

¿Necesario y suficiente?

**Configuraciones causales en
las reformas constitucionales de Uruguay**

1917 – 2017

Un siglo bajo análisis cualitativo comparado

Monografía final
Licenciatura en Ciencia Política
Omar Fuentes Armelino
Tutor: Carlos Luján

Montevideo - 2017

Índice

Resumen.....	2
Introducción.....	3
Metodología y procedimientos realizados.....	6
Definición teórica de las Condiciones.....	8
Tabla de Verdad Modelo A.....	14
Tabla de Verdad Modelo B.....	14
Definición de casos.....	15
Tabla - Apoyos promotores de cada propuestas.....	19
Tabla - Configuraciones empíricas.....	41
Conclusiones.....	43
Anexos.....	48
Bibliografía.....	51

1. Resumen

La Constitución es el pacto político por excelencia de una nación. Es el texto donde se plasman los principales acuerdos y las reglas de juego de un Estado. Cada cierto tiempo recibe modificaciones. Aún más frecuentemente tienen lugar intentos de reforma que no logran su objetivo. Este trabajo procura analizar las causas que determinan que una reforma constitucional prospere o sea rechazada.

El texto está organizado en 8 capítulos. Los 2 primeros capítulos son introductorios. En los capítulos 3, 4 y 5 se expone la metodología, los procedimientos de abordaje y las definiciones teóricas utilizadas en el análisis. En el capítulo 6 se encuentra un abordaje sintético de los 30 intentos de reforma, exponiendo los principales rasgos y propuestas, así como un detalle de los sectores promotores.

Sobre el final, en los capítulos 7 y 8, se presentan las conclusiones, algunas reflexiones y otras posibles interrogantes surgidas durante el proceso de investigación.

2. Introducción.

Uruguay se constituye como república independiente con su primer constitución nacional en 1830. Luego de un largo proceso político, plagado de guerras civiles y violentas revueltas políticas, los dos partidos en ejercicio y/o disputa del poder -hoy identificados como los partidos tradicionales o fundacionales; el Partido Colorado y el Partido Nacional o “Blanco”- terminan por comprender las ventajas de “soportarse” mutuamente. Este largo proceso construye, por un lado, identidades partidarias mutuamente excluyentes pero cada una con una amplia y variada base social, a la vez que permite la construcción de un sistema de partidos plural, competitivo y altamente institucionalizado (Lanzaro, 2012).

Si bien los conflictos violentos terminan a comienzos de S.XX, y a partir de este momento el enfrentamiento político se canaliza por vías civilizadas¹, las reivindicaciones por transparencia y garantías, principalmente para el sufragio, continúan siendo una fuerte exigencia política. A estas demandas se suman otros intereses reformistas que permiten acercar posiciones entre los actores, para transitar los complejos procedimientos de reforma que la constitución de 1830 establece². Este “consenso reformista” permite que en 1906 comience un proceso de reforma que termina por establecer la Convención Nacional Constituyente de 1916 y la nueva Constitución de 1917.

Todo este proceso generó un escenario de mucha negociación que terminó en un amplio acuerdo político, entre actores diversos, a la vez que sentó las bases para el comienzo de la democracia *-poliarquía-* uruguaya (Chasquetti y Buquet, 2004).

En términos de proyectos de reforma constitucional, entre la primera en 1917 y el último en 2014, hubo treinta plebiscitos de los cuales once resultaron afirmativos y diecinueve no llegaron a los votos necesarios para ser ratificados. Muchos promovieron reformas electorales puntuales, mientras que otros promovieron tanto reformas orgánicas como dogmáticas³.

1 - Cabe recordar que en las décadas del 60 y 70 del s.XX hubo enfrentamientos armados que pusieron en discusión al sistema político y a la democracia como tal.

2 - La Constitución de 1830 establece que para reformarse requiere una serie de procedimientos en varias legislaturas consecutivas, lo que impidió ser reformada tantas veces como se intentó; 1836, 1839, 1853, 1857, 1863, 1872, 1873, 1877, 1880, 1888, 1891, 1892 y 1903. Recién en 1906 el Dr. Carlos Travieso logra aprobar una moción que termina siendo la *Ley de reforma constitucional de 28 de agosto de 1912*, con la cual se habilita la Convención Nacional Constituyente de 1916 (Jiménez de Aréchaga, 1946).

3 - Por dogmática se entiende todo lo relacionado con los derechos fundamentales, mientras que por orgánica se hace referencia a la organización y división del poder. (Gargarella, 2009).

Se pueden identificar claramente dos etapas, cuyo momento frontera coincide con el cambio en el sistema de partidos procesado a partir de la creación del Frente Amplio en 1971. En la primera etapa entre 1917 y 1971, con un claro sistema de partidos bipartidista (Lanzaro, 2012), donde la escena política estaba dominada por los grandes lemas fundacionales -Colorado y Nacional-, *“los partidos buscaron acuerdos y consensos entre fracciones políticas opuestas y al mismo tiempo discriminaron abiertamente los contrincantes”* (Lissidini, 2001, p. 144), expresando *“pulsiones de tipo consociativa y de tipo autoritaria”* (Lissidini, 1998, p. 214). En la Tabla 3, cuando se explica una de las condiciones analizadas, Lissidini demuestra que los plebiscitos aprobados *“fueron producto de los acuerdos entre sectores de los Partidos Colorado y Partido Nacional. Ningún proyecto de reforma constitucional presentado por uno solo de los partidos logró el apoyo popular, tampoco los propuestos por la izquierda”* (Lissidini, 1998, p. 215).

En la segunda etapa, a partir de 1971, marcada por el nacimiento⁴ del Frente Amplio y la transformación del sistema de partidos a un *pluralismo moderado*⁵ (González, 1993), se observa un nuevo escenario para los partidos y la incorporación de organizaciones civiles y sindicatos que comienzan a funcionar como actores políticos que promueven diversos mecanismos de democracia directa (Lissidini, 2001; Altman, 2010; Monestier, 2010), especialmente a partir del retorno a la democracia en 1985.

Este nuevo escenario expone el debate acerca de si los plebiscitos promovidos “desde abajo” (Altman, 2010) son efectivamente iniciativa de la sociedad civil, un mecanismo utilizado por la izquierda partidaria, como estrategia de oposición al gobierno, en alianza con sindicatos y otras organizaciones sociales (Monestier, 2010) o un instrumento que permite a las organizaciones corporativas constreñir la capacidad de los partidos políticos (Lissidini, 2001). De todas formas, para esta etapa, *“los promotores de reformas o vetos buscaron y lograron el apoyo de al menos un partido político. Todas las propuestas que llegaron a la instancia de*

4 - *“La estructura y el formato actuales de sistema de partidos nacieron por lo tanto en la elección de 1971. El propio bipartidismo probablemente empezó a cambiar en 1966, cuando los comunistas (...) obtuvieron el 5,7 por ciento del voto nacional. (...) Los comunistas se anticiparon a la dirección del viento y la barrera que sólo en 1971 se consideró claramente sobrepasada -el bipartidismo hasta entonces inamovible- de hecho se había quebrado en 1966”* (González, 1993, p. 168-169).

5 - Jorge Lanzaro completa la idea expresando que en las últimas décadas el sistema de partidos se ha transformado en un *“multipartidismo bipolar, con un bloque de los partidos tradicionales de un lado y el Frente Amplio del otro”* (Lanzaro, 2016, p. 171) donde, en 2014, con la tercer victoria consecutiva con mayorías, el FA se consagra como partido predominante.

(...) plebiscito (...) contaron con al menos el sostén de un partido político” (Lissidini, 2001, p. 158-159).

Este recorrido permite preguntarse cuáles son las condiciones que se mantienen a lo largo de la historia para que un proyecto de reforma constitucional sea ratificado por la ciudadanía.

Para la Ciencia Política uruguaya existe cierto consenso en que para que prospere un afán reformista deben darse dos supuestos: por un lado, la existencia de un amplio acuerdo político (Chasquetti, Lanzaro, Lissidini, Roméo Pérez, entre otros) y, por otro lado, que la propuesta no atente contra el “*edicto perpetuo*”⁶. El primer supuesto está asociado a la rigidez establecida por las reglas⁷ electorales, que requieren una amplia participación⁸ para modificar la constitución. Con relación al segundo supuesto, siguiendo a Justino Jiménez de Aréchaga (1946), se reconoce la existencia de un conjunto de disposiciones constitucionales, que forma parte de la identidad colectiva y que data desde la creación de la República, que reforma tras reforma no ha sido restringido.

Este trabajo intentará estudiar esa noción, y para ello se aplica el método de Análisis Cualitativo Comparado (QCA, por sus siglas en inglés) que posibilita analizar, mediante modelos booleanos, diferentes combinaciones de causalidades, que dejando al descubierto patrones de causación coyuntural (Medina, Castillo Ortiz, Álamos-Concha y Rihoux, 2017) permite analizar la existencia y la inexistencia de alguna causa -o combinaciones de causas- suficientes y/o necesarias para determinados resultados.

6 - Concepto expresado por Jiménez de Aréchaga (1946) para describir un conjunto de normas que existe inmutable desde el comienzo de la República, expresadas a partir de la Constitución de 1830. A su vez el profesor Daniel Chasquetti, entrevistado, lo define como: “*el conjunto de garantías y libertades (...), el conjunto de reglas básicas que sustenta el sistema democrático.*”

7 - El Artículo 331 establece 4 procedimientos de reforma, y las condiciones para la ratificación mediante la promulgación ciudadana:

A- Iniciativa del 10% de los ciudadanos, y posterior expresión afirmativa de la mayoría absoluta de los ciudadanos participantes que debe superar el 35% de los inscriptos en el Registro Cívico.

B- Proyectos de 2/5 del total de la Asamblea General, posterior expresión afirmativa de la mayoría absoluta de los ciudadanos participantes que debe superar el 35% de los inscriptos en el Registro Cívico.

C- Mediante la conformación de una Convención Nacional Constituyente. La posterior ratificación requiere mayoría simple entre los proyectos promovidos y la participación de no menos del 35% de los ciudadanos inscriptos.

D- Leyes constitucionales que requieren 2/3 de cada Cámara, en la misma legislatura, y posterior ratificación plebiscitaria por mayoría absoluta de los votos emitidos en fecha destinada a dicho fin.

8 - Según Jorge Lanzaro a consecuencia de los requisitos constitucionales “*las reformas son siempre alianzas de 2 contra 1*” (DeCampo, Fuentes y Capote, 2017, p. 16).

3. Metodología y procedimientos realizados

El Análisis Cualitativo Comparado, o QCA por su sigla en inglés, es un método de estudio determinista basado en la lógica booleana y la teoría de conjuntos⁹. Su estrategia radica en buscar patrones de comportamientos entre dos o más causas que, según se combinen, permitan explicar determinados resultados. Se diferencia de la estadística probabilística porque, justamente, no pretende encontrar o medir el impacto aislado que cada variable genera, sino que busca identificar patrones de causación múltiple.

Una de las ventajas de este método es que *“permite entender mejor la complejidad causal en términos de equifinalidad, multifinalidad y causación asimétrica”* (Medina y otros, 2017, p. 12). Estas son tres características epistemológicas particulares de QCA, donde; *equifinalidad* significa que distintas combinaciones pueden generar un mismo resultado, *multifinalidad* significa que una misma combinación puede generar resultados opuestos y una *causación asimétrica* significa que si bien determinada combinación de causas puede explicar un resultado, la ausencia de estas no necesariamente explica el resultado opuesto.

A su vez este método permite analizar un número de casos relativamente bajo, se recomienda para investigaciones donde se manejan entre *“5 y 50 casos, en los que el objeto de estudio es demasiado reducido para el uso de técnicas cuantitativas, pero demasiado amplio como para elaborar un análisis profundo de de cada uno de los casos”* (Medina y otros, 2017, p. 7), logrando encontrar resultados que habilitan posteriores análisis de relaciones causales suficientes y/o necesarias.

Sobre las razones para elegir QCA, Aníbal Pérez-Liñán (2010) expone sintéticamente:

“la comparación es el instrumento apropiado en situaciones en las que el número de casos bajo estudio es demasiado pequeño para permitir la utilización del análisis estadístico (Liphjart 1971). De este modo, la comparación se presenta como un estrategia analítica que tiene fines no solamente descriptivos sino también explicativos, un procedimiento orientado por sobre todo a poner nuestra hipótesis a prueba” (p.126).

9 - Se busca la presencia o ausencia de una características que determine la inclusión de cada caso de estudio en cierto conjunto.

Se opta por desarrollar dos modelos, el primero es un diseño clásico de *crisp-set QCA* (*csQCA*), con tres condiciones y un resultado dicotómico. El segundo es un modelo diseño de *multi-value QCA* (*mvQCA*), tiene una condición tricotómica, y otras dos condiciones y el resultado dicotómico, esta formulación otorga mayor combinación de posibilidades y permite evaluar más resultados (Medina y otros, 2017). Las particularidades son explicadas en el capítulo 4 donde se define teóricamente cada condición.

En la página 14 se pueden observar las tablas de verdad correspondiente a cada modelo.

Los casos de estudio son todos los plebiscitos de reforma constitucional que, contando desde la primer reforma en 1917 hasta el último proyecto de 2014, como se muestra en la Tabla 5 de Configuraciones empíricas, son 30 proyectos donde la ciudadanía resolvió en las urnas.

Para poder desarrollar el estudio de los casos fue necesario recurrir a los textos de los proyectos que se encuentran en las actas parlamentarias, disponibles en la biblioteca del Palacio Legislativo. Y para completar los datos electorales fue imprescindible recurrir a la biblioteca de la Corte Electoral, para lo cual fue necesario contar con autorización expresa de las autoridades y la amable asistencia de las funcionarias correspondientes.

Casi todas las condiciones fueron analizadas con la literatura disponible o mediante la recopilación de datos. Solo en tres proyectos (amarillo de 1966 “de los trabajadores”, “caducidad” de 2009 y “baja” de 2014), no resultaba concluyente la intención reformista sobre el *Edicto Perpetuo* y fue necesario aplicar la técnica “entrevistas a expertos” como jueces independientes. Los tres académicos consultados fueron los profesores Daniel Chasqueti, Romeo Pérez Antón y Martín Risso. Gracias a sus generosas reflexiones fue posible obtener argumentos para dilucidar el impacto reformista en referencia al *Edicto Perpetuo*.

El proceso de elaboración de las condiciones llevó a un giro interesante. Como se explica en el apartado correspondiente, donde se expone la justificación teórica, en una definición inicial se pretendió trabajar sobre la idea de “*familias ideológicas*”, pero al final se optó por definir la condición como “*bloques partidarios*” (*aiBP*). Este cambio permite visualizar los treinta casos estudiados, en un continuo de tiempo, sin importar los cambios procesados por el sistema político uruguayo.

4. Definición teórica de las Condiciones

Por razones de análisis se elaboran dos modelos. El primero -Modelo A- un análisis clásico de *crisp-set QCA* y el segundo -Modelo B- un *multi-value QCA*.

El primer modelo -Modelo A- está diseñado con 3 condiciones y un resultado, todas en formato dicotómico. De esta forma configura 8 combinaciones posibles¹⁰.

El segundo modelo -Modelo B- toma del Modelo A las dos primeras condiciones y el resultado, manteniendo el diseño dicotómico, pero modificando la tercera condición para ofrecer una condición tricotómica. Esto permitirá evaluar las diferencias entre ambos modelos como, a su vez, comparativamente, la fortaleza de cada modelo.

El modelo B presenta 12 combinaciones teóricas posibles¹¹.

Para ambos modelos el *resultado*, "**reforma constitucional (RC)**", se imputa con el valor 1 si el plebiscito resultó afirmativo, y 0 si el plebiscito fue negativo.

Modelo A. [EP_xiPP_xaiBP=RC]

Las tres condiciones explicativas refieren a que la propuesta plebiscitada:

X1: pretende modificar el *Edicto Perpetuo (EP)*

X2: es una *iniciativa* promovida por los *Partidos Políticos (iPP)*

X3: logra llegar a la instancia de plebiscito con *Apoyo inter-Bloques Partidarias (aiBP)*

La primer condición, identificada como "**edicto perpetuo (EP)**", está referida sobre el concepto elaborado por Justino Jiménez de Aréchaga que refiere a la existencia de un conjunto de contenidos normativos, establecidos desde la Constitución de 1830, pero que son anterioridad en el ideario colectivo, y que han sido el núcleo duro de todas las constituciones. Este *edicto*, a su vez, se ha ido ampliando y profundizando (Chasquetti, 2003), con el devenir de las coyunturas políticas reformistas.

10 - Ver Tabla A1.

11 - Ver Tabla A2.

Romeo Pérez (1989) describe al 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 coparticipativo, animador de los dispositivos de gobierno y de elecciones.”* (p.113).

En este sentido, siguiendo la lógica dicotómica, la condición “EP” asume el valor 1 si la propuesta promueve una *modificación regresiva* del “*edicto perpetuo*” y el valor 0 si no propone modificación regresiva.

La segunda condición, “***iniciativa promovida por partidos políticos (iPP)***”, entendida como propuestas iniciadas exclusivamente desde la esfera partidaria.

Algunos autores, como David Altman (2010) o Felipe Monestier (2010), entienden que en las últimas décadas se ha puesto de moda la aplicación de mecanismos de democracia directa -en una definición amplia¹² que abarca todo proceso donde los ciudadanos manifiestan su voluntad mediante sufragio universal y secreto, excluyendo la selección de representantes- que resultan estrategias para legitimar o frenar determinadas agendas. Si bien Altman expresa que las tasas de aprobación no demuestran diferencias significativas según el origen de las propuestas (“*desde arriba*”, los promovidos desde alguna rama del gobierno o Partido, o “*desde abajo*”, los promovidos por la sociedad), sí queda claro que, para el caso uruguayo, esta estrategia ha sido utilizada por la izquierda, cuando era oposición política, en conjunción con el movimiento sindical y que “*el uso de MDD constituyó una forma de oposición*

12 - Cabe aclarar que la interpretación jurídica es distinta a la politológica. Jiménez de Aréchaga analizando el artículo 4to de la Constitución declara: “*la soberanía radica en la Nación y no en el pueblo*” (Jiménez de Aréchaga, 1946, p. 158), y fundamentando desde la interpretación textual del artículo 8 expresa que la soberanía se ejerce directamente por el cuerpo electoral para los casos detallados e indirectamente por los Poderes representativos. Por esto afirma que los Plebiscitos no son expresiones de Democracia Directa, sino solamente procedimientos para reformar la constitución. La misma idea Gross Espiell la expresa literalmente; “*El artículo 82 de la Constitución no incluye al plebiscito entre los casos de ejercicio directo de la soberanía (elección, iniciativa y referéndum), porque el plebiscito no es, en el sistema uruguayo, una forma de ejercicio directo de la ciudadanía. Es sólo y únicamente, una etapa necesaria a cumplir en todos los procedimientos de reforma constitucional, previstos y enumerados en el artículo 331 de la Constitución.*” (Gross Espiell, 2005, p. 123)

extraparlamentaria” (Monestier, 2010, p. 22). En este último sentido, Alicia Lissidini (2001) denomina a este período como “*contestatario*¹³” al gobierno.

Por esta particularidad de “*oposición extraparlamentaria*”, para el análisis se toma en cuenta si las iniciativas de reforma nacen como propuestas partidarias o sociales y, en el caso de surgir desde organizaciones sociales, cuál es el papel que han desempeñado los partidos políticos (en especial los de oposición al gobierno) a la hora de sumar su apoyo a las campañas.

Observando esa definición, la condición asume valor 1 si es promovida por un partido político y valor 0 si no es apoyada en forma explícita y mayoritaria por los partidos, o dicho de otra forma, si es promovida *principalmente* por la sociedad civil sumando apoyos partidarios minoritarios.

Tercer condición: “*apoyo inter-bloques partidarios (aiBP)*”.

Antes de optar por la definición de ***bloques partidarios (aiBP)*** pareció natural utilizar la idea de “*familia ideológica*” (Luna 2004; Delbono 2012), concepto que se estudió en Uruguay a raíz del nacimiento del Frente Amplio y especialmente a partir del cambio que este partido propició en el sistema político uruguayo.

La definición clásica de *familia ideológica* entiende por familia al “*conjunto de partidos que comparten un perfil similar respecto a sus preferencias ideológicas en torno a un conjunto de asuntos (issues) relevantes*” (Luna, 2004, p. 141). Para no entrar en el debate sobre la existencia o no familias ideológicas, en particular porque Luna (2004) concluye que no hay dos familias¹⁴ y para no entrar en la discusión sobre la dispersión ideológica dentro del FA¹⁵,

13 - “*Dicha particularidad queda confirmada por el carácter de los mecanismos más utilizados para activar las derogaciones: el referéndum y la iniciativa popular.*” (Lissidini, 2001, p. 157)

14 - El estudio analiza las posiciones de los partidos según distancia ideológica para los períodos previos a las elecciones 2004, concluyendo que la distancia ideológica al interior del Frente Amplio hace difícil considerarla una familia ideológica: “*a pesar de la reciente institucionalización de la Nueva Mayoría (NM), no es posible identificar sobre la base de la información disponible una familia ideológica de izquierda*” (Luna, 2004, p.174).

15 - Adolfo Garcé expone sobre el MLN/MPP “*la tradición política tupamara se caracteriza por su ambición política, su impaciencia, su voluntarismo, su pragmatismo, su flexibilidad, y su imaginación para inventar atajos hacia el poder. (...) [aunque] sus principales documentos teóricos de todas las épocas tienen una clara impronta marxista (y, a veces, hasta leninista), se aleja mucho del estilo de los partidos comunistas y se acerca notablemente a tradiciones como la del justicialismo argentino, caracterizado por el pragmatismo y el pluralismo interno.*” (Garcé, 2006, p. 29)

entendiendo conveniente usar la idea de “*dos bloques partidarios*” (Luna, 2004, p. 175). Por un lado el Partido Nacional y el Partido Colorado y por otro el Frente Amplio con sus alianzas.

Pero para analizar los casos anteriores a 1971 -año de nacimiento del FA- es necesario observar las particularidades del sistema político del momento. Siguiendo a Luis Eduardo Gonzalez: “*Uruguay tuvo un formato bipartidista hasta mediados de los sesenta. Ambos partidos, blancos y colorados, eran partidos catch all laxamente estructurados*” (González, 1993, p. 43) y dominaban más del 90% del electorado (declinando con el tiempo), por ello “*ninguna proposición monopartidaria logró los votos necesarios para su aprobación, [ello condujo a] la necesidad de establecer consensos entre fracciones partidarias de distintos partidos*” (Lissidini, 2001, p. 150). Y si bien las fracciones dentro de los partidos fundacionales podían diferenciarse entre ellas más que con las del otro partido¹⁶ -hasta el punto de votar en el parlamento por fuera del lema¹⁷-, “*una fracción de uno de los partidos tradicionales nunca se convertía en fracción del otro partido*” (González, 1993, p. 33). Por estas razones, para el período entre 1917 y 1971, se entiende a cada lema de los partidos fundacionales como un *Bloque Partidario* diferente, y a la interacción por fuera del lema como *Apoyo Inter Bloques*.

De esta forma, para el período 1917-1971 los dos bloques están conformados uno por las fracciones del Partido Nacional y el otro por las fracciones del Partido Colorado. Mientras que para el período 1985¹⁸-2014, los bloques son por un lado el Frente Amplio y por otro los dos partidos fundacionales. En ambos casos la condición asume valor 1 si hay apoyos de listas de distintos bloques, y no son meramente testimoniales.

16 - “*Los colorados fueron la versión uruguaya de los partidos liberales de América Latina, por ser más liberales, más cosmopolitas, más urbanos y más anticlericales que los blancos, que a su vez se convirtieron en el partido conservador. Pero las diferencias eran de matices; ambos partidos eran representativos del conjunto de la sociedad uruguaya. Cada partido tenía el apoyo de la mitad del país.*” (González, 1993, p. 28)

17 - Identificar diferencias de comportamientos entre los bloques, por temas de votaciones “*fuera del lema*”, genera incertidumbres sobre la “*Disciplina partidaria*” que sería interesante de estudiar en clave comparada.

18 - Entre 1973 y 1984 Uruguay sufre una ruptura del sistema democrático. Y si bien en 1980 la dictadura promueve una reforma constitucional, como se verá en detalle cuando se analiza el caso, el intento se realiza de espaldas a los partidos y sus principales figuras políticas. Por ende no complica para la definición de bloques.

Modelo B [EP_xiPP_xaHeg=RC]

Las tres condiciones explicativas refieren a que la propuesta plebiscitada:

X1: pretende modificar el *Edicto Perpetuo* (EP)

X2: es una *iniciativa* promovida por los *Partidos Políticos* (iPP)

X4: es votada con *Apoyos partidarios Hegemónicos* (aHeg)

Como se argumentó, las primeras dos condiciones -X1 y X2- son las mismas del modelo A.

Para la tercer condición, entendiendo por “hegemónicas” a esas fracciones políticas que por ser mayoritarias en su “bloque partidario” y que sumando a otros sectores minoritarios, pueden obtener apoyos en la sociedad suficientes como para lograr la mayoría que permita prosperar la reforma propuesta.

De esta forma la condición “**aHeg**” es una transformación de la condición “**aiBP**” (del Modelo A) que permite una medición tricotómica.

Como indicador de la condición **apoyos partidarios hegemónicos [aHeg]** se observa la votación recogida por los sectores promotores de la reforma en la elección correspondiente.

La condición asume el valor 0 si los votos de los sectores promotores no alcanzan el 45% en la elección nacional correspondiente. Asumen el valor 1 si el apoyo electoral se encuentra entre 45 y 55%, y asume el valor 2 si el apoyo es superior al 55%.

- Apoyos partidarios hegemónicos (aHeg): [0-1-2]¹⁹

[0] - Bajo (menos de 45%)

[1] - Medio (entre 45% y 55%)

[2] - Alto (más de 55%)

19 - *Bajo, Medio y Alto*, son cortes arbitrarios para explicitar la suficiente distancia sobre la mayoría requerida. De esta forma; 45% está lo suficientemente lejos, mientras que 55% supone un holgado margen inicial para superar la mayoría absoluta de votos afirmativos que el procedimiento requiere. Como se puede observar en la Tabla 4, solo se encuentran 4 casos en la frontera de esta definición.

Pasando en limpio;

Modelo A - Casos teóricos: $2 \times 2 \times 2 = 8$		
Resultado:	-Reforma constitucional (RC)	[Sí=1; No=0]
Condiciones:	- Modifica el edicto Perpetuo (EP)	[Sí=1; No=0]
	- Iniciativa promovida por Partidos Políticos (iPP)	[Sí=1; No=0]
	- Tiene apoyo inter-Bloques Partidarios (aiBP)	[Sí=1; No=0]

Modelo B - Casos teóricos $2 \times 2 \times 3 = 12$		
Resultado:	-Reforma constitucional (RC)	[Sí=1; No=0]
Condiciones:	- Modifica el edicto Perpetuo (EP)	[Sí=1; No=0]
	- Iniciativa promovida por Partidos Políticos (iPP)	[Sí=1; No=0]
	- Apoyos partidarios hegemónicos (aHeg)	[Bajo: menos de 45% =0]
		[Medio: entre 45% y 55% =1]
[Alto: más de 55%=2]		

Tabla Modelo A

Casos teóricos: $2 \times 2 \times 2 = 8$

EP	iPP	aiBP	RC / ~RC
1	1	1	1 / 0
1	0	1	1 / 0
0	1	1	1 / 0
0	0	1	1 / 0
1	1	0	1 / 0
1	0	0	1 / 0
0	1	0	1 / 0
0	0	0	1 / 0

Tabla Modelo B

Casos teóricos $2 \times 2 \times 3 = 12$

EP	iPP	aHeg	RC / ~RC
1	1	2	1 / 0
1	0	2	1 / 0
0	1	2	1 / 0
0	0	2	1 / 0
1	1	1	1 / 0
1	0	1	1 / 0
0	1	1	1 / 0
0	0	1	1 / 0
1	1	0	1 / 0
1	0	0	1 / 0
0	1	0	1 / 0
0	0	0	1 / 0

5. Definición de casos

- Para la condición [EP]

Sobre el *Edicto Perpetuo*, y cómo las diferentes reformas constitucionales nunca intentaron restringirlo, es posible remitirse a la literatura (Chasquetti, 2003; Romeo Pérez, 1989). En el mismo sentido, en las entrevistas con los expertos fue discutida esta idea encontrando el consenso sobre que ninguna de las reformas constitucionales, plebiscitadas afirmativamente, ha intentado reducir el edicto perpetuo. Y de entre las propuestas que no lograron ser ratificadas, excluyendo el claro intento de la dictadura en 1980 por generar una “democracia tutelada”, solo unas pocas propuestas podría pensarse que han intentado modificarlo.

Romeo Pérez reconoce dos tipos de modificaciones posibles: “*por eliminación o restricción y, su opuesto, por agregado.*” En relación a uno de los contenidos del edicto perpetuo -“*el derecho y la protección de la propiedad*”- que suele ser uno de los más controversiales, señala que “*el edicto Perpetuo es muy elástico*”: en 1830 el derecho de propiedad se calificaba como “*sagrado e inviolable*”, en 1934 se elimina el calificativo de *sagrado* (“*la propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las Leyes que se establecieren por razones de interés general*”) “*poniendo este derecho al mismo nivel que los otros derechos fundamentales. Es una modificación por avance del Edicto Perpetuo*”.

Para identificar el tipo de modificación promovida se analizará cada propuesta plebiscitaria, observando si la reforma afectaría restrictivamente alguno de los contenidos del edicto perpetuo.

- Para la condición [IP]

Siguiendo lo expresado por Alicia Lissidini, hasta el comienzo de la dictadura en 1973, “*todas las convocatorias surgieron de los partidos políticos. Es decir, no se registran iniciativas de ciudadanos ‘independientes’ u organizaciones sociales ajenas a los partidos.*” (Lissidini, 2001, p. 150). Esta idea es reafirmada por Felipe Monestier (2010) en referencia al ciclo de MDD que en Uruguay comienza con el referéndum del año 1989 en el intento de derogación de la Ley 15.848 (Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado). No queda duda que hasta el año 1989 todos los plebiscitos fueron promovidos por al menos un Partido Político. De esta forma, la condición [IP] hasta el proyecto de 1989 asume el valor 0.

- Para la condición [aiBP]

Como se puede observar en la Tabla 1, los Partidos Colorado y Nacional dominaron en exclusividad la escena política obteniendo en conjunto promedialmente el 90% del electorado.

Tabla 1 – Votación 1925-1946

	Porcentajes de los Partidos Políticos												
	CN	Rp	CN	CN	Pr	RP	CN	AC	RP	Pr	Pr	Pr	Pr
	Feb 1925	Nov 1925	Nov 1926	Nov 1928	Nov 1930	Nov 1931	Nov 1932	Junio 1933	Abril 1934	Marzo 1938	Nov 1942	Nov 1946	Nov 1950
Partido Colorado	47,7	40	49	49	52	35,8	67	32,6	42	61,3	57,1	47,8	52,6
Colorado Gra, Rivera	-	6	-	-	-	5,9	-	9,8	9	-	-	-	-
Colorado Radical	3	3,1	-	-	-	2,9	-	4,7	-	-	-	-	-
Tradic, Colorada	-	-	-	-	-	4,5	-	5,5	2,5	-	-	-	-
Partido Nacional	49,3	45,1	48,4	48,3	47,3	43,3	26	41	38,3	32,1	22,8	32	30,9
Partido Nacional Independiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,6	9,8	7,6
Radicales Blancos	-	1,1	1,3	1,2	-	1,1	-	-	-	-	-	-	-
Unión Cívica del Uruguay	-	1	-	-	-	2,4	-	4	2,8	-	4,2	5,4	4,4
Partido Comunista	-	1,2	1,3	1,2	0,7	2	3	2	1,5	-	2,4	5	2,3
Partido Socialista	-	0,6	-	-	-	1,8	4	-	2,4	-	1,5	2,3	2,1
Varios	-	1	-	-	-	0,3	-	0,4	1,5	6,6	0,4	-	0,04

Fuente: Julio T. Fabregat. Elecciones uruguayas, 1950-1954, p.161.

Tomado²⁰ de Nahum (2007), página 89.

La Tabla 2 muestra, a partir de la evolución electoral del período 1958-2014, cómo efectivamente la creación del Frente Amplio desconfigura la situación de bipartidismo a partir de 1971.

Tabla 2 - Votaciones presidenciales por Partido 1958-2014

	Nov 1958	Nov 1966	Nov 1971	Nov 1984	Nov 1989	Nov 1994	Oct 1999	Oct 2004	Oct 2009	Oct 2014
P. Nacional	49,68	40,34	39,05	34,22	37,25	29,75	21,72	34,3	29,07	30,88
P. Colorado	37,7	49,33	39,8	40,28	29,03	30,83	31,93	10,36	17,02	12,89
Unión Cívica	3,74	-	0,52	2,37	-	0,1	0,23	0,22	-	-
PS	3,53	0,94	-	-	-	-	-	-	-	-
PCU	2,69	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FIDEL	-	5,66	-	-	-	-	-	-	-	-
PDC	-	3,02	-	-	-	-	-	-	-	-
FA	-	-	17,7	20,77	20,35	29,18	39,06	50,45	47,96	47,81
Nuevo Espacio	-	-	-	-	8,63	4,92	4,44	-	-	-
P. Independiente	-	-	-	-	-	-	-	1,84	2,49	3,09
otros	2,66	0,71	0,03	0,06	0,58	6,6	-	0,47	0,67	2,02

Elaboración propia en base a datos de Corte Electoral

20 - Las abreviaturas son por requerimientos de espacio y corresponden a: AC- Asamblea Constituyente, CN- Consejo Nacional, RP- Representantes y Pr- Presidente.

A partir de esta evidencia se puede resumir que para el período transcurrido entre 1917 y 1971 los dos bloques partidarios que se enfrentan son el Partido Nacional y el Partido Colorado, asumiendo el valor 1 [aiBP] si hay adicionalmente participación de sectores del otro bloque y valor 0 si las reformas son promovidas por uno solo bloques.

Para el período posterior a 1971, se considerará la confrontación del bloque partidario formado por la familia ideológica de los Partidos Colorado y Nacional, contra la alianza de izquierda formada por el Frente Amplio²¹ y sus aliados (Luna, 2004).

De esta manera, la condición [aiBP] asume el valor 1 si la propuesta recoge apoyo de sectores extra bloques y valor 0 si es promovida en exclusividad por sectores de un bloque.

- Para la condición [aHeg]

Analizando el apoyo electoral obtenido por los principales sectores partidarios promotores de cada reforma, y de acuerdo al requerimiento de mayoría absoluta de votos emitidos establecido por la misma constitución, -según se observa en la Tabla 3²²- Lissidini (2001) señala que existe una correlación²³ entre los votos obtenidos por cada propuesta y el apoyo electoral a los partidos.

21 - El Partido Frente Amplio nace en 1971 como alianza política de los sectores de izquierda (PS, PCU), sectores de centro izquierda (PDC) y sectores escindidos de los Partidos Fundacionales (PGP, Unión Popular, etc). La Corte Electoral registra formalmente la votación del FA en 1971 y 1984 bajo el lema PDC, pero acá se registran bajo la línea correspondiente al FA.

22 - La tabla hace referencia a la hipótesis de Lissidini sobre el vínculo estadístico entre promotores y resultado. Si bien está calculada sobre total de inscriptos, lo cual aumenta el denominador, aporta a reforzar la idea de apoyos hegemónicos que la condición establece.

23 - “El coeficiente de Pearson elevado al cuadrado prueba esta relación en un 86,6%” (Lissidini, 2001, p. 150).

Tabla 3 – Relación entre votos plebiscitos y promotores

Votos Obtenidos en convocatorias y en elecciones (sobre total de inscriptos)			
Año del plebiscito		% de votos por “sí” en el plebiscito	% de votos (Cámara Representantes) de los grupos proponentes en las elecciones
1917		38.1	57.0
1934		52.5	52.9
1938		52.5	53.7
1942		51.6	48.9
1951		20.6	38.4
1958	1	16.6	17.0
	2	10.9	9.0
1962		12.8	13.7
1966	1	0.07	4.6
	2	10.6	13.7
	3	5.2	4.2
	4	47.5	47.9
1971		26.2	19.5

Fuente: Lissidini (1997)

Tomado de Lissidini (2001), página 151.

A su vez, según se puede observar en la Tabla 4, de los treinta casos estudiados solo cuatro propuestas se encuentran en la frontera de los valores que la condición puede asumir. Estos casos son: a) la propuesta de 1996 contaba con un 56,15% de respaldo conformado por la suma de apoyo electoral de los grupos que la promovían. Para que dicha propuesta cambie de la configuración I a la IV, la condición debería establecer el límite superior al menos en 57%; b) la propuesta de 2009 “voto.Ext” contaba al momento de la campaña con un respaldo partidario de 47,9%. El límite inferior debería subir de 45 a 48% para observar que dicho proyecto cambie de la configuración IV a la III; c) en los casos de 1999 “act.Política” con un 43,4% y en el de 2014 “baja” con el 43,8% de apoyos electorales al momento de la campaña, para observar una modificación en el valor otorgado habría que reducir el extremo inferior por debajo de 43%.

De estos cuatro casos sensibles solo el primero, por haber sido aprobado, cambiaría marginalmente los resultados del análisis ya que la configuración I dejaría de contar con ocho casos afirmativos y uno negativo, apenas bajando la consistencia en dicha configuración de 89% a 87,5% y la cobertura de 73% a 64%. Por lo que aún un aumento de 55 a 57%, en la condición *aHeg*, no cambia el análisis realizado.

Tabla 4 – Apoyos promotores “aHeg”

(Estimación sobre participantes efectivos en elección simultánea²⁴)

	PR_fecha	aHeg	% total	Estimación inicial por Partidos			
				PC	PN	FA	otros
I	1917	2	89,1	46,7	42,4		
II	1934	2	80,3	42	38,3		
III	1938 PC.T-PN.Herr	2	93,4	61,3	32,1		
IV	1938 PC.B-PN.Ind	2	93,4	61,3	32,1		
V	1942	2	68,7	57,1	11,6		
VI	1946 PC.B-PN.Ind	0	38,4	28,6	9,8		
VII	1946 PN.Herr	0	32		32		
VIII	1950	0	38,5		38,5		
IX	1951	2	83,4	52,6	30,8		
X	1958 PN	0	26,71		26,71		
XI	1958 UC	0	3,75				3,75
XII	1962	0	19,5		19,5		
XIII	1966 gris	0	40,3		40,3		
XIV	1966 rosada	0	49,3	49,3			
XV	1966 amarilla	0	6,5				6,5
XVI	1966 naranja	2	89,6	49,3	40,3		
XVII	1971 sanción	0	39		39		
XVIII	1971 reelección	0	23	23			
XIX	1980	0	36,2	23	13,2		
XX	1989	2	81,5	22	39,2	20,3	
XXI	1994 MiniRef.	2	94,8	30,9	29,8	29,2	4,9
XXII	1994 altera.pensión	2	75,71	26,07	15,54	29,2	4,9
XXIII	1994 Educa	0	29,2			29,2	
XXIV	1996	2	56,15	31,38	25,74		4,68
XXV	1999 PJ	0	39			39	
XXVI	1999 act.Política	0	43,4			39	4,4
XVII	2004 agua	2	84,75		34,3	50,45	
XXVIII	2009 caducidad	0	31,1			31,1	
XXIX	2009 voto.Ext	1	47,9			47,9	
XXX	2014 baja	0	43,8	12,9	30,9		

Elaboración propia en base a la literatura y datos de la Corte Electoral.

Un par de consideraciones: en 1966 los proyectos “gris” y “rosado” fueron abandonados por sus promotores tras el acuerdo que generó la propuesta “naranja”. Por esa razón aparecen los porcentajes partidarios que los promovieron, pero el valor de apoyo final efectivo es 0.

Para el caso de 1980, por ser un plebiscito en contexto autoritario y sin datos electorales, se toma como valor un 23% correspondiente al apoyo electoral del sector de Pacheco y 13,2% correspondiente a lo obtenido por la fórmula Aguerrondo-Heber, ambos en la elección presidencial de 1971.

24 - Se toma como referencia a la elección simultánea. Solo en el caso de 1996 se promedia el apoyo entre las elecciones de 1994 y 1999.

6. Análisis de Casos

Modelo A => [EPxiPPxaiBP=RC]

Modelo B => [EPxiPPxaHeg=RC]

Proyecto I - 25/11/1917

El primero proyecto de reforma surge luego de un largo período de negociaciones debido a la rigidez plasmada por la constitución de 1830. Luego de varios intentos, desde finales del S.XIX, se concreta la reforma con el plebiscito del 25 de noviembre de 1917. El proceso se desarrolló mediante una Asamblea Nacional Constituyente, donde se elaboró el proyecto de reforma que, luego del “pacto de los 8”, logró los acuerdos necesarios para ser plebiscitada con los apoyos interpartidarios suficientes.

Principales reformas

-Ampliación y garantías para el sufragio: inscripción obligatoria en el Registro Cívico, voto secreto, representación proporcional integral, prohibición para policías y militares de manifestaciones políticas con excepción del sufragio.

-Laicidad efectiva. Separación de la Iglesia del Estado.

-Poder Ejecutivo bicéfalo: Presidente electo de forma directa y por mayoría simple. Duración cuatro años. Gobierna conjuntamente con un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros, 2/3 correspondientes a la lista mayoritaria del primer Lema y 2/3 del segundo Partido más votado. Mandatos de seis años con renovación por tercios .

-Poder Legislativo: legisladores con potestades para solicitar informes, datos y convocar a sala a Ministros de forma minoritaria. Parlamento puede conformar comisiones investigadoras.

-Reforma constitucional. Se modifica el sistema, eliminando el mecanismo de convención constituyente y ratificación plebiscitaria, aprobada por ley de 28-VIII-1912, para ser sustituida por un mecanismo de aprobación por 2/3 de cada Cámara en 2 períodos consecutivos (Pérez Pérez, 1994, p. 368).

El proyecto contó con el acuerdo entre Partido Colorado y Partido Nacional y la oposición de la Unión Cívica y el Partido Socialista.

El plebiscito recoge el “SÍ” del 95,3% de los votos escrutados, correspondientes al 38% de los ciudadanos habilitados para votar.

Configuración (25/11/1917): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

PR II - 19/4/1934

Proyecto formulado por la Asamblea Constituyente de 1933 donde participaron “*los partidos dictatoriales y, además, la unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista*” (Jiménez de Aréchaga, 1946, p. 79), frente a la abstención de los colorados colegialistas y los nacionalistas no-herreristas. “*Como producto de un pacto entre terristas [en el poder] y un grupo del Partido Nacional (los herreristas), se aprobó una reforma constitucional que abolió la forma de gobierno colegiada*” (Lissidini, 2001, p. 146), a la vez de excluir del senado²⁵ a los batllistas y otras minorías.

Principales reformas

- Derechos y garantías ciudadanas: entre otros, igualdad electoral sin distinción de sexo.
- El voto, aparte de secreto, pasa a ser obligatorio²⁶.
- Control de constitucionalidad ejercido por la Suprema Corte de Justicia.
- Reconocimiento a la Corte Electoral. Se crea Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se definen taxativamente los objetivos y competencias de los Entes Autónomos.
- Poder Legislativo: potestades para censurar ministros. Mandato de cuatro años. Senado de treinta miembros electos de forma directa en circunscripción única nacional, quince por la lista más votada y quince por la lista más votada del segundo lema. Se incorpora al Vicepresidente como el senador 31.
- Cámara de Representantes pasa de 123 a 99 miembros y mínimo dos por Departamento.
- Poder Ejecutivo: elimina el CNA estableciendo que “*el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente actuando con el o los Ministros correspondientes.*” Crea el Consejo de Ministros.
- Se establece que la nación adopta la forma de gobierno democrático republicana y la soberanía se ejerce de forma directa por el cuerpo electoral para los casos de elecciones, iniciativa y referéndum, y de forma indirecta mediante los poderes representativos -art. 82-.
- Procedimientos de reforma constitucional: se incorporan los procedimientos conocidos como *iniciativa popular, iniciativa legislativa y leyes constitucionales*. Con características similares a los vigentes. Todos con ratificación plebiscitaria obligatoria.

25 - Conocido como “Senado del medio y medio”. El diseño institucional resultó de un claro reparto entre las fracciones mayoritarias que participaron del golpe de Estado con objetivos reformistas.

26 - La obligatoriedad fue reglamentada por la ley 13.882 del 18 de setiembre de 1970, por ende la primera elección efectivamente obligatoria se registra en 1971.

Sobre un total de 422.865 habilitados votan²⁷ 222.145 ciudadanos (52,5%) por “SÍ y 10.124 por “NO”. Se declara afirmativo con el 95,6% de los votos emitidos.

Configuración (19/4/1934): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

PR III y IV 27/3/1938

Se plebiscitaron dos reformas.

El primero proyecto, de diciembre de 1936, nace como ley constitucional promovida por los grupos reformistas de 1934 con pretensiones de profundizar ese diseño institucional y “*dirigidas a acentuar la coparticipación*” (Gross Espiell, 1978, p. 123), quitando el Vicepresidente del senado, dejando al cuerpo en 30 miembros, y debiendo ser electo conjuntamente con el Presidente en elección con doble voto simultáneo -DVS-.

El segundo proyecto, promovido en 1938 por legisladores mediante una *iniciativa legislativa*, propone elección directa de Presidente y Vicepresidente por mayoría simple sin acumulación por lema.

En estas elecciones sólo concurren a votar los sectores oficialistas que incorporan en sus papeletas ambas propuestas²⁸. El Partido Nacional (herrerista) obtiene el 32,1% y el Partido Colorado el 61,4% de los votos emitidos. Sobre un total de 636.171 habilitados para votar, y la votación efectiva de 357.205 ciudadanos (56,15%), los proyectos recogen el 93,4% de voluntades y se declaran aprobadas ambas propuestas²⁹.

Configuración PC.T-PN.Herr (27/3/1938): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

Configuración PC.B-PN.Ind (27/3/1938): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

27 - “*De acuerdo a ley de 16 de marzo de 1934 la manifestación de aceptación debía efectuarse por medio de hojas de votación impresas [con la voluntad expresa]. Sin perjuicio de [ello], las leyendas relativas al voto de ratificación o rechazo podían insertarse en la misma hoja de votación que contenían las listas de candidatos.*” (Corte Electoral, 1979, p. 1).

28 - Como se puede ver en las imágenes 1 a 3 en Anexos, correspondientes a listas de Montevideo por los candidatos presidenciales Blanco Acevedo y Alfredo Baldomir del Partido Colorado y Juan José de Arteaga por el Partido Nacional, y según fijaba como requisito la ley constitucional que se estaba ratificando plebiscitariamente, para esa fecha la voluntad reformista debía expresarse dentro de la papeleta de candidatos. Lo cual es un rasgo característico del sistema electoral uruguayo de listas cerradas y bloqueadas. En este caso, atando la suerte de las propuestas a los votos de los sectores que las promueven.

29 - En estos plebiscitos surge la particularidad de que si bien ambas propuestas resultan afirmativas la Corte Electoral entiende que los objetivos son contrapuestos y se anulan mutuamente. No hubo consecuencias legales sobre la Constitución vigente de 1934. Excede los objetivos de este trabajo indagar los motivos por los cuales los sectores oficialistas que participaron de la votación incorporaron en sus papeletas ambas propuestas contradictorias: “*La Corte Electoral, por resolución de 16 de abril de 1941, y por cuatro votos contra tres, resolvió que ambas enmiendas se anulaban recíprocamente(...)*” (Gros Espiell, 1956, p. 99).

PR V- 29/11/1942

Este proyecto surge -igual que el de 1934- en un contexto político autoritario³⁰. Las intenciones reformistas se impulsan a través de la ruptura institucional, de modo que el presidente Baldomir “*conforma una Junta Consultiva de los Partidos que elaboró un nuevo proyecto de reforma a partir del informe de la Comisión de Reforma Constitucional*” (Chasquetti, 2003, p. 74).

Principales reformas

-Poder Legislativo: Senado por representación proporcional integral, eliminando el “medio y medio”, exclusividad para fijar impuestos a la propiedad rural.

-Poder Ejecutivo: elimina el reparto coparticipativo de los Ministerios, estableciendo que los ministros deben contar con apoyo parlamentario para mantenerse al frente de sus respectivas Carteras. Se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, bajo la órbita de Presidencia, con el cometido de elaborar los presupuestos quinquenales de gobierno.

-Elecciones; mandatos de cinco años, elecciones nacionales y las departamentales votadas en hojas distintas.

Solo se opone el sector nacionalista de Luis Alberto de Herrera, con un 22,75% de votos.

Con 858.713 ciudadanos habilitados, el “SÍ” recibe 443.414 votos -el 51,6% de habilitados- y el “NO” 131.163 votos, por ende es ratificado con el 77,2% de los emitidos.

Configuración (27/11/1942): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

PR VI - PC.B-PN.Ind 24/11/1946

Proyecto presentado por el Partido Colorado Batllista y el Partido Nacional independiente, por iniciativa legislativa, promoviendo un Poder Ejecutivo con diseño colegiado. La reforma fue votada apenas por 289.101 votos (42,6%), que según los 678.609 votos válidos, no alcanza a la mayoría absoluta y es rechazada.

Configuración PC.B-PN.Ind (24/11/1946): Modelo A: [0-1-1-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

30 - “La Corte Electoral no registrará listas de candidatos para las próximas elecciones, que no contengan, en la fecha establecida por el Decreto-Ley, la declaración del votante por “SÍ” o por “NO”, sobre el proyecto constitucional” (Corte Electoral, 1979, p. 5). Esta es la última oportunidad donde aparece la voluntad reformista “atada” a las listas partidarias, para las siguientes ya se expresa en hojas específicas y separadas.

PR VII - PN.Herr 24/11/1946

Proyecto presentado por el Partido Nacional (herrerista) mediante *iniciativa legislativa* con pretensiones de separar la hoja de votación para Presidente y Vicepresidente del resto de los cargos e impedir la acumulación por lemas.

La reforma fue votada por 252.353 votos (37,1%), que según los 678.609 votos válidos, no alcanza a la mayoría absoluta, por ende resulta negativa.

Configuración PN.Herr (24/11/1946): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR VIII - 26/11/1950

Proyecto presentado, con el apoyo de 2/5 de la Asamblea General, para modificar el art. 148 promoviendo la separación -en hojas independientes y sin lemas partidarios- de la elección de Presidente y Vicepresidente respecto a la elección de otros cargos electivos, según consta en la Circular 2797 del 19 de setiembre de 1950.

Con 1.168.961 inscriptos hábiles, la propuesta es rechazada al obtener apenas 2.128 votos.

Configuración (26/11/1950): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR IX - 16/12/1951

Para el año 1951 “*casi todos los sectores políticos, con la excepción de los pequeños partidos de izquierda, convergían desde distintas ópticas en la necesidad de una reforma constitucional*” (Chasquetti, 2003, p. 76).

El proyecto, consensuado por una comisión extraparlamentaria, es promovido mediante *ley constitucional* -2/3 de cada Cámara -.

Principales reformas

-Poder Ejecutivo colegiado mediante la conformación de un Consejo Nacional de Gobierno de nueve miembros: seis para el lema más votado y tres para el segundo lema. Período de gobierno de cuatro años de duración.

-Elimina la posibilidad de disolución de las Cámaras en escenarios de censura a ministros, así como que la Asamblea hiciera caer al Ejecutivo.

-Modifica la integración y designación de Directores en los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, generando pluralidad y pudiendo ser observado por el Senado con mayoría especial.

-Senado conformado por 31 miembros electos de forma directa y la presidencia la ocupa el primer candidato de la lista más votada.

-Corte Electoral pasa a ser juez de las elecciones.

-Los gobiernos departamentales pasan a tener Consejos Departamentales de cinco miembros y siete en Montevideo, y Juntas Departamentales de 31 miembros, salvo Montevideo que se integra con 65 miembros.

“Del total de votantes el 54% lo hizo por “SÍ” y el 46% por “NO”, alcanzando la cantidad de sufragantes al 37% de los Habilitados” (Corte Electoral, 1979, p. 9).

Es aprobada con 232.076 votos sobre 429.760 emitidos.

Configuración (16/12/1951): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

PR X y XI- 30/11/1958

Se presentaron dos proyectos mediante *iniciativa popular*. Uno presentado el 19 de mayo, por nacionalistas herreristas (24,07%) y ruralistas (2,64%), con la intención de abolir el colegiado y establecer el carácter unipersonal de la presidencia y las intendencias, todo elegido por hojas sin lema electoral, leyenda o distintivos gráficos. Recibe 235.941 votos, el 16,6% .

El segundo proyecto, presentado el 29 de Mayo, por la Unión Cívica y grupos no tradicionales, promueve la abolición del colegiado volviendo a una presidencia unipersonal, incorporar el doble voto simultáneo, con lemas pero sin acumulación por sub-lemas.

Alcanza 153.662 votos, el 10,9% de los sufragantes.

Ambos proyectos resultan rechazados.

Configuración PN (30/11/1958-V.1): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

Configuración UC (30/11/1958-V.2): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR XII- 22/11/1962

Mediante el mecanismo de *iniciativa popular* el Partido Nacional, herreristas y ruralistas (candidatos: Alberto Arocena 19,4% y Astiazarán 0,08%, acumulando bajo el sub-lema "Dr. Luis Alberto de Herrera - Por la reforma y contra el colegiado"), presentan propuesta para derogar el régimen colegiado.

Solamente recoge 195.623 votos, el 12,8% de los inscriptos. Resulta rechazada.

Configuración (22/11/1962): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR XIII gris - 22/11/1966

Propuesta del 28 de abril, promovida por el Partido Nacional mediante el procedimiento establecido en el literal B, 2/5 de la Asamblea General.

Entre otras, las principales propuestas que se pueden identificar por importancia o diferencia, para terminar siendo negociadas en un nuevo proyecto, se encuentran:

- Suprimir el régimen colegiado, instaurar un presidente y vicepresidente electos por mayoría simple, con doble votos simultáneo y sin acumulación por sublema. Período de cinco años y sin reelección.
- Establece la existencia de once ministerios, con posibles modificaciones por ley.
- Ediles: disminuir la cantidad, en Montevideo de 65 a 31 y en el interior de 35 a 15, y aumentar de tres a cinco años el requisito de residencia para ser candidato.
- La creación del Consejo de la Economía Nacional, de carácter consultivo y honorario, compuesto por representantes de los intereses económicos y profesionales del país.

Obtiene 173.095 votos y es negativa.

Configuración gris (22/11/1966): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR XIV rosada - 22/11/1966

Propuesta presentada el 24 de Mayo, mediante *iniciativa popular*, en la cual el Partido Colorado propone:

- Suprimir el régimen colegiado e instaurar un presidente y vicepresidente electos por mayoría simple, con doble voto simultáneo para período de cinco años, sin reelección.
- Incorpora literales para reglamentar el funcionamiento, plazos, alcance y limitaciones de las leyes de urgente consideración.
- Establece la existencia de nueve Ministerios, con posibles modificaciones por ley.
- Ediles; disminuir la cantidad, en Montevideo de 65 a 31 y en el interior de 35 a 15. Mantiene el requisito de tres años de residencia para ser candidato
- Crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La propuesta es descartada, por haber sido negociada para dar paso al proyecto “naranja”, por esta razón solamente recoge 1.120 votos.

Configuración rosada (22/11/196): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR XV amarillo - 22/11/1966

Proyecto integral, presentado mediante *iniciativa popular* promovida por el “Movimiento de trabajadores y sectores populares” con la participación del partido político *FIDEL*, lema -de alta carga simbólica- que asume para en esa elección el Partido Comunista del Uruguay y sus aliados más cercanos.

Principales reformas

- Sufragio: hojas separadas para elegir cargos legislativos respecto de la fórmula presidencial, potestades para definir acumulación por lema, separación de dos años entre elecciones nacionales y departamentales, mandatos de cuatro años.
- Diseño institucional: eliminar el colegiado y pasar a un Consejo de Estado conformado por un Presidente y sus Ministros, creación de Comisiones Representativas de los empleados de los organismos y poderes del Estado para ser oídas “*en todo lo relacionado con el cumplimiento de las normas de la Ley, o del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, la reglamentación del trabajo y la aplicación de medidas disciplinarias*” (De la Bandera, 1969, p. 1066), Consejos o Directorios de Entes Autónomos y de Servicios Descentralizados conformados por cinco miembros (tres designados por la Asamblea General a propuesta del Poder Ejecutivo y dos elegidos por el personal del Ente o Servicio) distinguiendo a los designados en dos aspectos: “*los miembros propuestos por el Poder Ejecutivo deberán ser idóneos en las materias (...) y poseer*

condiciones personales, funcionales y técnicas que los habiliten para el ejercicio del cargo” (De la Bandera, 1969, p. 1071). En referencia a los representantes sociales se establece que *“la remoción o destitución de estos Consejeros o Directores sólo podrá efectuarse por iniciativa del 35% del grupo electoral correspondiente, ratificada por la mayoría absoluta de votantes en un plebiscito que tendrá que realizarse al efecto”* (De la Bandera, 1969, p. 1071).

-Poder Legislativo: capacidad de censura y destituir ministros por mayoría absoluta de cualquier Cámara, los ministros requieren apoyo explícito del Parlamento.

-En materia económica; *“Toda la riqueza del país (...) está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de los cometidos del Estado, con arreglo a la Constitución y a lo que de conformidad con ésta determinen las leyes que se establecieren.”* (De la Bandera, 1969, p. 1064), y para ello la nacionalización del comercio exterior: *“la ley establecerá las medidas necesarias para que el Estado se asegure la dirección y contralor del comercio exterior, reconociéndole el derecho exclusivo de comercializar todo los bienes de importancia esencial para la economía nacional y para las necesidades de la población.”* (De la Bandera.1969:1064). A su vez: prohíbe el latifundio fijando el límite en 2.500 hectáreas, prohíbe cualquier tipo de monopolio privado, establece la nacionalización de la banca y la prohibición de giros bancarios.

- En materia de potestades de los partidos: *“Suprímese los apartados B) y D) del Art. 331”* (De la Bandera, 1969, p. 1.073), que correspondiendo a los procedimientos de reforma constitucional mediante proyectos presentados por 2/5 de la Asamblea General y Leyes Constitucionales -2/3 de cada Cámara-, significa dejar sin potestades de reformas a los partidos políticos.

De las tres opiniones consultadas la mayoría entiende que habría una afectación del [EP]. Por un lado Romeo Pérez opina:

“Ahí [en la eliminación de dos procedimientos de reforma] parecería operar un reflejo contra la llamada ‘clase política’, de haberse aprobado hubiera sido una modificación muy relevante. Ahí sí creo que se hubiera afectado el EP, porque en el Uruguay la reforma de la Constitución, desde el origen, por lo menos desde la constitución de 1830, la reforma termina siempre en un plebiscito, eso es muy importante. Y eso en el S.XIX era muy excepcional, o sea es una norma... de temprana democraticidad del uruguay. (...) es un rasgo de temprana democraticidad eso de que en la reforma tenían que intervenir los representantes del pueblo. (...) Esto es quitarle participación a los Partidos (...) si bien siempre la última palabra la tiene el cuerpo electoral plebiscitariamente, siempre se dio intervención a los Partidos Políticos, cosa que lo creo muy positiva. (...) Siempre

la última palabra la tiene el cuerpo electoral con voto secreto, pero que los Partidos sean participes necesarios del proceso no quiere decir que no haya otros actores... [los Partidos deben ser] participes necesarios. Creo que esta supresión afectaría no positivamente el Edicto Perpetuo.”

Mientras que Risso tiene una opinión similar:

“Es un disparate esa reforma. El mejor procedimiento que tiene la constitución es el D, la ley constitucional que requiere un consenso muy alto de los políticos. (...) Hay una restricción y está sacando a los Partidos nada menos que de la reforma constitucional, uno de los temas centrales. Es verdaderamente profundo el cambio en el Edicto Perpetuo. Porque desde 1917 hasta ahora los Partidos Políticos son el centro de todo el sistema y acá los están sacando del tema más importante. (...) Esto es un cambio de perfil, lo más importante no lo resuelven los Partidos.”

Por otra parte Daniel Chasquetti evalúa distinto el proyecto, haciendo foco en su contexto:

“Es un proyecto que hay que leerlo con las salvaguardas de la época, es de los 60, pero no es nada loco ni disparatado. (...) Parece querer cerrar la posibilidad de que la cambie una mayoría circunstancial. Para eso hay que reducir las formas y volverlas muy exigentes. (...) Toda constitución, para que funcione y no sea cambiada todo el tiempo, debe tener un punto de equilibrio. Donde los actores estén satisfechos. O por lo menos crean que el costo de cambiarla puede terminar perjudicándoles. (...) Si tenés muchos mecanismos hay muchas vías para hacer política. La reforma se utiliza como issues de campaña.”

El proyecto resulta negativo al obtener solamente el 5,2%, 86.315 votos.

Configuración amarillo (22/11/1966): Modelo A: [1-1-0-0] - Modelo B: [1-1-0-0]

PR XVI naranja - 22/11/1966

Propuesta acordada, mediante procedimiento de *ley constitucional*, entre sectores mayoritarios del Partido Colorado y del Partido Nacional³¹ para lograr la mayoría necesaria frente al escenario de tres proyectos presentados. Sumados superan el 60% de los votos.

Principales reformas

-Poder Ejecutivo: regreso a la Presidencia unipersonal con fortalecimiento de los poderes legislativos del presidente, mediante capacidad de promover “leyes de urgente consideración”, las cuales deben ser tratadas por el Legislativo con plazo perentorio.

31 - No participan los colorados colegialistas ni, en el Partido Nacional, el herrerismo y la UBD.

-Senado: vuelve a tener 30 miembros electos más el Vicepresidente que preside el cuerpo, con voz y voto.

-Relación entre Poderes: vuelve el sistema de 1934 donde el presidente puede observar la censura del Parlamento sobre los Ministros, si fuese votada con menos de 2/3 de la Asamblea General, y terminar en la disolución de las Cámaras o la caída del Consejo de Ministros pero ya no del presidente.

-Suprema Corte de Justicia: introduce clausula temporal para la designación por la Asamblea General, vencido el plazo de 90 días es automáticamente designado el miembro de los Tribunales de Apelación con mayor antigüedad en dicho cargo.

-Se introduce el *recurso de referéndum* contra las leyes.

-Derechos: amplía el derecho a la vivienda decorosa estimulando las inversiones privadas dedicadas a ese fin; fomento de la familia como elemento básico de la sociedad; extiende el régimen de gratuidad de la enseñanza pública a la media, la agraria y la industrial; establece exoneración de impuestos a los institutos docentes y culturales de carácter privado.

La propuesta recibe 786.987 votos por “Sí” que, sobrepasando el requerimiento de 35% de participación y la mayoría absoluta de los concurrentes, resulta afirmativa. El requisito mínimo fue establecido en 579.713 votos, la propuesta recoge el 47,5% de los votos hábiles que representa el 67,8% del total de votos emitidos.

Configuración naranja (22/11/1966): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

PR XVII sanción- 28/11/1971

Proyecto presentado por sectores nacionalistas de oposición, 54 legisladores activan el procedimiento de 2/5 en la Asamblea General, con pretensiones de modificar el penúltimo y el último inciso del artículo 148 de la Constitución para promover la caída del Presidente y Ministros mediante sanción parlamentaria.

Sobre un total de 1.875.660 habilitados en esa elección votaron 1.664.119³² ciudadanos y, necesitando obtener 832.060 votos, la propuesta recoge solamente 1.870 votos³³, es rechazada.

Configuración sanción- (28/11/1971): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

32 - Como se detalla en nota al pie 26, ésta es la primer elección donde se controla la obligatoriedad.

33 - Es llamativo que una propuesta promovida por un partido con tanta representación parlamentaria obtenga un porcentaje tan bajo de apoyo.

PR XVIII reelección- 28/11/1971

Sectores del Partido Colorado promueven, mediante *iniciativa popular*, la propuesta de modificación al artículo 152 promueve la posibilidad de reelección presidencial y aumentar el período de mandato a cinco años.

La propuesta obtiene 491.680 votos, el 26% de votos habilitados. Necesitando alcanzar 832.060 votos, resulta negativo.

Configuración reelección- (28/11/1971): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR XIX dictadura - 24/11/1980

La propuesta fue iniciativa de las fuerzas armadas. “*Cuando las FFAA ensayaron intercambiar posiciones en el gobierno por apoyo a su proyecto constitucional toda la élite política rechazó el canje, [Pacheco Areco] fue el único líder de primera línea que apoyó el ‘Sí’*” (González, 1984, p. 31).

En este proyecto no quedan dudas sobre la intención de modificar el edicto perpetuo:

“Si alguien pudiera estimar trival, o de antemano asegurado, este ‘edicto perpetuo’, debería reparar en que no se logró instantáneamente sino de a poco y en que si las fuerzas populares ni atentan, por lo general, contra sus contenidos, lo hicieron las fuerzas oligárquicas que quisieron devenir constituyentes mediante actos institucionales (1976-1984) y el proyecto plebiscitado en noviembre de 1980. (...) cuando se quiso rectificar [el edicto perpetuo], se tropezó con un pronunciamiento popular adverso” (Romero Pérez, 1989, p113)

En la entrevista Romeo Pérez completa: “*Dividir los derechos fundamentales, para priorizar unos sobre otros, permitía violar o restringir los derechos individuales. Eso hubiera sido una modificación, por reformulación cualitativa, del edicto perpetuo.*”

La propuesta, además de legitimar las acciones desarrolladas por la dictadura mediante la ratificación de los Actos Institucionales, propone modificar el diseño institucional de la República.

-Establece que la Junta de Comandantes en Jefe son responsables, conjuntamente con el Presidente de la República, de la seguridad y la defensa nacional.

-Presidente y vicepresidente electos por mayoría simple y mandatos de cinco años.

-Poder Legislativo: Cámara de Diputados de 75 miembros, 39 para la lista que “*hubiera obtenido el cargo de Presidente*” y 36 designados por representación proporcional; Cámara de Senadores de 20 miembros electos, 11 oficialistas y 9 por representación proporcional, más el vicepresidente. En materia de presupuesto, en caso de controversia con el Poder Legislativo, resuelve el Tribunal de Control Político.

-Prohibición de partidos que “*por su ideología, principios, denominación, funcionamiento o componentes, denotaren vinculación o subordinación con instituciones, organizaciones o partidos extranjeros o con otros Estados*”, o que incorporasen personas “*que hubiesen formado parte de grupos u organizaciones sociales o políticas (...) ni por personas que hayan participado en asociaciones declaradas ilícitas con arreglo a la ley.*”

-Creación de un Tribunal de Control Político, de nueve miembros propuestos por el Presidente con venia de 2/3 de la Asamblea General, o de oficio como establezca la ley. Con potestades para juzgar el accionar político nacional.

-Eliminación de dos procedimientos de reforma y modificación de los otros dos. En el caso del procedimiento A, aumenta de 10 a 15% el requisito de firmas de ciudadanos inscriptos y en el caso de procedimiento por Ley Constitucional requiere iniciativa del Poder Ejecutivo en conformidad con las 3/4 del total de cada Cámara. En este caso entra en vigencia luego promulgada la ley y los de 90 días de publicada en el Diario Oficial, aunque deba ser ratificada plebiscitariamente en las elecciones nacionales más próximas.

“El resultado del plebiscito 1980 no fue decidido ni por la lealtad a los líderes políticos ni por la distribución del electorado a lo largo del continuo derecha-izquierda” (González, 1984, p25) y *“la división entre el Sí y el No cruzó a través de todos los grandes grupos políticos excepto la izquierda”* (González, 1984, p28).

El resultado fue que sobre 1.689.424 votos emitidos, 707.118 votan por “SÍ” y 945.176 ciudadanos votan por “NO”. La iniciativa fue rechazada por el 56% de los votos.

Configuración dicta -(24/11/1980): Modelo A: [1-0-0-0] - Modelo B: [1-0-0-0]

PR XX - 26/11/1989

Proyecto de *iniciativa popular* para establecer constitucionalmente el ajuste de jubilaciones y pasividades según Índice Medio de Salarios.

La iniciativa se distingue porque surge como propuesta de un núcleo de jubilados -liderados por un experimentado militante del Partido Colorado- que si bien intenta frenar reformas oficialistas, no busca oponerse directamente al gobierno. Por el contrario, busca aprovechar la coincidencia de la fecha del plebiscito con las elecciones presidenciales para comprometer a los diferentes actores políticos, y lo logra: “*en el transcurso de unos pocos meses, la mayoría de los candidatos presidenciales y los líderes de las principales fracciones partidarias fueron pronunciándose a favor de la iniciativa. [Incluso] en algunos casos, las expresiones a favor de la reforma implicaron un cambio con respecto a las posiciones originales sostenidas*” (Monestier, 2010, p. 33).

El apoyo³⁴ partidario se corrobora en los números; sobre un total de 2.319.022 habilitados el proyecto obtiene 1.681.592 votos, es afirmativo con el 72% (Bottinelli.-s.f.-, p. 1.666). Esto corresponde al 87,78% de los votos escrutados sobre votantes. Los sectores que acompañaron la propuesta obtienen el 87% de los votos (Lissidini, 2001, p. 161).

Configuración (26/11/1989): Modelo A: [0-0-1-1] - Modelo B: [0-0-2-1]

PR XXI MiniRef.- 28/8/1994

Mediante acuerdo de los partidos, procedimiento de *ley constitucional*, la Asamblea General promueve un plebiscito para el 28 de agosto con intenciones de: permitir el voto cruzado a nivel nacional y departamental, reducir el número de componentes en las Juntas Departamentales del interior, otorgar salario a los Ediles, modificar alguna disposiciones transitorias de la Constitución de 1966, entre otras propuestas.

A pesar del alto apoyo partidario la propuesta recibió 1.240.059 votos por “NO” (63%) contra 559.321 votos por “SÍ”, sobre un total de 1.964.771 votantes.

Configuración MiniRef (28/8/1994): Modelo A: [0-1-1-0] - Modelo B: [0-1-2-0]

34 - “Acercándose la fecha de las elecciones, el Frente Amplio no lograba definir una postura consensuada respecto a la iniciativa. (...) Finalmente, a menos de un mes de las elecciones, el plenario del Frente Amplio resolvió acompañar la iniciativa original y “ensobrar” la papeleta a favor de la reforma, aunque dejó en libertad de acción a los grupos que tenían una posición crítica al respecto -MLN y PVP-.” (Monestier, 2010, p. 38).

PR XXII altera.pensión - 27/11/1994

Iniciativa popular promovida por la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS-PIT-CNT). Si bien fue difícil lograr el 10% de las firmas requeridas, una vez que la Corte Electoral certificó y habilitó el proceso el proyecto fue consiguiendo el apoyo o el silencio de la dirigencia partidaria al punto que “*los líderes locales desconocieron la posturas de sus referentes nacionales y “ensobraron” junto con las listas de los candidatos la papeleta de adhesión al plebiscito*” (Monestier, 2010, p. 57).

La propuesta pretende derogar las reformas a la seguridad social implementadas por ley y prohibir nuevas modificaciones por vía de Rendición de Cuentas.

Los sectores que apoyan³⁵ obtuvieron el 75% de los votos, a la vez que la propuesta es afirmativa al confirmar la voluntad del 69.8% de los votantes (Lissidini, 2001, p. 161).

Configuración altera.pensión (27/11/1994): Modelo A: [0-0-1-1] - Modelo B: [0-0-2-1]

PR XXIII Educa- 27/11/1994

Propone fijar constitucionalmente el 27% del presupuesto nacional a la educación pública. Es una *iniciativa popular* promovida por sindicatos de la educación y el PIT-CNT, que si bien logró juntar las firmas para convocar el plebiscito, “*a lo largo de toda la campaña electoral, la iniciativa sufrirá la oposición más o menos intensa de la mayoría de los partidos y candidatos*” (Monestier, 2010, p. 52).

La propuesta no es aprobada al alcanzar solamente el 32% de los votos.

Configuración Educa (27/11/1994): Modelo A: [0-0-0-0] - Modelo B: [0-0-0-0]

35 - Apoyan el Frente Amplio sin el MLN-MPP, el Partido Colorado sin Jorge Batlle y el Partido Nacional sin el sector de Alberto Volonté.

PR XXIV - 8/12/1996

Mediante acuerdo³⁶ entre el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Nuevo Espacio (87 votos sobre 130 de la Asamblea General) se promueve un proyecto de *ley constitucional* de, básicamente, modificaciones electorales.

Este proyecto establece la segunda vuelta (balotaje) para la elección presidencial en caso de que ningún candidato obtenga mayoría absoluta en la elección del último domingo de octubre. Candidatos únicos por partidos, definidos en internas obligatorias. Prohíbe la acumulación por sub-lemas a la Cámara de Representantes. Las elecciones departamentales se fijan para el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente a la elección nacional. Elimina toda referencia a lemas permanentes o accidentales. Refuerza las atribuciones del Poder Ejecutivo al reducir de 60 a 30 días el plazo del Legislativo para atender las leyes de urgente consideración y al aumentar el requisito para levantar el veto presidencial³⁷.

El proyecto es afirmativo con el apoyo de 1.015.828 votos (50,29%) sobre un total de 2.019.843 votos emitidos.

Configuración (8/12/1996): Modelo A: [0-1-1-1] - Modelo B: [0-1-2-1]

PR XXV PJ - 31/10/1999

Iniciativa promovida por el sindicato de funcionarios del Poder Judicial y algunos gremios profesionales del ramo, con la intención de promover la autonomía presupuestal del Poder Judicial. “*Mediante una efectiva estrategia de lobby parlamentario*” (Montestier, 2010, p. 65) los promotores consiguen activar el procedimiento B. Proyecto identificado como “*papeleta blanca*”.

36 - Los proyectos de reforma mediante Ley Constitucional deben establecer la fecha a ser plebiscitados, sin necesidad de coincidir con una elección nacional de representantes. Por esta razón para medir el apoyo de los bloques promotores es necesario mirar la votaciones previa y posterior. Como se puede observar en la Tabla 2 el bloque promotor en 1994 suma 65,5%, y en 1999 suma 58,09% de apoyos totales. Siguiendo estos datos es posible suponer que en 1996 el apoyo inicial superara el 55%, correspondiente al valor 2 de [aHeg].

37 - El artículo 138 de la Constitución de 1967 establece que un proyecto devuelto -con observaciones u objeciones- se resuelve por 2/3 de la Asamblea General y, por el artículo 139, en el caso de veto parcial alcanza con mayoría simple de la Asamblea General. La reforma incorpora que debe ser levantado por 2/3 *de cada Cámara*, obligando a tomar la votación por separado, sin diferenciar entre veto parcial o total.

El resultado es negativo, “*el apoyo manifestado mediante la firma por tres quintas partes de los miembros de la Asamblea General no tuvo correlato durante la campaña previa al plebiscito*” (Montestier, 2010, p. 67)

Configuración PJ (31/10/1999): Modelo A: [0-0-0-0] - Modelo B: [0-0-0-0]

PR XXVI act.Política - 31/10/1999

El Nuevo Espacio, consiguiendo la adhesión del Frente Amplio y algunos sectores minoritarios de los Partidos Tradicionales, logra alcanzar 78 votos en la Asamblea General para activar el procedimiento B. Proyecto identificado como “*papeleta rosada*”.

La iniciativa busca impedir la postulación a cargos electivos, por un período no menor a cuatro años posterior al cese, para los miembros de directivos de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Al igual que el proyecto promovido en esas fechas por los judiciales, la adhesión partidaria que habilitó la propuesta desde la Asamblea General, no mantuvo el apoyo a la hora de desarrollar la campaña. El proyecto recoge el 38,17% de los votos, resultando negativo.

Configuración act.Política (31/10/1999): Modelo A: [0-1-1-0] - Modelo B: [0-1-0-0]

PR XXVII - 31/10/2004

La iniciativa se origina en el sindicato de trabajadores FFOSE, y rápidamente se conforma una plataforma denominada Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida -CNDVA-.

Desde allí se conglomeran más de 30 organizaciones gremiales, sociales y político partidarias para la recolección de firmas, procedimiento de reforma A, y la futura campaña de cara a la elección. “*Los apoyos político partidarios que recibió la iniciativa excedieron ampliamente al Frente Amplio (...) la mayoría del Partido Nacional apoyó la campaña*”. (Montestier, 2010, p. 78)

El objetivo es modificar el artículo 47 agregando varios incisos donde queda explícito que el agua es un recurso estratégico para el país y la sociedad, que la planificación, gestión y control debe tener participación de los usuarios y la sociedad civil y que el servicio público de saneamiento y de abastecimiento de agua para consumo debe ser ejercido por personas jurídicas estatales.

En un total de 2.487.182 habilitados y 2.228.930 votantes, el proyecto resulta aprobado al recibir el 64,61%, 1.440.004 votos.

Configuración (31/10/2004): Modelo A: [0-0-1-1] - Modelo B: [0-0-2-1]

PR XXVIII caducidad- 25/10/2009

El 21 de noviembre de 2006 se conforma la Coordinadora por la Nulidad de la Ley de Caducidad y da lanzamiento a la campaña de recolección de firmas para activar el procedimiento A. La campaña comenzó en el edificio anexo del Palacio Legislativo y firman la convocatoria representantes del Frente Amplio (como los senadores Margarita Percovich, Rafael Michelini, Eduardo Lorier y Victor Vaillant). También participan dirigentes históricos del PIT-CNT (como José D'Elía o el entonces secretario encargado del área de Derechos Humanos e integrante de la Coordinadora, Luis Puig), y organizaciones sociales como Amnistía Internacional Uruguay, Asociación de Familiares de muertos y Detenidos por la Dictadura, Comisión de Familiares de Asesinados Políticos, Crysol, Fucvam, el PIT-CNT, Serpaj, Sersoc, el Semanario Brecha, como familiares de detenidos desaparecidos (Sempol, 2013, p. 125).

Si bien es amplio el apoyo de organizaciones populares, el apoyo partidario es limitado. Solo algunos sectores³⁸ del Frente Amplio (PCU, Nuevo Espacio y PVP) tomaron definición explícita, logrando más tarde una definición de apoyo en el V Congreso³⁹ del Frente Amplio. Esta controversia interna, especialmente con los referentes históricos del MLN, genera que se sumen militantes de diversos onclsectores de forma individual, incluyendo del “wilsonismo” del Partido Nacional.

Este proyecto pretende “*anular y declarar inexistentes los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ley N°15848 [Caducidad de la pretensión punitiva del Estado], se dispone que el Poder Judicial*

38 - El Partido por Victoria del Pueblo (PVP) publica en su página web un artículo del Semanario Brecha donde expone su descontento, en clara alusión al MPP: "*descartada la participación de aquellos partidos políticos que aprobaron la ley, la ausencia de representantes de los sectores mayoritarios del FA puede deberse a esa puja entre principios y pragmatismo que cruza la interna del gobierno.*" (<http://www.pvp.org.uy/cnalc.htm>).

39 - Dice el documento final del V Congreso ordinario "Compañero Líber Seregni": "*Las instancias de participación de la ciudadanía son un campo de acción donde el Frente Amplio debe desplegar sus propuestas, contribuyendo al mayor y más activo involucramiento en la política. (...) Consolidar la democracia en el plano político e ideológico pasa por apoyar las instancias e iniciativas para que la población pueda decidir sobre temas trascendentales. (...) En la actualidad la campaña de recolección de firmas convocada por un conjunto de organismos sociales para habilitar una reforma constitucional que anule la Ley de Caducidad significa una vez más, convocar a la población para resolver un problema de gran magnitud para la democracia.*" (Frente Amplio, 2007, p. 7). Disponible en <https://frenteamplio.uy/nuestra-voz/declaraciones-y-documentos/item/415-congresos-y-programas-de-gobierno>.

continuará de oficio las causas alcanzadas por las disposiciones anuladas como si estas nunca hubieran existido, no pudiendo invocarse la cosa juzgada en dichas causas hasta el dictado de nueva sentencia así como respecto de aquellos delitos que fueren prescriptibles y que hayan sido o pudieran haber sido comprendidos en la caducidad dispuesta por el artículo 1 de la Ley N°15848 (...)”.

Analizando este proyecto Romeo Pérez expresa:

-“En este caso no tengo dudas de que se hubiera tratado de una modificación del edicto perpetuo, y por eliminación. Tiene que ver con la cosa juzgada. Repito, a su vez es discutible si la cosa juzgada del derecho penal liberal, que suele llamarse liberal (bien o mal se suele llamar derecho penal liberal), que estaría formado en sus bases, en sus principios, por las máximas de nullum crimen sine praevia lege, ningún delito sin previa ley. Todavía hay penalistas que dicen que el principio es que ‘no hay delito sin previa ley penal’. (...) y segundo; ‘no hay pena sin una ley previa’, también. El tercer principio del derecho penal liberal, yo diría, es que la sanción no tiene carácter aflictivo sino de rehabilitación del delincuente. (...) y falta el principio de la cosa juzgada. A cierta altura, después de cumplidos determinados procedimientos, y mediando una sentencia, agotadas las vías de los recursos, la situación penal respecto de ese imputado y de esos actos delictivos, queda fijada. Porque se lo absuelve o porque se lo pena. Entonces abrir juicios que fueron regularmente tramitados hasta los últimos recursos admisibles, afecta el Derecho Penal liberal. Y yo creo que el Derecho Penal liberal es parte del Edicto Perpetuo uruguayo. En ese caso, no prosperó la reforma, pero estaba en juego un componente del Edicto Perpetuo.”

Por su lado, el profesor Martín Risso expresó que *“sí afectaba, [porque] limitaba minimamente el principio de separación de poderes.”*

Por su parte el profesor Daniel Chasquetti afirma:

“Vos no podes declarar inexistente o nulo los efecto de una ley. Desde el punto de vista del derecho es ilógico. Podes pensar desde la perspectiva de que los que se beneficiaron de la ley estarían siendo limitados en sus derechos, tal vez sí. Pero también la ley de caducidad es una violación al Edicto Perpetuo. (...) La Ley de caducidad es un monstruo... quitarle las facultades al Poder Judicial y entregárselas al Ejecutivo, eso sí es un daño terrible al Edicto Perpetuo. Y es una ley. La ley de caducidad, desde el punto de vista democrático, después de los golpes de Estado, es la aberración más grande que hay. Pero en el sentido estricto sí, le estás generando una inseguridad jurídica a los beneficiarios de la ley.”

Con tres opiniones similares se toma como intento afirmativo de reducción del [EP].

De un total de 2.563.250 habilitados para votar, con 2.304.686 votos efectivos -el 89,91%-, la papeleta rosada obtiene 1.105.768 votos correspondientes al 47,98% y es rechazada.

Configuración caducidad (25/10/2009): Modelo A: [1-0-0-0] - Modelo B: [1-0-0-0]

PR XXIX voto.Ext - 25/10/2009

Propuesta impulsada en exclusividad⁴⁰ por el Frente Amplio, mediante el procedimiento B⁴¹. Iniciativa para incorporar en el artículo 77, un numeral 13, estableciendo la posibilidad de voto vía epistolar y que *“la Corte Electoral podrá instrumentar otros procedimientos, siempre que asegure que el sufragio se ejerza con las mismas garantías.”*

Sobre 2.304.686 votantes, el proyecto recibe 862.454 votos -37,42%- y no es aprobada.

Configuración voto.Ext (25/10/2009): Modelo A: [0-1-0-0] - Modelo B: [0-1-1-0]

PR XXX Baja edad - 26/10/2014

Proyecto promovido por el Senador del Partido Colorado Pedro Bordaberry, que suma el apoyo de los sectores herreristas del Partido Nacional, la mayoría del Partido Colorado y algunas organizaciones de la sociedad civil. Siguiendo la Tabla 2, y con un criterio amplio al sumar todos los votos del bloque PN-PC -cuando en realidad no todos los sectores acompañaron- la suma de dichos partidos mostraría un apoyo inicial de 43,77%.

El proyecto pretende sustituir el artículo 43 estableciendo la *“prioridad a la protección de las víctimas del delito”* mediante la aplicación del Código Penal a los menores entre 16 y 18 años. También promueve que *“los antecedentes de los adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley penal no se destruirán y serán considerados en los procesos penales a los que puedan ser sometidos después de cumplir los 16 años”*.

Surge la pregunta de si juzgar a los adolescentes, de entre 16 y 18 años edad, de acuerdo a la legislación para adultos, supone un aumento de responsabilidad que no es acompañada de los derechos que se adquieren con la mayoría de edad, por ejemplo el voto.

40 - <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Se-plebiscitara-el-voto-epistolar-80301>

41 - <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/38638>

Preguntado Romeo Pérez expone:

-“Comparto la duda, no encuentro razones para fundamentar que no sea una modificación. Pero tengo la duda de si esa interpretación que sí se le dio, a la propuesta de Pedro Bordaberry, es la adecuada. Porque yo en su momento leí la formulación de la enmienda constitucional y no lo interpretaba de la misma manera. No soy un especialista en Derecho Penal, estaríamos hablando de imputabilidad por edad... lo leí como ciudadano, no como analista. En definitiva me quedó la duda.”

Con algunas dudas el profesor Risso expone:

“puede ser. El proyecto se podría haber aprobado por ley, hubiera sido malo, pero no hubiera sido inconstitucional. (...) Dentro de los menores hay distintos tipos de capacidad. Hubiera sido mala desde distintos puntos de vista, sobretudo por contenido. Que no debe estar en la constitución. Pero yo no le veo conflicto. La capacidad civil y la responsabilidad penal se dispone por ley.”

También el profesor Chasquetti comparte la interrogante:

“podría ser visto así. Lo que pasa es que como los menores no tienen derechos políticos, en un sentido estricto no son ciudadanos. No sé, la verdad no tengo claro. Es opinable. Si vas a bajar la edad de imputabilidad hubiese sido elegante darle los derechos al voto, pero Bordaberry debe haber calculado que eso beneficiaría al FA.”

Asumiendo la duda en cuanto al carácter modificativo o no del edicto perpetuo se evalúa para ambas posibilidades.

Sobre un total de 2.620.791 habilitados para votar, y un 90,51% de participación, se registran 1.110.283 votos por el “SÍ” (46,81%) lo cual no es suficiente y la reforma no prospera.

Configuración baja (26/10/20014): Modelo A: [1/0-1-0-0] - Modelo B: [1/0-1-0-0]

Tabla 5 - Configuraciones empíricas

	PR_fecha	Modelo 1				Modelo 3			
		EP	iPP	aiBP	RC	EP	iPP	aHeg	RC
I	1917	0	1	1	1	0	1	2	1
II	1934	0	1	1	1	0	1	2	1
III	1938 PC.T-PN.Herr	0	1	1	1	0	1	2	1
IV	1938 PC.B-PN.Ind	0	1	1	1	0	1	2	1
V	1942	0	1	1	1	0	1	2	1
VI	1946 PC.B-PN.Ind	0	1	1	0	0	1	0	0
VII	1946 PN.Herr	0	1	0	0	0	1	0	0
VIII	1950	0	1	0	0	0	1	0	0
IX	1951	0	1	1	1	0	1	2	1
X	1958 PN	0	1	0	0	0	1	0	0
XI	1958 UC	0	1	0	0	0	1	0	0
XII	1962	0	1	0	0	0	1	0	0
XIII	1966 gris	0	1	0	0	0	1	0	0
XIV	1966 rosada	0	1	0	0	0	1	0	0
XV	1966 amarilla	1	1	0	0	1	1	0	0
XVI	1966 naranja	0	1	1	1	0	1	2	1
XVII	1971 sanción	0	1	0	0	0	1	0	0
XVIII	1971 reelección	0	1	0	0	0	1	0	0
XIX	1980 dictadura	1	0	0	0	1	0	0	0
XX	1989 jubilados	0	0	1	1	0	0	2	1
XXI	1994 MiniRef.	0	1	1	0	0	1	2	0
XXII	1994 altera.pensión	0	0	1	1	0	0	2	1
XXIII	1994 Educa	0	0	0	0	0	0	0	0
XXIV	1996	0	1	1	1	0	1	2	1
XXV	1999 PJ	0	0	0	0	0	0	0	0
XXVI	1999 act.Política	0	1	1	0	0	1	0	0
XVII	2004 agua	0	0	1	1	0	0	2	1
XXVIII	2009 caducidad	1	0	0	0	1	0	0	0
XXIX	2009 voto.Ext	0	1	0	0	0	1	1	0
XXX	2014 baja	1/0	1	0	0	1/0	1	0	0

La propuesta XXX, “2014 baja”, no se suma a los resultados. En definitiva se analizan 29 casos, indicando en relación a dicha propuesta (en cuadro amarillo) dónde se podría ubicar según se decida si modifica o no el edicto perpetuo. De todas formas, habiendo sido rechazado el plebiscito, sea cual sea la opción que se tome no genera impacto sobre el análisis de condiciones.

7. Resultados

Modelo A										
	EP	iPP	aiBP	RC [0]	RC [1]	N	Ny	Consistencia	V>Y	cobertura
I	0	1	1	3	8	11	1917, 1934, 1938(III), 1938(IV), 1942, 1946(VI), 1951, 1966n, 1994mini, 1996, 1999 act.Pol	0,73	C/F	0,73
II	0	0	1		3	3	1989 jubilados, 1994 altera.pensión, 2004 agua	1	V	0,27
III	0	1	0	10		10	1946-VII, 1950, 1958-X, 1958-XI, 1962, 1966g, 1966r, 1971-R, 1971-S, 2009-vE, [2014 baja]	0	F	0,00
IV	0	0	0	2		2	1994edu, 1999PJ	0	F	0,00
V	1	0	0	2		2	1980 dictadura, 2009 caducidad	0	F	0,00
VI	1	1	0	1		1	1966 amarilla, [2014 baja]	0	F	0,00
VII	1	1	1			0		-	-	-
VIII	1	0	1			0		-	-	-
total						29				

[0-1-2]

Modelo B										
	EP	iPP	aHeg	RC [0]	RC [1]	N	Ny	Consistencia	V>Y	cobertura
I	0	1	2	1	8	9	1917, 1934, 1938-III, 1938-IV, 1942, 1951, 1966n, 1994 mini, 1996,	0,89	V/C	0,73
II	0	0	2		3	3	1989 jubilados, 1994 altera.pensión, 2004 agua	1,00	V	0,27
III	0	1	0	11		11	1946-VI, 1946-VII, 1950, 1958-X, 1958-XI, 1962, 1966g, 1966r, 1971-S, 1971-R, 1999 act.Pol, [2014 baja]	0,00	F	0,00
IV	0	1	1	1		1	2009 vExt	0,00	F	0,00
V	1	0	0	2		2	1980, 2009 caducidad	0,00	F	0,00
VI	0	0	0	2		2	1994edu, 1999PJ	0,00	F	0,00
VII	1	1	0	1		1	1966 amarilla, [2014 baja]	0,00	F	0,00
VIII	1	1	1			0		-	-	-
IX	1	0	1			0		-	-	-
X	1	0	2			0		-	-	-
XI	1	1	2			0		-	-	-
XII	0	0	1			0		-	-	-
total						29				

8. Conclusiones

Como evaluación general se puede observar que ambos modelos comparten una configuración “verdadera” o suficiente (consistencia de 100%) y una configuración “contradictoria” donde la consistencia varía de 73 a 89%. Este hallazgo premeditado, por cambiar la definición de la tercer condición, permite afirmar que el diseño del Modelo B posee mayor capacidad explicativa que el Modelo A.

Analizando detenidamente los resultados, según el primer modelo se puede observar que hay solo dos configuraciones [EP=0, iPP=1, aiBP=1] y [EP=0, iPP=0, aiBP=1]) que llevan al éxito de las propuestas. Ambas comparten la condición de no modificar el *edicto perpetuo* y tener apoyo *inter bloque partidario*, diferenciándose en si son *iniciativas de partidos político* o no. En el caso de las propuestas que son iniciativas de partidos, de los once casos encontrados ocho resultan afirmativos y tres negativos, lo que muestra una consistencia del 73% (0,73) y una cobertura también del 73%. Por el contrario, para la configuración en la que la iniciativa no es exclusiva de los partidos, o surge de la sociedad civil y los partidos se suman, solo se encuentran tres casos resultando el 100% afirmativos, correspondiente a una consistencia de 1 (100%) y una cobertura del 27%.

Se podría entender, para este Modelo, que la *iniciativa partidaria* no es una condición relevante, siendo que podría sustituirse entre ambas configuraciones sin afectar el resultado. Pero analizando cualitativamente los tres casos que no fueron iniciativa partidaria, queda en evidencia que todos los partidos se suman a la campaña (2004 agua), o al menos retiran su resistencia (1989 Jubilados y 1994 altera-pensión) permitiendo a sus militantes “ensobrar” y juntar votos. Por el contrario, en los casos donde los partidos mantienen la resistencia, o directamente hacen campaña en contra, por más que sean propuestas sociales (1994 educación y 1999 PJ), no se logra alcanzar el objetivo reformista.

Una configuración [EP=0, iPP=1, aiBP=0] recoge diez casos de intentos fallidos. De estos diez se puede decir que dos fueron descartados (gris y rosado) para dar paso al proyecto acordado (naranja) en 1966 y uno (1971) para modificar el artículo 148 con intenciones a la destitución presidencial. El resto fueron propuestas de un solo partido (o varios sectores del mismo partido) con intenciones de reformar algún aspecto electoral: posibilitar el voto

exterior (2009), la reelección presidencial (1971), eliminar el colegiado, separar las hojas de votación y/o eliminar la acumulación por lemas.

Hay cuatro propuestas que intentaron modificar el edicto perpetuo pero no prosperaron (1966 amarilla, 1980 dictadura, 2009 caducidad y 2014 baja).

No existen casos para configuraciones que intenten restringir el *edicto perpetuo* con *alianzas inter bloques partidarios*, sin importar la condición del *origen* de las propuestas.

Como conclusión general del Modelo A, para que una propuesta resulte ratificada es fundamental que posea *apoyo inter bloques partidarios* y no intente reducir el *edicto perpetuo*. Si a su vez la propuesta se origina en los partidos políticos, o estos acompañan, tiene mayores posibilidades de prosperar.

El Modelo B, al transformar la condición que supone los apoyos iniciales a valores tricotómicos, permite visualizar mejor el resultado según el apoyo inicial de cada propuesta y muestra algunas diferencias con el Modelo A.

También hay solo dos configuraciones con resultados afirmativos. Y comparten la condición de no intentar modificar el edicto perpetuo.

Cuando se analiza la configuración que recoge más casos ratificados [EP=0, iPP=1, aHeg=2], se observa que de nueve casos que nacen como propuestas de los partidos políticos y que recogen un apoyo “alto” -sumados los sectores superan el 55% del electorado-, ocho casos resultan aprobados y solo un caso es no aprobado (1994 mini)⁴². Esta configuración muestra una cobertura del 73% (ocho de los once casos ratificados), con una consistencia de 89%.

A su vez, el otro 27%, correspondiente a tres casos, se explica por la configuración en las que las propuestas surgen desde la sociedad civil y recogen un apoyo “alto” [EP=0, iPP=0, aHeg=2].

42 - Cabe destacar que en 1994 hubo dos plebiscitos que si bien nacen con objetivos distintos, según expone Monestier (2010), en la campaña parecen haberse enfrentado. Este enfrentamiento podría ser la explicación del único caso negativo esa configuración [EP=0, iPP=1, aHeg=2].

Estas dos configuraciones cubren el 100% de los casos afirmativos, por lo que, aplicando una minimización lógica, podemos encontrar que teniendo presentes las condiciones de *apoyo hegemónico* “alto” y no modificación del *edicto perpetuo* [EP=0, aHeg=2] es una condición necesaria para un resultado afirmativo. A su vez se puede decir que son condiciones individualmente necesarias y conjuntamente suficientes para un resultado positivo.

La falta de casos para la configuración [EP=1, aHeg=2] no permite determinar si *aHeg* es individualmente una condición necesaria y suficiente.

Hipotetizando sobre esa situación, que a su vez resulta uno de los contrafácticos encontrados, se podría suponer situaciones donde los partidos acuerdan reducir alguno de los componentes del edicto perpetuo, como expresó Chasqueti en la entrevista: “*podría haber sido en 2014 con una redacción donde el Frente Amplio fuera parte de la propuesta*” y, por lo tanto, de aprobarse ninguno lo asume como una victoria de un bloque sobre otro. Pero quizás como respuesta empírica a esta hipótesis se podría pensar en el caso de la propuesta de 1994 (mini-reforma), que aún siendo una propuesta *inter-bloques* y de *apoyo hegemónico* “alto”, fue identificada como un ataque a un derecho adquirido por los jubilados, y eso pudo haber determinado la resistencia social que resultó en su fracaso.

Pasando a observar las configuraciones de resultado negativo y que no pretenden modificar el edicto perpetuo:

Para la configuración [EP=0, iPP=1] de *iniciativa Partidaria* se encuentran once casos de *apoyo hegemónico* “bajo” -menor a 45%-, y solo un caso con *apoyo Hegemónico* “medio” -entre 45% y 55%-. Este único caso (2009 v.Ext). corresponde a una iniciativa del Frente Amplio en un contexto donde el partido posee un apoyo electoral mayoritario a nivel social, cercano a la mayoría absoluta del electorado.

Dos casos resultan de la configuración de *iniciativa [NO] partidaria* y que tienen un apoyo “bajo” [iPP=0, aHeg=0] . Estos casos fueron rechazados o criticados por las cúpulas partidarias (1994 educa y 1999 PJ).

Hay casos en dos configuraciones que intentaron modificar el edicto perpetuo. Por un lado, para la configuración [EP=1, iPP=0, aHeg=0], dos casos que no surgieron desde los partidos

y recogieron un *apoyo hegemónico “bajo”* (1980 dictadura y 2009 caducidad). Por otro lado, en la configuración [EP=1, iPP=1, aHeg=0], se encuentran dos casos con *iniciativa partidaria y apoyo Hegemónico “bajo”*, (1966 amarillo y [2014 baja]).

En este modelo quedan cinco configuraciones sin casos (o contrafácticos), de los cuales cuatro plantean la hipótesis de una modificación del edicto perpetuo y una configuración que no lo modifica de una iniciativa social y con apoyo “medio” [EP=0, iPP=0, aHeg=1].

Estos casos contrafácticos permiten preguntarse qué sucedería en el caso de presentarse alguna propuesta que intente restringir un componente del edicto perpetuo, en el caso de contar con un apoyo “medio” o “alto”, promovido tanto como iniciativa social o de los partidos. En otras palabras: ¿alcanzaría con un acuerdo entre los partidos para lograr una restricción en algún componente del edicto perpetuo? ¿Qué sucedería si la sociedad se enfrentara a un plebiscito para modificar el artículo 26 e instaurar la pena de muerte?

Como conclusión general, y tomando en cuenta ambos Modelos, parece comprobarse la hipótesis de que para lograr una reforma constitucional es necesario un acuerdo interpartidario -inicialmente superior al 55% de la ciudadanía- y que dicho acuerdo tiene mayor posibilidad de concretarse cuando la iniciativa de reforma no afecta el edicto perpetuo.

Reflexiones abiertas

Durante esta investigación fueron surgiendo interrogantes en diferentes direcciones. Considero importante dejarlas explícitas para ser abordadas en futuras investigaciones, quizás en oportunidad de la maestría de Ciencia Política.

Parece existir entre los bloques disposiciones distintas frente a la disciplina partidaria. En algunas oportunidades (1938, 1994) esta circunstancia parece haber posibilitado que los partidos propongan una reforma y luego descarten apoyarla, o incluso que, algunos sectores, puedan votar por fuera del lema partidario mientras que para otros respetar la “unidad” parece ser un rasgo de identidad.

Otra interrogante refiere a la evolución del edicto perpetuo, que parece no ser una idea acabada ni estable, y se reconoce que ha ido ampliándose e incorporando contenidos. En ese sentido, sería interesante rastrear y esclarecer esta evolución al mismo tiempo que observar cómo ha influido en los partidos. Y quizás hasta compararlo con la evolución interpretativa de los derechos humanos.

Por último, visualizando el proyecto de reforma de la dictadura (1980) y su rechazo ciudadano, se abren interrogantes en una lógica comparada con la reforma que sí logró ser ratificada por la dictadura chilena ese mismo año.

9. Anexos

Imagen 1



Fuente: Corte Electoral, histórico de hojas de votación (disponible vía web)

PARTIDO NACIONAL

LISTA "CARLOS MARIA MORALES"

Ing. Juan José de Artega

PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

1. Sr. Benigno Borjas
2. Sr. Eduardo Beyer
3. Sr. Antonio C. Canale
4. Sr. Juan B. Morales
5. Sr. Alberto N. Castel
6. Sr. Juan Carlos Ricel
7. Sr. Juan María Mora
8. Sr. Juan María Mora
9. Sr. José María Mora
10. Sr. Juan María Mora

11. Sr. Juan María Mora
12. Sr. Juan María Mora
13. Sr. Juan María Mora
14. Sr. Juan María Mora
15. Sr. Juan María Mora
16. Sr. Juan María Mora
17. Sr. Juan María Mora
18. Sr. Juan María Mora
19. Sr. Juan María Mora
20. Sr. Juan María Mora

PARTIDO NACIONAL

LISTA "CARLOS MARIA MORALES"

Ing. Juan José de Artega

PARA VICE PRESIDENTE

1. Sr. Juan María Mora
2. Sr. Juan María Mora
3. Sr. Juan María Mora
4. Sr. Juan María Mora
5. Sr. Juan María Mora
6. Sr. Juan María Mora
7. Sr. Juan María Mora
8. Sr. Juan María Mora
9. Sr. Juan María Mora
10. Sr. Juan María Mora

11. Sr. Juan María Mora
12. Sr. Juan María Mora
13. Sr. Juan María Mora
14. Sr. Juan María Mora
15. Sr. Juan María Mora
16. Sr. Juan María Mora
17. Sr. Juan María Mora
18. Sr. Juan María Mora
19. Sr. Juan María Mora
20. Sr. Juan María Mora

PARA SENADORES DE LA LEGISLATURA 1938 - 1942

Ing. Juan José de Artega

1. Sr. Benigno Borjas
2. Sr. Eduardo Beyer
3. Sr. Antonio C. Canale
4. Sr. Juan B. Morales
5. Sr. Alberto N. Castel
6. Sr. Juan Carlos Ricel
7. Sr. Juan María Mora
8. Sr. Juan María Mora
9. Sr. José María Mora
10. Sr. Juan María Mora

PARA VICE PRESIDENTE

1. Sr. Juan María Mora
2. Sr. Juan María Mora
3. Sr. Juan María Mora
4. Sr. Juan María Mora
5. Sr. Juan María Mora
6. Sr. Juan María Mora
7. Sr. Juan María Mora
8. Sr. Juan María Mora
9. Sr. Juan María Mora
10. Sr. Juan María Mora

PARA SENADORES DE LA LEGISLATURA 1938 - 1942

Ing. Juan José de Artega

1. Sr. Benigno Borjas
2. Sr. Eduardo Beyer
3. Sr. Antonio C. Canale
4. Sr. Juan B. Morales
5. Sr. Alberto N. Castel
6. Sr. Juan Carlos Ricel
7. Sr. Juan María Mora
8. Sr. Juan María Mora
9. Sr. José María Mora
10. Sr. Juan María Mora

PARA VICE PRESIDENTE

1. Sr. Juan María Mora
2. Sr. Juan María Mora
3. Sr. Juan María Mora
4. Sr. Juan María Mora
5. Sr. Juan María Mora
6. Sr. Juan María Mora
7. Sr. Juan María Mora
8. Sr. Juan María Mora
9. Sr. Juan María Mora
10. Sr. Juan María Mora

Fuente: Corte Electoral, histórico de hojas de votación (disponible vía web)

Bibliografía

Albornoz, Alfredo (1987). *Elecciones*. Corte Electoral. Montevideo.

Altman, David (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34. Recuperado en 07 de septiembre de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001&lng=es&tlng=es

Bardazano, Gianella (2018). “El constitucionalismo en Uruguay” en Gargarella, Roberto y Hubner Mendes, Conrado (org.) *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*. OUP. Oxford (en imprenta)

Bottinelli, Oscar. Giménez, Wilfredo. Marius, Jorge (s.f.). *Enciclopedia Electoral del Uruguay. 1900-2010*. Instituto Factum. Montevideo.
Recuperado en 27 de septiembre de 2017, de https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900_2010.pdf

Cardarello, Antonio (1996). “La reforma constitucional, un siglo de debates”. Monografía terminal, Licenciatura de Ciencia Política. FCS. UdelaR. Montevideo.

Chasqueti, Daniel (2003). “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”, en Nahum, Benjamín y Caetano, Gerardo (coords.) *El Uruguay del siglo XX*, Tomo II. Banda Oriental. Montevideo.

Chasqueti, Daniel. Buquet, Daniel (2004). “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. *Política [en línea]* : [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504211>> ISSN 0716-1077

Corbo Longuera, Daniel (2006). *El plebiscito constitucional de 1980: la derrota del proyecto militar para legitimar un régimen autoritario*. Ediciones Puerta del Sur. Montevideo.

De Campo, Marcos. Fuentes, Omar y Capote, Elisa (2017). "Reforma constitucional en Uruguay. Un mapa de actores y razones. Seguimiento del debate, 2016." en XVI Jornadas de Investigación Científica, FCS-Udelar. ISSN: 2301-1734. Montevideo.

De la Bandera, Manuel -comp.- (1969). *Constitución de 1967. Proceso constitucional del Uruguay hasta la reforma de 1967 - Repertorio sistemático-alfabético de la carta vigente - Texto comparado y anotado con la indicación de las actuaciones de los cuerpos constituyentes (1826-1967). - Quórum y mayorías especiales - Anexos y apéndice con textos anteriores y proyectos*. Senado de la República. Montevideo.

Delbono, Andrea (2012). “Familias político-ideológicas en el Uruguay post dictadura: configuración, evolución y actualidad de un nuevo esquema binario en el sistema de partidos (1985-2010)”. Cuarto Congreso de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 14-16 de noviembre 2012. Montevideo.

Fabregat, Julio (1951). *Elecciones Uruguayas*. Corte Electoral. Montevideo.

- Fabregat, Julio (1972). *Elecciones Uruguayas*. Cámara de Senadores. Montevideo.
- Garcé, Adolfo (2006). *Donde hubo fuego. El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Fin de Siglo. Montevideo.
- García Otero, Nelson (1999). Entrevista a (...) “El plebiscito de octubre. Real autonomía para el Poder Judicial” en Cuadernos de Marcha [3ra época]. Año XIV, no.152. Montevideo.
- Gargarella, Roberto. Courtis, Christian (2009); "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes" en *Serie Políticas sociales* N°153. CEPAL/Asdi. ISSN: 1690-8983. Santiago de Chile
- Gonzalez, Luis Eduardo (1984); *Uruguay: una apertura inesperada*. CIESU. Montevideo.
- Gonzalez, Luis Eduardo (1993); *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Gonzalez, Luis Eduardo (1994); “entrevista conjunto (...); Reforma, plebiscito y elecciones”. *Cuadernos de Marcha*. Tercera época. Año IX, número 96. Montevideo.
- Gros Espiell, Héctor (1956). *Las Constituciones del Uruguay*. Ediciones cultura hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, Madrid.
- Gros Espiell, Héctor (1978). *Las Constituciones del Uruguay*. Ediciones cultura hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, Madrid.
- Gros Espiell, Héctor (2005). Circunstancias. Artículos periodísticos. Entrevistas. Banda Oriental. Montevideo.
- Jiménez de Aréchaga, Justino (1946). *La Constitución Nacional*. Ediciones Medina. Montevideo.
- Lanzaro, Jorge (2016). “Frente Amplio: predominio político e implantación ideológica en una democracia plural y competitiva” en Garcé, Adolfo (coord.) *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15*. Fin de Siglo. Montevideo.
- Lanzaro, Jorge (2012). “Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010” en *Cuadernos del CLAEH* N°100. ISSN 0797-6062. Montevideo.
- Lissidini, Alicia (1998). “Los plebiscitos uruguayos durante el siglo xx: ni tan democráticos ni tan autoritarios”. En *Cuadernos del CLAEH* n° 81-82. CLAEH. Montevideo.
- Lissidini, Alicia (2001). “Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)”. en Mallo, Susana y Serna, Miguel (coord.) *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Banda Oriental. Montevideo.
- Luna, Juan Pablo (2004). “De familias y parentescos políticos: Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo” en Lanzaro, Jorge (coord.) *La Izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Fin de Siglo. Montevideo.

Medina, Iván. Castillo Ortiz, Pablo José. Álamos-Concha, Priscilla y Rihoux, Benoit (2017). *Cuadernos Metodológicos 56. Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Monestier, Felipe (2010); “Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa ‘desde abajo’ en Uruguay (1985-2004)”. CLACSO. Buenos Aires.

Nahum, Benjamín (2007). *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950*, Tomo I. Departamento de Publicaciones UdelaR. Montevideo.

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

Pérez-Liñán, Aníbal (2010). “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. CELAEP Vol.N°3. ISSN: 1390-4248. Quito.

Pérez Pérez, Alberto (1994). *Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay concordada y anotada*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Pérez Pérez, Alberto (2010). *Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay, actualizada a 2010*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (1980). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". *Revista* Núm. 7, Departamento de Derecho Político. UNED. Recuperado en 07 de septiembre de 2017, de <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8032/7683>

Sempol, Diego (2013). “A la sombra de una impunidad perenne. El movimiento de derechos humanos y la ley de caducidad” en Marchessi, Aldo (org.) *Ley de caducidad: un tema inconcluso*. CSIC. Trilce. Montevideo.

Tarigo, Enrique (1982). *No. Artículos y discursos por el no*. Editorial Nuestro Tiempo. Montevideo.

Uruguay. Corte Electoral (1979); informe “*Plebiscitos realizados en todo el país a partir del año 1925 y hasta el año 1971. De acuerdo a lo solicitado por la Dirección de la Oficina Nacional Electoral, por Decreto N.º 111/78.*” Montevideo.