una reforma vienen de Alianza Nacional en el Partido Nacional, en particular el Diputado Pablo Iturralde, y de Batllistas Orejanos en el Partido Colorado liderado por Fernando Amado. Los opositores a la reforma son los sectores mayoritarios de los Partidos Nacional y Colorado, el Herrerismo y Vamos Uruguay respectivamente.

Entre estas dos posiciones encontramos una serie de posturas intermedias, de quienes se mantienen expectantes y quienes creen que es necesario o pertinente reformar la Constitución pero consideran que no es el momento propicio. En este orden se encuentran Ope Pasquet -líder de Batllismo Abierto del Partido Colorado-, Verónica Alonso -Alianza Nacional, Partido Nacional- y Pablo Mieres del Partido Independiente. Unidad Popular, coalición de grupos de izquierda, no tiene una postura definida, reconocen que el tema no está en sus prioridades a pesar de no oponerse estrictamente a debatir una reforma de la Constitución.

Más allá de identificar las posturas de los Partidos de la oposición no podemos hablar todavía de la construcción de una coalición opositora a la reforma, ya que los Partidos no se han manifestado orgánicamente en cuanto al tema.

Podemos resumir lo antedicho de la siguiente forma, existe una coalición impulsora de la reforma constituida por el Frente Amplio, una oposición definida integrada por los sectores mayoritarios de la oposición y postura intermedia o expectante formada por integrantes de sectores de los Partidos Tradicionales el Partido Independiente y Unidad Popular.

Concepción y Valoración

En el Frente Amplio, si bien encontramos dos de las concepciones planteadas por Guastini, liberal y normativa, predomina la visión normativa, o de la constitución como norma fundamental. Se expresa literalmente que “*es la norma máxima*” o “*es un conjunto de leyes*” y en pocos casos aparece la expresión de que es un pacto político. En definitiva, la visión predominante es que la Constitución funciona como fuente de las garantías de los ciudadanos más allá de su contenido político, un concepto políticamente “neutro” en términos de Guastini (2001). Incluso entre quienes se inclinan por la visión de la constitución como un marco institucional existe la postura de recoger taxativamente los derechos, conquistados a través de leyes, en el texto constitucional como forma de garantizar su permanencia en el tiempo.

En los Partidos de la oposición política, que reúne a los opositores a la reforma y quienes se mantienen expectantes, predomina una visión liberal garantista de la constitución. Se la concibe como la expresión de un pacto que recoge el diseño institucional, derechos y garantías y la división de los poderes del Estado. Los entrevistados insisten en el marco de

garantías y los límites del poder, *“Es lo que define el Estado de Derecho, marca los límites del accionar político”, “Es donde están las señas más grandes del pacto de convivencia y las reglas de juego. Debe reflejar la diversidad del pacto social”*

Se observa cierta distancia en los énfasis que, por un lado, expresa la oposición como pacto político con la expresada -mayoritariamente- por el oficialismo, de concepto normativo. Esta observación es interesante desde el punto de vista de los debates que puedan surgir entre promotores y opositores a la reforma, en cuanto a los contenidos y la función de la constitución. Como así también puede representar un obstáculo para la construcción de alianzas.

Esta separación tan clara puede deberse a una diferencia ideológica o quizás estar relacionada a la posición que los actores asumen en tanto oficialismo y oposición al gobierno. Analizar esto, y si varía en el tiempo debido a la alternancia, es materia de otro trabajo.

¿Por qué reformar la Constitución? y ¿por qué no?

En esta sección se exploran las razones que plantean los actores que promueven la reforma constitucional y los argumentos de quienes se oponen o se mantienen expectantes.

En los promotores de la reforma parece haber consenso en que la constitución es “vieja”, que desde la última reforma integral de 1967 el país ha experimentado una serie de “cambios” que hacen necesario revisar la constitución. Hay un fuerte énfasis en las “conquistas” o los “derechos conquistados” en la última década que “deberían” tener rango constitucional, con explícitas referencias a la nueva agenda de derechos.

Lo antedicho queda explicitado en los siguientes extractos de las entrevistas:

“(...) la constitución que tenemos es del año 66, en los últimos 50 años ha pasado de todo en el mundo, entonces es poco razonable que la carta fundacional de la República sea la misma en un mundo que es totalmente distinto”,

“hemos tenido avances en derechos (...) que únicamente tienen rango legislativo y nosotros consideramos que tienen que tener un rango constitucional a los efectos de la fortaleza del mismo”.

“Adecuar la constitución al proyecto de transformación del país. Tiene que haber una correspondencia entre el texto y la cultura, o la ideología, la orientación de la sociedad. El Frente Amplio quiere transformar la sociedad uruguaya, en un sentido de más democracia, más reforma, más igualdad y la Constitución tiene que estar acompañada a ese texto”.

Como se da cuenta anteriormente, Asamblea Uruguay se mantiene reticente a la reforma. Sus motivos obedecen a razones de coyuntura más que a una oposición a reformar la constitución, entienden que si bien *“no es el momento, (...) vista la situación ya sea interna que está viviendo el país como la región, [pero] quedaron muchos argumentos afuera y tenemos que llegar a un acuerdo”.*

Con respecto a este tema, el profesor grado 5 de Derecho Constitucional y ex-senador por el Partido Socialista, José Korzeniak opina:

"No es necesario ni oportuno, en este período. [la Constitución] No impide que se cumpla el programa de la fuerza política, prácticamente todos los puntos de su programa pueden ser cumplidos por esta Constitución" y "la reforma de la constitución es un tema complejo, es un tema que debe comenzar por la actuación de gente que no esté movida por intereses políticos del momento, tiene que haber gente experta en temas constitucionales, porque lo primero para reformar algo es conocer ese algo muy bien."

En la oposición hay diversas posturas, entre los que no creen que sea necesaria en este momento y los que esperan la definición del Frente Amplio para evaluar, y en todo caso negociar con alguna discusión definida.

Algunos no creen que esta discusión vaya a prosperar, exponiendo que puede ser una "distracción" o que "no hay razones de peso" para embarcarse en tamaña reforma. O directamente los que creen que hay problemas más acuciantes que enfrascarse en una reforma que no es necesaria porque "dentro de la constitución actual se puede hacer todo lo que necesitamos", "nuestra constitución tiene todo lo que una sociedad moderna exige".

De las razones para llevar adelante una reforma constitucional no se observa que los actores promotores identifiquen una serie de problemas sociales y/o políticos que hagan estrictamente necesaria la reforma. De hecho, desde el Frente Amplio se reconoce que esta constitución ha permitido avanzar y gobernar sin obstáculos, a lo sumo alguna declaración de inconstitucionalidad a leyes que se consideraron importantes. Por esto se puede decir que no se está en presencia de una "coyuntura crítica" (Collier&Collier, 1991), las razones para una reforma vienen más bien explicadas por las propias intenciones de la coalición reformista, predomina el interés partidista en los promotores de la reforma.

Siguiendo a Negretto(2015:16):

"Las constituciones funcionan como estructura de gobernanza que hacen posible que los actores políticos se coordinen para alcanzar resultados cooperativos. Sin embargo, también son instrumentos de poder que los políticos utilizan para obtener ventajas sobre sus contrincantes y satisfacer sus intereses partidarios de corto plazo."

Más que posibles soluciones a un problema de carácter constitucional, parecería que se busca introducir lo que los actores promotores entienden como mejoras o avances, o superar algún obstáculo que la actual constitución presenta para el gobierno.

Las propuestas que se han manejado no apuntan a modificar, lo que Jiménez de Arechaga llama, el "edicto perpetuo". Chasqueti (2002) y Romeo Pérez (1989) observan que este "edicto perpetuo" ha sobrevivido y ganado fuerza a lo largo de las sucesivas reformas.

Esta tendencia parece mantenerse, no hay razones, hasta el momento, para concluir que el Frente Amplio pretenda modificar la filosofía republicana y democrática de gobierno, la igualdad ante la ley, la libertad de cultos y la separación de la Iglesia del Estado, la esencia de los derechos individuales, la ciudadanía igualitaria y universal y el pluripartidismo coparticipativo.

Se observa que alguno de los principales argumentos para reformar son "consagrar los avances y los derechos obtenidos"; pero, según Gargarella (2015), las reformas no son

neutrales respecto a la estructura de poder. Por ello se vuelve necesario reflexionar sobre las influencias cruzadas de los derechos que se pretende incluir con los ya reconocidos y especialmente con la institucionalidad vigente, porque ampliando la lista de derechos se puede estar ampliando el margen de discrecionalidad de los jueces, que a su vez es una de las críticas con la que se fundamentan dichas propuestas de reforma.

Alianzas

De la historia constitucional uruguaya surge la observación de que las reformas que han prosperado han sido aquellas fruto de pactos o acuerdos interpartidarios (Chasquetti 2002, Romeo Pérez 1989), en este sentido es relevante observar el hecho de que los impulsores de la reforma no se han planteado aún buscar apoyos en los demás Partidos Políticos. Algunos actores mencionan la necesidad de amplios acuerdos pero no existe un plan de búsqueda de acuerdos interpartidarios o con actores individuales de otros Partidos. Por otro lado existe una lectura de que el escenario constituyente sería el lugar de enfrentamiento de proyectos políticos, *“la búsqueda de acuerdos es deseable pero no puede ser un límite”*, la reforma *“tiene que ser el proyecto que impulse el Frente Amplio con las organizaciones sociales, si los otros se suman a eso sí, bienvenido sea, pero no es negociable”*, *“un proyecto convocante [...], una ofensiva política ideológica de la izquierda para ser capaz de superar esta situación más difícil”*. A su vez se ve con pesimismo la posibilidad de acuerdos con los demás partidos.

Solo se ha tomado la determinación de iniciar conversaciones con organizaciones sociales⁴ entre las que se menciona el PIT-CNT y FEUU, encuentros que en 2016 no se concretaron.

El proceso de negociación interna del Frente Amplio suele ser complejo, es una coalición de numerosas organizaciones con una considerable diversidad ideológica. A su vez la aprobación de los asuntos muchas veces requiere de mayorías calificadas o directamente del consenso de sus organismos de dirección. El Frente Amplio debe llegar primero a trabajosos acuerdos internos para luego volcarse a negociar con otros partidos, esto los lleva a que una vez acordada la propuesta sea difícil -poco margen- aceptar cambios producto de la negociación externa.

Sumado a esto se pueden identificar algunas dificultades adicionales para la concreción de acuerdos planteadas en apartados anteriores; como las diferencias en la concepción misma de la constitución, la falta de una propuesta acabada de reforma y la lectura por parte de algunos actores de que éste no es el momento adecuado para reformar la constitución.

En la entrevista, Jorge Lanzaro -Doctor en Ciencia Política y profesor grado 5 de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR- nos recuerda que por las mismas condicionantes de las reglas

⁴ Se identifica una alianza que denominan “el bloque social y político de los cambios”.

electorales incluso “*la reforma del 96 fue negociada con el FA. [Porque] las reformas son siempre alianzas de 2 contra 1*”.

Mecanismo de reforma

A principio de 2016, y especialmente durante la campaña electoral interna del Frente Amplio, el Partido parecía decidido a impulsar la reforma. Los sectores mayoritarios, Partido Socialista y Movimiento de Participación Popular, con apoyo de otros sectores menores, planteaban llevar adelante la reforma mediante el procedimiento de convocatoria a una Convención Nacional Constituyente.

Con el transcurso del tiempo el impulso reformista parece haber perdido fuerza. La Convención Nacional Constituyente parece una hipótesis cada vez más lejana. Algunos sectores declinan la propuesta para optar por otro mecanismo -ley constitucional- que requiera menos tiempo y, a su vez, sortear los riesgos de no obtener las mayorías necesarias en la elección de constituyentes. Tal vez el cambio de posición más notorio e importante, por el peso relativo del sector dentro de la coalición, es el del Movimiento de Participación Popular; que en declaraciones al semanario *Búsqueda*⁵, en agosto de 2016, el Ministro del Interior Eduardo Bonomi deja sentada sus dudas sobre la oportunidad de la reforma “*En este momento poner sobre la mesa determinados cambios constitucionales cuando hay otros problemas más acuciantes, me parece que no es oportuno*”. El momento en el que aparece este mensaje no parece casual, la nota aparece publicada días antes de la realización del “Día del Comité de Base”⁶, en el cual la reforma constitucional era parte del orden del día para debatir.

Al dilatarse la resolución sobre el mecanismo el tiempo se transforma en un obstáculo para la Convención Nacional Constituyente; este mecanismo requiere determinados plazos para la elección de constituyentes, y para las sesión de la Asamblea y luego el plebiscito. Además comenzaron a aparecer dudas dentro de los promotores, en cuanto a la suerte que pudieran tener en la instancia electoral de constituyentes o repetir una situación como el “*alto de Viera*”⁷, generando nuevos problemas al partido y sobre todo al gobierno.

El Plenario Nacional de setiembre⁸ y el Congreso celebrado en noviembre de 2016, resolvieron postergar la definición del mecanismo de reforma para el 2017.

⁵ Semanario *Busqueda*. edición n° 1880. 18 al 23 de agosto de 2016.

⁶ el 25 de agosto de cada año se realiza una reunión de adherentes en los comités de base (unidad de organización territorial) de todo el país donde se debaten temas políticos y de coyuntura, y cada comité elige sus autoridades y delegados a los organismos de dirección partidaria.

⁷ Si bien los argumentos hacen referencia al “*Alto de Viera*” cómo episodio donde se frena el impulso reformista de José Batlle y Ordóñez, la idea es que una Convención Nacional Constituyente con mayorías diferentes a las constituidas en el Parlamento nacional puede llegar a configurarse como un poder paralelo y ser una complicación extra para el gobierno frenteamplista.

⁸ Resoluciones del Plenario Nacional del Frente Amplio, 24 de septiembre de 2016.
<https://frenteamplo.uy/nuestra-voz/declaraciones/item/52-resoluciones-del-plenario>

Conclusiones.

No se identifica una *coyuntura crítica* que amerite el cambio, sino más bien un cambio motivado por intereses partidistas. Durante 2016 la posibilidad de alianzas entre actores políticos es nula no solo por diferencias conceptuales sino también porque los propios impulsores de la reforma no se lo han planteado aún. La posibilidad de concreción de la reforma constitucional, en este período, parece cada vez más lejana ya que el Frente Amplio ha ido postergando el debate y la resolución sobre el mecanismo.

A su vez, todos, tanto los académicos como los entrevistados, reconocen que la Constitución actual ha permitido gobernar a los diferentes partidos sin ser un obstáculo para desarrollar los distintos proyectos y programas políticos.

Más allá de este reconocimiento es posible entender dos intenciones distintas dentro del bloque reformista, Oscar Sarlo -profesor grado 5 de Filosofía del Derecho-, plantea que, por un lado;

“están con la idea de legitimar un modelo de gobierno para ellos, más bien como un ideal chavista, [una especie de] ‘bueno yo me hago una constitución autolegitimante’, y por otro lado está la idea de subir las cosas al estante para que los niños no las toquen, para que los que vengan después no toquen los avances que hemos tenido”

Esta opinión es corroborable en la mayoría de las expresiones reformistas;

- 1) [se busca] *“adecuar la constitución al proyecto de transformación del país. Tiene que haber una correspondencia entre el texto y la cultura, o la ideología, la orientación de la sociedad. El Frente Amplio quiere transformar la sociedad uruguaya, en un sentido de más democracia, más reforma, más igualdad y la Constitución tiene que estar acompasada a ese texto”*
- 2) *“[la reforma de] la Constitución para nosotros sería algo que asegurara un cambio en las actuales relaciones sociales de producción, y en las bases materiales”*
- 3) *“hemos tenido avances en derechos que la Constitución no refleja, únicamente han tenido rango legislativo y nosotros consideremos que deben tener rango constitucional a los efectos de la fortaleza de los mismos. Con rango legislativo cambia un gobierno que no está de acuerdo con las 50 leyes laborales que desde el 2005 a la fecha dictamos y te las reforma, y se terminó. [...] Después hay un bloque de derechos, que también, en lo que refiere a los avances que ha habido en derechos en materia de género o de no discriminación, el concepto de familia tiene un concepto totalmente inadecuado y fuera de lo que se ha avanzado en este momento, o sea que todo un conjunto de derechos que tendrían que tener rango constitucional.”*

A su vez es llamativo que los principales argumentos para reformar se enfoquen en “*consagrar los avances y los derechos obtenidos*” como veíamos con Gargarella (2015), existen influencias cruzadas entre los derechos que se pretende incluir, los ya reconocidos y especialmente con la estructura de poder, ampliar la lista de derechos puede conducir al aumento del margen de discrecionalidad de los jueces, siendo esto último uno de los problemas sobre los que fundamenta la reforma.

Esta crítica directa al funcionamiento del Poder Judicial, que se incorpora como argumento en la discusión, pero sin dejar clara la propuesta de reforma, expone la inconformidad con el funcionamiento de la justicia y como ésta resuelve algunos temas de contralor del gobierno, como lo es el mecanismo inconstitucionalidad de las leyes. Jorge Lanzaro nos dice: “*cuesta mucho a la izquierda, sobre todo a ciertos sectores de la izquierda, admitir esa autonomía del Poder Judicial*”; coincidente con la idea expresada en una de las entrevistas:

“dicen que poco más queremos aniquilar al Poder Judicial y nosotros lo que buscamos en realidad es, porque se habla mucho de la división de poderes y la independencia de poderes, y nosotros pensamos que de lo que se están olvidando es del equilibrio de poderes, por eso [a ello] lo hemos visto que en estos períodos de gobierno muchas veces uno de los poderes que es el Poder Judicial incluso ha desequilibrado las políticas públicas que se estaban llevando adelante por los otros dos poderes que son electos. El Poder Ejecutivo iba para un lado y el Poder Legislativo iba para el mismo lado y el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, que es un órgano que no es electo, que es designado y con determinada característica se desequilibra a los otros dos Poderes, por eso yo hablo de respeto por la independencia pero también hay que buscar el equilibrio de los poderes.”

Esta visión excluye la función técnica, o de interpretación, que es la fuerza de la función jurisdiccional, y fundamenta su posición en sobre una visión realista del poder. Pero a su vez, dentro en el mismo Frente Amplio, existen voces críticas a esta visión:

“por la vía del recorte de fondos no te funciona el Poder Judicial, (...) esto es lo del equilibrio de poderes, si vos sos realmente democrático no podés hacer una cosa así. No [podés no] darle a un Poder plata[dinero].”

A finales de 2016 la posibilidad de una reforma constitucional, durante este período de gobierno, parecía nula. Los desacuerdos, como las marchas y contramarchas, en cuanto al mecanismo de reforma se hacían cada vez más evidentes, el debate se pospuso cuando más debía discutirse⁹.

La comisión constituida para el estudio del tema elaboró un documento con las propuestas que recogieron el consenso de los participantes. El documento contiene

⁹ Resoluciones del Plenario Nacional del Frente Amplio, 24 de septiembre de 2016.
<https://frenteampio.uy/nuestra-voz/declaraciones/item/52-resoluciones-del-plenario>

lineamientos muy generales, esto puede evidenciar que en realidad no existe acuerdo suficiente en cuanto a que debería contener la nueva Constitución.

Es posible observar que el debate, en el Frente Amplio, tuvo un momento álgido durante la campaña interna. Los dos candidatos más votados -Miranda y Sánchez-, de los cuatro que compitieron, incorporaron el tema en sus actividades de campaña.

Luego de la elección el debate decae y las dudas sobre el proceso se hace evidente.

En julio de 2017 se le da sentencia definitiva a un debate moribundo, el Plenario Nacional en sesión del 8 de julio de 2017 resolvió “Impulsar en los inicios del próximo período de gobierno la Reforma Constitucional”¹⁰.

¹⁰ Resoluciones del Plenario Nacional del Frente Amplio, 8 de julio de 2017.
<https://frenteampio.uy/actualidad/novedades/item/313-plenario-nacional-8-de-julio-de-2017>

Anexo

Tabla 1 - Entrevistados, partido y sector.

Partido	Sector	Entrevistado
FA	MPP	Cecilia Bottino
	PS	Manuel Laguarda
	AU	José Pedro Montero
	99MIL	Felipe Michelini
	VA	Daoiz Uriarte
	CG	Margarita Percovich
	PCU	Daniel Marsiglia
	IR	Martín Couto
	BASES	Manuel Ferrer
	Presidente	Javier Miranda
PN	Herrerismo	Rodrigo Goñi
	Alianza Nacional	Jorge Gandini
		Pablo Iturralde
	Verónica Alonso	
PC	Independiente	Fernando Amado
	Batllismo Abierto	Ope Pasquet
PI		Pablo Mieres
UP		Eduardo Rubio

Tabla 2 - Académicos entrevistados.

Derecho Constitucional	Martín Risso	-UCU-
	José Korzeniak	-UdelaR-
	Rubén Correa Freitas	-UdelaR - UDE-
Filosofía y Teoría del Derecho	Oscar Sarlo	-UdelaR-
	Gianella Bardazano	-UdelaR-
Ciencia Política	Jorge Lanzaro	-UdelaR-
	Romero Pérez Antón	-UdelaR - CLAEH-

Bibliografía

Buquet, Daniel (2007); “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 16, 35 – 49.

Chasquetti, Daniel (2003); “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”, en *El Uruguay del siglo XX*, Tomo II, Banda Oriental, Montevideo, 65 – 93

Collier, Ruth. & Collier, David (1991); *Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey

Correa Freitas, Ruben (2013); *Derecho constitucional contemporáneo*, Cuarta edición, FCU, Montevideo.

Gargarella, Roberto (2015); *La sala de Máquinas de la constitución*, Katz, Buenos Aires.

Guastini, Riccardo. (2001); *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, Mexico.

Jiménez de Aréchaga, Justino (2010); *La Constitución Nacional*. Cuarta edición, Cámara de Senadores. Montevideo.

Linz, Juan J. (1990); *La Quiebra de las Democracias*, Alianza Editorial Mexicana, México.

Lipset, Seymour M (1988); *El hombre político: Las Bases Sociales de la Política*, Red Editorial Iberoamericana, Buenos Aires.

Negretto, Gabriel (2009); “Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina”, *Journal of Democracy en Español* 1.1: 38-54.

Negretto, Gabriel (2015); *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Pérez Antón, Romeo (1989); “EL parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya” en Cuadernos del Claeh n° 49, CLAEH, Montevideo

Pérez Pérez, Alberto (1993); *Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay*, Tomo I, Segunda edición, FCU, Montevideo.